



Брюксел, 26.4.2019 г.
COM(2019) 187 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**за прилагането на Съвместното изявление и Общия подход по отношение на
местоположението на седалищата на децентрализираните агенции**

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

за прилагането на Съвместното изявление и Общия подход по отношение на местоположението на седалищата на децентрализираните агенции

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад е изготвен в отговор на изявлението на Съвета от октомври 2018 г.¹, с което Комисията беше приканена да представи до края на април 2019 г. анализ на прилагането на Съвместното изявление и Общия подход по отношение на децентрализираните агенции („Общият подход“)², по-конкретно по темата за местоположението на седалищата на агенциите.

Искането беше отправено в контекста на преместването на Европейската агенция по лекарствата и Европейския банков орган. Тези две децентрализирани агенции на ЕС, разположени първоначално в Лондон, трябваше да бъдат преместени в нова държава членка домакин вследствие на решението на Обединеното кралство да се оттегли от Съюза. Останалите 27 държави членки използваха специална процедура за избор на новите седалища на тези две агенции, която е основана на принципите, заложи в Общия подход — споразумение от 2012 г. между Европейския парламент, Съвета и Комисията.

След като 27-те държави членки избраха да преместят Европейската агенция по лекарствата в Амстердам и Европейския банков орган в Париж, по предложение на Комисията, Европейският парламент и Съветът приеха правни разпоредби за включването на новите седалища в учредителните актове на агенциите. В хода на преговорите Европейският парламент поиска преразглеждане на Общия подход, като изрази своето несъгласие с използваната процедура за избор на седалищата на двете агенции и призова за въвеждането на нова процедура в Общия подход. След това Съветът прикани Комисията да изготви настоящия доклад, който да послужи за *„основа на оценката относно бъдещите стъпки по започване на подобно преразглеждане“*.

Както беше поискано от Съвета, предметът на настоящия доклад на Комисията е ограничен до частта от Общия подход, касаеща местоположението на децентрализираните агенции. В него е представена статистическа и фактическа информация относно прилагането на съответните елементи на Общия подход след приемането му на 19 юли 2012 г. Поради това докладът представлява еднократна инициатива, различаваща се от предходните доклади на Комисията относно напредъка

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

² https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_bg.pdf.

по прилагането на Общия подход или извършваните от Комисията оценки на отделните децентрализирани агенции. С доклада не се цели да се направи оценка на Общия подход, нито да се предложат препоръки за бъдещето.

Докладът се базира на данни за всичките 33 децентрализирани агенции, за които се прилага Общият подход³. Що се отнася обаче до частта от анализа, касаеща избора на местоположението на децентрализираните агенции, докладът обхваща единствено агенциите, чиито седалища са избрани след 19 юли 2012 г.

За изготвянето на тази оценка Комисията получи информация от Генералния секретариат на Съвета и от 28 децентрализирани агенции чрез мрежата от агенции на ЕС.

2. ПРИНЦИПИ НА ОБЩИЯ ПОДХОД ПО ОТНОШЕНИЕ НА СЕДАЛИЩАТА НА АГЕНЦИИТЕ

2.1. Междуинституционален диалог, водещ до Общия подход

Местоположението на седалищата на агенциите не е нова тема за институциите на ЕС. Европейският парламент, Съветът и Комисията обсъждаха този въпрос още през 2009 г., когато Комисията публикува оценка,⁴ послужила като основа за разискване относно бъдещето на системата от агенции на Съюза, което по-късно доведе до формулирането на Общия подход.

При тази оценка местоположението на седалищата беше определено като важен елемент при създаването на агенциите, както и като фактор, който в крайна сметка способства за доброто им управление. Установено беше по-специално, че достъпността на местонахожденията от гледна точка на пътни разходи и време би могла да се отрази на ресурсите и ефективността на агенциите. Времевите параметри и естеството на решенията относно седалищата на агенциите също бяха отчетени като важни елементи при определянето на условията за седалищата. В оценката беше отбелязана връзката между наличието на споразумение за седалище, сключено между агенцията и нейната държава домакин, и възможността агенцията да се ползва от някои привилегии, свързани с нейното седалище, и да привлича нов персонал в него.

През 2010 г. трите институции отново обсъдиха въпроса в подробен аналитичен документ на тема „*Седалището на агенциите и ролята на държавата домакин*“⁵ в рамките на междуинституционалната работа във връзка с бъдещето на системата от агенции на Съюза. Този аналитичен документ се основаваше на оценката от 2009 г.,

³ Вж. списъка в приложението.

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

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

като беше отчетена тогавашната ситуация с избора на седалища на агенциите и беше направен критичен анализ на разглежданата тема.

В анализа беше посочено, че седалищата на съществуващите към дадения момент агенции на ЕС са били избрани с общото съгласие на представителите на държавите членки, заседаващи на ниво държавни или правителствени ръководители⁶, или от Съвета. В документа обаче беше отбелязано, че няма фиксирани критерии за избор на седалище, седалището на дадена агенция често е избирано на по-късен етап след приемането на учредителния акт на агенцията, а практиките сред държавите членки във връзка с домакинството на агенциите се различават значително.

На 19 юли 2012 г. Европейският парламент, Съветът и Комисията публикуваха Съвместно изявление, към което беше приложен Общият подход, основан на заключенията, направени от междуинституционалната работна група.

В Общия подход са заложили съгласувани принципи, които са групирани в пет раздела: ролята и мястото на агенциите в институционалния ландшафт на ЕС; структура и управление на агенциите; функциониране на агенциите; програмиране на дейности и ресурси; отчетност, проверки, прозрачност и отношения със заинтересовани участници.

2.2. Принципи в Общия подход по отношение на седалищата на агенциите

В първия раздел на Общия подход, озаглавен *„Ролята и мястото на агенциите в институционалния ландшафт на ЕС“*, са изложени основните принципи по отношение на седалищата на агенциите.

2.2.1. Избор на местоположението на децентрализираните агенции

В **точка 6** от Общия подход са определени няколко принципа за избора на местоположението на децентрализираните агенции. Предварително е посочено обаче, че това не засяга ситуацията към момента на решението, т.е. че *„политическото решение относно седалището на една агенция [се] взема с общо съгласие от представителите на държавите членки, заседаващи на равнище държавни или правителствени ръководители, или от Съвета“*.

В Общия подход се напомня също така съгласието на държавите членки, че е налице *„стремеж към добро географско разпределение“* на агенциите и че *„приоритет следва да се дава на новите държави членки“*.

⁶ Като се прилага по аналогия член 341 от Договора за функционирането на Европейския съюз, който гласи, че: *„Седалището на институциите на Съюза се определя по общо съгласие между правителствата на държавите членки“*.

След това в Общия подход е указано как следва да се избират седалищата, като са определени основните принципи. Посочено е, че такова решение следва да се взема:

- 1) *„преди края на законодателния процес, за да може агенцията да се създаде направо на мястото, определено за нейно седалище“;*
- 2) на база на *„обективните критерии“* (които *„може“* да включват *„уверение, че агенцията може да бъде създадена на определено място при влизането в сила на акта за учредяването ѝ, достъпност на мястото, наличие на подходяща учебна инфраструктура за децата на членовете на персонала, подходящ достъп до пазара на труда, социална сигурност и медицински грижи за децата и съпрузите“*);
- 3) въз основа на предложения за домакинство на агенция, представени от държавите членки, които *„следва да разглеждат тези критерии по прозрачен начин“*.

В Общия подход се отбелязва също така, че при необходимост Комисията ще съдейства при оценяване на предложенията на държавите членки.

В **точка 8** от Общия подход се изисква държавите членки домакини да поемат два ангажимента по отношение на агенциите, на които ще бъдат домакини:

- 1) да гарантират наличието на всички необходими за функционирането на агенциите условия към момента на стартиране на дейността им;
- 2) да продължат да откликват на потребностите на агенциите и да предоставят необходимите условия за гладкото им дългосрочно функциониране.

2.2.2. Отношения между държавите членки домакини и агенциите

В **точка 7** от Общия подход държавите членки, в които понастоящем има агенции, се насърчават да помислят дали и как може да се подобри достъпността на агенциите и съответно да се повиши тяхната ефективност и да се осигури по-добро взаимодействие със заинтересованите участници. В Общия подход се препоръчва също така въпросът с достъпността да се разглежда в редовните оценки на агенциите⁷.

В **точка 9** от Общия подход се казва, че всички агенции трябва да имат споразумения за седалище и че те трябва да бъдат сключени своевременно (преди агенцията да навлезе в оперативната си фаза). Тази точка е приложима за новите агенции и за агенциите, които вече са установени в своята държава домакин.

В споразуменията за седалище се определят нужните мерки, които трябва да бъдат обезпечени за една агенция в нейната държава домакин. Като насока при изготвянето на бъдещи споразумения за седалище в рамките на Общия подход Комисията беше

⁷ Тъй като в самия Общ подход се препоръчва достъпността да се разглежда в тези оценки, в настоящия доклад няма да се разглежда този аспект от местоположението на седалищата.

поканена да изготви набор от разпоредби въз основа на съществуващите най-добри практики. През декември 2013 г. Комисията финализира тези разпоредби.

3. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРИНЦИПИТЕ НА ОБЩИЯ ПОДХОД ПО ОТНОШЕНИЕ НА СЕДАЛИЩАТА НА АГЕНЦИИТЕ

3.1. Избор на местоположението на децентрализираните агенции

След приемането на Общия подход бяха избрани четири седалища на агенции⁸.

Първото седалище беше избрано през 2014 г. След едностранното решение на Обединеното кралство, че то повече не желае да е домакин на **Агенцията на Европейския съюз за обучение в областта на правоприлагането**⁹ (CEPOL) на своята територия, беше взето решение тази агенция да бъде преместена в Будапеща. По-късно същата година беше решено **Единният съвет за преструктуриране** (ЕСП) да бъде установен в Брюксел. Накрая, през 2018 г. в контекста на оттеглянето на Обединеното кралство от Съюза беше решено **Европейската агенция по лекарствата** (ЕМА) да бъде преместена в Амстердам, а **Европейският банков орган** (ЕБО) — в Париж.

Вследствие на прегледа на наличната информация за тези четири агенции може да се направят следните забележки по отношение на начина, по който са избрани местоположенията на децентрализираните агенции след приемането на Общия подход.

3.1.1. Предложения за домакинство на агенция

В своето законодателно предложение от юли 2013 г. за създаването на **Единния съвет за преструктуриране** Комисията предложи Брюксел за местоположение на седалището на този съвет. Нито една държава членка не предложи да приеме агенцията. От самото начало Комисията считаше, че местоположението ѝ трябва да бъде в Брюксел, като се имат предвид важните взаимодействия между функциите на агенцията и тези на Комисията¹⁰. Прието беше по-специално, че разполагането както на органите, така и на институциите, участващи в процеса на преструктуриране на едно и също място, би довело до повишаване на цялостната ефективност на рамката на политиката.

През октомври 2013 г. представителите на правителствата на държавите членки постигнаха общо съгласие относно преместването на **Агенцията на Европейския**

⁸ Към момента на изготвянето на настоящия доклад все още се обсъжда създаването на Европейски орган по труда.

⁹ По това време тази агенция се наричаше „Европейски полицейски колеж“.

¹⁰ Единният съвет за преструктуриране е натоварен със задачи по изготвяне на решения за преструктуриране, касаещи банки в банковия съюз. След това Комисията предприема действия, които често са спешни, или като орган за преструктуриране, или като орган за държавна помощ, ако решението за преструктуриране предполага използването на Единния фонд за преструктуриране.

съюз за обучение в областта на правоприлагането от Лондон в Будапеща. По покана от страна на Генералния секретариат на Съвета седем държави членки представиха предложения за домакинство на агенцията. Тези предложения бяха изготвени въз основа на следните критерии: 1) подробна информация относно предложените помещения (включително реалното офисно/конферентно пространство и други съоръжения, които да бъдат на разположение на агенцията); 2) достъпност на мястото; 3) режим на привилегиите и имунитетите на персонала на агенцията; 4) наличие на подходяща учебна инфраструктура за децата на членовете на персонала.

През 2018 г. бяха представени 19 предложения за преместването на **Европейската агенция по лекарствата** и 8 предложения за преместването на **Европейския банков орган**, изготвени въз основа на следните критерии: 1) уверение, че агенцията може да бъде създадена на определеното място и да поеме изпълнението на своите функции на датата на оттеглянето на Обединеното кралство от Съюза; 2) достъпност на мястото; 3) наличие на подходяща учебна инфраструктура за децата на членовете на персонала; 4) подходящ достъп до пазара на труда, социална сигурност и медицински грижи за децата и съпрузите; 5) непрекъснатост на дейността; 6) географско разпределение.

3.1.2. Процес на избор на местоположението на една агенция

На 8 октомври 2013 г. за седалище на **Агенцията на Европейския съюз за обучение в областта на правоприлагането** беше избрана Будапеща с общо съгласие от представителите на правителствата на държавите членки. На 15 май 2014 г. по инициатива на двадесет и пет държави членки¹¹ Съветът прие Регламент (ЕС) № 543/2014¹² за изменение на първоначалното Решение на Съвета, за да се посочи, че седалището на агенцията следва да бъде в Будапеща.

В предложението на Комисията за създаването на **Единния съвет за преструктуриране** беше включено предложение за местоположение на неговото седалище, а именно Брюксел, което не бе променено в хода на законодателния процес. Европейският парламент и Съветът приеха Регламент (ЕС) № 806/2014¹³ през юли 2014 г.

Поради специфичния контекст на оттеглянето на Обединеното кралство от Съюза, държавните или правителствени ръководители на 27-те държави членки първо одобриха на 22 юни 2017 г. подробна процедура¹⁴ за избор на бъдещите седалища на **Европейската агенция по лекарствата** и на **Европейския банков орган**. След последователни кръгове от гласувания на министрите от ЕС-27, като окончателното гласуване беше тайно, на 20 ноември 2017 г. Париж и Амстердам бяха избрани в

¹¹ Тъй като Регламентът се основава на член 87, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз, право на инициатива имаше не само Комисията, но също така една четвърт от държавите членки (член 76 от Договора за функционирането на Европейския съюз).

¹² ОВ L 163, 29.5.2014 г., стр. 5.

¹³ ОВ L 225, 30.7.2014 г., стр. 1.

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

съответствие с тази процедура за новите местоположения на седалищата на съответните две агенции. След това Комисията внесе за разглеждане две законодателни предложения за включване на новите седалища на агенциите в техните учредителни актове. През ноември 2018 г. Съветът и Европейският парламент приеха регламенти (ЕС) 2018/1717¹⁵ и (ЕС) 2018/1718¹⁶.

3.1.3. Необходими условия за функционирането на една агенция

В независим доклад за оценка¹⁷, обхващащ периода 2011—2015 г., беше установено, че **Агенцията на Европейския съюз за обучение в областта на правоприлагането** е била преместена своевременно. Според доклада агенцията и нейната държава членка домакин — Унгария — *„са осъществили целия проект за по-малко от четири месеца. От събраните доказателства е видно, че преместването е имало слабо или никакво въздействие върху непрекъснатостта на дейността, въпреки факта, че част от служителите са избрали да не се преместват в новото седалище на агенцията“*. В доклада се подчертава също така, че преместването е било икономически ефективно с очаквано намаляване на *„административните разходи с 200 000 EUR годишно поради споразумението с унгарската администрация. Всъщност офисите в сградата на новото седалище на CEPOL се използват безплатно, а инфраструктурата ще бъде предоставена най-малко за десет години.“* Според самата агенция определената сграда е била модернизирана и оборудвана в съответствие с направеното от Унгария предложение и е била предадена на агенцията в рамките на определения срок. Сключени са няколко споразумения, според които агенцията може да използва някои обществени услуги. Като цяло агенцията отбелязва, че държавата домакин е отзивчива спрямо нейните нужди.

Според годишния доклад от 2015 г. на **Единния съвет за преструктуриране**¹⁸ агенцията *е започнала работа по планиране на преструктурирането на повече от 120 банкови групи в еврозоната и 15 други трансгранични банкови групи през януари 2015 г. Тя de facto е започнала работата си през март 2015 г.* Това предполага, че всички необходими условия за функционирането на агенцията са били налице към момента, когато тя е започнала своята дейност. Агенцията се премести в постоянните си помещения в центъра на Брюксел през април 2016 г., като твърди, че цялостната ѝ дейност протича гладко.

Що се отнася до **Европейската агенция по лекарствата** и **Европейския банков орган**, твърде е рано да се прави оценка дали и как двете държави членки домакини ще са осигурили наличието на всички условия, необходими за функционирането на агенциите към момента на преместването им в новите седалища. Европейската агенция по лекарствата отбелязва, че тя *„незабавно е започнала да работи с нидерландските органи за подготвяне на преместването и започването на работата в Амстердам*

¹⁵ ОВ L 291, 16.11.2018 г., стр. 1.

¹⁶ ОВ L 291, 16.11.2018 г., стр. 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.

най-късно на 30 март 2019 г.¹⁹ Преди своето преместване двете агенции са подписали споразумение за седалище със своите нови държави членки домакини.

3.2. Отношения между държавите членки домакини и агенциите

3.2.1. Изискване за споразумение за седалище

В рамките на Общия подход трите институции признаха необходимостта всички агенции да имат споразумения за седалище. За да се спази този принцип и да се гарантират дългосрочни условия за работа, изискването за такова споразумение вече систематично се включва в предложенията на Комисията за регламенти за създаването на агенции. До момента 16 от общо 33 учредителни акта съдържат разпоредби, според които се изисква агенциите и техните държави членки домакини да сключат такова споразумение.

След приемането на Общия подход осем децентрализирани агенции са сключили споразумения за седалище с държавите членки домакини. Съответно към момента 29 от общо 33 съществуващи децентрализирани агенции са сключили споразумения за седалище със своите държави членки домакини. Почти половината от тези споразумения са подписани в рамките на 2 години след избора на седалището.

3.2.2. Насоки на Комисията по отношение на споразуменията за седалище

На 10 декември 2013 г. Комисията публикува насоки²⁰ за агенциите и техните държави членки домакини, които да бъдат взети предвид в хода на преговорите за нови споразумения за седалище. Според представената от децентрализираните агенции информация около три четвърти от споразуменията са били изготвени и подписани преди публикуването на насоките на Комисията. Все пак насоките са използвани като база за преговорите за останалата една четвърт.

Тези насоки бяха публикувани също така с оглед на преразглеждането на съществуващите споразумения за седалище. Пет споразумения за седалище са били актуализирани след подписването им, без да се правят сериозни изменения на първоначалните споразумения за седалище.

3.2.3. Естество на разпоредбите в споразуменията за седалище²¹

Що се отнася до аспекти като имунитети, достъп до медицински грижи, влизане и пребиваване, освобождаване от данъци, социалноосигурителни вноски и мита, в повечето от съществуващите споразумения за седалище разпоредбите са сходни.

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

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

²¹ Въз основа на информацията, предоставена от 28 агенции, които са дадоха своя принос към информацията от мрежата от агенции на ЕС.

По отношение на разпоредбите относно **имунитетите** в по-голямата част от споразуменията за седалище е предвидена неприкосновеност на помещенията на агенциите, на техните активи и архиви, третиране на официалните съобщения и документи като дипломатически и съдебен имунитет. Във всеки случай, дори в споразумението за седалище да не са включени такива условия, всички агенции се ползват от условията на Протокола (№ 7) за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз²², тъй като той е приложим във всички държави членки.

Освен това повечето споразумения за седалище съдържат разпоредби, предлагащи **освобождаване от данъци и мита**. При тези условия помещенията, приходите и превозните средства на агенцията, както и доставките на стоки и услуги, са освободени от данъци. Освобождаването от мита се отнася до вещи, предназначени за официално ползване, публикации и превозни средства на агенцията.

Що се отнася до **социалната сигурност и медицинските грижи**, според почти всички споразумения за седалище персоналетът е освободен от задължението за плащане на задължителни вноски в националните системи за социална сигурност. Около половината от тези агенции имат също така достъп до обществени услуги без дискриминация.

Що се отнася до разпоредбите за **влизане и пребиваване**, в повечето споразумения за седалище са предложени разпоредби за улеснено влизане, престой и напускане на територията на държавата членка домакин, бързо издаване на визи, освобождаване от имиграционни ограничения или формалности или специални карти за самоличност.

По отношение на другите условия, касаещи например помещенията на агенцията и училищната инфраструктура, ситуацията се различава съществено за отделните агенции, като по-малко от половината от тях се ползват от такива условия.

Що се отнася до **помещенията на агенциите**, в споразуменията за седалище на малка част от агенциите е предвидена разпоредба, предлагаща подходящо местоположение, безплатно място, всички необходими услуги за агенцията или поддръжка на помещенията.

В споразуменията за седалище само на малка част от агенциите са предвидени разпоредби, предлагащи **училищна инфраструктура** като европейски училища или учебни заведения, сходни с европейските училища. На практика 12 от общо 33 децентрализирани агенции имат достъп до такава училищна инфраструктура.

²² ОВ С 326, 26.10.2012 г., стр. 266.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Децентрализираните агенции на ЕС са ключови фактори в Европейския съюз. Благодарение на техните специализирани експертни познания те спомагат за формулирането на политиките на Съюза и за тяхното прилагане. Тъй като са разположени в различни държави членки, те осигуряват също така по-видимо присъствие на Съюза в публичната сфера. Поради това от съществено значение за функционирането на самия Съюз е да се избират подходящи местоположения и да се осигуряват условията за безпроблемна работа на агенциите.

В рамките на Общия подход през юли 2012 г. Европейският парламент, Съветът и Комисията постигнаха съгласие по различни принципи за по-ефективна и последователна система за агенциите в Съюза, включително за местоположението на техните седалища. Въпреки че Общият подход не засяга вече установената практика за избора на местоположението на седалищата към момента на приемането му, той залага единна рамка за вземането на тези решения. Принципите на рамката обхващат критериите за избор на седалища, времевите параметри на избора и еднообразни условия на домакинството.

От 2012 г. насам обаче не е имало много възможности тези принципи да бъдат изпитани. През този период бяха избрани само четири седалища на агенции, а две от съответните агенции току-що бяха преместени в новите си държави членки домакини. Въз основа на тези малобройни случаи все пак докладът показва, че изборът на местоположение на седалищата е бил воден от обективни съображения, по-специално чрез използването на определените в Общия подход обективни критерии или при отчитане на специфичното естество на функциите на агенцията.

Докладът показва също така, че след избора на местоположението на седалището държавите членки домакини като цяло продължават да се ангажират с дългосрочното гладко функциониране на агенциите и в повечето случаи динамичните им отношения с тях са уредени в споразумения за седалище.

Поради това Комисията счита, че принципите на Общия подход осигуряват добра рамка за процеса на вземане на решения относно седалищата на агенциите и за да се осигури, че държавите членки домакини откликват на специфичните нужди на агенциите.