

Βρυξέλλες, 26.4.2019
COM(2019) 187 final

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

**σχετικά με την εφαρμογή της κοινής δήλωσης και της κοινής προσέγγισης όσον αφορά
την τοποθεσία των εδρών των αποκεντρωμένων οργανισμών**

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

σχετικά με την εφαρμογή της κοινής δήλωσης και της κοινής προσέγγισης όσον αφορά την τοποθεσία των εδρών των αποκεντρωμένων οργανισμών

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα έκθεση ανταποκρίνεται στη δήλωση του Συμβουλίου του Οκτωβρίου του 2018¹, στην οποία καλείται η Επιτροπή να παράσχει, έως το τέλος Απριλίου 2019, ανάλυση της εφαρμογής της κοινής δήλωσης και της κοινής προσέγγισης για τους αποκεντρωμένους οργανισμούς («η κοινή προσέγγιση»)² όσον αφορά το συγκεκριμένο θέμα της τοποθεσίας των εδρών των αποκεντρωμένων οργανισμών.

Το αίτημα υποβλήθηκε στο πλαίσιο της μετεγκατάστασης του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Φαρμάκων και της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών. Οι εν λόγω δύο αποκεντρωμένοι οργανισμοί της ΕΕ, οι οποίοι είχαν την έδρα τους στο Λονδίνο, χρειάστηκε να μετεγκατασταθούν σε νέο κράτος μέλος υποδοχής λόγω της απόφασης του Ηνωμένου Βασιλείου να αποχωρήσει από την Ένωση. Τα υπόλοιπα 27 κράτη μέλη χρησιμοποίησαν ειδική διαδικασία για να επιλέξουν τις νέες έδρες των δύο αυτών οργανισμών, με βάση τις αρχές που κατοχυρώνονται στην κοινή προσέγγιση, η οποία είναι συμφωνία που συνήφθη μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής το 2012.

Κατόπιν της επιλογής των 27 κρατών μελών να μετεγκατασταθεί ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Φαρμάκων στο Άμστερνταμ και η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών στο Παρίσι, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξέδωσαν νομοθεσία για τη συμπερίληψη των νέων εδρών στις ιδρυτικές πράξεις των οργανισμών βάσει πρότασης της Επιτροπής. Κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζήτησε να αναθεωρηθεί η κοινή προσέγγιση, εξέφρασε τη διαφωνία του με τη διαδικασία που χρησιμοποιήθηκε για την επιλογή των εδρών των δύο οργανισμών και ζήτησε να θεσπιστεί νέα διαδικασία στο πλαίσιο της κοινής προσέγγισης. Το Συμβούλιο στη συνέχεια κάλεσε την Επιτροπή να καταρτίσει την παρούσα έκθεση για να χρησιμεύσει «ως βάση για να αξιολογηθεί η μελλοντική πορεία σε ό,τι αφορά την έναρξη της διαδικασίας αυτής της αναθεώρησης».

Σύμφωνα με το αίτημα του Συμβουλίου, το αντικείμενο της παρούσας έκθεσης της Επιτροπής περιορίζεται στο τμήμα της κοινής προσέγγισης που αφορά την τοποθεσία των αποκεντρωμένων οργανισμών. Στην έκθεση παρουσιάζονται στατιστικά και πραγματικά στοιχεία σχετικά με την εφαρμογή των συναφών στοιχείων της κοινής προσέγγισης από την έκδοσή της στις 19 Ιουλίου 2012. Ως εκ τούτου, η έκθεση συνιστά έκτακτη πρωτοβουλία,

¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EL&reference=P8-TA-2018-0427>

² https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_el.pdf.

ξεχωριστή από προηγούμενες εκθέσεις προόδου της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της κοινής προσέγγισης ή από αξιολογήσεις των επιμέρους αποκεντρωμένων οργανισμών από την Επιτροπή. Η έκθεση δεν αποσκοπεί στην αξιολόγηση της κοινής προσέγγισης και δεν περιλαμβάνει συστάσεις για το μέλλον.

Η έκθεση βασίζεται σε στοιχεία που αφορούν και τους 33 αποκεντρωμένους οργανισμούς στους οποίους εφαρμόζεται η κοινή προσέγγιση³. Ωστόσο, όσον αφορά το μέρος της ανάλυσης που εξετάζει την επιλογή της τοποθεσίας των αποκεντρωμένων οργανισμών, η έκθεση καλύπτει μόνο τους οργανισμούς η έδρα των οποίων επελέγη από τις 19 Ιουλίου 2012 και μετά.

Για να διενεργήσει την εκτίμησή της, η Επιτροπή έλαβε πληροφορίες από τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου και από 28 αποκεντρωμένους οργανισμούς μέσω του δικτύου των οργανισμών της ΕΕ.

2. ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΗΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ ΟΣΟΝ ΑΦΟΡΑ ΤΙΣ ΕΔΡΕΣ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

2.1. Ο διοργανικός διάλογος που οδήγησε στην κοινή προσέγγιση

Το ζήτημα της τοποθεσίας των εδρών των οργανισμών δεν είναι νέο για τα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή συζήτησαν το θέμα ήδη το 2009, όταν η Επιτροπή δημοσίευσε αξιολόγηση⁴ που αποτέλεσε τη βάση για τη διεξαγωγή διαλόγου σχετικά με το μέλλον του συστήματος οργανισμών της Ένωσης, ο οποίος οδήγησε αργότερα στην κοινή προσέγγιση.

Σύμφωνα με την αξιολόγηση αυτή, η τοποθεσία των εδρών των οργανισμών αποτελεί σημαντικό στοιχείο της δημιουργίας τους, το οποίο εντέλει συμβάλλει στη χρηστή διακυβέρνησή τους. Ειδικότερα, η αξιολόγηση κατάληξε στο συμπέρασμα ότι η προσβασιμότητα της τοποθεσίας από άποψη κόστους και χρόνου μετακίνησης μπορεί να επηρεάσει τους πόρους και την αποτελεσματικότητα των οργανισμών. Σημαντικά στοιχεία για τον καθορισμό των προϋποθέσεων για τις έδρες θεωρήθηκαν επίσης η χρονική συγκυρία και η φύση των αποφάσεων σχετικά με τις έδρες των οργανισμών. Η αξιολόγηση συνέδεσε την ύπαρξη συμφωνίας έδρας μεταξύ ενός οργανισμού και του κράτους υποδοχής του με την ικανότητα του οργανισμού να απολαμβάνει ορισμένα προνόμια που σχετίζονται με την έδρα του και να προσελκύει προσωπικό στην τοποθεσία του.

Το 2010, τα τρία θεσμικά όργανα εξέτασαν εκ νέου το θέμα σε λεπτομερές αναλυτικό έγγραφο με τίτλο «*Agencies' seat & role of host country*»⁵ (Έδρα των οργανισμών και ρόλος

³ Βλ. κατάλογο στο παράρτημα.

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

της χώρας υποδοχής) στο πλαίσιο των διοργανικών εργασιών σχετικά με το μέλλον του συστήματος οργανισμών της Ένωσης. Σε αυτό το αναλυτικό δελτίο, τα όργανα βασίστηκαν στην έκθεση του 2009, έλαβαν υπόψη την τρέχουσα κατάσταση όσον αφορά την επιλογή των εδρών των οργανισμών και προέβησαν σε κριτική ανάλυση του ζητήματος.

Από την ανάλυση προέκυψε ότι οι έδρες των υφιστάμενων εκείνη την περίοδο οργανισμών της ΕΕ είχαν επιλεγεί με κοινή συμφωνία μεταξύ των εκπροσώπων των κρατών μελών συνερχόμενων σε επίπεδο αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων⁶ ή από το Συμβούλιο. Επισημάνθηκε, ωστόσο, ότι δεν υπήρχαν προκαθορισμένα κριτήρια για την επιλογή έδρας, ότι σε πολλές περιπτώσεις η έδρα του οργανισμού επιλέχθηκε μετά την έκδοση της συστατικής του πράξης και ότι υπήρχαν σημαντικές διαφορές στις πρακτικές των κρατών μελών όσον αφορά τη φιλοξενία των οργανισμών.

Στις 19 Ιουλίου 2012, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή εξέδωσαν κοινή δήλωση, στην οποία προσαρτήθηκε η κοινή προσέγγιση, η οποία βασίστηκε στα συμπεράσματα διοργανικής ομάδας εργασίας.

Στην κοινή προσέγγιση ορίζονται οι συμφωνηθείσες αρχές, οι οποίες χωρίζονται σε πέντε ενότητες: ρόλος και θέση των οργανισμών στο θεσμικό τοπίο της ΕΕ, δομή και διακυβέρνηση των οργανισμών, λειτουργία των οργανισμών, προγραμματισμός των δραστηριοτήτων και των πόρων, και υποχρέωση λογοδοσίας, έλεγχοι, διαφάνεια και σχέσεις με τους ενδιαφερόμενους.

2.2. Αρχές της κοινής προσέγγισης όσον αφορά τις έδρες των οργανισμών

Στην πρώτη ενότητα της κοινής προσέγγισης, με τίτλο «*Ρόλος και θέση των οργανισμών στο θεσμικό τοπίο της ΕΕ*», ορίζονται οι βασικές αρχές που αφορούν τις έδρες των οργανισμών.

2.2.1. Επιλογή της τοποθεσίας των αποκεντρωμένων οργανισμών

Στο **σημείο 6** της κοινής προσέγγισης ορίζονται κάποιες αρχές για την επιλογή της τοποθεσίας των αποκεντρωμένων οργανισμών. Ωστόσο, αναφέρεται εξαρχής ότι αυτές ισχύουν με την επιφύλαξη της κατάστασης που επικρατούσε κατά τον χρόνο κατάρτισής της, δηλαδή ότι η πολιτική απόφαση «*σχετικά με την έδρα ενός οργανισμού [λαμβάνεται] με κοινή συμφωνία ανάμεσα στους εκπροσώπους των κρατών μελών που συνέρχονται σε επίπεδο αρχηγού κράτους ή κυβέρνησης ή από το Συμβούλιο*».

Στην κοινή προσέγγιση υπενθυμίζεται επίσης η συμφωνία των κρατών μελών περί «*σκοπιμότητας της γεωγραφικής εξάπλωσης*» των οργανισμών, καθώς και ότι «*πρέπει να δίδεται προτεραιότητα στα νέα κράτη μέλη*».

⁶ Κατ' εφαρμογή, αναλογικά, του άρθρου 341 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο οποίο αναφέρεται ότι: «*Η έδρα των θεσμικών οργάνων της Ένωσης ορίζεται με κοινή συμφωνία των κυβερνήσεων των κρατών μελών*».

Στη συνέχεια προσδιορίζεται ο τρόπος με τον οποίο θα πρέπει να επιλέγονται οι έδρες και καθορίζονται οι βασικές αρχές. Ορίζεται ότι η απόφαση αυτή πρέπει να λαμβάνεται:

- 1) *«πριν από το τέλος της νομοθετικής διαδικασίας έτσι ώστε να επιτρέπεται στον οργανισμό να προετοιμάζεται για την έναρξη λειτουργίας απευθείας στην τοποθεσία όπου βρίσκεται η έδρα του».*
- 2) βάσει *«αντικειμενικών κριτηρίων»* (στα οποία *«μπορεί»* να περιλαμβάνονται τα εξής: *«εξασφάλιση ότι ο οργανισμός μπορεί να αρχίσει να λειτουργεί στη συγκεκριμένη τοποθεσία με την έναρξη ισχύος της ιδρυτικής πράξης του, προσβασιμότητα της τοποθεσίας, ύπαρξη επαρκών εκπαιδευτικών εγκαταστάσεων για τα παιδιά των μελών του προσωπικού, κατάλληλη πρόσβαση στην αγορά εργασίας, την κοινωνική ασφάλιση και την ιατρική φροντίδα τόσο για τα παιδιά όσο και για τους/τις συζύγους»*).
- 3) βάσει των προσφορών για τη φιλοξενία ενός οργανισμού που υποβάλλονται από τα κράτη μέλη, τα οποία *«οφείλουν να αντιμετωπίζουν τα κριτήρια αυτά με διαφανή τρόπο»*.

Στην κοινή προσέγγιση επισημαίνεται επίσης ότι η Επιτροπή είναι πρόθυμη να βοηθήσει στην αξιολόγηση των προσφορών των κρατών μελών, αν χρειαστεί.

Στο **σημείο 8** της κοινής προσέγγισης απαιτείται από τα κράτη μέλη υποδοχής να αναλαμβάνουν δύο δεσμεύσεις έναντι των οργανισμών που φιλοξενούν:

- 1) ότι θα εξασφαλίσουν την τήρηση όλων των απαραίτητων όρων για τη λειτουργία του οργανισμού κατά τον χρόνο έναρξης της λειτουργικής φάσης του οργανισμού.
- 2) ότι θα συνεχίσουν να ανταποκρίνονται στις ανάγκες του οργανισμού και να εξασφαλίζουν τις απαραίτητες συνθήκες για την ομαλή λειτουργία του οργανισμού σε μακροπρόθεσμο επίπεδο.

2.2.2. Σχέσεις μεταξύ κρατών μελών υποδοχής και οργανισμών

Στο **σημείο 7** της κοινής προσέγγισης, τα κράτη μέλη που φιλοξενούν ήδη έναν οργανισμό ενθαρρύνονται να εξετάσουν αν και πώς μπορεί να βελτιωθεί η προσβασιμότητα των οργανισμών και, συνεπώς, η αποδοτικότητα και η αλληλεπίδρασή τους με τους ενδιαφερόμενους φορείς. Η κοινή προσέγγιση συνιστά επίσης το ζήτημα της προσβασιμότητας να εξετάζεται στο πλαίσιο των τακτικών αξιολογήσεων των οργανισμών⁷.

Στο **σημείο 9** της κοινής προσέγγισης αναφέρεται ότι για όλους τους οργανισμούς πρέπει να υπάρχουν συμφωνίες έδρας, οι οποίες πρέπει να έχουν συναφθεί εγκαίρως (προτού ξεκινήσει

⁷ Δεδομένου ότι στην ίδια την κοινή προσέγγιση συνιστάται η εξέταση της προσβασιμότητας στο πλαίσιο των εν λόγω αξιολογήσεων, η παρούσα έκθεση δεν θα διερευνήσει αυτή την πτυχή των τοποθεσιών των εδρών.

η λειτουργική φάση του οργανισμού). Το σημείο αυτό αφορά νέους οργανισμούς και οργανισμούς που έχουν ήδη εγκατασταθεί στο κράτος υποδοχής τους.

Στις συμφωνίες έδρας ορίζονται οι απαραίτητες ρυθμίσεις που πρέπει να παρέχονται σε έναν οργανισμό στο κράτος μέλος υποδοχής του. Για την παροχή καθοδήγησης σχετικά με τις μελλοντικές συμφωνίες έδρας, στην κοινή προσέγγιση ζητήθηκε από την Επιτροπή να καθορίσει ένα σύνολο προϋποθέσεων βάσει των βέλτιστων πρακτικών που ακολουθούνται ήδη. Η Επιτροπή οριστικοποίησε τις εν λόγω προϋποθέσεις τον Δεκέμβριο του 2013.

3. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΑΡΧΩΝ ΤΗΣ ΚΟΙΝΗΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ ΟΣΟΝ ΑΦΟΡΑ ΤΙΣ ΕΔΡΕΣ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

3.1. Επιλογή της τοποθεσίας των αποκεντρωμένων οργανισμών

Από την έκδοση της κοινής προσέγγισης έχουν επιλεγεί τέσσερις έδρες οργανισμών⁸.

Η πρώτη επελέγη το 2014. Έπειτα από τη μονομερή απόφαση του Ηνωμένου Βασιλείου να παύσει να φιλοξενεί τον **Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Κατάρτιση στον Τομέα της Επιβολής του Νόμου**⁹ (CEPOL) στο έδαφός του, αποφασίστηκε η μετεγκατάσταση του οργανισμού στη Βουδαπέστη. Αργότερα εντός του ίδιου έτους αποφασίστηκε η δημιουργία του **Ενιαίου Συμβουλίου Εξυγίανσης** (ΕΣΕ) με έδρα στις Βρυξέλλες. Τέλος, το 2018, στο πλαίσιο της αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ένωση, αποφασίστηκε η μετεγκατάσταση του **Ευρωπαϊκού Οργανισμού Φαρμάκων** (EMA) στο Άμστερνταμ και της **Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών** (EAT) στο Παρίσι.

Έπειτα από την εξέταση των διαθέσιμων πληροφοριών σχετικά με τους τέσσερις αυτούς οργανισμούς, μπορούν να διατυπωθούν οι ακόλουθες παρατηρήσεις όσον αφορά τον τρόπο επιλογής της τοποθεσίας των αποκεντρωμένων οργανισμών μετά την έκδοση της κοινής προσέγγισης.

3.1.1. Προσφορές φιλοξενίας οργανισμού

Στη νομοθετική πρόταση του Ιουλίου του 2013 σχετικά με τη δημιουργία του **Ενιαίου Συμβουλίου Εξυγίανσης**, η Επιτροπή πρότεινε τις Βρυξέλλες ως τοποθεσία για την έδρα του. Κανένα κράτος μέλος δεν προσφέρθηκε να φιλοξενήσει τον οργανισμό. Εξ αρχής, η Επιτροπή θεώρησε ότι η έδρα του θα έπρεπε να βρίσκεται στις Βρυξέλλες, δεδομένης της σημαντικής αλληλεπίδρασης μεταξύ των καθηκόντων του οργανισμού και αυτών της Επιτροπής¹⁰. Θεωρήθηκε, ειδικότερα, ότι η παρουσία των οργανισμών και των θεσμικών

⁸ Κατά τον χρόνο σύνταξης της παρούσας έκθεσης, εξακολουθεί να βρίσκεται υπό συζήτηση η δημιουργία της Ευρωπαϊκής Αρχής Εργασίας.

⁹ Τότε, το όνομα του οργανισμού ήταν «Ευρωπαϊκή Αστυνομική Ακαδημία».

¹⁰ Το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης είναι επιφορτισμένο με τα καθήκοντα της κατάρτισης αποφάσεων εξυγίανσης που αφορούν τράπεζες της Τραπεζικής Ένωσης. Στη συνέχεια, η Επιτροπή ενεργεί, συχνά στο

οργάνων που συμμετέχουν στη διαδικασία εξυγίανσης στο ίδιο μέρος θα βελτίωνε τη συνολική αποτελεσματικότητα του πλαισίου πολιτικής.

Τον Οκτώβριο του 2013, οι εκπρόσωποι των κυβερνήσεων των κρατών μελών κατέληξαν σε κοινή συμφωνία σχετικά με τη μετεγκατάσταση του **Οργανισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Κατάρτιση στον Τομέα της Επιβολής του Νόμου** από το Λονδίνο στη Βουδαπέστη. Κατόπιν αιτήματος της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου, επτά κράτη μέλη υπέβαλαν προσφορές για τη φιλοξενία του οργανισμού. Οι προσφορές αυτές πληρούσαν τα ακόλουθα κριτήρια: 1) λεπτομερείς πληροφορίες σχετικά με τις προτεινόμενες εγκαταστάσεις (συμπεριλαμβανομένων του συγκεκριμένου χώρου γραφείων/συνεδριάσεων και άλλων εγκαταστάσεων που θα έθεταν στη διάθεση του οργανισμού)· 2) προσβασιμότητα της τοποθεσίας· 3) καθεστώς προνομίων και ασυλιών του προσωπικού του οργανισμού· 4) ύπαρξη επαρκών εκπαιδευτικών εγκαταστάσεων για τα παιδιά των υπαλλήλων του οργανισμού.

Το 2018, οι 19 προσφορές που υποβλήθηκαν για τη μετεγκατάσταση του **Ευρωπαϊκού Οργανισμού Φαρμάκων** και οι 8 προσφορές που υποβλήθηκαν για τη μετεγκατάσταση της **Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών** πληρούσαν τα ακόλουθα κριτήρια: 1) εξασφάλιση ότι ο οργανισμός μπορεί να αρχίσει να λειτουργεί στη συγκεκριμένη τοποθεσία και να αναλάβει τα καθήκοντά του κατά την ημερομηνία αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ένωση· 2) προσβασιμότητα της τοποθεσίας· 3) ύπαρξη επαρκών εκπαιδευτικών εγκαταστάσεων για τα παιδιά των υπαλλήλων του οργανισμού· 4) κατάλληλη πρόσβαση στην αγορά εργασίας, την κοινωνική ασφάλιση και την ιατρική φροντίδα τόσο για τα παιδιά όσο και για τους/τις συζύγους· 5) επιχειρησιακή συνέχεια· 6) γεωγραφική εξάπλωση.

3.1.2. Διαδικασία επιλογής της τοποθεσίας ενός οργανισμού

Στις 8 Οκτωβρίου 2013, ως έδρα του **Οργανισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Κατάρτιση στον Τομέα της Επιβολής του Νόμου** επελέγη η Βουδαπέστη με κοινή συμφωνία των εκπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών. Στις 15 Μαΐου 2014, το Συμβούλιο εξέδωσε, με πρωτοβουλία 25 κρατών μελών¹¹, τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 543/2014¹² για την τροποποίηση της αρχικής απόφασης του Συμβουλίου ώστε να αναφέρεται ότι η έδρα του οργανισμού είναι στη Βουδαπέστη.

Η προτεινόμενη τοποθεσία για την έδρα του **Ενιαίου Συμβουλίου Εξυγίανσης**, δηλαδή οι Βρυξέλλες, συμπεριλήφθηκε στην πρόταση της Επιτροπής για τη δημιουργία του και παρέμεινε αμετάβλητη κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας. Το Ευρωπαϊκό

πλαίσιο επείγουσας διαδικασίας, είτε ως αρχή εξυγίανσης είτε ως αρχή κρατικών ενισχύσεων εάν η απόφαση εξυγίανσης καθιστά αναγκαία τη χρήση του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης.

¹¹ Δεδομένου ότι ο κανονισμός βασίζεται στο άρθρο 87 παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δικαίωμα πρωτοβουλίας δεν είχε μόνο η Επιτροπή, αλλά και το ένα τέταρτο των κρατών μελών (άρθρο 76 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης).

¹² ΕΕ L 163 της 29.5.2014, σ. 5.

Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξέδωσαν τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 806/2014¹³ τον Ιούλιο του 2014.

Λόγω της ειδικής συγκυρίας της αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ένωση, οι αρχηγόι κρατών και κυβερνήσεων των 27 κρατών μελών είχαν καταλήξει αρχικά στις 22 Ιουνίου 2017 σε λεπτομερή διαδικασία¹⁴ για την επιλογή των μελλοντικών εδρών του **Ευρωπαϊκού Οργανισμού Φαρμάκων** και της **Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών**. Έπειτα από διαδοχικούς γύρους ψηφοφορίας των υπουργών της ΕΕ-27, όπου η τελική ψηφοφορία ήταν μυστική, στις 20 Νοεμβρίου 2017 το Παρίσι και το Άμστερνταμ επελέγησαν σύμφωνα με την εν λόγω διαδικασία ως οι νέες τοποθεσίες των εδρών των δύο οργανισμών αντιστοίχως. Στη συνέχεια, η Επιτροπή υπέβαλε δύο νομοθετικές προτάσεις για την ενσωμάτωση των νέων εδρών των οργανισμών στις ιδρυτικές τους πράξεις. Τον Νοέμβριο του 2018 το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέδωσαν τους κανονισμούς (ΕΕ) 2018/1717¹⁵ και 2018/1718¹⁶.

3.1.3. *Απαραίτητες συνθήκες για τη λειτουργία του οργανισμού*

Από ανεξάρτητη έκθεση αξιολόγησης¹⁷ για την περίοδο 2011-2015 διαπιστώθηκε ότι η μετεγκατάσταση του **Οργανισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Κατάρτιση στον Τομέα της Επιβολής του Νόμου** πραγματοποιήθηκε εγκαίρως. Σύμφωνα με την έκθεση, ο οργανισμός και το κράτος μέλος υποδοχής του, η Ουγγαρία, «*διαχειρίστηκαν συνολικά το έργο σε λιγότερο από τέσσερις μήνες. Από τα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν προκύπτει ότι η μετεγκατάσταση είχε μικρό έως μηδενικό αντίκτυπο στην επιχειρησιακή συνέχεια, παρά το γεγονός ότι ορισμένα μέλη του προσωπικού επέλεξαν να μη μετεγκατασταθούν στη νέα έδρα του οργανισμού*». Στην έκθεση επισημαίνεται επίσης ότι η μετεγκατάσταση ήταν αποδοτική από πλευράς κόστους, καθώς εκτιμάται ότι οδήγησε σε μείωση των «*διοικητικών δαπανών κατά 200 000 EUR ετησίως, λόγω της συμφωνίας με την ουγγρική διοίκηση. Πράγματι, η χρήση των γραφείων στη νέα έδρα του CEPOL παρέχεται δωρεάν και η υποδομή θα είναι διαθέσιμη για τουλάχιστον δέκα έτη*». Σύμφωνα με τον ίδιο τον οργανισμό, το κτήριο που παραχωρήθηκε ανακαινίστηκε και εξοπλίστηκε σύμφωνα με την προσφορά που υπέβαλε η Ουγγαρία και παραδόθηκε στον οργανισμό εντός της προκαθορισμένης προθεσμίας. Έχουν συναφθεί αρκετές συμφωνίες σχετικά με τη χρήση ορισμένων δημόσιων υπηρεσιών από τον οργανισμό. Συνολικά, ο οργανισμός χαρακτηρίζει θετική την ανταπόκριση του κράτους υποδοχής στις ανάγκες του.

Σύμφωνα με την ετήσια έκθεση του **Ενιαίου Συμβουλίου Εξυγίανσης**¹⁸ για το 2015, ο οργανισμός «*άρχισε να λειτουργεί με τον σχεδιασμό της εξυγίανσης περισσότερων από 120*

¹³ ΕΕ L 225 της 30.7.2014, σ. 1.

¹⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21045-2017-INIT/el/pdf>.

¹⁵ ΕΕ L 291 της 16.11.2018, σ. 1.

¹⁶ ΕΕ L 291 της 16.11.2018, σ. 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_en_0.pdf.

τραπεζικών ομίλων στη ζώνη του ευρώ και 15 άλλων διασυννοριακών τραπεζικών ομίλων τον Ιανουάριο του 2015. Η λειτουργία του ξεκίνησε *de facto* τον Μάρτιο του 2015». Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι είχαν εξασφαλιστεί όλες οι απαραίτητες συνθήκες για τη λειτουργία του οργανισμού κατά τον χρόνο έναρξης της λειτουργικής φάσης του. Ο οργανισμός μετακόμισε στις μόνιμες εγκαταστάσεις του στο κέντρο των Βρυξελλών τον Απρίλιο του 2016 όπου δηλώνει ότι η συνολική λειτουργία του είναι ομαλή.

Όσον αφορά τον **Ευρωπαϊκό Οργανισμό Φαρμάκων** και την **Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών**, είναι πολύ νωρίς για να αξιολογηθεί αν και με ποιον τρόπο είχαν εξασφαλίσει τα δύο κράτη μέλη υποδοχής όλες τις απαραίτητες συνθήκες για τη λειτουργία των οργανισμών κατά τον χρόνο μετεγκατάστασης στις νέες έδρες τους. Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Φαρμάκων αναφέρει ότι «*ξεκίνησε αμέσως να συνεργάζεται με τις ολλανδικές αρχές για να προετοιμαστεί για τη μετεγκατάσταση και για να ξεκινήσει τη λειτουργία του στο Άμστερνταμ το αργότερο στις 30 Μαρτίου 2019*».¹⁹ Και οι δύο οργανισμοί υπέγραψαν συμφωνία έδρας με το νέο κράτος μέλος υποδοχής τους πριν από τη μετεγκατάστασή τους.

3.2. Σχέσεις μεταξύ κρατών μελών υποδοχής και οργανισμών

3.2.1. Απαίτηση σύναψης συμφωνίας έδρας

Στην κοινή προσέγγιση, τα τρία θεσμικά όργανα αναγνώρισαν την ανάγκη να συνάπτονται για όλους τους οργανισμούς συμφωνίες έδρας. Με γνώμονα την τήρηση της αρχής αυτής και τη διασφάλιση μακροπρόθεσμων συνθηκών λειτουργίας, η απαίτηση σύναψης συμφωνίας έδρας περιλαμβάνεται πλέον συστηματικά σε όλες τις προτάσεις της Επιτροπής σχετικά με ιδρυτικούς κανονισμούς οργανισμών. Μέχρι σήμερα, από τις 33 ιδρυτικές πράξεις, οι 16 περιέχουν διατάξεις που απαιτούν από τους οργανισμούς και τα κράτη μέλη υποδοχής τους να συνάψουν τέτοια συμφωνία.

Από την έκδοση της κοινής προσέγγισης, οκτώ αποκεντρωμένοι οργανισμοί έχουν συνάψει συμφωνίες έδρας με τα κράτη μέλη υποδοχής τους. Ως εκ τούτου, μέχρι στιγμής, 29 από τους 33 υφιστάμενους αποκεντρωμένους οργανισμούς έχουν συνάψει συμφωνίες έδρας με τα κράτη μέλη υποδοχής τους. Σχεδόν το ήμισυ των συμφωνιών αυτών υπογράφηκαν εντός 2 ετών από την επιλογή της έδρας.

3.2.2. Κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής για τις συμφωνίες έδρας

Στις 10 Δεκεμβρίου 2013, η Επιτροπή εξέδωσε κατευθυντήριες γραμμές²⁰ τις οποίες μπορούν να συμβουλευόνται οι οργανισμοί και τα κράτη μέλη υποδοχής τους κατά τις διαπραγματεύσεις τους για τη σύναψη νέων συμφωνιών έδρας. Σύμφωνα με τις πληροφορίες που παρασχέθηκαν από τους αποκεντρωμένους οργανισμούς, περίπου τα τρία τέταρτα των

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.

συμφωνιών καταρτίστηκαν και υπογράφηκαν πριν από την έκδοση των κατευθυντήριων γραμμών της Επιτροπής. Ωστόσο, οι κατευθυντήριες γραμμές χρησιμοποιήθηκαν ως βάση για τη διαπραγμάτευση του υπόλοιπου 25%.

Οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές εκδόθηκαν επίσης για την αναθεώρηση ισχυουσών συμφωνιών έδρας. Πέντε συμφωνίες έδρας έχουν επικαιροποιηθεί μετά την υπογραφή τους χωρίς σημαντικές τροποποιήσεις επί των αρχικών συμφωνιών.

3.2.3. Φύση των διατάξεων που περιλαμβάνονται στις συμφωνίες έδρας²¹

Όσον αφορά πτυχές όπως οι ασυλίες, η πρόσβαση σε ιατρική φροντίδα, η είσοδος και η διαμονή, η φορολογία, οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης και οι απαλλαγές από τελωνειακούς δασμούς, οι διατάξεις των περισσότερων υφιστάμενων συμφωνιών έδρας είναι παρόμοιες.

Στις διατάξεις τους σχετικά με τις **ασυλίες**, η μεγάλη πλειονότητα των συμφωνιών έδρας περιλαμβάνουν το απαραβίαστο των εγκαταστάσεων, των περιουσιακών στοιχείων και των αρχείων των οργανισμών, τη διπλωματική μεταχείριση των επίσημων επικοινωνιών και εγγράφων και την ετεροδικία. Σε κάθε περίπτωση, ακόμη και στις περιπτώσεις που οι συμφωνίες έδρας δεν περιλαμβάνουν τέτοιους όρους, όλοι οι οργανισμοί υπάγονται στις διατάξεις του πρωτοκόλλου (αριθ. 7) περί των προνομίων και ασυλιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης²², καθώς εφαρμόζεται σε όλα τα κράτη μέλη.

Επιπλέον, οι περισσότερες συμφωνίες έδρας περιλαμβάνουν διατάξεις που παρέχουν **απαλλαγές από φόρους και τελωνειακούς δασμούς**. Υπό τους όρους αυτούς, οι εγκαταστάσεις, τα έσοδα και τα οχήματα των οργανισμών, όπως και η προμήθεια αγαθών και υπηρεσιών, απαλλάσσονται από τη φορολογία. Επίσης, ισχύει απαλλαγή από τους τελωνειακούς δασμούς για τα είδη που προορίζονται για υπηρεσιακή χρήση, τις δημοσιεύσεις και τα οχήματα του οργανισμού.

Όσον αφορά την **κοινωνική ασφάλιση και την ιατρική φροντίδα**, σχεδόν όλες οι συμφωνίες έδρας απαλλάσσουν τους υπαλλήλους από την καταβολή υποχρεωτικών εισφορών στα εθνικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης. Περίπου το ήμισυ των οργανισμών αυτών έχουν επίσης πρόσβαση σε δημόσιες υπηρεσίες χωρίς διακρίσεις.

Στις περισσότερες συμφωνίες έδρας περιλαμβάνονται διατάξεις για την **είσοδο και τη διαμονή**, οι οποίες προσφέρουν διευκολύνσεις για την είσοδο, διαμονή και έξοδο από την επικράτεια του κράτους μέλους υποδοχής, άμεση έκδοση θεωρήσεων, απαλλαγές από περιορισμούς ή διατυπώσεις σχετικές με τη μετανάστευση ή ειδικά δελτία ταυτότητας.

²¹ Βάσει των πληροφοριών που υπέβαλαν οι 28 οργανισμοί οι οποίοι συνεισέφεραν στα στοιχεία που παρέσχε το δίκτυο οργανισμών της ΕΕ.

²² ΕΕ C 326 της 26.10.2012, σ. 266.

Σχετικά με άλλους όρους που αφορούν, για παράδειγμα, τις εγκαταστάσεις του οργανισμού και τις σχολικές εγκαταστάσεις, παρατηρούνται μεγάλες διαφορές μεταξύ των συμφωνιών, καθώς λιγότεροι από το ήμισυ των οργανισμών επωφελούνται από τέτοιους όρους.

Όσον αφορά τις **εγκαταστάσεις των οργανισμών**, οι συμφωνίες έδρας της μειονότητας των οργανισμών περιλαμβάνουν διάταξη που προσφέρει κατάλληλη τοποθεσία, δωρεάν τοποθεσία, όλες τις αναγκαίες υπηρεσίες για τον οργανισμό ή συντήρηση των εγκαταστάσεων.

Στις συμφωνίες έδρας λίγων μόνο οργανισμών περιλαμβάνονται διατάξεις που προβλέπουν **σχολικές εγκαταστάσεις** όπως τα Ευρωπαϊκά Σχολεία ή εγκαταστάσεις παρόμοιες με τα Ευρωπαϊκά Σχολεία. Στην πράξη, από τους 33 αποκεντρωμένους οργανισμούς μόνον οι 12 έχουν πρόσβαση σε τέτοιου είδους σχολικές εγκαταστάσεις.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Οι αποκεντρωμένοι οργανισμοί της ΕΕ αποτελούν σημαντικούς φορείς της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Χάρη στην εξειδικευμένη εμπειρογνώση τους, συμβάλλουν στη διαμόρφωση και στην εφαρμογή των πολιτικών της. Λόγω της διασποράς τους σε διάφορα κράτη μέλη, εξασφαλίζουν επίσης περισσότερη δημόσια προβολή στην Ένωση. Είναι, συνεπώς, ουσιώδους σημασίας για τη λειτουργία της ίδιας της Ένωσης η επιλογή κατάλληλων τοποθεσιών και η εξασφάλιση των συνθηκών για την ομαλή λειτουργία τους.

Στο πλαίσιο της κοινής προσέγγισης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή συμφώνησαν τον Ιούλιο του 2012 διάφορες αρχές για την επίτευξη αποδοτικότερου και συνεκτικότερου συστήματος για τους οργανισμούς της Ένωσης, μεταξύ άλλων όσον αφορά την τοποθεσία των εδρών τους. Μολονότι η κοινή προσέγγιση δεν θίγει τα όσα είχαν ήδη στην πράξη καθιερωθεί για την επιλογή της τοποθεσίας των εδρών κατά τον χρόνο έκδοσης της κοινής προσέγγισης, προτείνει ένα ενιαίο πλαίσιο για τη λήψη αυτών των αποφάσεων. Οι αρχές του πλαισίου καλύπτουν τα κριτήρια για την επιλογή των εδρών, τη χρονική στιγμή της επιλογής, καθώς και ομοιόμορφες συνθήκες υποδοχής.

Ωστόσο, από το 2012, δόθηκαν περιορισμένες ευκαιρίες να δοκιμαστούν οι αρχές αυτές. Μόνο τέσσερις έδρες οργανισμών επελέγησαν κατά την περίοδο αυτή, ενώ δύο από τους εν λόγω οργανισμούς μετεγκαταστάθηκαν πολύ πρόσφατα στο νέο κράτος μέλος υποδοχής τους. Ωστόσο, στην έκθεση καταδεικνύεται ότι, σε αυτές τις λίγες περιπτώσεις, η επιλογή της τοποθεσίας των εδρών βασίστηκε σε αντικειμενικές εκτιμήσεις, κυρίως με τη χρήση των αντικειμενικών κριτηρίων που παρατίθενται στην κοινή προσέγγιση ή λαμβανομένης υπόψη της ιδιαίτερης φύσης των καθηκόντων του εκάστοτε οργανισμού.

Η έκθεση καταδεικνύει επίσης ότι, μετά την επιλογή της έδρας, τα κράτη μέλη υποδοχής τήρησαν εν γένει τις δεσμεύσεις τους για τη διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας των οργανισμών σε μακροπρόθεσμο επίπεδο και, στις περισσότερες περιπτώσεις, για τη ρύθμιση των δυναμικών σχέσεων τους με τους οργανισμούς μέσω συμφωνιών έδρας.

Συνεπώς, η Επιτροπή θεωρεί ότι οι αρχές της κοινής προσέγγισης παρέχουν ένα καλό πλαίσιο για τη διαδικασία λήψης αποφάσεων σχετικά με τις έδρες των οργανισμών και για τη διασφάλιση ότι τα κράτη μέλη υποδοχής ανταποκρίνονται στις ειδικές ανάγκες των οργανισμών.