EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 26.4.2019
COM(2019) 187 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de uitvoering van de gezamenlijke verklaring en gemeenschappelijke aanpak inzake de vestigingsplaatsen van gedecentraliseerde agentschappen

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de uitvoering van de gezamenlijke verklaring en gemeenschappelijke aanpak inzake de vestigingsplaatsen van gedecentraliseerde agentschappen

1. INLEIDING

Met dit verslag wordt ingegaan op een verklaring van de Raad van oktober 2018[1], waarin de Commissie wordt verzocht om voor eind april 2019 te komen met een analyse van de uitvoering van de gezamenlijke verklaring en gemeenschappelijke aanpak (hierna "de gemeenschappelijke aanpak" genoemd)[2] en in het bijzonder van de vestigingsplaatsen van de agentschappen.

Dit verzoek werd gedaan in het kader van de verhuizing van het Europees Geneesmiddelenbureau en de Europese Bankautoriteit. Deze twee Europese gedecentraliseerde agentschappen die voorheen in Londen waren gevestigd, moesten verhuizen naar een nieuwe gastlidstaat als gevolg van het besluit van het Verenigd Koninkrijk om zich terug te trekken uit de Unie. De 27 resterende lidstaten hebben gebruikgemaakt van een specifieke procedure voor het kiezen van de nieuwe zetels van deze twee agentschappen. Deze procedure is gebaseerd op de beginselen die zijn neergelegd in de gemeenschappelijke aanpak, een overeenkomst tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie uit 2012.

Nadat de 27 lidstaten hadden gekozen voor de verhuizing van het Europees Geneesmiddelenbureau naar Amsterdam en van de Europese Bankautoriteit naar Parijs, hebben het Europees Parlement en de Raad, op voorstel van de Commissie, wetgeving aangenomen voor opname van de nieuwe zetels in de oprichtingshandelingen van de agentschappen. Tijdens de onderhandelingen heeft het Europees Parlement verzocht de gemeenschappelijke aanpak te herzien. Het Europees Parlement gaf te kennen het niet eens te zijn met de procedure die wordt gebruikt voor het kiezen van de zetels van de twee agentschappen, en heeft verzocht een nieuwe procedure op te nemen in de gemeenschappelijke aanpak. Vervolgens heeft de Raad de Commissie verzocht onderhavig verslag op te stellen opdat dit kan dienen als *'"basis voor een beoordeling van de volgende stappen in het kader van de procedure voor een dergelijke herziening".*

Overeenkomstig het verzoek van de Raad is het onderwerp van dit verslag van de Commissie beperkt tot het deel van de gemeenschappelijke aanpak dat betrekking heeft op de vestigingsplaats van gedecentraliseerde agentschappen. Het verslag bevat statistische en

[1] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=NL&reference=P8-TA-2018-0427

[2] https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_nl.pdf

feitelijke informatie over de uitvoering van de relevante onderdelen van de gemeenschappelijke aanpak sinds de vaststelling daarvan op 19 juli 2012. Bijgevolg is het verslag een eenmalig initiatief, dat losstaat van de eerdere voortgangsverslagen van de Commissie betreffende de uitvoering van de gemeenschappelijke aanpak, of de evaluaties van de Commissie van de afzonderlijke gedecentraliseerde agentschappen. Het verslag is niet bedoeld als evaluatie van de gemeenschappelijke aanpak en bevat geen aanbevelingen voor de toekomst.

Het is gebaseerd op gegevens over alle 33 gedecentraliseerde agentschappen waarop de gemeenschappelijke aanpak van toepassing is[3]. Wat betreft het deel van de analyse inzake de keuze van de vestigingsplaats van gedecentraliseerde agentschappen, heeft dit verslag echter uitsluitend betrekking op de agentschappen waarvoor sinds 19 juli 2012 een zetel is gekozen.

Voor het uitvoeren van haar beoordeling heeft de Commissie informatie ontvangen van het secretariaat-generaal van de Raad en van 28 gedecentraliseerde agentschappen via het netwerk van EU-agentschappen.

2. BEGINSELEN VAN DE GEMEENSCHAPPELIJKE AANPAK INZAKE DE ZETELS VAN AGENTSCHAPPEN

2.1. Interinstitutionele dialoog die heeft geleid tot de gemeenschappelijke aanpak

De vestigingsplaats van agentschappen is geen nieuw onderwerp voor de EU-instellingen. Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie hebben deze kwestie al in 2009 besproken, toen de Commissie een evaluatie[4] publiceerde die als uitgangspunt diende voor een debat over de toekomst van het systeem van agentschappen van de Unie, dat later heeft geresulteerd in de gemeenschappelijke aanpak.

Een van de conclusies van de evaluatie luidde dat de vestigingsplaatsen een belangrijke factor zijn bij de oprichting van agentschappen, een factor die uiteindelijk bijdraagt aan het behoorlijk bestuur van de agentschappen. Er werd met name geconcludeerd dat de toegankelijkheid van de vestigingsplaatsen in termen van reiskosten en tijd van invloed kan zijn op de middelen en doeltreffendheid van de agentschappen. Het tijdstip en de aard van besluiten betreffende de zetels van agentschappen werden ook als belangrijke factoren gezien bij het bepalen van de voorwaarden voor de zetels. In de evaluatie werd een verband gelegd tussen het bestaan van een zetelovereenkomst tussen een agentschap en zijn gastlidstaat en de mate waarin een agentschap in staat is zijn voordeel te doen met bepaalde privileges die samenhangen met zijn zetel en nieuw personeel aan te trekken op zijn vestigingsplaats.

[3] Zie de lijst in de bijlage.

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

In 2010 hebben de drie instellingen de kwestie opnieuw besproken in een gedetailleerde analytische verhandeling over "*de zetel van agentschappen en de rol van het gastland*"[5] als onderdeel van de interinstitutionele inspanningen voor de toekomst van het systeem van agentschappen van de Unie. Deze analyse bouwde voort op de evaluatie uit 2009. In de analyse werd een overzicht gegeven van de stand van zaken wat betreft de keuze van zetels van de agentschappen, en werd onderhavige kwestie aan een kritische analyse onderworpen.

In de analyse werd geconstateerd dat de toenmalige zetels van de agentschappen van de Unie hetzij in onderlinge overeenstemming door de vertegenwoordigers van de lidstaten op het niveau van de staatshoofden en de regeringsleiders waren gekozen[6], hetzij door de Raad. In de verhandeling werd echter opgemerkt dat er geen vaste criteria bestaan voor het kiezen van een zetel. De zetel van een agentschap werd vaak gekozen nadat de oprichtingshandelingen van het agentschap waren goedgekeurd, en er waren grote verschillen in de manier waarop de agentschappen werden ontvangen door de gastlidstaten.

Op 19 juli 2012 hebben het Europees Parlement, de Raad en de Commissie een gezamenlijke verklaring uitgegeven met als bijlage de gemeenschappelijke aanpak, die was gebaseerd op de conclusies van een interinstitutionele werkgroep.

In de gemeenschappelijke aanpak zijn de overeengekomen beginselen vastgelegd, die zijn onderverdeeld in vijf hoofdstukken: rol en positie van de instanties in het institutionele bestel van de Unie; structuur en bestuur van de agentschappen; functionering van de agentschappen; planning van werkzaamheden en middelen; verantwoordingsplicht, controle en transparantie, en betrekkingen met de stakeholders.

2.2. Beginselen met betrekking tot de zetels van agentschappen in de gemeenschappelijke aanpak

In het eerste hoofdstuk van de gemeenschappelijke aanpak, getiteld "*Rol en positie van de instanties in het institutionele bestel van de Unie*", worden de belangrijkste beginselen met betrekking tot de zetels van agentschappen beschreven.

2.2.1. Keuze van de vestigingsplaats van gedecentraliseerde agentschappen

In **punt 6** van de gemeenschappelijke aanpak zijn verscheidene beginselen voor het kiezen van de vestigingsplaats van gedecentraliseerde agentschappen beschreven. Er wordt echter meteen al gesteld dat deze beginselen gelden onverminderd de alsdan geldende stand van zaken, d.w.z. dat "*het politieke besluit [...] hetzij in onderlinge overeenstemming door de*

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

[6] Dit is een analoge toepassing van artikel 341 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dat als volgt luidt: "*De zetel van de instellingen der Unie wordt in onderlinge overeenstemming door de regeringen der lidstaten vastgesteld*."

vertegenwoordigers van de lidstaten, op het niveau van de staatshoofden en de regeringsleiders, hetzij door de Raad wordt genomen."

In de gemeenschappelijke aanpak wordt voorts in herinnering gebracht dat de lidstaten het erover eens zijn dat er sprake is van een "*wenselijkheid van geografische spreiding*" van agentschappen en dat "*de zetel van nieuwe agentschappen [...] bij voorrang naar de nieuwe lidstaten [moet] gaan*".

Vervolgens wordt in de gemeenschappelijke aanpak aangegeven hoe de zetels moeten worden gekozen, onder vermelding van de belangrijkste beginselen. In de gemeenschappelijke aanpak wordt gestipuleerd dat een dergelijk besluit moet worden genomen:

1) "*voordat het wetgevingsproces is voltooid, zodat het agentschap meteen op de vastgestelde plaats kan worden opgericht*";
2) op basis van "*objectieve criteria*" (die onder meer "*kunnen*" bestaan uit "*de verzekering dat het agentschap meteen bij de inwerkingtreding van de oprichtingshandeling kan worden opgezet, de toegankelijkheid van de vestigingsplaats, de aanwezigheid van adequate onderwijsvoorzieningen voor de kinderen van personeelsleden, toegang tot de arbeidsmarkt, sociale zekerheid en gezondheidszorg voor echtgenoten en kinderen*");
3) op basis van aanmeldingen door lidstaten die als gastland voor een agentschap willen fungeren, die "*op een transparante wijze op deze criteria worden gebaseerd*."

In de gemeenschappelijke aanpak wordt tevens opgemerkt dat de Commissie de lidstaten indien nodig bij de aanmelding kan assisteren.

In **punt 8** van de gemeenschappelijke aanpak wordt vervolgens gesteld dat de gastlidstaten twee verbintenissen moeten aangaan jegens de agentschappen waarvoor zij als gastland optreden:

1) waarborgen dat alle voorwaarden voor de functionering van het agentschap vervuld zullen zijn wanneer het agentschap operationeel wordt;
2) ook nadat het agentschap is opgericht, verder voorzien in de behoeften van het agentschap en de voorwaarden scheppen waaronder het agentschap goed kan functioneren.

2.2.2. Relaties tussen gastlidstaten en agentschappen

In **punt 7** van de gemeenschappelijke aanpak worden lidstaten die momenteel als gastland voor een agentschap fungeren, aangemoedigd te overwegen of en hoe de vestigingsplaats toegankelijker kan worden gemaakt, zodat het agentschap efficiënter kan gaan werken en de interactie met de stakeholders nog wordt verbeterd. In de gemeenschappelijke aanpak wordt

tevens aangeraden om de kwestie van toegankelijkheid te bespreken in de regelmatige evaluaties van de agentschappen[7].

In **punt 9** van de gemeenschappelijke aanpak wordt gesteld dat alle agentschappen een zetelovereenkomst moeten afsluiten, en dat deze tijdig moeten worden afgesloten (voordat het agentschap operationeel wordt). Dit punt is van toepassing op nieuwe agentschappen en op agentschappen die al zijn opgericht in hun gastland.

In de zetelovereenkomst wordt vastgelegd welke noodzakelijke regelingen het gastland moet treffen voor een agentschap. Teneinde richting te geven aan toekomstige zetelovereenkomsten wordt de Commissie in de gemeenschappelijke aanpak verzocht om een reeks voorschriften op basis van bestaande beste praktijken op te stellen. De Commissie heeft in december 2013 de laatste hand gelegd aan deze voorschriften.

3. TENUITVOERLEGGING VAN DE BEGINSELEN VAN DE GEMEENSCHAPPELIJKE AANPAK INZAKE ZETELS VAN AGENTSCHAPPEN

3.1. Keuze van de vestigingsplaats van gedecentraliseerde agentschappen

Sinds de vaststelling van de gemeenschappelijke aanpak zijn er vier zetels van agentschappen[8] gekozen.

De eerste zetel werd gekozen in 2014. Nadat het Verenigd Koninkrijk eenzijdig had besloten dat het niet langer gastland wil zijn voor **het Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving**[9] (Cepol), is besloten tot de verhuizing van dit agentschap naar Boedapest. Vervolgens werd in datzelfde jaar besloten om **de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad** (GAR) op te richten in Brussel. Tot slot werd in 2018 in het kader van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie besloten tot de verhuizing van **het Europees Geneesmiddelenbureau** (EMA) naar Amsterdam en van **de Europese Bankautoriteit** (EBA) naar Parijs.

Na bestudering van de beschikbare gegevens over deze vier agentschappen kan het volgende worden opgemerkt over de wijze waarop de vestigingsplaatsen van de gedecentraliseerde agentschappen zijn gekozen na de vaststelling van de gemeenschappelijke aanpak.

---

[7] Omdat in de gemeenschappelijke aanpak al wordt aangeraden om de toegankelijkheid in deze evaluaties te bespreken, wordt in onderhavig verslag niet verder ingegaan op dit aspect van de vestigingsplaatsen.

[8] Ten tijde van het opstellen van dit verslag was de oprichting van de Europese Arbeidsautoriteit nog in behandeling.

[9] Toentertijd heette dit agentschap "de Europese Politieacademie".

3.1.1. Aanmelding als gastland voor een agentschap

In haar wetgevingsvoorstel van juli 2013 voor de oprichting van **de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad** heeft de Commissie Brussel voorgesteld als vestigingsplaats van de raad. Geen enkele lidstaat heeft zich aangeboden als gastland voor het agentschap. De Commissie was van meet af aan van mening dat de vestigingsplaats Brussel moest worden vanwege de belangrijke interacties tussen de functies van het agentschap en die van de Commissie[10]. De Commissie vond met name dat de betrokkenheid bij het besluitvormingsproces van twee in dezelfde plaats gevestigde instellingen de algehele efficiëntie van het beleidskader zou verbeteren.

In oktober 2013 hebben vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten in gezamenlijk overleg besloten tot de verhuizing van **het Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving** van Londen naar Boedapest. Op verzoek van het secretariaat-generaal van de Raad hadden zeven lidstaten zich aangemeld als gastland voor het agentschap. Bij deze aanmeldingen waren de volgende criteria van belang: 1) gedetailleerde informatie over de aangeboden gebouwen en bedrijfsruimten (met inbegrip van de feitelijke kantoor/vergaderruimte en andere voorzieningen die beschikbaar moeten worden gesteld aan het agentschap); 2) de toegankelijkheid van de vestigingsplaats; 3) het stelsel van voorrechten en immuniteiten voor het personeel van het agentschap; 4) de aanwezigheid van adequate onderwijsvoorzieningen voor de kinderen van het personeel van het agentschap.

In 2018 golden voor 19 aanmeldingen voor de verhuizing van **het Europees Geneesmiddelenbureau** en acht aanmeldingen voor de verhuizing van **de Europese Bankautoriteit** de volgende criteria: 1) de verzekering dat het agentschap ter plekke kan worden opgezet en zijn functies kan gaan uitoefenen op de datum dat het Verenigd Koninkrijk vertrekt uit de Unie; 2) de toegankelijkheid van de vestigingsplaats; 3) de aanwezigheid van adequate onderwijsvoorzieningen voor de kinderen van het personeel van het agentschap; 4) toegang tot de arbeidsmarkt, sociale zekerheid en gezondheidszorg voor echtgenoten en kinderen; 5) bedrijfscontinuïteit; 6) geografische spreiding.

3.1.2. Procedure voor de keuze van de vestigingsplaats van een agentschap

Op 8 oktober 2013 hebben vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten in onderling overleg Boedapest gekozen als zetel van **het Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving**. Op 15 mei 2014 heeft de Raad, op

[10] De Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad is belast met het opstellen van besluiten over de afwikkeling van banken in de bankenunie. Vervolgens treedt de Commissie vaak met spoed op als afwikkelingsautoriteit of als autoriteit voor staatssteun ingeval het afwikkelingsbesluit inhoudt dat er gebruik moet worden gemaakt van het Gemeenschappelijke Afwikkelingsfonds.

initiatief van de 25 lidstaten[11], Verordening (EU) nr. 543/2014[12] vastgesteld tot wijziging van het oorspronkelijke besluit van de Raad, teneinde officieel te verklaren dat Boedapest de zetel van het agentschap wordt.

De voorgestelde vestigingsplaats van **de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad**, te weten Brussel, was opgenomen in het door de Commissie ingediende voorstel tot oprichting van de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad en is gedurende het wetgevingsproces onveranderd gebleven. Het Europees Parlement en de Raad hebben Verordening (EU) nr. 806/2014[13] in juli 2014 vastgesteld.

Vanwege de specifieke context van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie hebben de staatshoofden en regeringsleiders van de 27 lidstaten op 22 juni 2017 allereerst overeenstemming bereikt over een gedetailleerde procedure[14] voor het kiezen van de toekomstige zetels van **het Europees Geneesmiddelenbureau** en **de Europese Bankautoriteit**. Na opeenvolgende stemmingen door de ministers van de 27 lidstaten van de EU, waarbij de eindstemming geheim was, werden in overeenstemming met deze procedure op 20 november 2017 Parijs en Amsterdam gekozen als de nieuwe vestigingsplaatsen van de twee respectieve agentschappen. Vervolgens heeft de Commissie twee wetsvoorstellen ingediend om de nieuwe zetels van de agentschappen in hun oprichtingshandelingen op te nemen. In november 2018 hebben de Raad en het Europees Parlement Verordening (EU) nr. 2018/1717[15] en 2018/1718[16] vastgesteld.

3.1.3. Noodzakelijke voorwaarden voor het goed functioneren van een agentschap

In een onafhankelijk evaluatieverslag[17] betreffende de periode 2011-2015 is vastgesteld dat **het Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving** tijdig is verhuisd. Volgens het verslag heeft het agentschap en zijn gastlidstaat Hongarije "*het hele project binnen vier maanden afgewikkeld. Uit de verzamelde gegevens blijkt dat de verhuizing weinig tot geen invloed heeft gehad op de bedrijfscontinuïteit, ondanks het feit dat een deel van de personeelsleden heeft besloten niet mee te verhuizen naar de nieuwe zetel van het agentschap."* In het verslag wordt bovendien benadrukt dat de verhuizing kostenefficiënt was, met een geschatte verlaging van "*de administratieve kosten met 200 000 EUR per jaar, dankzij de overeenkomst met de Hongaarse overheid. Er mag zelfs gratis gebruik worden gemaakt van de kantoorruimten in het nieuwe hoofdkantoor van het Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving, en de infrastructuur wordt voor minstens tien jaar ter*

---

11 Omdat de verordening is gebaseerd op artikel 87, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, had niet alleen de Commissie maar tevens een kwart van de lidstaten het recht van initiatief (artikel 76 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie).

12 PB L 163 van 29.5.2014, blz. 5.

13 PB L 225 van 30.7.2014, blz. 1.

14 https://www.consilium.europa.eu/media/21503/22-euco-conclusions-agencies-relocation.pdf

15 PB L 291 van 16.11.2018, blz. 1.

16 PB L 291 van 16.11.2018, blz. 3.

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

beschikking gesteld." Volgens het agentschap zelf is het betreffende gebouw in overeenstemming met de toezeggingen in de aanmelding van Hongarije gerenoveerd en uitgerust en is het gebouw binnen de vastgestelde termijn opgeleverd aan het agentschap. Er zijn diverse overeenkomsten met het agentschap gesloten voor het gebruik van bepaalde openbare diensten. Over het geheel genomen geeft het agentschap te kennen dat de manier waarop het gastland inspeelt op zijn behoeften, als positief wordt ervaren.

Volgens het jaarverslag 2015 van **de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad**[18] is het agentschap *"sinds januari 2015 operationeel op het gebied van afwikkelingsplanning voor ruim 120 bankgroepen in de eurozone en 15 andere grensoverschrijdende bankgroepen. De feitelijke werkzaamheden zijn in maart 2015 van start gegaan."* Dit wijst erop dat er aan alle voorwaarden voor de functionering van het agentschap was voldaan toen het agentschap operationeel werd. Het agentschap is in april 2016 verhuisd naar zijn permanente onderkomen in het centrum van Brussel, en geeft te kennen dat de algehele bedrijfsvoering daar soepel verloopt.

Voor **het Europees Geneesmiddelenbureau** en **de Europese Bankautoriteit** is het nog te vroeg om vast te stellen of, en zo ja hoe, de twee gastlidstaten ervoor hebben zorg gedragen dat aan alle voorwaarden voor de functionering van het agentschap was voldaan toen zij naar hun nieuwe vestigingsplaats verhuisden. Het Europees Geneesmiddelenbureau geeft te kennen dat het "*meteen een samenwerking met de Nederlandse overheid is gestart om zich voor te bereiden op de verhuizing en het op uiterlijk 30 maart 2019 voortzetten van zijn werkzaamheden in Amsterdam.*"[19] Beide agentschappen hebben voorafgaand aan hun verhuizing een zetelovereenkomst gesloten met hun nieuwe gastlidstaat.

3.2. Relaties tussen gastlidstaten en agentschappen

3.2.1. Verplichting een zetelovereenkomst te sluiten

In de gemeenschappelijke aanpak wordt door de drie instellingen vastgesteld dat het noodzakelijk is dat alle agentschappen een zetelovereenkomst afsluiten. Teneinde gehoor te geven aan dit beginsel en de bedrijfsvoering voor de lange termijn veilig te stellen, wordt de verplichting een dergelijke overeenkomst af te sluiten tegenwoordig stelselmatig opgenomen in de voorstellen van de Commissie betreffende de oprichtingshandelingen van agentschappen. Tot op heden bevatten 16 van de 33 oprichtingshandelingen bepalingen die agentschappen en hun gastlidstaten verplichten een zetelovereenkomst af te sluiten.

Sinds de vaststelling van de gemeenschappelijke aanpak hebben acht gedecentraliseerde agentschappen een zetelovereenkomst afgesloten met hun gastlidstaat. Bijgevolg hebben tot op heden 29 van de 33 huidige gedecentraliseerde agentschappen een zetelovereenkomst

[18] https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb_annual_report_2015_en_0.pdf
[19] https://www.ema.europa.eu/en/about-us/uks-withdrawal-eu/relocation-amsterdam#tracking-tool-section

afgesloten met hun gastlidstaat. Bijna de helft van deze overeenkomsten werd binnen twee jaar na de keuze van de vestigingsplaats ondertekend.

3.2.2. Richtsnoeren van de Commissie voor zetelovereenkomsten

Op 10 december 2013 heeft de Commissie richtsnoeren uitgevaardigd[20] voor de onderhandelingen tussen agentschappen en hun gastlidstaten over een nieuwe zetelovereenkomst. Volgens de informatie die is ontvangen van de gedecentraliseerde agentschappen, is ongeveer twee derde van de overeenkomsten opgesteld en ondertekend voordat de richtsnoeren door de Commissie werden uitgevaardigd. De richtsnoeren dienden echter wel als uitgangspunt bij de onderhandelingen over het resterende kwart van de overeenkomsten.
Deze richtsnoeren zijn ook uitgevaardigd voor het herzien van bestaande zetelovereenkomsten. Sinds de ondertekening ervan zijn vijf zetelovereenkomsten bijgewerkt zonder dat daarbij wijzigingen van belang werden aangebracht in de oorspronkelijke zetelovereenkomsten.

3.2.3. Aard van de bepalingen in zetelovereenkomsten[21]

Wat betreft aspecten zoals immuniteiten, toegang tot gezondheidszorg, binnenkomst en verblijf, belastingen en vrijstellingen van socialezekerheidsbijdragen en douanerechten, zijn de bepalingen in de meeste huidige zetelovereenkomsten gelijkluidend.

Qua **immuniteiten** bevatten verreweg de meeste zetelovereenkomsten bepalingen betreffende de onschendbaarheid van de gebouwen en bedrijfsruimten van de agentschappen, hun activa en archieven, diplomatieke behandeling van officiële mededelingen en documenten, en vrijwaring van rechtsvervolging. Ook in gevallen waarin zetelovereenkomsten niet voorzien in dergelijke bepalingen, profiteren alle agentschappen van de bepalingen van het Protocol (nr. 7) betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie[22], omdat dit in alle lidstaten van toepassing is.

Bovendien bevatten de meeste zetelovereenkomsten bepalingen die **vrijstellingen van belastingen en douanerechten** bieden. Onder dergelijke voorwaarden zijn de gebouwen en bedrijfsruimten, inkomsten en voertuigen van agentschappen alsook de levering van goederen en diensten vrijgesteld van belastingen. Vrijstellingen van douanerechten zijn van toepassing op de goederen voor officieel gebruik, publicaties en voertuigen van het agentschap.

Wat betreft **sociale zekerheid en gezondheidszorg** zijn personeelsleden in vrijwel alle zetelovereenkomsten vrijgesteld van verplichte bijdragen aan nationale

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

[21] Op basis van informatie die is ontvangen van de 28 agentschappen die hebben bijgedragen aan de inbreng vanuit het netwerk van EU-agentschappen.

[22] PB C 326 van 26.10.2012, blz. 266.

socialezekerheidsstelsels. Ongeveer de helft van deze agentschappen heeft zonder discriminatie toegang tot openbare diensten.

De meeste zetelovereenkomsten bevatten bepalingen betreffende **binnenkomst en verblijf**, zoals bepalingen die zijn bedoeld om het binnenkomen van, verblijven in en verlaten van het grondgebied van de gastlidstaat te vergemakkelijken, en bepalingen betreffende snelle visumafgifte, vrijstellingen van immigratiebeperkingen of -formaliteiten of speciale identiteitskaarten.

Wat betreft andere voorwaarden, bijvoorbeeld met betrekking tot gebouwen en bedrijfsruimten van de agentschappen en onderwijsvoorzieningen, is er sprake van sterk uiteenlopende situaties, en minder dan de helft van de agentschappen kan profiteren van dergelijke voorwaarden.

Wat betreft **de gebouwen en bedrijfsruimten** beschikt slechts een minderheid van de agentschappen over een zetelovereenkomst met bepalingen betreffende een geschikte locatie, een locatie die kosteloos ter beschikking wordt gesteld, alle door het agentschap benodigde diensten of onderhoud van gebouwen/bedrijfsruimten.

Slechts enkele agentschappen beschikken over een zetelovereenkomst met bepalingen inzake **onderwijsvoorzieningen** zoals Europese scholen of faciliteiten die daarmee vergelijkbaar zijn. In de praktijk hebben 12 van de 33 gedecentraliseerde agentschappen toegang tot dergelijke onderwijsvoorzieningen.

4. CONCLUSIE

De gedecentraliseerde agentschappen van de Unie vervullen een voorname rol binnen de EU. Dankzij hun gespecialiseerde expertise dragen zij bij aan het vormgeven en uitvoeren van het beleid van de Europese Unie. Vanwege hun verspreiding over de lidstaten vergroten zij bovendien de zichtbaarheid van de Unie voor het grote publiek. Voor het functioneren van de Unie is het daarom van cruciaal belang om de juiste vestigingsplaatsen te kiezen en voorwaarden te scheppen voor het goed functioneren van de agentschappen.

Als onderdeel van de gemeenschappelijke aanpak hebben het Europees Parlement, de Raad en de Commissie in juli 2012 overeenstemming bereikt over verscheidene beginselen voor een doeltreffender en samenhangender systeem voor de agentschappen, met inbegrip van hun plaats van vestiging. Hoewel de gemeenschappelijke aanpak geen afbreuk doet aan hetgeen reeds staande praktijk was op het gebied van de keuze van vestigingsplaatsen op het moment dat de gemeenschappelijke aanpak werd vastgesteld, wordt in de gemeenschappelijke aanpak een uniform kader gepresenteerd voor het nemen van deze besluiten. De beginselen van dit kader omvatten criteria voor de keuze van de zetels, het tijdschema voor de te maken keuzes, en uniforme voorwaarden in de gastlidstaten.

Sinds 2012 hebben zich echter nauwelijks gelegenheden aangediend voor het toetsen van deze beginselen. In die periode zijn slechts vier zetels van agentschappen gekozen en twee van de agentschappen in kwestie zijn pas zeer onlangs verhuisd naar hun nieuwe gastlidstaat. Ondanks het feit dat het dus maar om enkele gevallen ging, wordt in het verslag toch geconcludeerd dat er objectieve overwegingen ten grondslag hebben gelegen aan de keuze van de zetels, met name door toepassing van de objectieve criteria die zijn vastgelegd in de gemeenschappelijke aanpak of door rekening te houden met de specifieke aard van de functies van het agentschap.

Uit het verslag blijkt tevens dat de gastlidstaten zich na de keuze van de vestigingsplaats over de hele linie blijven inspannen om het soepel functioneren van de agentschappen op de lange termijn te waarborgen en zich in de meeste gevallen inzetten voor het in zetelovereenkomsten vastleggen van hun dynamische relatie met de agentschappen.

De Commissie is derhalve van mening dat de beginselen van de gemeenschappelijke aanpak een goed kader vormen voor de besluitvorming inzake zetels van agentschappen en om te waarborgen dat de gastlidstaten inspelen op de specifieke behoeften van de agentschappen.