

Särskild rapport

EU-byråernas framtid – potential för mer flexibilitet och samarbete



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I–VI
Inledning	01–11
EU-byråernas mångfald	01–06
En övergång från efterlevnad till prestation	07–11
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	12–15
Iakttagelser	16–43
Byråernas livscykel saknar flexibilitet	16–43
Kommissionen överväger inte alltid tydligt andra alternativ när den föreslår att en byrå ska inrättas	16–21
De befintliga byråernas relevans och samstämmighet omprövas inte tillräckligt	22–32
Byråer är utsatta för risker i form av otillräckliga personalresurser och finansiella resurser	33–40
Den årliga planeringsprocessen är lång och lämpar sig inte för snabbt ändrade förutsättningar	41–43
Byråernas potential som centrum för expertis och nätverkande utnyttjas inte fullt ut	44–83
Styrelsernas sammansättning möjliggör inte alltid ett effektivt beslutsfattande	44–49
Budgetmyndigheten håller byråerna ansvariga för finans- och efterlevnadsaspekter, men prestation kommer i andra hand	50–53
Byråerna har ökat sin rapportering om prestationsaspekter, men deras bidrag till EU:s politik och EU-samarbetet mäts och förmedlas inte tydligt till medborgarna	54–64
Samarbetet mellan byråer och andra nationella organ, EU-organ och internationella organ fungerar i allmänhet väl, med vissa undantag	65–83
Slutsatser och rekommendationer	84–89

Bilagor

Bilaga I – Lista med de EU-byråer och andra organ som omfattas av den här rapporten

Bilaga II – Lista med kommissionens partner-GD för EU:s byråer och andra organ

Bilaga III – Viktiga uppgifter och resultat från enkäten till intressenter

Bilaga IV – Nyhetsspridning som identifierades vid en analys där stordatateknik användes

Bilaga V – Regelverket för federala byråer i Förenta staterna och Australien

Bilaga VI – Verksamhetsbaserad budgetering, kostnadsberäkning och förvaltning

Bilaga VII – Förteckning över revisionsrättens särskilda rapporter om byråer och andra organ som offentliggjorts 2017–2019

Bilaga VIII – Sammansättningen av budgeten för EU:s byråer och andra organ (2018)

Akronymer och förkortningar

Ordförklaringar

Svar

Svar från Europeiska kommissionen

Svar från EU-byråernas nätverk (EUAN)

Svar från Europeiska arbetsmiljöbyrån (EU-Osha)

Svar från Europeiska stödkontoret för asylfrågor (Easo)

Svar från Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex)

Svar från Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (Efsa)

Svar från Europeiska unionens immaterialrättsmyndighet (EUIPO)

Svar från Gemensamma resolutionsnämnden (SRB)

Granskningsteam

Tidslinje

Sammanfattning

I EU:s decentraliserade byråer och andra organ (EU-byråer) regleras av europeisk förvaltningsrätt och har ställning som egna juridiska personer, vilket innebär att de är fristående från EU:s institutioner. Idag finns det 37 EU-byråer i 23 medlemsstater som arbetar med en mängd olika frågor av intresse för EU-medborgarna. Merparten av dem inrättades mellan 2000 och 2010. Det finns bland annat byråer för flygsäkerhet, livsmedelssäkerhet, yrkesutbildning, jämställdhet, stabilitet i finans- och banksektorerna, miljön, djurskydd, migration och gränskontroll. År 2018 uppgick deras totala årsbudget till 4,0 miljarder euro (vilket motsvarar 2,8 % av EU:s allmänna budget) och de hade tillsammans 8 957 anställda (13,4 % av alla EU-anställda).

II Tidigare har revisionsrätten inriktat sig på enskilda byråers prestationer. Nu gör vi för första gången en övergripande bedömning av de förutsättningar som EU har skapat för att se till att alla byråer på ändamålsenligt sätt levererar politik som gagnar alla medborgare. EU-byråerna kännetecknas av olika styrningsstrukturer, mandat och uppgifter. Olika byråer har skapats för att bemöta olika former av utmaningar. Detta gör det svårt att utvärdera byråernas samlade prestation. Deras gemensamma syfte är dock att tillhandahålla EU-politik och europeiskt samarbete till förmån för EU-medborgarna.

III Anledningen till att vi gjorde den här revisionen var det intresse som Europaparlamentet, Europeiska kommissionen och EU-byråerna själva gett uttryck för. Syftet med rapporten är att inleda en diskussion om EU:s framtida förvaltning av sina byråer med inriktning på prestation. Rapporten bygger på de kunskaper som vi har byggt upp vid våra årliga finansiella revisioner av byråerna och vid tidigare effektivitetsrevisioner av enskilda byråer. Vi kompletterade detta med en omfattande genomgång av centrala dokument från EU:s institutioner och alla byråer, intervjuer med nyckelpersoner vid kommissionen och byråerna, en storskalig enkät till byråernas intressenter, två paneler med experter och intressenter, en analys med användning av stordatateknik om byråernas medienärvaro och en jämförelse mellan EU:s prestationsram för byråer och dem i Förenta staterna och Australien.

IV Vår övergripande revisionsfråga är om kommissionen och byråerna har skapat lämpliga förutsättningar för att se till att EU-byråerna presterar. Vi identifierade två nyckelkriterier som var relevanta för samtliga byråer. Det första kriteriet gäller *flexibilitet i fråga om att tjäna den relevanta EU-politiken och det europeiska samarbetet*, i synnerhet när politiken är brett inriktad och förändras i ett komplext globalt sammanhang. Detta var en av avsikterna med den så kallade "gemensamma

ansatsen” för EU:s decentraliserade byråer som kommissionen, rådet och parlamentet undertecknade 2012, som innehöll krav på att alla byråer regelbundet ska utvärderas. I praktiken har detta dock bara genomförts till viss del och vi såg att flexibiliteten brast i fråga om byråernas struktur, funktionssätt och eventuella avveckling.

V Det andra prestationskriteriet som vi undersökte gällde i vilken utsträckning byråerna fungerade som *centrum för expertis och nätverkande för genomförandet av EU-politik*. För detta krävs välorganiserade styrningsstrukturer och samarbete. Vi fann exempel på onödigt komplexa eller svaga styrformer och konstaterade att prestationsinformationen var mer inriktad på output och aktiviteter än på deras bidrag till genomförandet av politik. Vidare visade revisionen på att bristfälligt samarbete och/eller stöd från medlemsstater, industri, kommissionen eller andra byråer hindrade några byråer från att utföra sitt uppdrag fullt ut.

VI Vi rekommenderar att kommissionen och byråerna

1. ser till att byråernas strukturer är relevanta, samstämmiga och flexibla,
2. gör tilldelningen av resurser mer flexibel,
3. förbättrar styrningen, ansvarsutkrävandet och rapporteringen när det gäller prestation,
4. stärker byråernas roll som centrum för expertis och nätverkande.

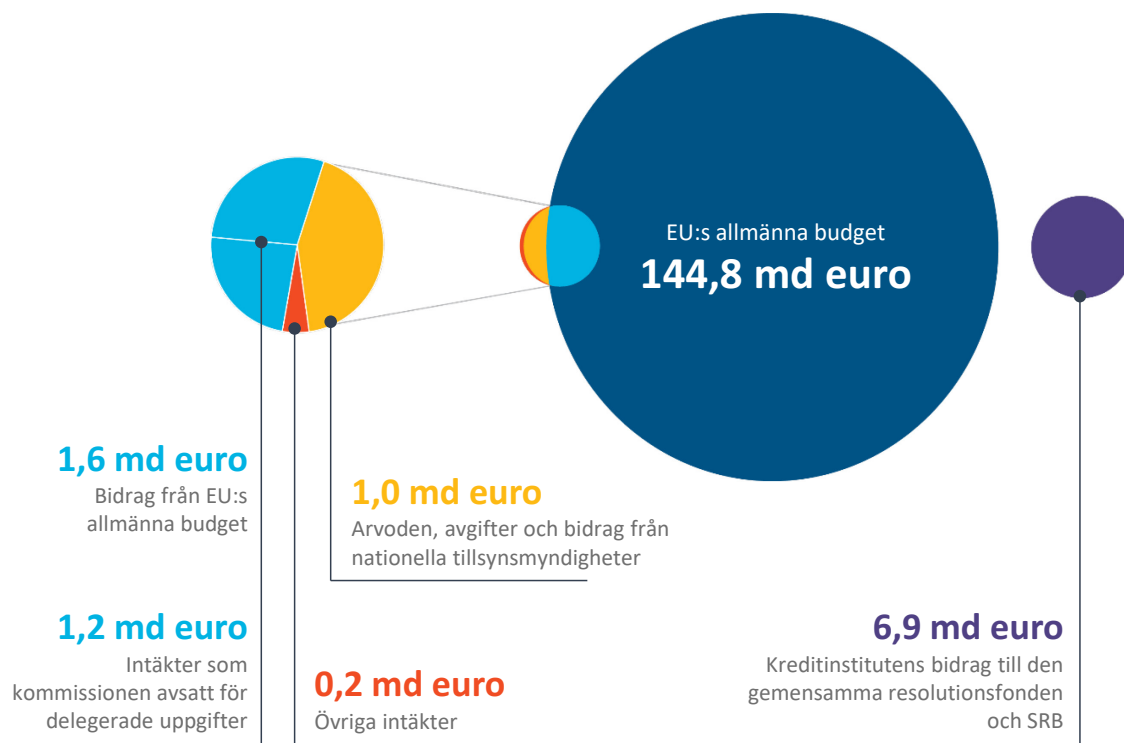
Inledning

EU-byråernas mångfald

01 EU:s decentraliserade byråer och andra organ (EU-byråer) regleras av europeisk förvaltningsrätt och har ställning som egna juridiska personer, vilket innebär att de är fristående från EU:s institutioner. De inrättas genom en sekundärrättsakt. Det finns olika rättsliga typer av byråer: sex genomförandeorgan för kommissionen och 37 decentraliserade EU-byråer. Kommissionens genomförandeorgan agerar som dess förlängda arm och genomför specifika uppgifter för kommissionens räkning. I den här rapporten avser ”byråer” EU:s decentraliserade byråer och andra organ, om inget annat anges.

02 Byråer inrättas av lagstiftaren (rådet och parlamentet) på förslag av kommissionen och på obestämd tid. De leds av en styrelse med bland annat företrädare från både medlemsstaterna och kommissionen. De bidrar till genomförandet av EU:s politik och stöder samarbetet mellan EU och nationella regeringar genom att samla teknisk sakkunskap.

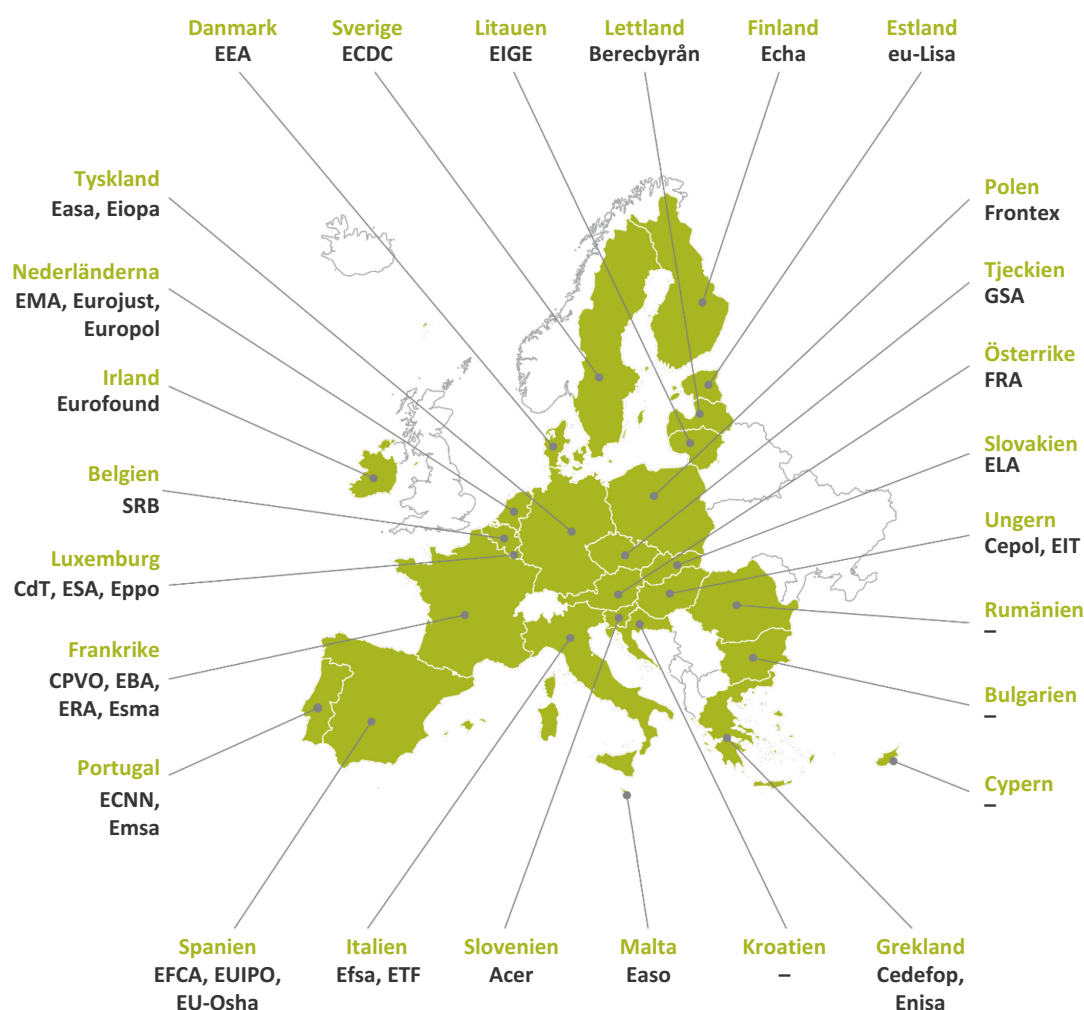
Figur 1 – Hur finansieras EU:s byråer och andra organ?



Källa: EU:s allmänna budget för 2018 och byråernas budgetar för 2018, revisionsrättens sammanställning.

03 För 2018 uppgick den totala budgeten för alla byråer (exklusive SRB) till 4,0 miljarder euro (2,8 % av EU:s allmänna budget för 2018) (se [figur 1](#)). Se [bilaga I](#) för det fullständiga namnet på alla byråer som nämns i rapporten. 2018 års budget för SRB, vars specifika uppdrag är att inrätta en resolutionsfond som finansieras av kreditinstitutioner, var 6,9 miljarder euro (0,1 miljard euro för styrelsens administrativa budget och 6,8 miljarder euro för fonden). År 2018 fanns det byråer i 23 medlemsstater (se [figur 2](#)) med 8 957 anställda¹ (13,4 % av alla anställda vid EU:s institutioner och byråer) (se [figur 3](#)) från alla medlemsstater.

Figur 2 – Var ligger EU:s byråer och andra organ?

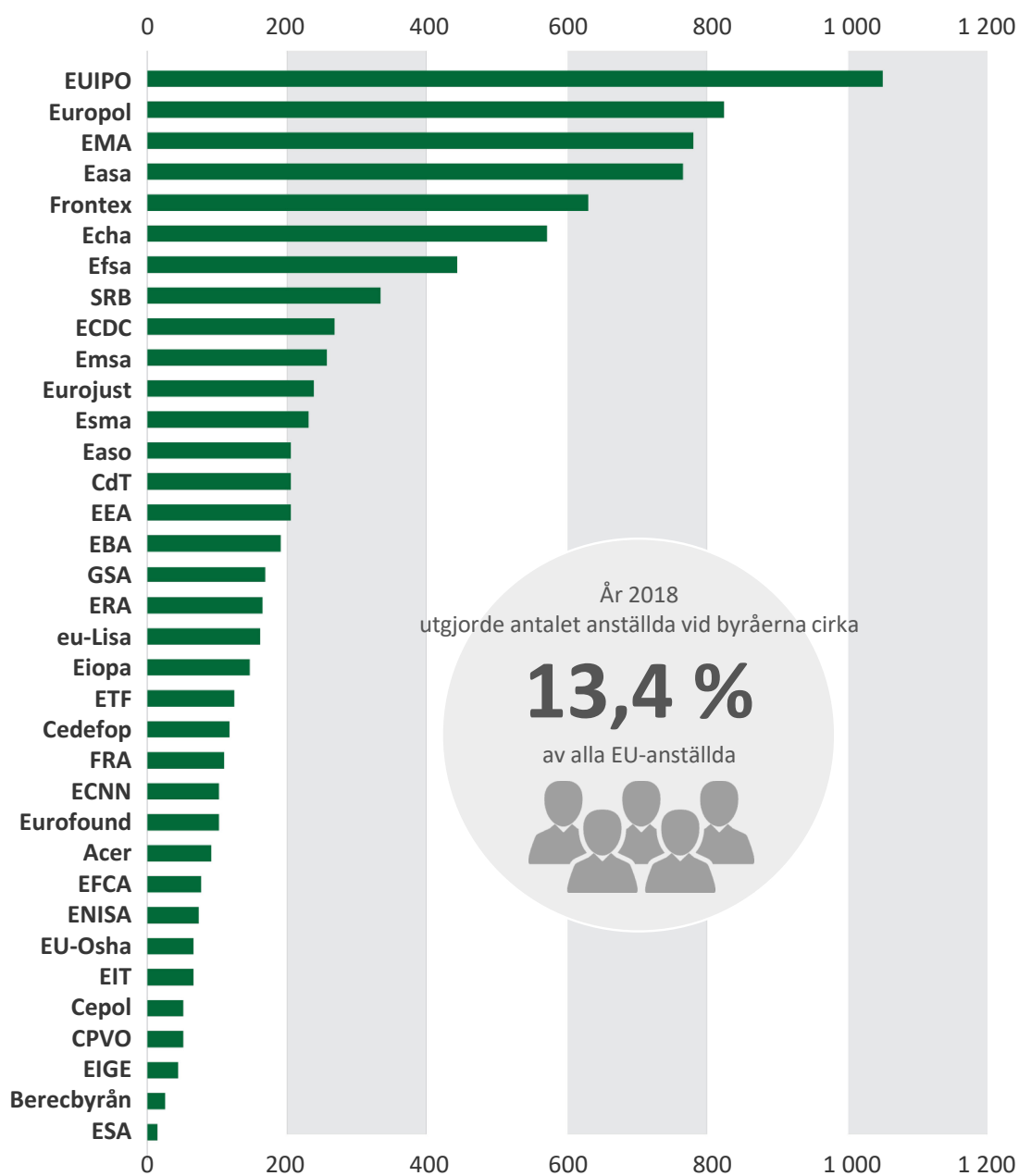


Källa: Revisionsrätten.

¹ Personalen består av tjänstemän, tillfälligt anställda och kontraktsanställda samt utstationerade nationella experter.

Figur 3 – Hur många arbetar för EU:s byråer och andra organ?

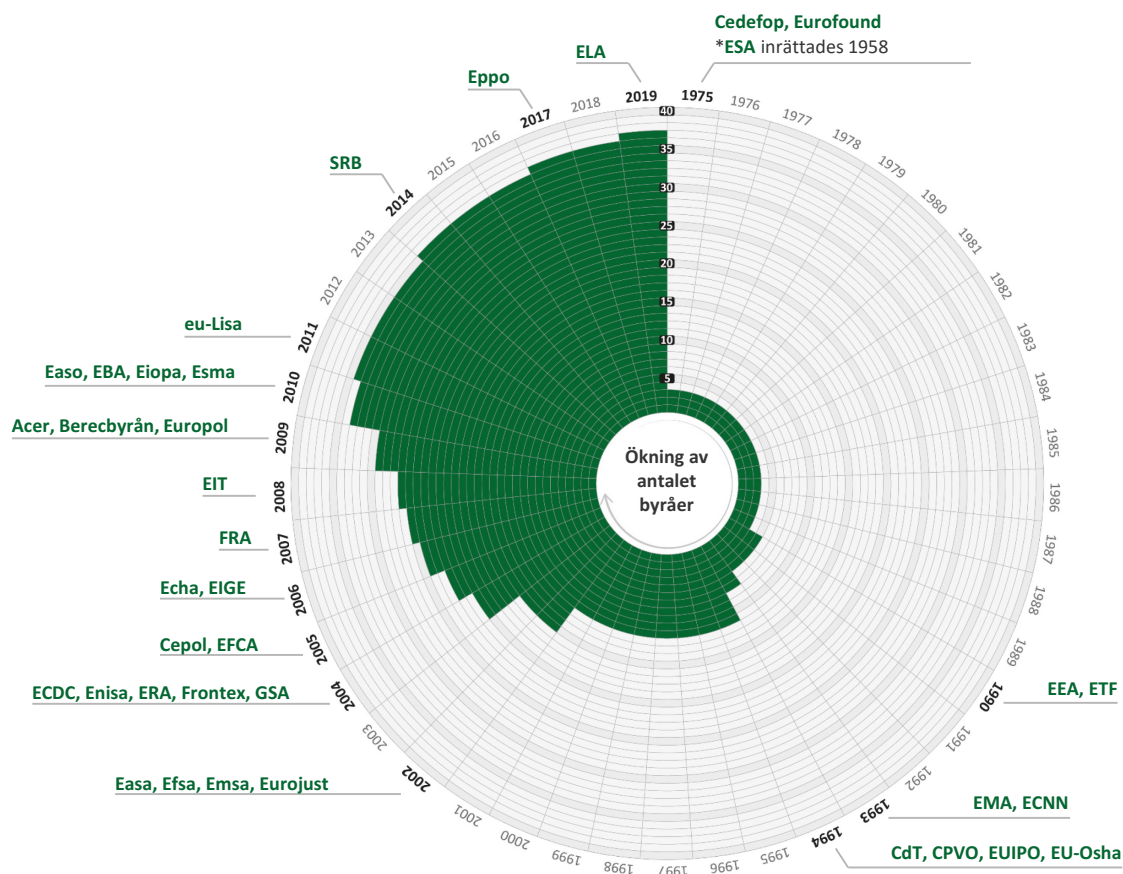
Anställda per byrå



Källa: Revisionsrätten.

04 De första byråerna (Cedefop och Eurofound²) inrättades 1975. Efter det att europeiska enhetsakten trädde i kraft 1987, vars mål var att den inre marknaden skulle vara fullbordad till 1992, inrättades flera nya byråer under 1990-talet. Merparten skapades dock under 2000-talets första tio år (se *figur 4*).

Figur 4 – Hur många EU-byråer och andra organ finns det?



Anm.: Årtalen i figuren anger det år då byråns inrättandeförordning trädde i kraft.

Källa: Revisionsrättens årsrapport om EU:s byråer för budgetåret 2018.

05 Byråer har inrättats när specifika behov uppstått. Många av dem inrättades eller fick ytterligare ansvar som svar på en kris (exempelvis EBA, Eiopa, Esmo och SRB för finanssektorn, Easo och Frontex för migrationsfrågor och gränskontroll samt Emsa och EFCA för sjösäkerhet och fiskerikontroll). De flesta byråerna inrättades som nya organ för att ta över ansvar som tidigare utövats av kommissionen och/eller medlemsstaterna. Kommissionen motiverade detta med att de aktuella uppgifterna var mycket tekniska till sin natur eller med en önskan om effektivitet: ett specialiserat organ kan utföra samma uppgifter på ett mer effektivt eller flexibelt sätt, och kan även

² Av utrymmesskäl använder vi byråernas förkortningar/akronymer. De fullständiga namnen finns i *bilaga I*.

bättre attrahera kompetenta specialister och bygga upp sakkunskap. Några byråer (t.ex. Europol, EBA, Eiopa och Esma) var efterföljare till multinationella organ på europeisk nivå.

06 Byråerna kan grupperas på olika sätt, till exempel efter huvudsakliga uppgifter och ansvarsområden:

1. En första grupp av byråer stöder den inre marknaden och hälso- och miljömålsättningar vid registreringar, intyg och godkännanden på EU-nivå (t.ex. CPVO, Easa, Echa, ERA, EUIPO, Efsa och EMA).
2. En andra grupp, med mandat på områdena säkerhet och rättvisa, har ett mer operativt ansvar och hjälper medlemsstaterna genom att samordna gemensamma aktiviteter (t.ex. Cefop, Easo, Eurojust, Europol och Frontex).
3. En tredje grupp har främst reglerings- och tillsynsansvar (t.ex. Acer, EBA, Eiopa och Esma, som utarbetar tekniska standarder för energi- och finanssektorn och säkerställer att tillsyn utövas på samma sätt i hela EU).
4. En sista grupp arbetar huvudsakligen med forskning, datainsamling och analys i syfte att hjälpa EU-institutionerna och medlemsstaterna att utforma evidensbaserad politik (t.ex. Cedefop, EIGE och FRA).

En övergång från efterlevnad till prestation

07 Varje byrå inrättas genom en enskild och specifik inrättandeakt. Alla byråer bedriver olika verksamheter och har därför olika styrningsmodeller, finansieringskällor, utvärderingskrav etc.

08 År 2012 undertecknade parlamentet, rådet och kommissionen ett gemensamt uttalande om en gemensam ansats för byråer, vilket var ett första steg från en finansierings- och efterlevnadsinriktning till en mer prestationsinriktad form av förvaltning. I den gemensamma ansatsen betonades att byråernas direktörer skulle ha ett tydligare prestationsansvar. Bland annat föreslogs en styrningsstruktur med två nivåer där det förväntas leda till större effektivitet (styrelse och direktion), årliga och fleråriga arbetsprogram, årliga verksamhetsrapporter, prestationsindikatorer för byråer och deras direktörer, införandet av system för verksamhetsbaserad budgetering/förvaltning (ABB/ABM), periodisk extern utvärdering etc.

09 Dessutom har kommissionen tagit fram olika verktyg för att gå vidare med utvecklingen av en prestationsinriktad förvaltnings- och övervakningsram. Här ingår bland annat en rambudgetförordning för byråer (2013, som upphörde att gälla och ersattes 2019), riktlinjer för utarbetandet av samlade programdokument (SPD) där en byrås årliga arbetsprogram kombineras med ett rullande treårigt arbetsprogram, konsoliderade årliga verksamhetsrapporter (2014, ändrade 2020) med kommissionens senaste ram för budget, planering, rapportering, prestation och styrning för decentraliserade byråer samt riktlinjerna och verktygen för bättre lagstiftning (2017).

10 EU-byråernas nätverk (EUAN), som inrättades av byråerna för att göra dem synligare och hitta möjliga synergier, bidrog också till en mer prestationsinriktad kultur. År 2012 inrättade EUAN ett nätverk för prestationsutveckling som aktivt underlättar utbytet av praxis, samarbetet i prestationsfrågor och, i viss mån, tjänstedelning när så är möjligt. Nätverket för prestationsutveckling har tagit fram olika verktyg, såsom en utvärderingshandbok för byråer (2018), en verktygslåda för självbedömning av införandet av en prestations-/resultatbaserad inriktning (2018) och en databas för kritiska prestationsindikatorer (KPI) (pågår).

11 De ovan nämnda prestationsverktygen och -åtgärderna har lett till en ökad harmonisering och samordning mellan det växande antalet byråer, även om de hittills har genomförts i olika grad. Samtidigt har verktygen och åtgärderna även genererat ett överflöd av information om varje enskild byrås aktiviteter och output.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

12 Vår övergripande revisionsfråga är om det finns lämpliga förutsättningar för att säkerställa att byråer presterar. I en tid då EU:s strategiska prioriteringar och knappa resurser anpassas för att ge medborgarna politik som gagnar dem är avsikten med vår rapport att inleda en diskussion om EU:s framtida förvaltning av sina byråers prestationer. Vi har inriktat oss på följande två kriterier:

1. Byråernas strukturer, funktionssätt och eventuella avveckling (dvs. en byrås livscykel) ska präglas av *flexibilitet för att underlätta genomförandet av EU:s politik och fördjupa det europeiska samarbetet*. Detta innebär följande:
 - a) Att överlåta uppgifter till en byrå ska vara det bästa alternativet jämfört med att uppgifterna utförs antingen av kommissionen själv eller (enligt subsidiaritetsprincipen) av medlemsstaterna.
 - b) De befintliga byråernas relevans och samstämmighet ska regelbundet utvärderas i syfte att uppnå möjliga synergier och skalfördelar.
 - c) Byråerna behöver få lämpliga personalresurser och finansiella resurser för att kunna uppfylla sina mandat och utföra alla uppgifter.
 - d) Den planeringsprocess som reglerar varje byrås arbete bör vara tillräckligt flexibel för att de snabbt ska kunna reagera på ändrade förutsättningar.
2. Byråerna bör fullt ut utnyttja sin potential som *centrum för expertis och nätverkande* för att främja kunskapsutbyte, samla medlemsstater för att – när det är möjligt – förverkliga gemensamma intressen och gemensamma politiska mål, och fungera som nätverk för fördjupat samarbete med andra europeiska och internationella partner. För detta krävs det
 - a) en anpassad förvaltningsstruktur,
 - b) lämpliga former för ansvarsutkrävande som även inbegriper intressenter,
 - c) bra kommunikation med intressenter och EU-medborgare,
 - d) ändamålsenligt samarbete med andra privata och offentliga organ på nationell nivå, EU-nivå och internationell nivå.

13 Vi byggde vår uppsättning kriterier på byråernas specifika förordningar, rambudgetförordningen, kommissionens riktlinjer och verktyg för ”bättre lagstiftning”³, det gemensamma uttalandet om en gemensam ansats och ”färdplanen för uppföljning av den gemensamma ansatsen för EU:s decentraliserade byråer”, samt annan vägledning från EU-byråernas nätverk.

14 Revisionen genomfördes mellan mars och september 2019. Den omfattar EU:s decentraliserade byråer och de generaldirektorat (GD) vid kommissionen som fungerar som deras partner (se *bilaga II*). Hänvisningar till kommissionens genomförandeorgan görs endast för jämförelse, när så är lämpligt.

15 Vi samlade in revisionsbevis på följande sätt:

- En genomgång av centrala dokument för alla byråer (grundförordningar, årsrapporter, programplaneringsdokument, utvärderings- och revisionsrapporter, konsekvensbedömningar, protokoll från styrelsemöten, etc.).
- Intervjuer med 250 chefer och nyckelpersonal vid 21 byråer och 10 generaldirektorat vid kommissionen som fungerar som partner för 32 byråer.
- En enkät till 2 500 av byråernas intressenter (se *bilaga III*), inbegripet styrelseledamöter, tjänstemän i medlemsstaterna, företrädare för bransch- och konsumentorganisationer, icke-statliga organisationer och akademiker. Förteckningen över intressenter fick vi av byråerna, men vi gjorde det slutliga urvalet och såg till att alla viktiga intressentgrupper var representerade. Vi fick 1 000 svar.
- En analys med användning av stordatateknik om byråernas medienärvaro som fångades upp av Europe Media Monitor (EMM) mellan januari 2018 och juli 2019 (se *bilaga IV*). Datasetet innehöll över 200 000 nyhetsartiklar där byråer nämndes från över 5 000 olika nyhetskällor i över 160 länder.
- Två rundabordsdiskussioner med akademiker och yrkesverksamma från kommissionen, rådet och parlamentet. Diskussionerna ägde rum i juni och september 2019. En öppen inbjudan skickades till över 40 akademiker och yrkesverksamma med förvaltningserfarenhet av eller publikationer om EU-byråer, varav 15 deltog i diskussionerna. GD Budget deltog också i den första diskussionen som observatör.

³ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, (SWD(2017) 350).

Iakttagelser

Byråernas livscykel saknar flexibilitet

Kommissionen överväger inte alltid tydligt andra alternativ när den föreslår att en byrå ska inrättas

16 Innan kommissionen inrättar en ny byrå bör den bedöma om det är det bästa alternativet jämfört med att exempelvis själv utföra uppgifterna, lösa dem genom mellanstatligt samarbete, lägga ut dem på entreprenad till privata enheter eller anpassa uppdraget för en befintlig byrå. Det bästa alternativet ska motsvara behoven.

17 Enligt kommissionens politik för "bättre lagstiftning"⁴ ska det göras en konsekvensbedömning av initiativ som sannolikt kommer att få en betydande ekonomisk, miljömässig eller social påverkan (se [ruta 1](#)). Innan den föreslår att en ny byrå ska inrättas bör kommissionen visa mervärdet hos det valet med hjälp av en konsekvensbedömning. Kommissionens nämnd för lagstiftningskontroll granskar noga kvaliteten på utkast till konsekvensbedömningar, och i princip krävs det ett positivt yttrande från nämnden innan ett initiativ läggs fram för godkännande av kommissionskollegiet.

⁴ Europeiska kommissionen, *Styrelseformerna i EU - Vitbok*, KOM(2001) 428 slutlig, och riktlinjerna för bättre lagstiftning, 2015.

Ruta 1

Konsekvensbedömningen ska ge svar på följande frågor:

1. Vad är problemet och varför är det ett problem?
2. Varför bör EU agera?
3. Vad ska åstadkommas?
4. Vilka är alternativen för att uppnå målen?
5. Vilka är deras ekonomiska, sociala och miljömässiga effekter och vem kommer att påverkas?
6. Vad visar en jämförelse av de olika alternativen (ändamålsenlighet, effektivitet och samstämmighet)?
7. Hur kommer övervakningen och senare efterhandsbedömningar att organiseras?

Källa: Europeiska kommissionen, riktlinjer för bättre lagstiftning.

18 Sedan 2004 har en konsekvensbedömning bifogats till kommissionens alla förslag om nya byråer eller andra organ, även för de senaste, Eppo (2017) och ELA (2018). Nämnden för lagstiftningskontroll lämnade ett positivt yttrande om Eppo och ansåg att byrån behövdes och hade fått tydliga mål och uppgifter. Samma nämnd hade dock reserverat sig i sitt positiva yttrande över konsekvensbedömningen om ELA eftersom den inte tydligt behandlade samstämmigheten mellan ELA och de övriga byråerna som lyder under GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering (Cedefop, Eurofound, EU-Osha och ELA), där en överlappning redan har identifierats vid en aktuell extern utvärdering⁵.

19 Skapandet av SRB föregicks 2012 av en konsekvensbedömning av direktivet om återhämning och resolution av banker. I bedömningen föreslogs att resolutionskollegier skulle inrättas med stöd från EBA. Men i slutändan skapades en ny byrå som dels skulle se till att den gemensamma resolutionsmekanismen fungerar ändamålsenligt och konsekvent, dels förvalta den gemensamma resolutionsfonden.

⁵ Europeiska kommissionen, *Evaluation of the EU agencies under the remit of DG Employment: Eurofound, Cedefop, ETF and EU-OSHA*, mars 2018.

20 Behovet av det oberoende och de komplexa styrformer som kännetecknar en byrå är inte alltid uppenbart. Särskilt GSA har i praktiken mycket begränsat oberoende eftersom dess huvuduppgift är att utnyttja Galileos globala system för satellitnavigering genom ett delegeringsavtal med kommissionen (90 % av byråns budget). I flera enkätsvar underströks att GSA:s styrelse därigenom har begränsade beslutsbefogenheter. GSA genomför delegeringsavtalet via ett antal komplexa kontrakt med industripartner och offentliga enheter.

21 Slutligen fann vi exempel på att det politiska beslutet att inrätta en ny byrå hade fattats redan innan kommissionens förslag och konsekvensbedömningen lades fram: FRA, Easo och ELA.

De befintliga byråernas relevans och samstämmighet omprövas inte tillräckligt

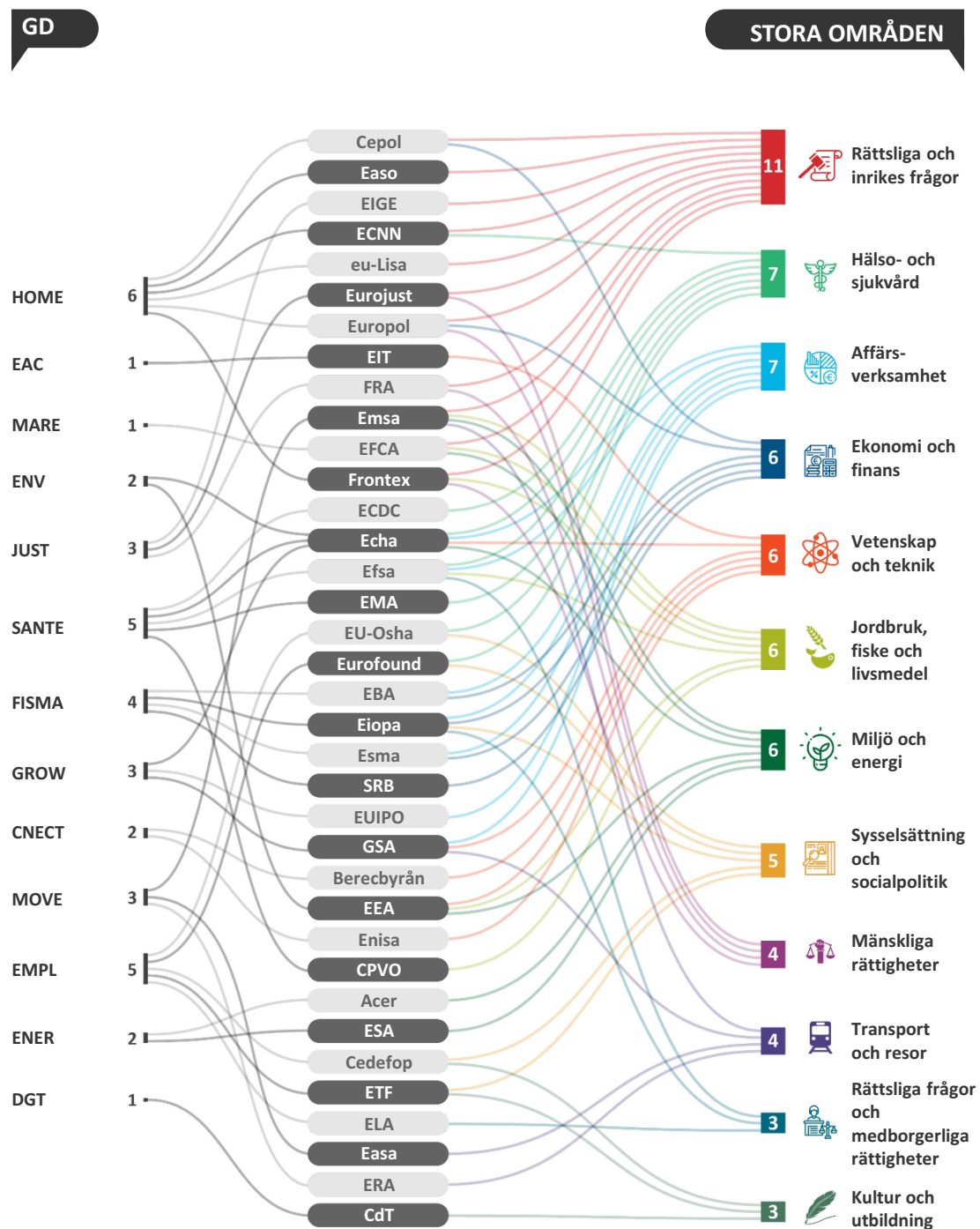
22 Den logiska grunden för en byrå behöver omprövas i olika skeden av dess existens för att kontrollera om den fortfarande behövs (relevans) och om dess åtgärder är samstämmiga med de åtgärder som vidtas av övriga byråer och deras partner-GD.

Figur 5 illustrerar de många kopplingarna mellan byråer och generaldirektorat.

Omprovningen kan ske på olika sätt:

1. Genom en oberoende utvärdering av byråns prestation.
2. Som en del av en bredare kontroll av ändamålsenligheten för hela politikområdet (se punkt [27](#)).
3. Genom en ny konsekvensbedömning när en byrås inrättandeförordning omarbetas eller den får nya uppgifter genom en separat förordning.

Figur 5 – EU-byråer och andra organ, partner-GD och områden



Anm.: GD DEFIS är GSA:s partner-GD sedan den 1 januari 2020.

Källa: Revisionsrätten, sammanställda uppgifter baserat på klassificeringen på kommissionens webbplats.

23 Enligt den gemensamma ansatsen bör de rättsakter som ligger till grund för byråernas inrättande innehålla antingen en "tidsfristklausul" eller en "översynsklausul" som ger kommissionen mandat att föreslå att förordningen ändras eller dras tillbaka när den bedömer att byrån inte längre behövs med hänsyn till dess tilldelade mål (se [ruta 2](#)). Sju år efter det gemensamma uttalandet om en gemensam ansats hade endast sju av 37 byråer en tidsfristklausul och 13 en översynsklausul i sina inrättandeförordningar.

Ruta 2

Gemensam ansats om inrättande och avveckling av en byrå

I punkterna 2–5 i det gemensamma uttalandet anges följande:

1. "Ett beslut om att inrätta en ny byrå bör grunda sig på en objektiv konsekvensbedömning av alla relevanta alternativ".
2. "De rättsakter som ligger till grund för byråernas inrättande bör innehålla antingen en tidsfristklausul eller en översynsklausul".
3. "Allmänna och objektiva kriterier bör användas för att bedöma såväl möjligheten att avveckla byråer som att slå samman dem.
 - Sammanslagning bör övervägas i de fall då byråernas respektive uppgifter överlappar varandra, där synergier kan övervägas eller när byråer vore mer effektiva om de ingick i en större struktur.
 - Avveckling av en byrå kan vara en lösning för lågpresterande byråer såvida inte byrån fortfarande utgör det mest relevanta strategiska alternativet, ett fall då byrån ifråga bör reformeras".

24 Inrättandeförordningarna för 13 byråer omarbetades mellan 2015 och 2019, men endast för fem förslag gjordes en konsekvensbedömning (Berecbyrå, Cepol, Easa, Enisa och ERA). I samtliga fem fall lämnade nämnden för lagstiftningskontroll till slut ett positivt yttrande, dock med en eller flera reservationer. Tre andra förslag byggde på en annan nyligen gjord konsekvensbedömning eller kontroll av ändamålsenligheten (Acer, EFCA och Efsa). De fem återstående förslagen byggde inte på någon konsekvensbedömning: fyra förslag ansågs utgöra tekniska ändringar (Cedefop, Eurofound, EU-Osha och Eurojust) och ett ansågs vara brådskande (Frontex), vilket innebar att tiden inte räckte för en konsekvensbedömning.

25 Inrättandeförordningarna för tre byråer som lyder under GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering (Cedefop, Eurofound och EU-Osha) omarbetades nyligen. I samtliga fall lade kommissionen fram ändringsförslagen innan den hade fått slutrapporten från en gemensam utvärdering av byråerna. Trots att parlamentet kritiserade bristen på konkreta förslag för att slå samman eller samlokalisera byråer som sysslar med närbesläktade politikområden antog lagstiftaren omarbetningarna. Även en ny byrå (ELA) inrättades rättsligt 2019.

26 Ingen av byråerna har under åren stängts, slagits samman eller väsentligt ändrat inriktning, med undantag för Europeiska byrån för återuppbyggnad som inrättades 1999 och avvecklades 2008. Under de senaste tio åren har kommissionen vid två tillfällen föreslagit att byråer ska slås samman av samstämmighetsrelaterade orsaker, men inte lyckats få parlamentets godkännande (se [ruta 3](#)). Situationen när det gäller EU-byråerna står i skarp kontrast till situationen när det gäller kommissionens genomförandeorgan. När kommissionen anser att ett genomförandeorgan inte längre är motiverat med hänsyn till god ekonomisk förvaltning kan den besluta att avskaffa det. Tidigare har kommissionen ibland omfördelat genomförandeorganens ansvarsområden, senast 2013.

Ruta 3

Parlamentet avisade kommissionens förslag att integrera Berecbyrån med Enisa och slå samman Cepol med Europol

I konsekvensbedömningen som åtföljde kommissionens förslag från 2007 om en myndighet för marknaden för elektronisk kommunikation (som 2009 blev Berecbyrån) föreslogs att Enisa skulle slås samman med den nya myndigheten, men lagstiftaren föreslog i stället att ett nytt separat organ skulle inrättas och existera parallellt med Enisa.

Cepol tillhandahåller nätbaserad utbildning och klassrumsundervisning för poliser och är nära knuten till Europol, EU:s byrå för samarbete inom brottsbekämpning. Kommissionen presenterade 2013 ett lagstiftningspaket, som byggde på en konsekvensbedömning, där den föreslog att Europol och Cepol skulle slås samman av effektivitetsskäl. Parlamentet avisade förslaget.

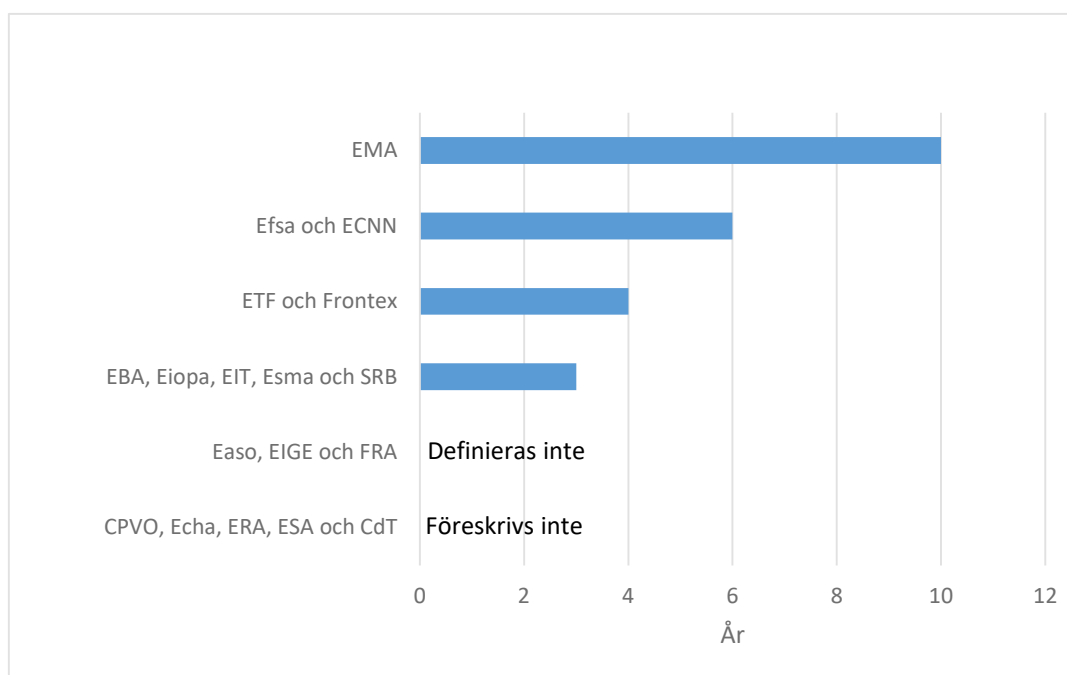
27 Ibland bedöms en EU-byrås verksamhet även inom ramen för en bredare ändamålsenlighetskontroll av hela politikområdet. Mellan 2014 och 2019 gjorde kommissionen flera ändamålsenlighetskontroller av områden såsom kemikalier, fiskerikontroller och allmän livsmedelslagstiftning. Det ledde till att EFCA:s inrättandeförordning kodifierades och att Efsas inrättandeförordning ändrades.

28 Enligt den gemensamma ansatsen bör varje EU-byrå utvärderas vart femte år. Kommissionen har ansvaret för att organisera utvärderingen och i samband med varannan utvärdering bör tidsfristklausulen eller översynsklausulen tillämpas.

29 Flera byråers inrättandeförordningar har ännu inte anpassats till den gemensamma ansatsen (se [figur 6](#)).

- Inrättandeförordningarna för CPVO och CdT anger inget krav på utvärdering, medan de senaste omarbetningarna av förordningarna om Acer, ERA, EUIPO och Europol föreskriver att de ska utvärderas för första gången 2020 (ERA), 2021 (EUIPO), 2022 (Europol) och 2024 (Acer).
- Trots att det i den gemensamma ansatsen krävs en utvärdering vart femte år, varierar utvärderingsfrekvensen från tre år (SRB) till tio år (EMA). I några fall (EIGE, Easo och FRA) bestämmer styrelsen utvärderingsfrekvensen. FRA:s styrelse har beslutat att byrån ska utvärderas vart femte år. År 2019 bestämde EIGE:s styrelse att skjuta upp den planerade utvärderingen med två år och i stället använda den motsvarande budgeten till annat.
- Några byråer (EIGE och FRA) eller deras styrelser (Easo, ECDC och EFCA) organiserar fortfarande egna utvärderingar, i stället för att låta kommissionen styra dem såsom föreskrivs i den gemensamma ansatsen.

Figur 6 – EU:s byråer och andra organ där frekvensen för externa utvärderingar inte är fem år



Källa: Revisionsrätten.

30 Ibland används planer på att ändra en byrås mandat som motivering för att senarelägga en utvärdering, minska dess omfattning eller helt enkelt ersätta den med en konsekvensbedömning gjord av kommissionen. Till exempel begränsade Easa sin utvärdering 2018 till att omfatta endast planeringsprocessen med motiveringen att kommissionens ändring av dess inrättandeförordning inbegrep en konsekvensbedömning, trots att en fullständig utvärdering tydligt föreskrivs i inrättandeförordningen.

31 Med undantag för byråerna som lyder under GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering och de europeiska tillsynsmyndigheterna utvärderas varje byrås prestation separat. När flera byråer arbetar inom samma politikområde skulle man alternativt kunna göra övergripande prestationsutvärderingar (eller ändamålsenlighetskontroller) för att bedöma samstämmigheten och relevansen när det gäller deras åtgärder och deras bidrag till genomförandet av politiken. USA och Australien tillämpar detta arbetssätt (se [bilaga V](#)).

32 På forskningsområdet har kommissionen aldrig gjort en heltäckande bedömning av EIT:s samstämmighet med de genomförandeorgan som är verksamma inom Horisont 2020 och delar ut forskningsbidrag. Genomförandeorganen utvärderas separat och oftare (vart tredje år).

Byråer är utsatta för risker i form av otillräckliga personalresurser och finansiella resurser

33 Lämpliga resurser i fråga om personal och finansiering är en förutsättning för att en enhet ska kunna uppnå sina mål. De flesta byråerna finansieras i första hand från EU-budgeten. Åtta byråer (EUIPO, CPVO, CdT, EMA, Easa, Echa, Esma och, sedan 2019, ERA) finansieras helt eller delvis av avgifter eller priser som tas ut för de tjänster de tillhandahåller. SRB finansieras helt av bidrag från branschen, medan EBA, Eiopa och Esma delvis finansieras av bidrag från behöriga nationella myndigheter. I [ruta 4](#) förklaras beslutsprocessen för byråernas årsbudgetar och tjänsteförteckningar.

Ruta 4

Byråernas budgetar och tjänsteförteckningar

- För alla byråer utom de tre helt självfinansierade (EUIPO, CPVO och SRB) gäller följande:

Kommissionens bidrag till byrån är en del av EU:s allmänna budget och föreslås därför av kommissionen och antas av budgetmyndigheten (Europaparlamentet och rådet). Även det kommande årets tjänsteförteckning för varje byrå föreslås av kommissionen och antas av budgetmyndigheten (dvs. Europaparlamentet och rådet).

Både byråns budget (inkomst- och utgiftsberäkning) och tjänsteförteckning antas dessutom av varje byrås styrelse (eller dess motsvarighet).

- Budgetarna och tjänsteförteckningarna för de tre helt självfinansierade byråerna godkänns av respektive byrås styrelse (eller dess motsvarighet) eller budgetkommitté, på förslag av den verkställande direktören eller ordföranden.

34 Under det senaste årtiondet har många byråer fått ytterligare uppgifter av lagstiftaren eller kommissionen genom ett antal olika instrument:

- Deras inrättandeförordningar har ändrats.
- Ny lagstiftning har antagits (t.ex. Acer, Echa, EMA, eu-Lisa och Frontex).
- Byrån har ingått servicenivåavtal eller delegeringsavtal med kommissionen (EEA, Frontex, Europol, Easo, etc.).

35 Vi konstaterade att när kommissionen ger byråer nya uppgifter brukar den bara ge dem begränsade ytterligare personalresurser. Detta gäller inte Frontex, och i mindre utsträckning Easo, som är verksamma inom prioriterade områden. Dessutom slöts 2013 ett interinstitutionellt avtal som innebar en generell minskning på 5 % under fem år av personalen vid alla EU-institutioner och EU-byråer. Eftersom nyinrättade byråer inte påverkades och de befintliga byråerna beviljades nya tjänster för ytterligare uppgifter, ökade ändå det totala antalet tjänster vid byråerna med 13,7 % mellan 2013 och 2017⁶.

⁶ Revisionsrättens snabbanalys av genomförandet av minskningen av antalet tjänster med 5 %, 2017.

36 Inkomsterna för merparten av de delvis självfinansierade byråerna (EMA, Easa, etc.) växer vanligen i takt med deras arbetsbelastning, men antalet anställda kontrolleras av kommissionen och utvecklas inte nödvändigtvis på samma sätt. Till exempel ökade EMA:s avgiftsrelaterade arbetsbelastning med 31 % från 2014 till 2018, men antalet anställda minskade⁷. Echa ställs inför speciella utmaningar eftersom byrån inte har återkommande inkomster och avgiftsinkomsterna är svåra att förutse.

37 Även när det finns tillgängliga tjänster har flera byråer haft problem med att rekrytera och behålla personal. Frontex fick nyligen ett stort antal nya tjänster, men har haft svårt att rekrytera nödvändig personal och andelen vakanser var rekordhög 2018 och 2019. Easo har alltid haft svårt att attrahera personal och har alltid en hög andel vakanser. GSA har problem med att rekrytera personal som har den tekniska kompetens som krävs. Lägre ersättningspaket i vissa medlemsstater är ett särskilt hinder för rekrytering.

38 Vår enkät till intressenter visade att det fanns en tydlig koppling mellan lämpliga resurser och byråernas prestation. Närmare hälften av respondenterna höll inte med om påståendet att "byrån har tillräckliga personalresurser", men vi noterade att det var stora skillnader mellan byråerna. Mer än 75 % av Acers och Enisas intressenter höll inte/inte alls med, jämfört med 25 % av SRB:s, EUIPO:s, Frontex och EFCA:s intressenter. Även om en majoritet av respondenterna anser att de flesta byråerna uppfyllde sitt mandat, gick åsikterna tydligt isär för fyra byråer som vi konstaterade hade resursbrist (Acer och Enisa) eller rekryteringssvårigheter (Easo och Frontex) (se de detaljerade enkätresultaten i [bilaga III](#)).

39 För att kompensera för bristen på tjänster eller nationella experter lägger byråerna allt oftare ut kärnverksamhet till privata uppdragstagare som de sedan kan bli beroende av. Sammantaget sysselsatte byråerna omkring 1 500 it-konsulter och inhyrd personal 2018. Det innebär en risk om det finns för få kvalificerade anställda som kan övervaka uppdragstagarnas arbete. Exempel på detta är Easo, eu-Lisa, EMA och GSA. Med tanke på den komplexa rättsliga ramen för användning av extern personal, som i viss mån varierar mellan medlemsstaterna, föreligger även risker i form av rättstvister och skadat anseende. Vi noterade sådana risker för Berecbyrån, CPVO, Easo, Esma, EUIPO, EBA, Eiopa, EIGE, ECNN och SRB⁸.

⁷ EMA, konsoliderad årlig verksamhetsrapport för 2018, upplysning av särskild betydelse.

⁸ Se även revisionsrättens årsrapport om byråer för 2018.

Ruta 5

Exempel på byråer som är beroende av externa uppdragstagare för kritiska funktioner

Easo är beroende av samarbetet med medlemsstater och utstationeringen av nationella experter. Eftersom få nationella experter ställs till förfogande var 43 % av alla experter som arbetade i Grekland 2018 inhyrd personal, och 59 % av dem som arbetade i Italien.

eu-Lisa lägger ut större delen av arbetet med känsliga it-projekt som är en del av kärnverksamheten på entreprenad till ett begränsat antal uppdragstagare.

EMA fick av parlamentet och rådet i uppdrag att genomföra två nya förordningar som krävde att två Europatäckande it-system utvecklades och infördes. Eftersom det saknades interna experter använde byrån konsulter och hade därför inte full kontroll över projektets utveckling och genomförande.

Efter en inbjudan till en konkurrensutsatt dialog 2016 tilldelade GSA kontraktet för Galileos drift och tjänster till samma privata samriskföretag som haft kontraktet sedan 2010 enligt en överenskommelse med Europeiska rymdorganisationen. Det nuvarande kontraktet skulle kunna löpa ända till 2026.

40 Under senare år har styrelserna för några byråer lyft fram riskerna med begränsade resurser. Till exempel rapporterade Europols styrelse 2019 att den uppskattade årsbudgeten på 123,7 miljoner euro per år fram till 2027 inte räcker för att Europol ska kunna utföra sitt uppdrag fullt ut, i synnerhet inte nödvändiga utvecklingar av informationsförvaltningen och tillhållandet av fortsatt operativt stöd av hög kvalitet till medlemsstater⁹. Andra exempel är Acer, EEA och EMA (se [ruta 6](#)).

⁹ Analys och bedömning av Europols konsoliderade årliga verksamhetsrapport för 2018.

Ruta 6

Resursbrister vid Acer gjorde att dess mandat tolkades restriktivt

I sin konsoliderade årliga verksamhetsrapport för 2018 offentliggjorde Acer en lång lista över uppgifter som hade prioriterats ned på grund av personalbrist. Byrån underströk att den hade för lite marknadsövervakningspersonal för att kunna utföra sitt uppdrag korrekt (i synnerhet övervakningen av grossistmarknaden i enlighet med Remit-förordningen).

Vår enkät till intressenter bekräftade att Acer hade sänkt ribban för sin övervakning av energimarknader.

Den årliga planeringsprocessen är lång och lämpar sig inte för snabbt ändrade förutsättningar

41 I enlighet med kommissionens instruktioner utarbetar byråerna varje år samlade programdokument, där ett årligt arbetsprogram kombineras med en treårig rullande plan. Byråns verkställande direktör ansvarar för utarbetandet av det samlade programdokumentet som antas av styrelsen, med beaktande av kommissionens kommentarer. Dessutom gör många byråer fortfarande en strategisk plan för en längre period (ofta på fem år), vilket krävs enligt deras grundförordning.

Ruta 7

Frontex har återkommande ett lågt genomförande av budgeten för återvändandeinsatser

Över 10 % av Frontex budget är öronmärkt till återvändandeinsatser för migranter (53,8 miljoner euro 2018). Från 2016 till 2018 var den planerade budgeten konsekvent högre än vad som krävdes. Antalet faktiska återvändanden (200 000) har hela tiden släpat efter antalet återvändandebeslut. Medlemsstaterna kan också välja att genomföra återvändanden på nationell nivå med ekonomiskt stöd från Asyl-, migrations- och integrationsfonden (AMIF), som förvaltas av Frontex partner-GD HOME.

Skillnaden mellan Frontex totala ursprungliga budget och de faktiska utgifterna var 10,3 % år 2016, 8,9 % år 2017 och 11,3 % år 2018.

42 Den årliga planeringscykeln som leder fram till att det samlade programdokumentet antas är mycket lång, eftersom den första versionen utarbetas ungefär 18 månader innan planeringsperioden börjar. Att behöva planera sin budget och sina insatser så långt i förväg innebär en särskilt stor utmaning för byråer som arbetar i en mycket föränderlig miljö (såsom Easo, Frontex och SRB) (*ruta 7*). Några andra byråer (som eu-Lisa) har liknade problem på grund av rättsosäkerheten när de får ytterligare uppgifter genom ny lagstiftning (*ruta 8*). Även bortsett från de här specifika exemplen skulle alla byråer tjäna på en kortare planeringscykel.

Ruta 8

eu-Lisa: en fallstudie om utmaningarna för en ny byrå

År 2011 inrättades eu-Lisa och fick ansvaret för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa. Under åren därefter har eu-Lisa tilldelats ansvaret för allt fler storskaliga it-system för att synergier mellan de olika systemen ska utnyttjas.

Eftersom förordningarna anger korta tidsfrister för att systemen ska bli operativa behöver eu-Lisa inleda förberedelserna långt innan förordningarna antas. Men eftersom antagandet ofta försenas har vissa budgetar gjorts tillgängliga redan innan den tillhörande rättsliga grunden är klar. Detta försvårar eu-Lisas planering, särskilt som kommissionen kräver att alla byråer ska lämna sina utkast till samlade programdokument i januari året innan planeringsperioden börjar, och gör det nödvändigt med kreativa budgetlösningar.

43 De årliga och fleråriga planerings- och budgetcyklerna utgår vanligen från föregående års uppgifter, budget och resurser. Normalt har det endast gjorts en begränsad omprövning av de årliga behoven och potentiella besparingarna. Byråerna har inte behövt lämna nya, detaljerade motiveringar till de resurser som krävs för varje planerad aktivitet. Kommissionen förväntar sig att användningen av samlade programdokument i enlighet med den nya rambudgetförordningen och ett tillhörande meddelande från kommissionen från april 2020 ska göra att ändrade behov utvärderas grundligare. Utvärderingen bör även bidra till behovsbedömningen (ökade/minskade och/eller omfördelade resurser) inför en framtida flerårig budgetram. Eftersom den senaste utvecklingen delvis ägde rum när vi hade avslutat granskningsarbetet och den troliga effekten inte kommer att märkas förrän från 2021 och framåt, har vi inte bedömt om den nya ramen redan har förbättrat och stärkt bedömningen av byråernas årliga budgetbehov.

Byråernas potential som centrum för expertis och nätverkande utnyttjas inte fullt ut

Styrelsernas sammansättning möjliggör inte alltid ett effektivt beslutsfattande

44 Genomförandeorgan leds av en mindre styrkommitté, vanligen bestående av fem ledamöter som företräder kommissionens generaldirektorat. Byråernas styrelser däremot har många ledamöter som företräder olika intressen – ofta bland annat medlemsstaternas, kommissionens, civilsamhällets och industrins. Syftet med den mer komplexa styrningsstrukturen är att samla olika intressen så att man kan enas om en gemensam "EU"-lösning. Byråer skulle därför kunna fungera som centrum för expertis och nätverkande.

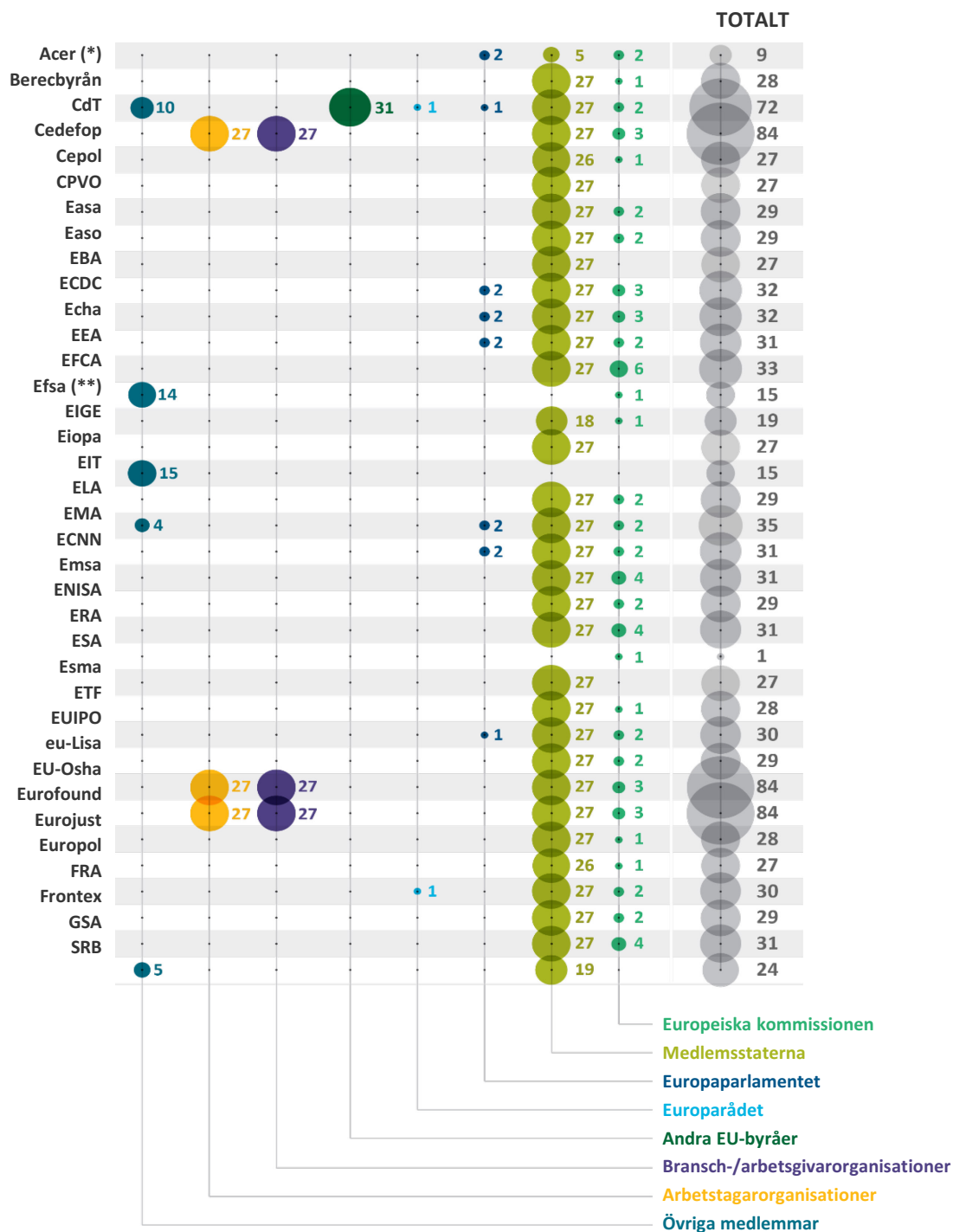
45 En byrås styrelse är dess högsta interna styrorgan (även om beteckningen kan variera från en byrå till en annan – "tillsynsstyrelse", "administrativ kommitté", etc.). Den har en tillsynsroll och det övergripande ansvaret för strategi-, budget- och planeringsfrågor, tillsättandet av en verkställande direktör och övervakningen av byråns prestation.

46 Medlemsstaterna kan ha stort inflytande över en byrås strategi och insatser eftersom de har majoritet i styrelsen. Särskilt om operativa och politiska behov gör att medlemsstaterna behöver ha nära samarbete på politiskt känsliga områden kan rådet föredra att överföra befogenheter till en EU-byrå i stället för till kommissionen. De ledamöter som företräder medlemsstaterna i styrelserna är inte behöriga att göra åtaganden för sin regerings räkning och kan därför inte garantera att deras medlemsstat samarbetar när de beslut som byråerna fattar ska genomföras (se även punkterna [71–74](#)).

47 De flesta byråer har en styrelse bestående av en företrädare per medlemsstat plus en eller flera ledamöter från kommissionen. Sju styrelser har även röstberättigade ledamöter som utses av parlamentet: Acer, ECDC, Echa, EEA, EMA, ECNN och EUIPO.

48 De flesta styrelserna har därför 30–35 ledamöter, vilket visas i *figur 7*. De byråer som lyder under GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering (Cedefop, Eurofound och EU-Osha) har företrädare från tre håll – varje medlemsstat skickar en företrädare för en arbetsgivarorganisation, en för en arbetstagarorganisation och en för regeringen. Deras och CdT:s styrelser har upp till 90 ledamöter, vilket gör det svårt att fatta beslut och innebär stora administrativa kostnader. EIGE, EIT och (till 2021) Efsa har färre ledamöter i sina styrelser. Enskilda styrelseledamöters engagemang i de flesta byråer varierar också betydligt.

Figur 7 – Röstberättigade ledamöter i styrelser



(*) Acers styrelse.

(**) Efsa. Den nya styrelsen (2021) kommer att ha 35 medlemmar med rösträtt som företrädare medlemsstater (27), Europeiska kommissionen (2), Europaparlamentet (2), konsumentorganisationer (1), icke-statliga miljöorganisationer (1), jordbruksorganisationer (1) och branschorganisationer (1).

Källa: Revisionsrätten.

49 I tidigare särskilda rapporter¹⁰ har vi påpekat att även om sammansättningen av styrelserna garanterar att nationella synpunkter beaktas, kan den även hindra ett EU-omfattande perspektiv när byråerna fattar beslut (*ruta 9*). I praktiken går emellertid kommissionens inflytande långt utöver dess rösträtt eftersom den ansvarar för att lägga fram förslagen om alla byråernas budgetar och tjänsteförteckningar, utom för dem som helt finansieras av avgifter.

Ruta 9

Tillsynsstyrelserna för EBA, Eiopa och Esma

Det högsta beslutsfattande organet för de tre europeiska tillsynsmyndigheterna är tillsynsstyrelsen. Den består av cheferna för de nationella behöriga myndigheter som utövar tillsyn över finansinstituten i varje medlemsstat, plus en företrädare utan rösträtt från vardera ECB (för EBA), de två övriga europeiska tillsynsmyndigheterna, kommissionen och den europeiska systemrisknämnden (ESRB).

Sammansättningen stimulerar samarbetet mellan de europeiska och de nationella tillsynsorganen och förefaller därför lämpa sig för hanteringen av de europeiska tillsynsorganens regleringsansvar, men i mindre grad för deras tillsynsroll. De europeiska tillsynsorganen ska även se till att rättsligt bindande EU-lagar tillämpas konsekvent och, vid behov, inleda ett förfarande om överträdelse av unionsrätten (artikel 17 i EBA-förordningen). I praktiken tillämpas den här mekanismen mycket sällan på grund av de nationella tillsynsorganens ovilja att sanktionera sina kollegor. Flera av dem som besvarade enkäten påpekade att det faktum att EBA inte antog en rekommendation i det dansk-estniska penningtvättsärendet tydligt visar att överträdelseförfarandet inte fungerar.

Budgetmyndigheten håller byråerna ansvariga för finans- och efterlevnadsaspekter, men prestation kommer i andra hand

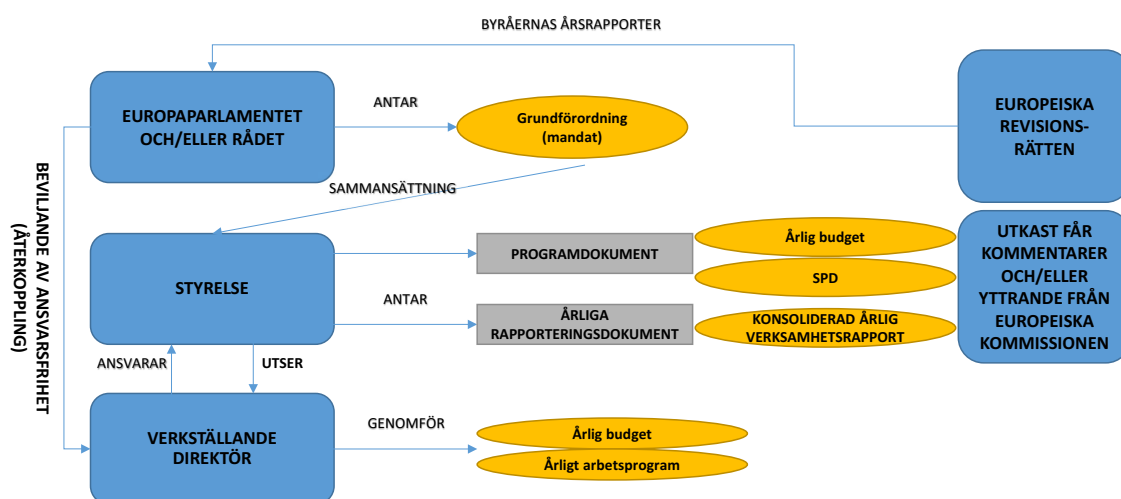
50 För de flesta byråerna ansvarar EU:s budgetmyndighet (parlamentet och rådet) för att bevilja dem ansvarsfrihet för årsräkenskaper. Beviljandet är traditionellt inriktat på finans- och efterlevnadsaspekter och ägnar endast begränsad uppmärksamhet åt byråernas prestation.

¹⁰ Till exempel särskild rapport 10/2019 *EU-omfattande stresstest för banker: stora mängder information om banker har tagits fram men det behövs mer samordning och mer fokus på risker.*

51 Parlamentets sektorpolitiskt uppdelade utskott övervakar byråernas insatser på hög nivå, i första hand genom utfrågningar av deras verkställande direktörer och diskussioner om deras årsrapporter. Utskotten skickar även korta yttranden till budgetkontrollkommittén som bidrag till förfarandet för beviljande av ansvarsfrihet, men den faktiska insamlingen och analysen av prestationsinformation är mycket begränsad och görs endast för enskilda byråer.

52 Rådet och dess arbetsgrupper håller i första hand de generaldirektorat som fungerar som partner ansvariga för byråernas prestation.

Figur 8 – Huvudaktörer och viktiga dokument i den årliga prestationscykeln



Källa: Revisionsrätten.

53 Den offentliga kontrollen över de helt självfinansierade byråerna (EUIPO, CPVO och SRB – SRB förvaltar även den gemensamma resolutionsfonden, som fick 7,8 miljarder euro i bidrag vilket ökade dess totala tillgångar till 33 miljarder euro i slutet av 2019) är ännu mer begränsad. Trots att de utövar ett offentligt mandat som anförtrots dem genom EU-lagstiftning är de här byråerna i första hand ansvariga inför sina egna medlemmar¹¹, som varje år beviljar dem ansvarsfrihet, och endast informellt inför Europaparlamentet. Dessutom har främst EUIPO ackumulerat stora överskott eftersom dess inkomster från avgifter ofta har varit högre än utgifterna. Vi kommenterade dessa aspekter i våra yttranden 2019 över förslagen till budgetförordningar för CPVO och EUIPO¹². Andra jurisdiktioner fungerar på ett annat

¹¹ Budgetkommittén för EUIPO, nämnden i plenarsession för SRB och förvaltningsrådet för CPVO.

¹² Europeiska revisionsrättens yttranden 1/2019 och 3/2019.

sätt än EU (se [figur 8](#)). USA:s kongress är exempelvis ansvarsbeviljande myndighet för landets alla självfinansierade byråer.

Byråerna har ökat sin rapportering om prestationsaspekter, men deras bidrag till EU:s politik och EU-samarbetet mäts och förmedlas inte tydligt till medborgarna

Byråerna lämnar regelbundet prestationsinformation, men den är inte alltid relevant

54 Byråernas intressenter behöver få både kvalitativ och kvantitativ prestationsinformation, och de får den via de konsoliderade årliga verksamhetsrapporterna och andra dokument. Förutom sin årliga rapportering producerar många byråer (t.ex. EUIPO, ETF och Efsa) mer regelbundet information i form av resultattavlor, kvartalsrapporter, etc. Några av dem är avsedda för internt bruk, men andra offentliggörs.

55 De flesta byråerna har infört verksamhetsbaserad budgetering, vilket innebär att de fördelar resurser och/eller kostnader per aktivitet, och några (Easa, Esma, ETF, EUIPO och eu-Lisa) har gjort stora framsteg mot en verksamhetsbaserad förvaltning, vilket medför att resultattavlor där budget- och prestationsinformation kombineras uppdateras regelbundet (se [bilaga IV](#)). Easa och ESMA har gjort en fullständig beräkning av kostnaden för sina tjänster som underlag för de avgifter som de tar ut, medan andra byråers avgifter fastställs i deras förordningar.

56 Byråerna mäter även prestation med kritiska prestationsindikatorer (KPI). Kommissionen utfärdade 2015 riktlinjer om KPI för byråernas direktörer¹³. De indikatorer som används i praktiken gäller främst genomförandet av en byrås årliga arbetsprogram och budget samt personalförvaltning, men de gör det vanligen inte möjligt att bedöma resultat eller hur effektivt och ändamålsenligt byrån utför sitt uppdrag.

57 De flesta byråerna har även tagit fram operativa mål med tillhörande prestationsindikatorer och prestationsmål. Merparten av indikatorerna mäter output och inte resultat eller effekter. Flera byråer (Easo, Emsa, Efsa, Frontex etc.) rapporterar om över 100 indikatorer, varav många är mycket detaljerade och specifika och inte ger någon information om den samlade prestationen. Kopplingen till politiska mål är ofta

¹³ SWD(2015) 62 final, 13.3.2015.

inte tydligt uttalad i varken det samlade programdokumentet eller den konsoliderade årliga verksamhetsrapporten.

58 Några mer operativa och/eller affärsinriktade byråer har mer användbara indikatorer som mäter deras bidrag till genomförandet av EU-politik. Exempelvis har eu-Lisa resultatindikatorer för sina storskaliga it-systems tillgänglighet och responstid. Easa är en av få byråer som har en tydlig effektindikator: antalet döda i flygplansolyckor i EU. EUIPO har indikatorer för bedömning av om deras tjänster tillhandahålls i tid, tjänsternas kvalitet och deras tillgänglighet.

59 Det är ofta svårt att göra jämförelser mellan år eftersom indikatorer kan ändras från ett år till nästa och få konsoliderade årliga verksamhetsrapporter innehåller resultat från föregående år. I bästa fall jämförs output i förhållande till byråns egna mål i det samlade programdokumentet.

60 Eftersom byråerna bedriver så varierande verksamheter är det inte möjligt att jämföra deras prestationer och KPI. Det är även svårt att jämföra olika byråers effektivitet. Ingen byrås rapporter innehåller en jämförelse med liknande nationella eller internationella organ.

61 I vår översikt från 2019¹⁴ konstaterade vi att några byråer även samlar in information om hållbarhet men att informationen ofta är fragmentarisk och ofullständig. Hållbarhetsredovisning innebär att man mäter, redovisar och är ansvarsskyldig inför interna och externa intressenter för organisationens prestation i förhållande till målet om hållbar utveckling. Vi fann att endast en byrå, EUIPO, offentliggör en sådan rapport.

Mediernas medvetenhet och uppföljning när det gäller byråernas bidrag till politik och samarbete är begränsad

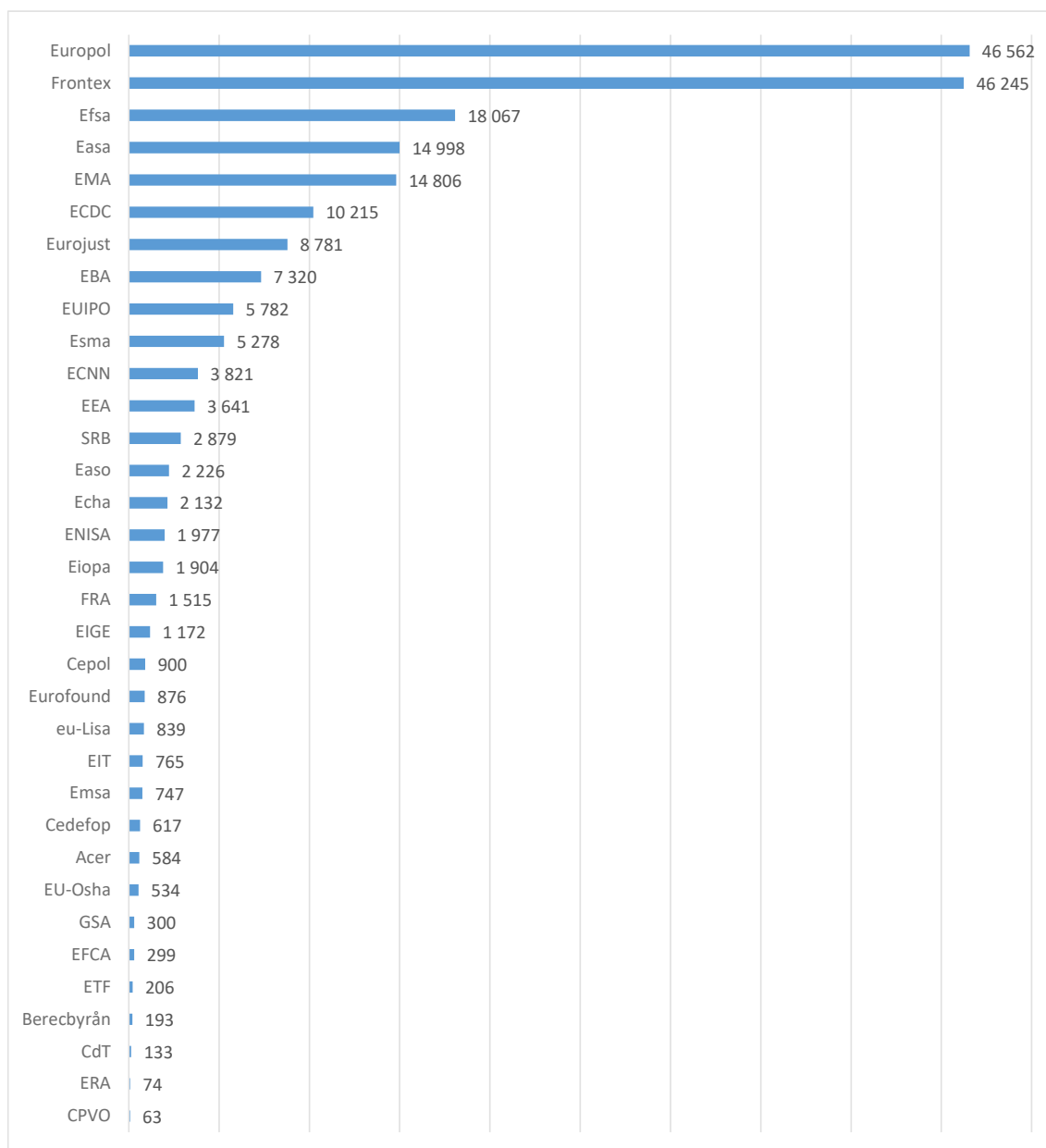
62 EU-byråerna har stort inflytande på politik och beslutsfattande på områden av grundläggande betydelse för EU-medborgarnas dagliga liv. De kan även gå i spetsen för att lösa krissituationer eller långsiktiga samhällsliga utmaningar. Byråernas egen rapportering om prestation är begränsad, vilket även gäller synligheten i media om byråernas bidrag – positiva eller negativa. Mycket få nyhetsartiklar i vår dataanalys innehöll kvalitativ information om byråernas bidrag till EU:s politik och EU-samarbetet,

¹⁴ Översikt 07/2019: *Hållbarhetsredovisning: en beskrivning av läget vid EU:s institutioner och byråer*

eller om hur de påverkar beslutsfattandet för medlemsstaternas, industrins och medborgarnas räkning.

63 Mellan januari 2018 och juli 2019 var Europol och Frontex de byråer som förekom mest i nyheterna, och de nämndes i över 40 % av de artiklar som vi analyserade (*figur 9*). Därefter följde Efsa, Easa, EMA och ECDC. Tillsammans stod dessa sex byråer för två tredjedelar av artiklarna. De arbetar alla med frågor som gäller säkerhet och/eller trygghet, vilket får mest offentlig uppmärksamhet. Några byråer (såsom EMA) förekom mer eller mindre konstant under perioden, medan andras närvaro var mer koncentrerad och kopplad till specifika incidenter och händelser (se *figur 3* och *figur 4* i *bilaga IV*). Till exempel ökade olyckorna med Boeing 737 MAX medienärvaron för Easa, glyfosatkrisen ökade Efsas närvaro och EUIPO fick uppmärksamhet efter domstolsutslaget om varumärket Adidas.

Figur 9 – Nyhetsartiklar per EU-byrå eller annat organ



Källa: Revisionsrättens sammanställning baserat på aggregerade data i EMM, januari 2018 till juli 2019.

64 ECDC publicerade flest nyhetsartiklar om den egna verksamheten, och därefter följde EMA och Emsa. I dessa tre byråers uppgifter ingår att sprida information om folkhälsa och säkerhet. De flesta övriga byråerna nämndes sällan i nyheterna, inte ens när insatser för att öka medvetenheten är en del av byråns uppgifter. Till skillnad från de byråer som arbetar med säkerhet och gränsskydd (Frontex och Europol) var Easo, som ger medlemsstaterna stöd i asylarbetet, mindre närvarande i de nyhetsartiklar som omfattades av EMM.

Samarbetet mellan byråer och andra nationella organ, EU-organ och internationella organ fungerar i allmänhet väl, med vissa undantag

Enkätresultaten visar att några byråer behöver förbättra samarbetet

65 En majoritet (80 %) av de intressenter som besvarade vår enkät anser att samarbetet mellan byråer och deras partner på nationell nivå, EU-nivå eller internationell nivå i allmänhet fungerar väl. Det finns dock tydliga skillnader mellan enskilda byråer. En tredjedel av respondenterna anser att det krävs väsentliga förbättringar, till exempel av följande byråers relationer med några av sina partner:

- Enisa och GSA med medlemsstaterna, övriga byråer och internationellt.
- ERA med kommissionen och medlemsstaterna.
- EMA med kommissionen.
- Easa med medlemsstaterna.

Byråer har ett nära samarbete med kommissionens partner-GD men deltar endast i begränsad utsträckning i förhandlingar om budget och ändringar av lagstiftning

66 De flesta byråerna har inga beslutsbefogenheter (se [ruta 10](#)), men några (såsom ECDC, Echa, Efsa, EMA och ERA) avger vetenskapliga yttranden som ligger till grund för kommissionens beslut. Ett fåtal byråer (t.ex. Acer, CPVO, Easa, EUIPO och, på några områden, Echa) har befogenhet att fatta beslut.

Ruta 10

Meroni-doktrinen och delegering av befogenheter till byråer

Enligt rättspraxis i Meroni-målet¹⁵ är EU:s delegering av befogenheter till en EU-byrå begränsad till klart definierade verkställighetsbefogenheter som ska stå under full tillsyn av den delegerande myndigheten. Vidare måste delegeringen göras genom ett "uttryckligt beslut" och vara nödvändig för utförandet av de uppgifter som anges i fördragen. Den får inte medföra "diskretionära" befogenheter i en utsträckning som medger utförande av verklig ekonomisk politik och därmed ett stort utrymme för skönmässig bedömning, vilket leder till en verklig överföring av ansvar.

De flesta byråerna har inga diskretionära beslutsbefogenheter. På hälsoområdet till exempel bedömer byråerna (såsom EMA och Efsa) risker, men riskhanteringen sköts av kommissionen som vanligen fattar de formella godkännandebesluten.

På senare år har Meroni-doktrinen förtydligats så att den tillåter delegering av några tydligt avgränsade föreskrivande befogenheter och befogenheter att ingripa som kan bli föremål för domstolsprövning. Några byråer med en roll i regleringen av den inre marknaden, såsom Easa, EUIPO och Esma, får fatta vissa beslut baserat på tekniska bedömningar och kriterier (som specificeras i rättsakter, delegerade akter och regleringsakter) som inte måste godkännas formellt av kommissionen¹⁶.

67 Kommissionen utövar tillsyn över byråernas verksamheter genom sin plats i styrelser, deltagandet i program- och planeringscykler (den avger formella yttranden över utkastet till samlade programdokument) och ett stort antal mer regelbundna kontakter mellan partner-GD och "deras" byråer. Kommissionens tjänst för internrevision (IAS) är lagstadgad internrevisor för samtliga byråer, förutom de som är självfinansierade¹⁷. IAS granskar utvalda ämnen med relevans för byråerna baserat på individuella, fleråriga och riskbaserade strategiska granskningsplaner, och rapporterar till respektive verkställande direktör och styrelse.

¹⁵ Målen 9/56 och 10/56, Meroni & Co, Industrie Metallurgiche mot Höga myndigheten, 1957-58, REG 133.

¹⁶ Mål C-270/12, Förenade kungariket mot parlamentet och rådet, EU:C:2014:18.

¹⁷ CPVO, EUIPO och SRB.

68 Byråerna deltar i allmänhet i begränsad utsträckning vid ändringar av deras inrättandeförordningar och annan central lagstiftning för deras verksamhetsområde. Detta leder till att kommissionen inte alltid på bästa sätt tillvarar deras kunskaper när förslag till ny lagstiftning utarbetas.

69 Partnergeneraldirektoraten förhandlar med GD Budget om sina byråers tjänsteförteckningar och EU-anslag innan de läggs in i kommissionens budgetförslag till parlamentet och rådet. Byråerna har normalt ingen direktkontakt med GD Budget och får knapphändig information om hur budgetförhandlingarna fortskrider, vilket kan hindra deras operativa planering.

70 Några byråer har alltid för lite resurser, medan andra inte kan utnyttja sina budgetar under den årliga programplaneringscykeln. Baserat på en politisk överenskommelse fick till exempel Frontex betydligt mer resurser från och med 2017. Vi fann inga underlag som visade hur Frontex ytterligare budget och personalbehov hade beräknats. När det gäller EU-Osha har vi tidigare pekat på en tendens med återkommande överföringar av stora procentandelar av budgeten från ett budgetår till nästa¹⁸. Vi noterar att andelen förfallna anslag för överföringar hittills har varit låg när det gäller EU-Osha. Höga överföringar medför dock i allmänhet risker avseende den sunda ekonomiska förvaltningen av resurser.

Samarbetet med medlemsstaterna är avgörande men fungerar inte alltid smidigt

71 Medlemsstaterna spelar en aktiv roll i genomförandet av de flesta byråernas arbetsprogram. Några exempel:

- Frontex, Easo och eu-Lisa ger aktivt stöd till de medlemsstater som är de vanligaste inreseställena för migranter och asylsökande till EU.
- eu-Lisa driver den centrala komponenten i en serie storskaliga it-system på området frihet, säkerhet och rättvisa, som är kopplade till nationella system¹⁹.
- Många byråer, såsom EEA, Efsa, ECNN, EUIPO och EU-Osha, har nära samarbete med EU:s expertnätverk och/eller nationella kontaktpunkter som hjälper till att genomföra deras arbetsprogram.

¹⁸ Revisionsrätten – Årsrapport för 2018 om EU:s byråer, punkt 3.14.8.

¹⁹ Se även revisionsrättens särskilda rapport 20/2019 *EU:s informationssystem till stöd för gränskontroll – ett kraftfullt verktyg, men mer fokus på aktuella och fullständiga uppgifter behövs*.

- Många byråer (såsom CPVO, Echa (se [ruta 11](#)), EMA, Efsa och, i mindre grad, Easa) utför sina vetenskapliga uppgifter i samarbete med medlemsstater.

Ruta 11

Efter mer än tio år arbetar Echa fortfarande med begränsade befogenheter

Echa har ställts inför ett antal utmaningar vid utförandet av sitt mandat att främja användningen av säkra kemikalier.

- Registreringssystemet bygger på industrins inlämningar (se [ruta 14](#)).
- Under sina tio första år som byrå (2008–2017) prioriterade Echa registreringar framför analys av de uppgifter som lämnas om de deklarerade substanserna. Eftersom många substanser ännu inte har utvärderats i detalj är det fortfarande oklart om de är skadliga eller inte. Echas strategiska plan för 2019–2023 anger en ny och ambitiösare strategi för att identifiera substanser som behöver regleras.
- Genom en aktuell dom i Europeiska unionens tribunal²⁰ ogiltigförklarades ett kommissionsbeslut om godkännande av en viss substans på grundval av ett yttrande från Echas vetenskapliga kommittéer, med motiveringen att mindre skadliga alternativ inte hade analyserats tillräckligt.
- Medlemsstaterna har exklusiv befogenhet att verkställa kravet på företag att registrera kemikalier hos Echa i enlighet med Reach-förordningen. Echa har endast en samordnande roll.
- Echas årliga mål för yttrandet om godkännande av aktiva substanser i biocider missas år efter år eftersom medlemsstaterna levererar sina bedömningsrapporter för sent.
- Den finansiella och administrativa ram inom vilken Echa arbetar är mer komplex än andra byråers eftersom Echa har tre separata budgetar (och tjänsteförteckningar) enligt tre olika förordningar, som var och en har olika partner-GD. Detta begränsar ytterligare Echas flexibilitet att hantera förändringar av arbetsbelastningen.

²⁰ Dom av den 7 mars 2019 i mål T-837/16.

72 Genom att lägga ansvar på en EU-byrå behåller medlemsstaterna större delen av kontrollen över beslutsfattandet och stärker samtidigt det europeiska samarbetet (se [ruta 12](#)). Inom många områden har därför byråer en ”mjukare” samordningsroll, vilket ger medlemsstaterna betydande diskretionära befogenheter.

Ruta 12

Gränskontroll och asyl: två olika erfarenheter²¹

Frontex och Easo är mycket beroende av att medlemsstaterna ställer personalresurser (och tekniska resurser för Frontex) till förfogande. Båda byråerna kämpar för att få tillgång till dessa resurser, men Frontex förefaller lyckas något bättre.

I vår särskilda rapport 6/2017 *EU:s svar på flyktingkrisen: systemet med mottagningscentrum (hotspots)* visade vi att Easo behöver både personal från medlemsstaterna²² (framför allt asylexperter och tolkar) och kontraktsanställda, för att utföra sin känsliga kärnverksamhet som består i att ge medlemsstaterna stöd. Ett stort hinder för operativ effektivitet är den mycket korta tid (sex till åtta veckor) som experter från medlemsstaterna utstationeras. Under 2018 förvaltade Easo två större stödinsatser (i Grekland och Italien) där 478 experter från medlemsstater och associerade länder, och 464 kontraktsanställda, deltog.

Som svar på den oväntat stora ökningen av migrationsflödena under 2015 lade kommissionen fram ett förslag om att ändra förordningarna om Easo och Frontex för att öka det tillgängliga stödet till medlemsstater i frontlinjen och samordna det bättre. Lagstiftningspaketet för Frontex antogs på kortare tid än ett år (och ett andra paket som utökade Frontex ansvarsområden ännu mer antogs 2019), men ännu har ingen överenskommelse nåtts om kommissionens förslag om inrättande av en EU-myndighet för asylfrågor.

73 På några områden fortsätter organ i medlemsstaterna att arbeta parallellt. Företag kan till exempel välja mellan att ansöka om skydd av ett varumärke eller en design hos nationella organ (endast för nationellt skydd) eller hos EUIPO (skydd i hela EU). På hälsoområdet kan myndigheter i medlemsstaterna göra egna riskbedömningar på områden där byråer är verksamma (ECDC när det gäller att förebygga och kontrollera sjukdomar och Efsa när det gäller livsmedelssäkerhet), utan att vara

²¹ Se även särskild rapport 24/2019 *Asyl, omplacering och återvändande när det gäller migranter: dags att intensifiera åtgärderna för att få bukt med skillnaderna mellan mål och resultat.*

²² Artikel 15 i förordningen om Easo (EU) nr 439/2010.

skyldiga att samordna sitt arbete med byråerna. Lagstiftning har införts för att motverka denna risk med hjälp av mekanismer för informationsutbyte.

74 När medlemsstaterna i ministerrådet diskuterar frågor som kräver byråernas sakkunskap deltar i allmänhet byråerna inte själva i diskussionerna utan företräds av kommissionen.

Potential för närmare samarbete mellan byråer inom samma politikområde

75 Flera byråer är verksamma inom samma politikområde. Vi identifierade viss överlappning mellan följande byråers mandat och/eller verksamheter:

- EIGE och FRA (båda arbetar med kvinnors rättigheter).
- Easo och Frontex (båda tillhandahåller kulturtolkare som stöd till medlemsstater med stor tillströmning av migranter).
- Byråer som lyder under GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering (Cedefop, Eurofound, EU-Osha och ELA).

76 Samarbetet mellan byråer är särskilt stort på migrationsområdet. Easo, Frontex, Europol och FRA arbetar tillsammans på mottagningscentrumen i Italien och Grekland. På området för rättsliga och inrikes frågor (RIF) hålls regelbundna möten mellan nio byråer (Cepol, Easo, Frontex, EIGE, ECNN, eu-Lisa, Eurojust, Europol och FRA) och deras två partner-GD (HOME och JUST) inom ramen för RIF-byråernas nätverk. Två andra byråer, EFCA och Emsa, samarbetar med Frontex i frågor som gäller kustbevakning. GD SANTE har hållit regelbundna möten med byråer sedan 2019. I enlighet med sina inrättandeförordningar arbetar EBA, Eiopa och Esma tillsammans i den gemensamma kommittén för de europeiska tillsynsmyndigheterna. På andra områden är samarbetet mer sporadiskt.

77 Samarbetet mellan byråer är ofta formaliserat i ett bilateralt "samarbetsavtal" eller "samförståndsavtal" (se [ruta 13](#)). Det kan även underlättas av att företrädare för andra byråer sitter i styrelsen (ofta som observatörer). De tre europeiska tillsynsmyndigheterna har till exempel en plats i varandras styrelser - även om de inte alltid deltar i styrelsemötena. EUIPO och CPVO sitter också i varandras styrelser som observatörer. Översättningscentrum har kommit överens med alla EU-byråer, gemensamma företag och EU-institutioner om att de ska ha rätt att företrädas i centrumets styrelse.

Ruta 13

Echa och Efsa – liknande arbete, otillräckligt samarbete

Echa och Efsa arbetar ofta med samma substanser, men informationsutbytet mellan de två byråerna är lågt. De system som företagen använder för att registrera kemikalier hos Echa och lämna elektronisk information är inte kopplade eller länkade till Efsas system.

Vid Efsa tillämpas mycket varierande förfaranden för att lämna in ansökningar och likaså ställs mycket varierande krav på vilken information som ska lämnas. Varje område har specifika regler för hur ansökningar ska upprättas. Efsa har utarbetat handledningar som ska göra det lättare att ansöka, men samarbetet med Echa är mycket begränsat i det här avseendet.

De två byråerna undertecknade 2017 ett nytt samförståndsavtal (som ersatte det tidigare från 2009) om att samarbeta närmare.

78 Byråerna har också ett nära samarbete genom sitt nätverk (EUAN), som inrättades för att göra dem synligare, hitta möjliga synergier och främja effektivitetsvinster. Byråerna kommer överens om nätverkets prioriteringar som anges i form av en femårig strategi och årliga arbetsprogram. En viktig roll för nätverket är se till att kommunikationen fungerar effektivt mellan byråerna och deras intressenter, framför allt EU:s institutioner. Nio undergrupper inom nätverket strukturerar medlemmarnas åtgärder och samverkan, vilket ger konkreta resultat som gagnar EU och dess medborgare. EUAN har dock inga verkställande befogenheter, alla byråer deltar inte i alla undergrupper och samarbetet är främst inriktat på administrativa snarare än på operativa frågor.

79 När det gäller en byrå, Översättningscentrum för Europeiska unionens organ (CdT), är förutsättningen för dess existens just samarbetet mellan byråer. Alla byråer är dock inte skyldiga att använda CdT:s tjänster enligt sina inrättandeförordningar. Det är även oklart för vilka typer av tjänster som de övriga byråerna måste eller kan använda sig av CdT. En byrå har till och med tagit fram ett eget system för att hantera språkliga frågor internt (översättningsminnen), medan andra får använda privata externa översättningsleverantörer. I vår årsrapport om byråerna 2017 redovisade vi vår åsikt att CdT:s kapacitet inte utnyttjas fullt ut, att kostnaderna för utveckling och drift av system dubblas och att CdT:s affärsmodell och driftskontinuitet kan stå på spel.

Några byråer är beroende av samarbete med industrin

80 Några byråer är också beroende av samarbete med den industri som de ska reglera. Echans uppgift att registrera kemikalier är till exempel beroende av industrins inlämningar (se [ruta 14](#)). Regelverket ger endast begränsade incitament för att säkerställa att den lämnade informationen är tillförlitlig och regelbundet uppdateras.

Ruta 14

Echans erfarenhet visar på svagheter med ett system som bygger på industrins inlämningar

- Echa ansvarar för den obligatoriska registreringen eller det obligatoriska godkännandet av kemikalier i EU, baserat på en inlämning gjord av industrin²³. När Echans personal har gjort en formell kontroll av att den lämnade informationen i självdeklarationen är komplett får företaget ett Reach-registreringsnummer som gör att det kan marknadsföra sina kemikalier. Företaget får behålla registreringsnumret även om det senare visar sig att den lämnade informationen var felaktig eller ofullständig. Detta minskar företagets incitament att lämna uppdaterad eller ytterligare information. En aktuell studie²⁴ har visat att minst 30 % av alla registreringar kan ha brister.
- I ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar om utvärderingen av REACH sades att företagens bristande efterlevnad av sina registreringsskyldigheter hindrar identifieringen av potentiellt skadliga ämnen och därmed myndigheternas förmåga att skydda allmänheten och miljön. Echa och kommissionen har antagit en gemensam handlingsplan för att ta itu med problemet att registreringshandlingar inte uppfyller kraven. Kontrollen av innehållet kommer att skärpas och fokus kommer att riktas mot ämnesanalys.

²³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) (EUT L 396, 30.12.2006, s. 1).

²⁴ Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V., *Hintergrund und Erläuterungen zur REACH-Registrierung: Großunternehmen verstoßen gegen das EU-Chemikalienrecht und gefährden damit Mensch und Umwelt*, 20 maj 2019.

Byråernas insatser för att nå ut internationellt är fortfarande begränsade

81 Enligt fördraget får byråer inte ingå internationella avtal som är bindande för EU (artikel 218 i EUF-fördraget). De kan dock ingå samarbetsavtal med internationella motparter när 1) det uttryckligen anges i deras inrättandeakt, 2) samarbetsavtalet inte skapar bindande skyldigheter och 3) de har fått ett (faktiskt eller rättsligt) godkännande från sitt partner-GD²⁵.

82 På grund av den verksamhet som de utövar behöver många byråer agera tillsammans med internationella partner, och deras aktioner får internationella återverkningar. Många byråer har också motparter med liknande roller i länder utanför EU. Kommissionen, i samarbete med Europeiska utrikestjänsten, anger ”arbetsformer” för byråerna i syfte att organisera deras relationer med organ eller länder utanför EU.

83 Byråer som är verksamma inom området rättsliga och inrikes frågor (särskilt Europol, Eurojust och Frontex) är helt integrerade i den externa dimensionen av området frihet, säkerhet och rättvisa och tillhör de internationellt mest aktiva byråerna eftersom de även har ingått en serie samarbetsavtal med länder utanför EU. Efsa och EMA är exempel på byråer inom andra politikområden som har skapat sig en viktig internationell roll. Deras yttranden är mycket viktiga för hälsan och säkerheten inom och utanför EU. Inom flygsektorn spelar Easa också regelbundet en aktiv roll. Det finns dock inga belägg generellt för att byråernas potential att stödja kommissionen internationellt, i synnerhet i tekniska frågor och med informationsutbyte, är fullt utnyttjad.

²⁵ Se även Merijn Chamon och Valerie Demedts, *Constitutional limits to the EU agencies' external relations i The External Dimension of EU Agencies and Bodies* (2019).

Slutsatser och rekommendationer

84 Vår slutsats är att byråer spelar en allt viktigare roll i genomförandet av EU:s politik och att de gällande förutsättningarna har underlättat deras prestation. Trots det, och med beaktande av lagstiftarens ansvar, anser vi att det saknas tillräcklig flexibilitet i byråernas strukturer och arbetssätt och att deras potential att samarbeta mot gemensamma politiska mål som gagnar medborgarna skulle kunna utnyttjas bättre.

85 Byråernas flexibilitet att möta ändrade politiska behov återspeglas i deras livscykel: inrättandet, utvecklingen och den eventuella avvecklingen. Vi konstaterar att när kommissionen föreslår att en ny byrå ska inrättas har den inte alltid tydligt övervägt alternativen, till exempel att själv utföra de planerade uppgifterna, bedriva mellanstatligt samarbete eller anpassa uppdraget för en befintlig EU-byrå. När en byrå har börjat bedriva verksamhet görs inte tillräckliga bedömningar över tid av dess samstämmighet med andra byråer och partner-GD, i synnerhet inom samma politikområde, för att justeringar ska kunna göras (punkterna **16–32**).

Rekommendation 1 – Se till att byråernas strukturer är relevanta, samstämmiga och flexibla

Kommissionen bör göra följande:

- a) Öka användningen av övergripande utvärderingar av byråer inom ramen för kommissionens ändamålsenlighetskontroller av de olika politikområdena. Utvärderingsresultaten bör användas för att identifiera synergier och möjliga ändringar, däribland samgåenden, och, vid behov, utarbeta lagstiftningsförslag för att möta ändrade behov.
- b) Utarbeta alla förslag om nya byråer i linje med agendan för bättre lagstiftning och även hålla de samråd som föreskrivs där. Kommissionen bör visa att föreslagna nya organ är relevanta och samstämmiga i förhållande till befintliga organ och ta hänsyn till eventuella reservationer från nämnden för lagstiftningskontroll.

Tidsram för rekommendation 1 a: Senast 2024 för att bidra till lagstiftningsförslagen för nästa fleråriga budgetram efter 2027.

Tidsram för rekommendation 1 b: För alla nya förslag från september 2020.

86 Flexibilitet innebär också att byråer ska få tillräckliga resurser när deras behov ändras. Vi noterar att byråer är särskilt drabbade av begränsad flexibilitet i fråga om resurser, delvis på grund av att deras planeringscykel är strikt knuten till EU:s budgetprocess. Normalt har byråerna planerat sina resurser stegvis baserat på tidigare år, till och med när omvärlden och politiken gör att vissa verksamheter måste ses över i grunden (punkterna [33–43](#)).

Rekommendation 2 – Gör tilldelningen av resurser till byråerna mer flexibel

Byråerna bör göra följande:

- a) Mer noggrant motivera sitt behov av resurser inför varje ny flerårig budgetperiod, ändamålsenligt utnyttja sina samlade programdokument och ta hänsyn till prioriteringar, möjliga synergier och skalfördelar.

Kommissionen bör göra följande:

- b) Inför varje flerårig budgetperiod bedöma och jämföra alla byråers ansökningar om resurser och föreslå hur de ska fördelas (ökas, minskas och/eller omfördelas) mellan dem genom att fokusera på prioriteringarna och de mest brådskande behoven.
- c) I tid se över byråernas ansökningar för att anpassa resurserna till ändrade behov och på så sätt få större flexibilitet i budgetplaneringen.

Tidsram: Senast 2024.

87 EU-byråer spelar en viktig roll för att samla olika medlemsstatsintressen och nå gemensamma politiska lösningar för EU. Storleken på deras styrelser och olika uppfattningar om styrelseledamöternas roll kan dock hindra ett ändamålsenligt beslutsfattande (punkterna [45–49](#)).

88 Byråernas prestationsinformation har i praktiken inte i tillräcklig grad varit kopplad till deras bidrag till politiken, vilket gjort det svårt att ställa beslutsfattare till svars. Med den nya rambudgetförordningen införs en sådan koppling, men dess effekt är ännu inte känd (punkterna [50–53](#)). Medborgarna får i allmänhet inte mycket information om fördelarna med byråer (punkterna [54–64](#)).

Rekommendation 3 – Förbättra styrningen och rapporteringen om prestation

Byråerna bör göra följande:

- a) Förbättra sitt sätt att rapportera om prestation i praktiken genom att tydligare koppla sin prestation till sitt bidrag till EU-politiken.

Kommissionen bör göra följande:

- b) Övervaka genomförandet av kommissionens ändrade riktlinjer (C (2020)2297) för den prestationsinformation som byråerna ska lämna till Europaparlamentet, rådet och EU-medborgarna för extern granskning, och på så sätt ändra inriktningen från att rapportera om output och aktiviteter till att rapportera om bidrag till EU:s politik.
- c) Föreslå att lagstiftaren där så behövs ser över styrelsernas storlek för att beslutsfattandet ska bli effektivare.

Tidsram för rekommendation 3 a och b: Från 2021.

Tidsram för rekommendation 3 c: Från september 2020 för nya förslag.

89 EU-byråerna har en nätverksfunktion för att dela sakkunskap och bygga upp samarbetet med nationella partner, EU-partner och internationella partner. Byråerna har dock ännu inte fullt ut utnyttjat alla möjligheter att uppnå synergier och skalfördelar där de har liknande verksamheter (punkterna **76–80**). De är också beroende av att få nödvändigt stöd från medlemsstaterna (punkterna **72–75**). Några byråer arbetar på politikområden som har en stark internationell dimension, men de saknar ibland stöd från kommissionen för att kunna dela sakkunskap med partner utanför EU på ett mer flexibelt sätt (punkterna **81–83**).

Rekommendation 4 – Stärk byråernas roll som centrum för expertis och nätverkande

Byråerna bör göra följande:

- a) Öka sitt samarbete för att identifiera god praxis i fråga om prestation, synergier och skalfördelar, särskilt inom delade politikområden.

Kommissionen bör göra följande:

- b) Övervaka att medlemsstaterna respekterar sina rättsliga och politiska åtaganden att ge EU-byråerna den information, de experter och det stöd som de behöver för att verkställa sina beslut och genomföra politik. Om dessa åtaganden inte är tillräckligt uttalade i den rättsliga ramen, föreslå att lagstiftaren tydligt anger medlemsstaternas skyldigheter.
- c) Säkerställa att byråernas tekniska sakkunskap och annan potential konsekvent används för att stödja utarbetandet och genomförandet av politik även på internationell nivå och med partner utanför EU.

Tidsram: Från 2021.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning IV, med ledamoten Alex Brenninkmeijer som ordförande, i Luxemburg den 28 juli 2020.

För revisionsrätten

Klaus-Heiner Lehne
ordförande

Bilagor

Bilaga I – Lista med de EU-byråer och andra organ som omfattas av den här rapporten

Förkortning	Fullständigt namn	Ort/orter
Acer	Europeiska unionens byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter	Ljubljana, Slovenien
Berecbyrå	Byrån för stöd till organet för europeiska regleringsmyndigheter för elektronisk kommunikation	Riga, Lettland
CdT	Översättningscentrum för Europeiska unionens organ	Luxemburg, Luxemburg
Cedefop	Europeiska centrumet för utveckling av yrkesutbildning	Thessaloniki, Grekland
Cepol	Europeiska unionens byrå för utbildning av tjänstemän inom brottsbekämpning	Budapest, Ungern
CPVO	Gemenskapens växtsortsmyndighet	Angers, Frankrike
Easa	Europeiska byrån för luftfartssäkerhet	Köln, Tyskland
EASO	Europeiska stödkontoret för asylfrågor	Valletta, Malta
EBA	Europeiska bankmyndigheten	Paris, Frankrike
ECDC	Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar	Stockholm, Sverige
Echa	Europeiska kemikaliemyndigheten	Helsingfors, Finland
EEA	Europeiska miljöbyrån	Köpenhamn, Danmark
EFCA	Europeiska fiskerikontrollbyrån	Vigo, Spanien
Efsa	Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet	Parma, Italien
EIGE	Europeiska jämställdhetsinstitutet	Vilnius, Litauen
Eiopa	Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten	Frankfurt, Tyskland
EIT	Europeiska institutet för innovation och teknik	Budapest, Ungern
ELA	Europeiska arbetsmyndigheten	Bratislava, Slovakien
EMA	Europeiska läkemedelsmyndigheten	Amsterdam, Nederländerna
ECNN	Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk	Lissabon, Portugal

Förkortning	Fullständigt namn	Ort/orter
Emsa	Europeiska sjösäkerhetsbyrån	Lissabon, Portugal
Enisa	Europeiska unionens cybersäkerhetsbyrå	Aten och Heraklion, Grekland
Eppo	Europeiska åklagarmyndigheten	Luxemburg
ERA	Europeiska unionens järnvägsbyrå	Valenciennes, Frankrike
ESA	Euratoms försörjningsbyrå	Luxemburg, Luxemburg
Esma	Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten	Paris, Frankrike
ETF	Europeiska yrkesutbildningsstiftelsen	Turin, Italien
EUIPO	Europeiska unionens immaterialrättsmyndighet	Alicante, Spanien
eu-Lisa	Europeiska unionens byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa	Tallinn i Estland, Strasbourg i Frankrike och Sankt Johann im Pongau i Österrike
EU-Osha	Europeiska arbetsmiljöbyrån	Bilbao, Spanien
Eurofound	Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor	Dublin, Irland
Eurojust	Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete	Haag, Nederländerna
Europol	Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning	Haag, Nederländerna
FRA	Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter	Wien, Österrike
Frontex	Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån	Warszawa, Polen
GSA	Europeiska byrån för GNSS	Prag, Tjeckien
SRB	Gemensamma resolutionsnämnden	Bryssel, Belgien

Bilaga II – Lista med kommissionens partner-GD för EU:s byråer och andra organ

GD	Fullständigt namn	Byråer
CNECT	Kommunikationsnät, innehåll och teknik	Berecbyrå och Enisa
DEFIS	Försvarsindustri och rymdfrågor	GSA (från 1 januari 2020)
DGT	Översättning	CdT
EAC	Utbildning, ungdom, idrott och kultur	EIT
EMPL	Sysselsättning, socialpolitik och inkludering	Cedefop, ELA, ETF, EU-Osha och Eurofound
ENER	Energi	Acer
ENV	Miljö	EEA och Echa
FISMA	Finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen	EBA, Eiopa, Esma och SRB
GROW	Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag	Echa, EUIPO och GSA (till 31 december 2019)
HOME	Migration och inrikes frågor	Cepol, Easo, Frontex, ECNN, eu-LISA och Europol
JUST	Rättsliga frågor och konsumentfrågor	EIGE, Eurojust och FRA
MARE	Havsfrågor och fiske	EFCA
MOVE	Transport och rörlighet	Easa, Emsa och ERA
SANTE	Hälsa och livsmedelssäkerhet	CPVO, ECDC, Efsa, EMA och Echa (endast biocider)

Bilaga III – Viktiga uppgifter och resultat från enkäten till intressenter

Vi bad 34 byråer ge oss en lista över intressenter och gjorde ett representativt urval med de viktigaste kategorierna (nationella offentliga organ, industri, EU-institutioner, icke-statliga organisationer, akademiker etc.). Vi bjöd in 2 500 intressenter att delta i enkäten och fick cirka 1 000 svar (en svarsfrekvens på 40 %). Närmare hälften av respondenterna var ledamöter i styrelser.

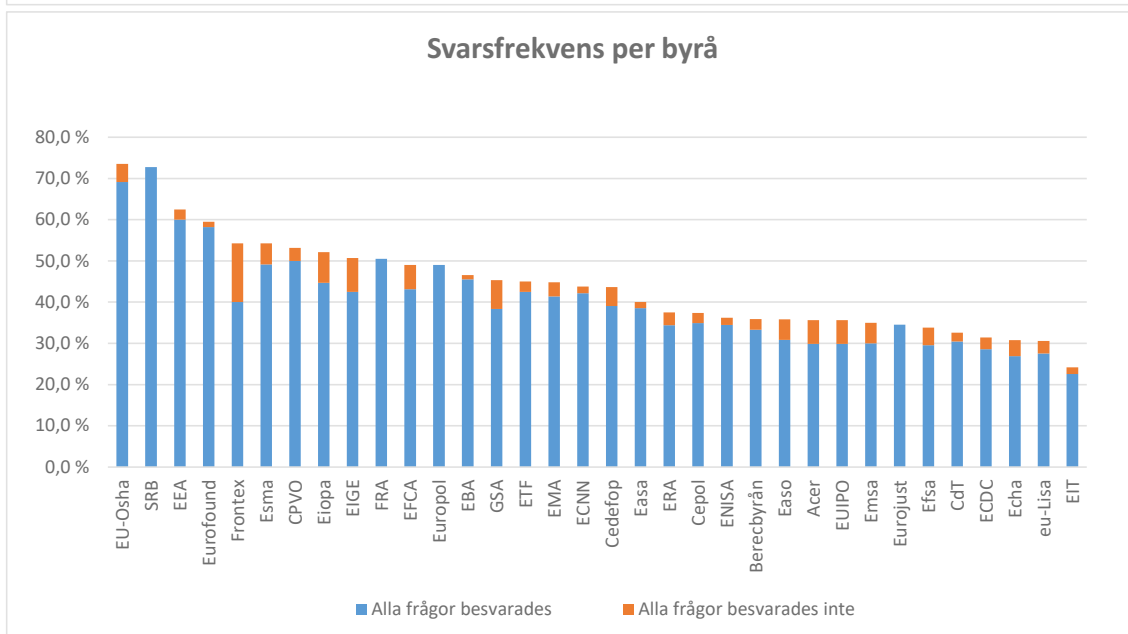
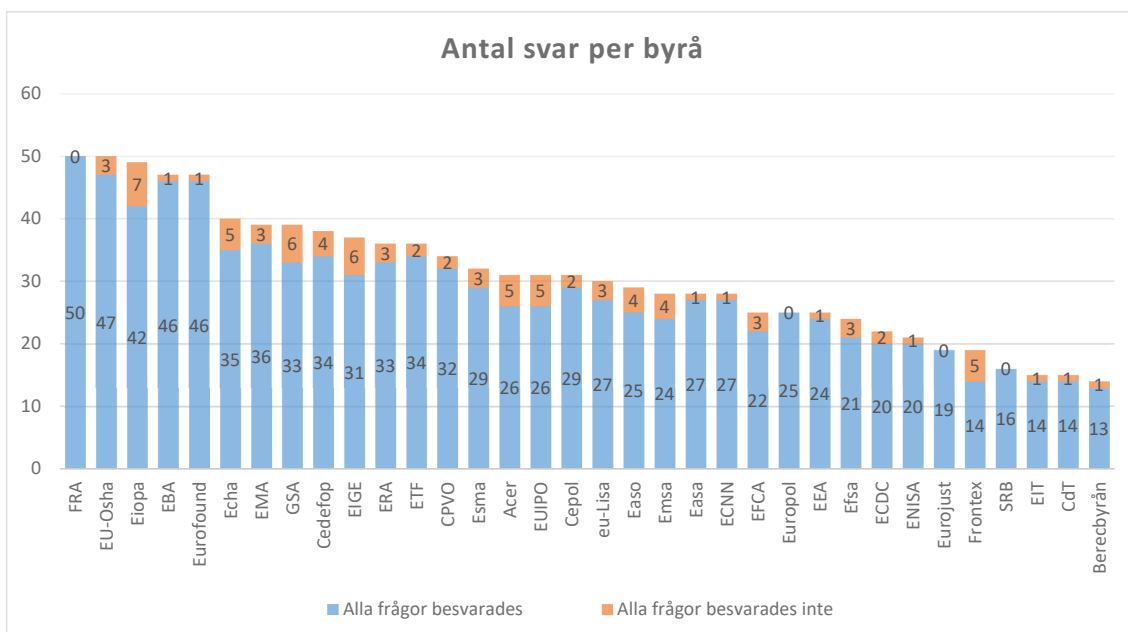
Tabell 1 – Samlade resultat av enkäten till intressenter

	Mycket bra/In-stämmer helt	Bra/In-stämmer	Inte bra/In-stämmer inte	Inte alls bra/In-stämmer inte alls	Ingen uppfattning
1. Styrelsen har en lämplig sammansättning	25 %	51 %	8 %	1 %	14 %
2. Byrån involverar intressenter och experter på ett ändamålsenligt sätt	30 %	59 %	6 %	1 %	4 %
3. Formerna för ansvarsutkrävande är ändamålsenliga	20 %	56 %	4 %	0 %	19 %
4. Byrån har tillräckliga personalresurser	10 %	37 %	32 %	8 %	13 %
5. Byrån har tillräckliga ekonomiska resurser (budget)	11 %	33 %	32 %	8 %	16 %
6. Byrån har SMART-mål	38 %	42 %	7 %	0 %	12 %
7. Byrån rapporterar på lämpligt sätt om sin prestation	53 %	36 %	5 %	1 %	5 %
8. Utvärderingskraven är lämpliga	36 %	40 %	6 %	1 %	17 %
9. Samarbete med kommissionen	29 %	41 %	11 %	0 %	19 %
10. Samarbete med andra byråer	28 %	36 %	11 %	1 %	24 %
11. Samarbete med medlemsstaterna/nationella organ	34 %	40 %	14 %	0 %	12 %

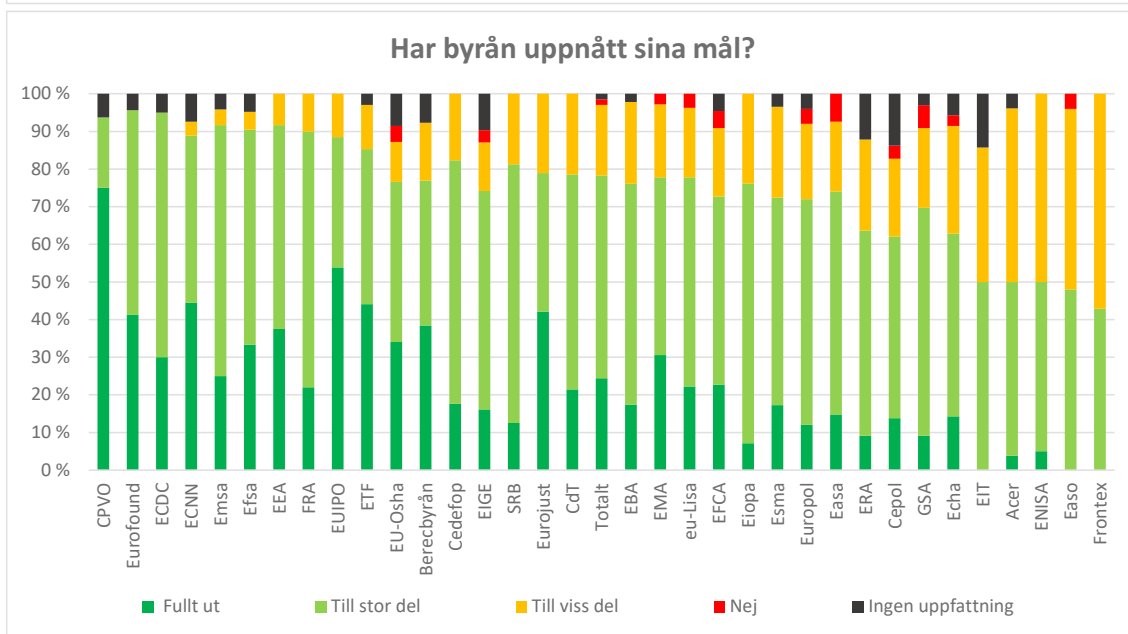
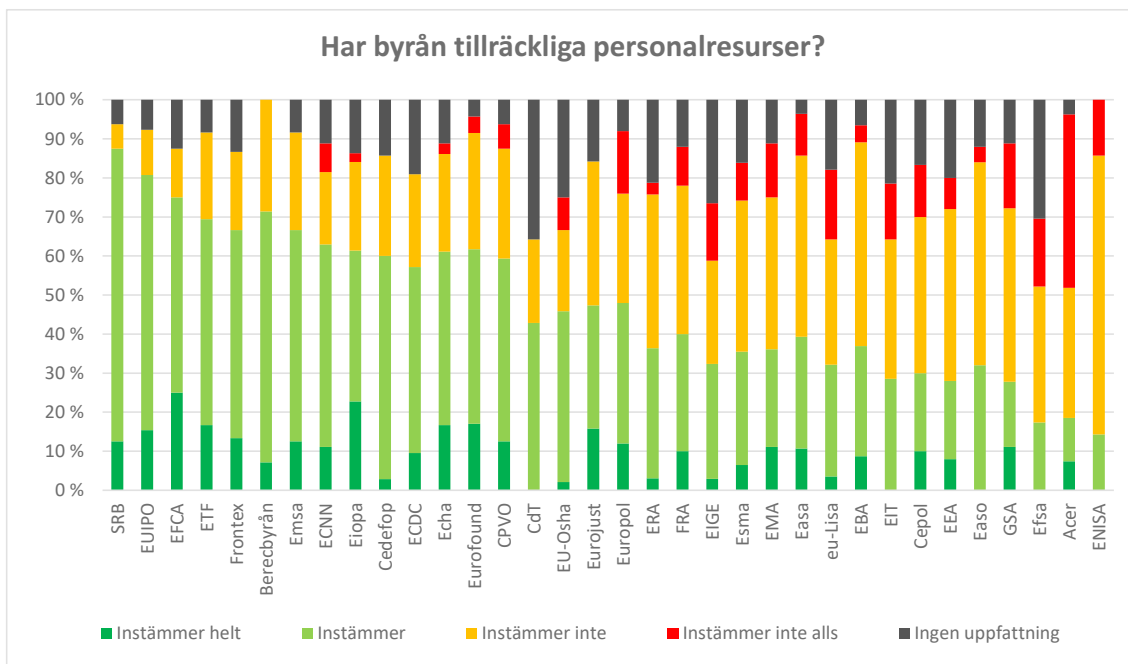
	Mycket bra/In-stämmer helt	Bra/In-stämmer	Inte bra/In-stämmer inte	Inte alls bra/In-stämmer inte alls	Ingen uppfattning
12. Samarbete med organ utanför EU	28 %	29 %	8 %	2 %	33 %
13. Byråns inrättandeförordning är ändamålsenlig	23 %	48 %	17 %	2 %	12 %
14. Byrån har uppnått sina operativa mål/utför sitt uppdrag	24 %	52 %	18 %	1 %	4 %

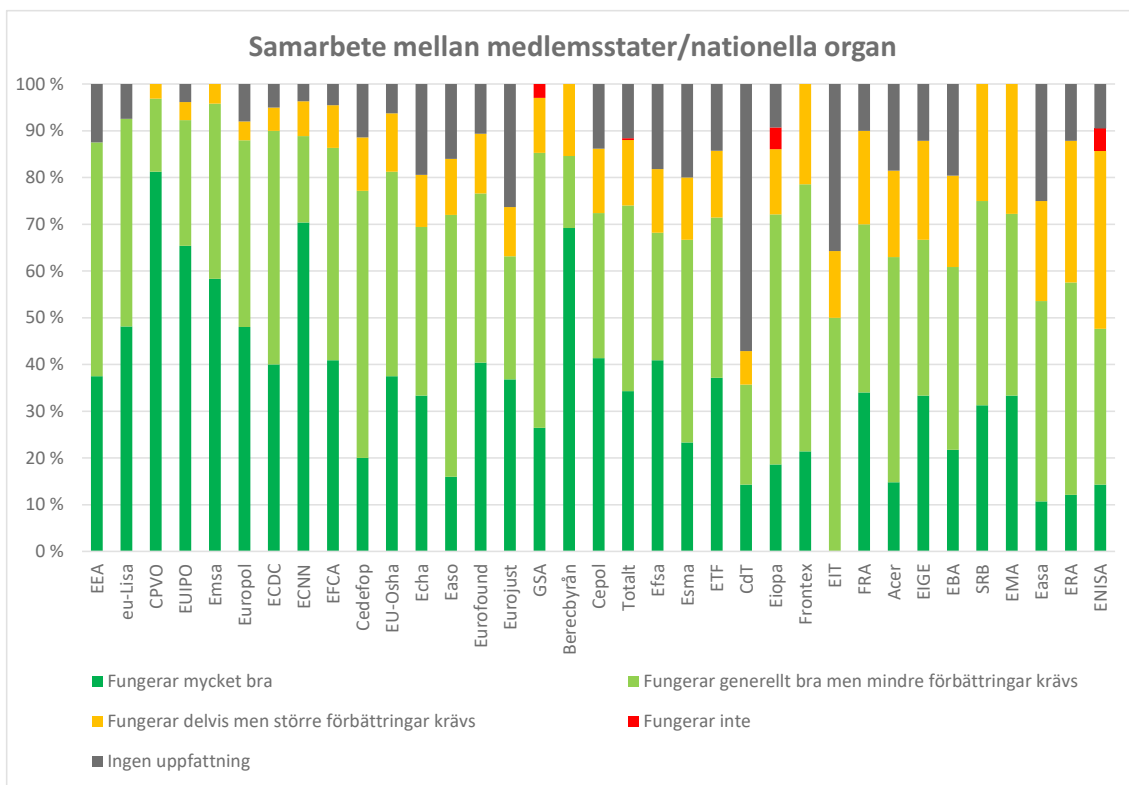
Källa: Revisionsrätten. Urvalsstorlek = 1 000 svar från 34 byråers och övriga organs intressenter.

Deltagandet i enkäten

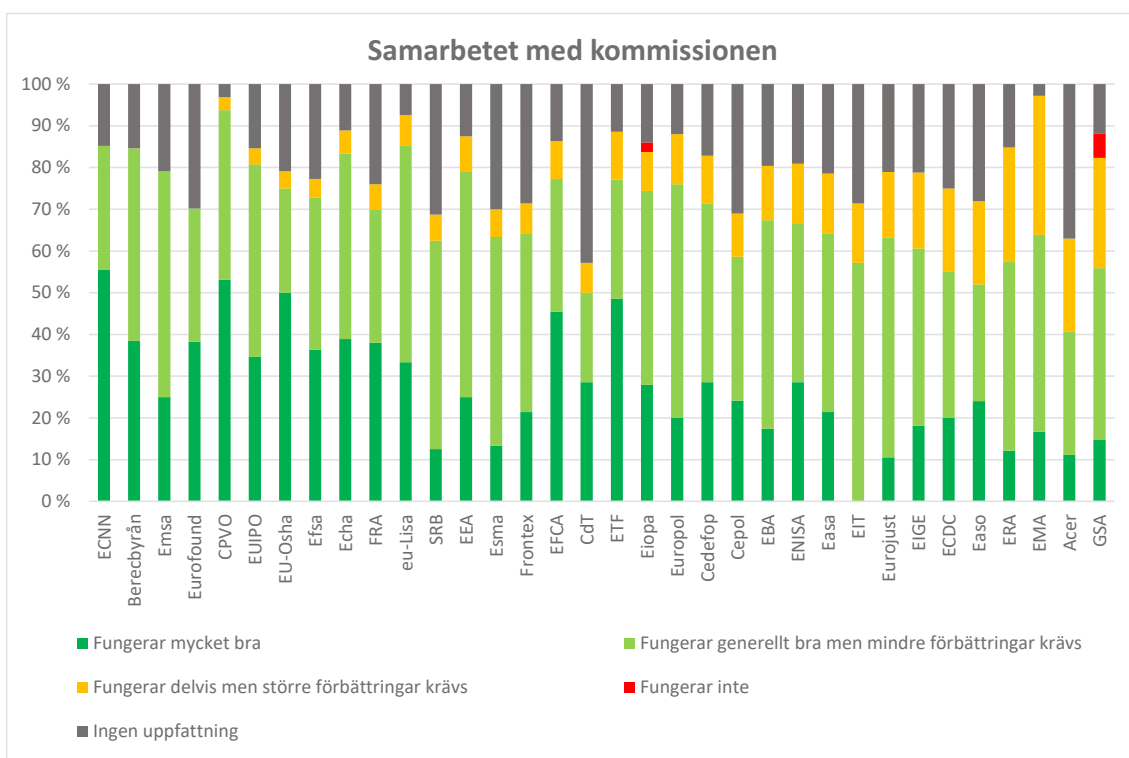


De mest relevanta enkätresultaten





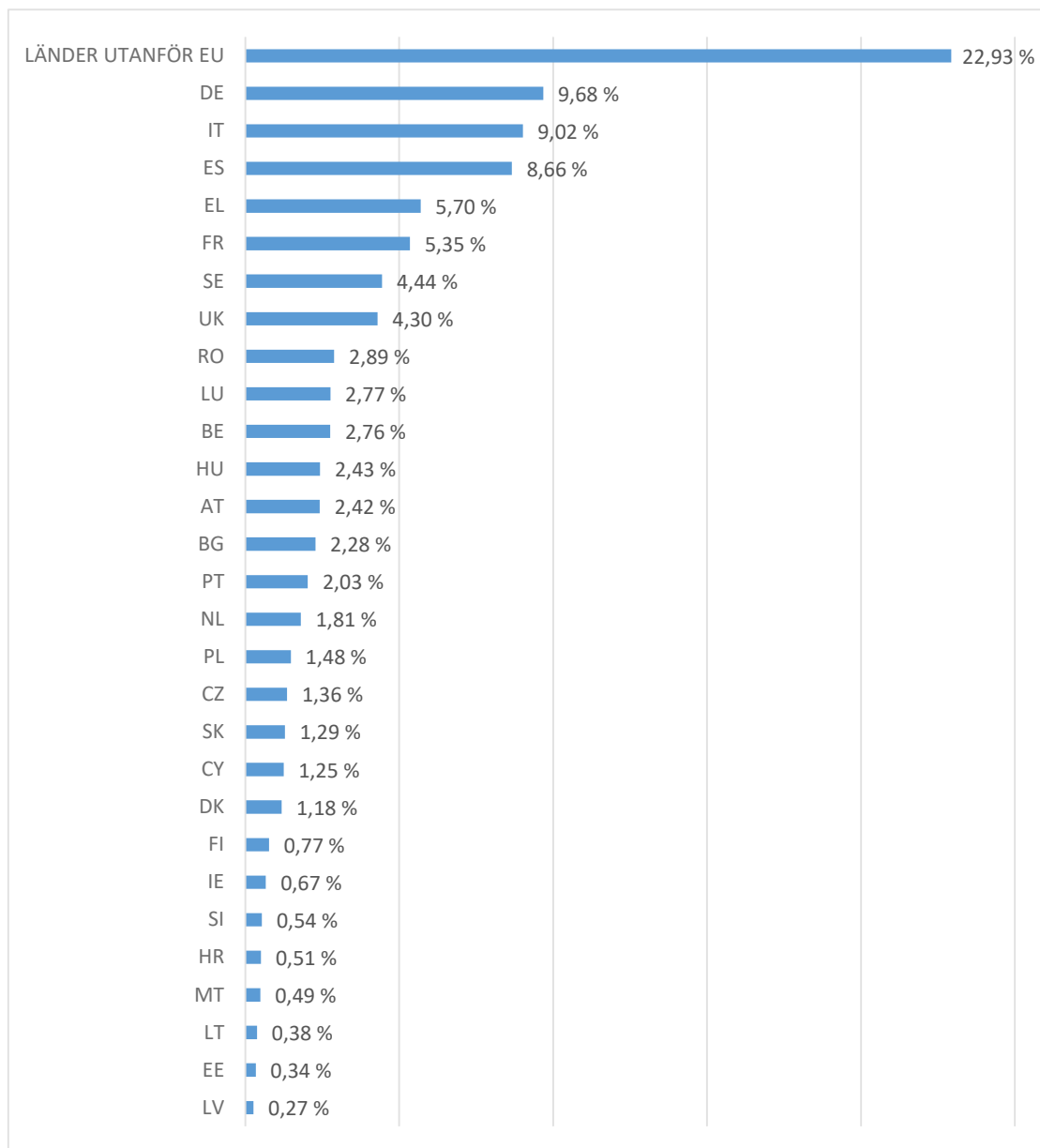
Källa: Revisionsrättens enkät till intressenter. Urvalsstorlek = 1 000 svar från 35 byråers och övriga organs intressenter.



Bilaga IV – Nyhets-spridning som identifierades vid en analys där stordatateknik användes

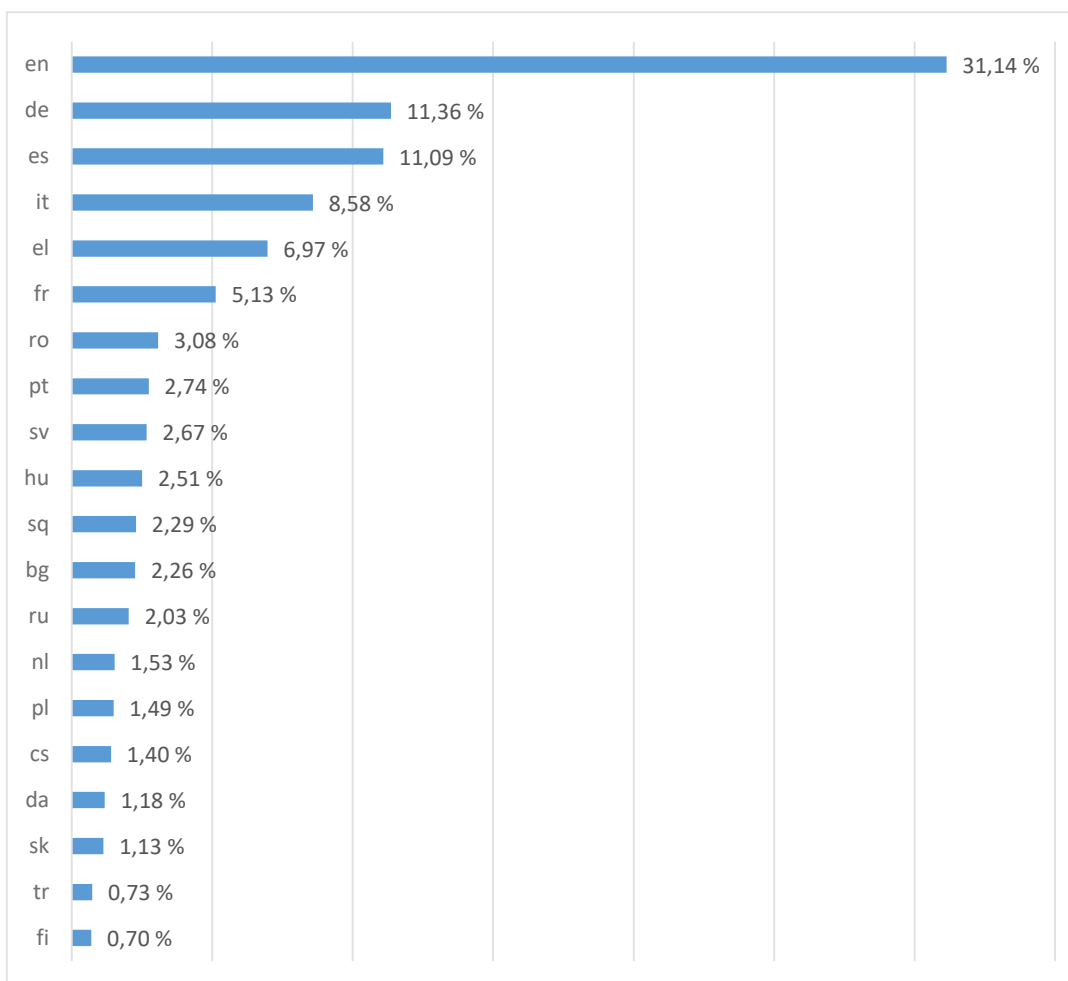
Europe Media Monitor (EMM) är ett helautomatiserat system som drivs av Europeiska kommissionens gemensamma forskningscentrum (JRC) för att analysera offentliga onlinemedier. Det samlar in och sammanställer omkring 300 000 nyhetsartiklar per dag från ett urval av nyhetsportaler från hela världen på upp till 70 språk. Tillsammans med JRC fördjupade vi analysen av de data som sammanställts i EMM²⁶ för att få information om frekvensen, den geografiska spridningen och tidsmönstren för nyhetsartiklar om alla byråer, liksom om nätet av förbindelser mellan byråer och andra enheter på EU-nivå och nationell nivå. Detta var första gången som revisionsrätten utnyttjade stordatateknik för att analysera ostrukturerade exogena data utanför EU:s officiella dokument och databaser för att inhämta ytterligare bevis i en effektivitetsrevision.

²⁶ För en närmare beskrivning av Europe Media Monitors (EMM) tjänst se:
<https://ec.europa.eu/jrc/en/scientific-tool/europe-media-monitor-newsbrief>.

Figur 1 – Geografisk spridning av nyhetsartiklar

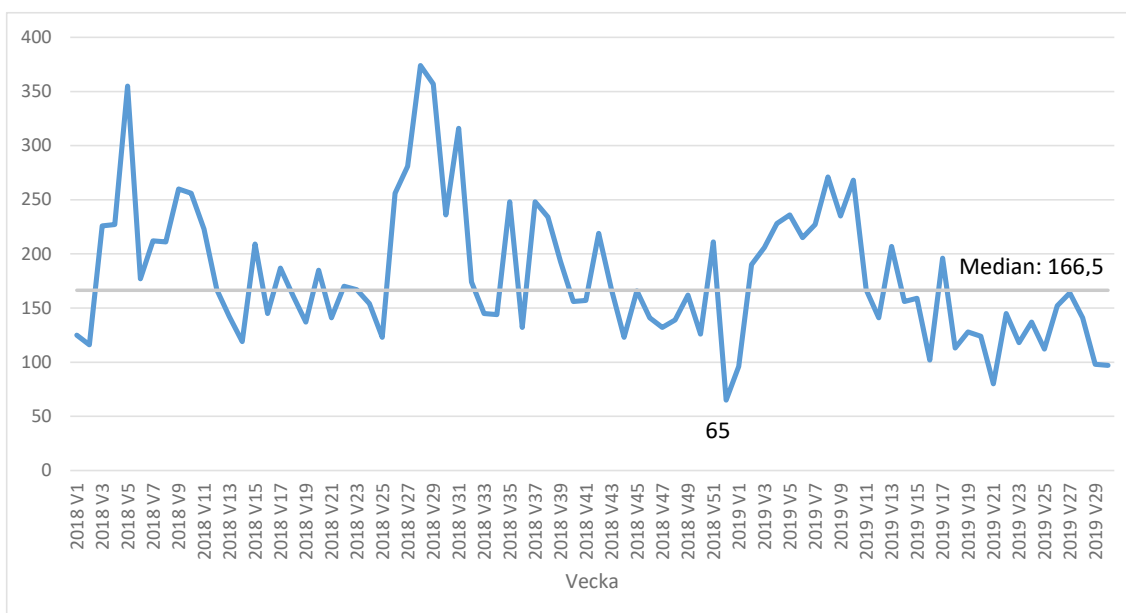
Källa: Revisionsrättens sammanställning baserat på aggregerade data i EMM, januari 2018 till juli 2019.

Figur 2 – De 20 vanligaste språken i nyhetsartiklar

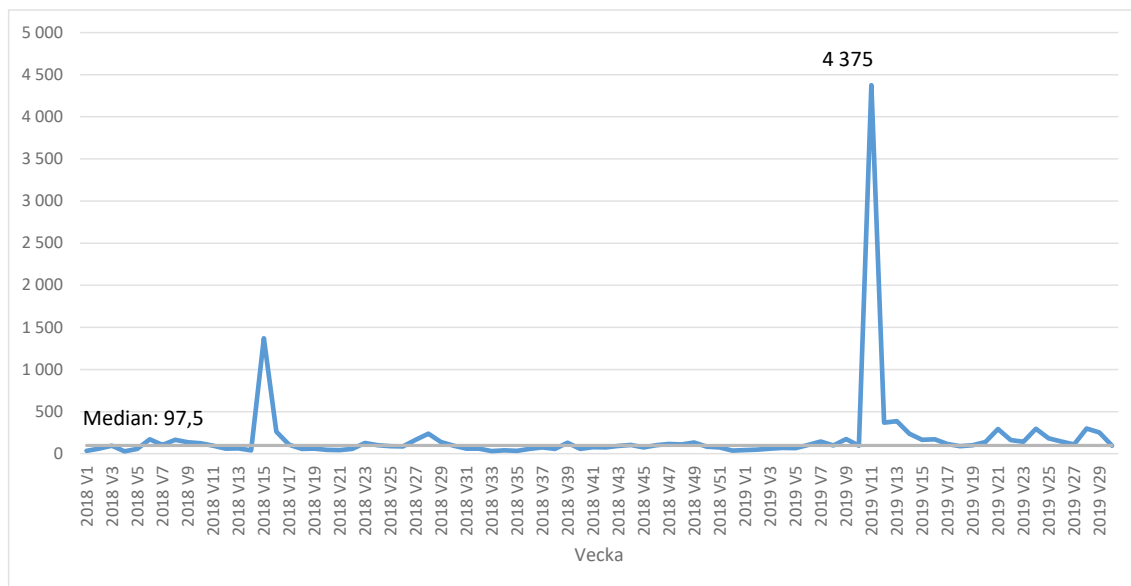


Källa: Revisionsrättens sammanställning baserat på aggregerade data i EMM, januari 2018 till juli 2019.

Figur 3 – Nyhetsspridning per vecka för EMA



Källa: Revisionsrättens sammanställning baserat på aggregerade data i EMM, januari 2018 till juli 2019.

Figur 4 – Nyhetsspridning per vecka för Easa

Källa: Revisionsrättens sammanställning baserat på aggregerade data i EMM, januari 2018 till juli 2019.

Bilaga V – Regelverket för federala byråer i Förenta staterna och Australien

Förenta staterna

- **Gemensam lagstiftning för alla byråer:** Det finns **1)** en ramlag: GPRA (*Government Performance and Results Act*) från 1993 och den senaste lagen om modernisering av GPRA från 2010, och **2)** årliga uppdateringar i juni: *Circular N° A-11* om utarbetandet, inlämningen och genomförandet av budgeten. Del 6. Federal prestationsram: strategisk planering, årliga prestationsplaner och rapporter.
- **Byråerna ska rapportera om tre olika mål/målsättningar:** **1)** övergripande prioriterade mål för byråerna som är långsiktiga och kräver samordning mellan dem, **2)** prioriterade mål för byrån, det vill säga fyra eller fem mål som ska uppnås inom de kommande två åren, och **3)** strategiska mål, vilket innebär långsiktiga mål, utfall och effekter.
- **GPRA har tre rapporteringsdelar:** **1)** femåriga strategiska planer som ska innehålla en uppdragsbeskrivning för byrån och långsiktiga, resultatnriktade mål, **2)** årliga prestationsplaner där prestationsmålen för budgetåret anges och det beskrivs hur de ska uppnås och hur de kan kontrolleras, och **3)** årliga prestationsrapporter där det beskrivs hur byrån har lyckats eller misslyckats med att uppnå sina uppsatta prestationsmål (resultaten redovisas per program).
- När det gäller prestationsinformation bygger kongressens **beviljande av ansvarsfrihet** på **1)** årsrapporten från regeringens räkenskapskontor (*Government Accountability Office, GAO*) och **2)** årsrapporten från förvaltnings- och budgetkontoret (*Office of Management and Budget, OMB*)²⁷ till senaten, representanthuset och GAO; i rapporten fastställs huruvida byråns program eller verksamheter har uppnått prestationsmålen och prestationsmålsättningarna, och mål som inte har uppnåtts redovisas (en handlingsplan upprättas för att åtgärda avvikelserna), och **3)** byråns konsolidering av den årliga prestationsplanen och den årliga prestationsrapporten inom ramen för budgetmotiveringen till kongressen.

²⁷ Förvaltnings- och budgetkontoret (OMB) är affärsavdelningen inom Förenta staternas presidentkansli som förvaltar Förenta staternas federala budget och övervakar de federala byråernas prestationer.

Australien

- **Gemensam lagstiftning för alla byråer:** Lagen om offentlig styrning, prestation och ansvarsutkrävande från 2013 (*Public Governance, Performance and Accountability Act*), kapitel 2. Samväldesenheter och samväldet, del 2-3. Planering, prestation och ansvarsutkrävande, avdelning 3. Samväldesenheternas prestation.
- **Förklara och rapportera skillnader i uppnåendet av mål.** Den ansvariga enheten ska **1)** se till att det finns dokument där det redovisas och förklaras hur enheten har presterat i fråga om att uppnå sitt syfte, **2)** mäta och bedöma enhetens prestation, **3)** utarbeta årliga prestationsyttranden för enheten så snart det är praktiskt möjligt efter avslutandet av varje rapporteringsperiod, och **4)** bifoga de årliga prestationsyttrandena till den årsrapport som läggs fram för parlamentet.
- **Revision av prestationsyttrandena.** Australiens riksrevisor kan undersöka och rapportera om enhetens årliga prestationsyttranden. Rapporten ska läggas fram för diskussion i parlamentet.

Bilaga VI – Verksamhetsbaserad budgetering, kostnadsberäkning och förvaltning

En verksamhetsbaserad budget (ABB) innebär att budgetanslag och budgetmedel organiseras så att det går att se vilken politik som bedrivs, vilka aktiviteter som utförs inom dess ramar, hur mycket pengar som satsas på var och en av aktiviteterna och hur många personer som arbetar med dem (Europeiska kommissionen, EU:s budgetordlista).

Med en metod för verksamhetsbaserad kostnadsberäkning (ABC) definieras kostnader, deras fördelning och anslagen till olika aktiviteter. ABC är en metod för kostnadsberäkning där aktiviteterna inom en organisation identifieras och varje aktivitets kostnader för alla produkter och tjänster får anslag motsvarande den verkliga förbrukningen.

ABC-systemet gör att hela kostnaden beräknas inte enbart per aktivitet utan även per "specifik tjänst". Byråer som är helt eller delvis självfinansierade tar ut avgifter av sina kunder för att få tillbaka kostnaden för de olika tjänster som tillhandahålls.

ABB är budgetkomponenten och ABC den ekonomiska komponenten i det bredare begreppet verksamhetsbaserad förvaltning (ABM), som främst används för operativa aktiviteter. ABM ska förse byråerna med de verktyg som behövs för att de ska kunna planera, övervaka, rapportera om och utvärdera sina aktiviteter. Därför måste mål, indikatorer, input (i form av personalresurser och ekonomiska resurser) och nyckelåtgärder definieras på förhand för att visa hur de avsedda resultaten ska uppnås, hur framstegen mot dem kan mätas och vilka resurser som krävs för att producera dem (Europeiska kommissionen, analysdokument nr 21).

Förutom mål, aktiviteter och budget- och outputindikatorer är tillämpningen av ABM-systemet beroende av att det finns a) ett tydligt samband mellan mål, aktiviteter och indikatorer, b) definierade resultat- och effektindikatorer och c) kontinuerlig övervakning av faktiska värden för beslutsfattandet.

Enligt den "gemensamma ansatsen" (se punkt 40) ska byråerna använda systematiska ABB- och ABM-system för att planera, övervaka och utvärdera aktiviteter.

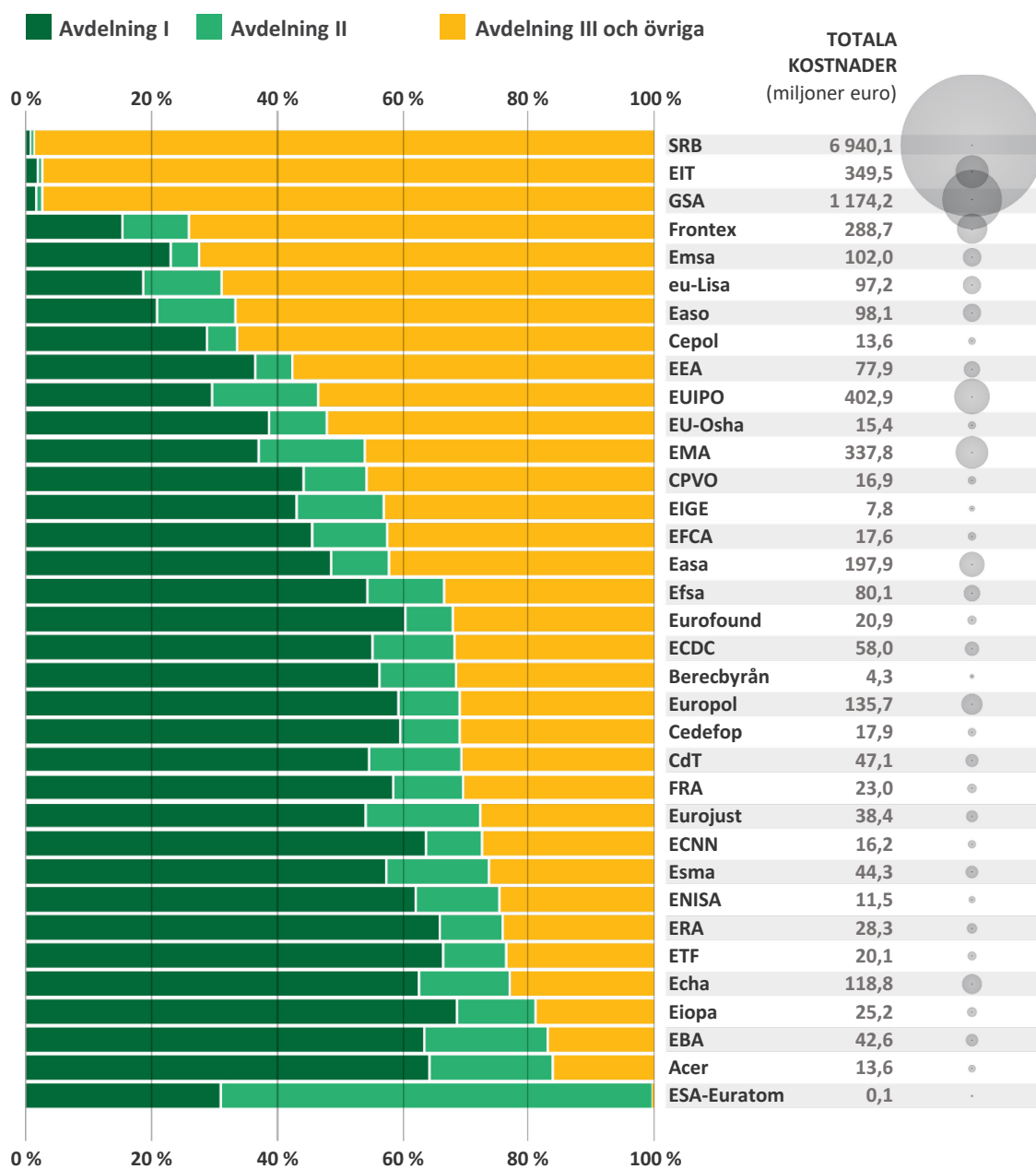
Bilaga VII – Förteckning över revisionsrättens särskilda rapporter om byråer och andra organ som offentliggjorts 2017–2019

SR	Titel	Byråer och andra organ
01/2017	<i>Mer behöver göras för att Natura 2000 ska genomföras till sin fulla potential</i>	EEA
05/2017	<i>Ungdomsarbetslösheten – har EU:s politik gjort någon skillnad?</i>	Eurofound
06/2017	<i>EU:s svar på flyktingkrisen: systemet med mottagningscentrum (hotspots)</i>	Easo, Europol, Frontex, FRA
08/2017	<i>EU:s fiskerikontroller: mer behöver göras</i>	EFCA
09/2017	<i>EU:s stöd till kampen mot människohandel i Syd- och Sydostasien</i>	Europol, Frontex
12/2017	<i>Genomförandet av dricksvattendirektivet: vattenkvaliteten och tillgången till vatten har förbättrats i Bulgarien, Ungern och Rumänien, men det behövs fortsatt stora investeringar</i>	EEA
13/2017	<i>Ett gemensamt europeiskt trafikstyrningssystem för järnväg: kommer det politiska beslutet någonsin att bli verklighet?</i>	ERA, Inea
18/2017	<i>Gemensamt europeiskt luftrum: en förändrad kultur men inte ett gemensamt luftrum</i>	Easa
23/2017	<i>Den gemensamma resolutionsnämnden: det krävande arbetet med att skapa en bankunion har inletts, men mycket återstår</i>	SRB
34/2017	<i>Att bekämpa matsvinn: en möjlighet för EU att öka resurseffektiviteten i livsmedelskedjan</i>	EEA
01/2018	<i>Gemensamt stöd till projekt i de europeiska regionerna (Jaspers) – dags att rikta stödet bättre</i>	Emsa, Eurofound, Easa
02/2018	<i>Effektiviteten i ECB:s krishantering av banker</i>	SRB, EBA, Esma
05/2018	<i>Förnybar energi för hållbar landsbygdsutveckling: stora potentiella synergier som oftast inte har förverkligats</i>	EEA
13/2018	<i>Bekämpning av radikaliserings som leder till terrorism: kommissionen har tillgodosett medlemsstaternas behov, men det finns vissa brister i samordningen och utvärderingen</i>	Eurojust, Europol
16/2018	<i>Efterhandsöversyn av EU:s lagstiftning: ett väletablerat men ofullständigt system</i>	EEA, EMA
19/2018	<i>Ett europeiskt järnvägsnät för höghastighetstrafik: ännu inte verklighet utan fortfarande ett oändamålsenligt lapptäcke</i>	EEA, ERA, Inea
23/2018	<i>Luftföroreningar: vår hälsa är fortfarande inte tillräckligt skyddad</i>	EEA
24/2018	<i>Demonstration av avskiljning och lagring av koldioxid och innovativa förnybara energikällor i kommersiell skala i EU: utvecklingen har inte gått framåt som planerat under det senaste årtiondet</i>	EEA

SR	Titel	Byråer och andra organ
25/2018	<i>Översvämningsdirektivet: framsteg har gjorts vad gäller riskbedömningar, men planeringen och genomförandet måste förbättras</i>	EEA
28/2018	<i>De flesta förenklingsåtgärder som införts i Horisont 2020 har gjort livet lättare för stödmottagarna, men det finns fortfarande möjligheter till förbättringar</i>	REA, Easme, EIT
29/2018	<i>Eiopa bidrog på ett viktigt sätt till tillsyn och stabilitet i försäkringssektorn, men viktiga utmaningar återstår</i>	Eiopa, EBA, Esma
33/2018	<i>Ökenspridning i EU: ett växande hot som kräver ökade insatser</i>	EEA
35/2018	<i>Insyn i EU-medel som förvaltas av icke-statliga organisationer: mer måste göras</i>	Eacea, Easme, Ercea, REA
01/2019	<i>Kampen mot bedrägerier i samband med EU-utgifter: mer behöver göras</i>	Eppo
02/2019	<i>EU:s politik för livsmedelssäkerhet skyddar oss, men står inför utmaningar</i>	Efsa, EMA
10/2019	<i>EU-omfattande stresstest för banker: stora mängder information om banker har tagits fram men det behövs mer samordning och mer fokus på risker</i>	EBA
11/2019	<i>EU:s lagstiftning om modernisering av flygledningstjänsten har gett mervärde – men mycket av finansieringen hade inte behövts</i>	Eurocontrol, Inea
19/2019	<i>Inea: fördelar har uppnåtts men brister som rör Fonden för ett sammanlänkat Europa behöver åtgärdas</i>	Inea
20/2019	<i>EU:s informationssystem till stöd för gränskontroll – ett kraftfullt verktyg, men mer fokus på aktuella och fullständiga uppgifter behövs</i>	Frontex, Cepol, eu-Lisa
24/2019	<i>Asyl, omplacering och återvändande när det gäller migranter: dags att intensifiera åtgärderna för att få bukt med skillnaderna mellan mål och resultat</i>	Easo, Europol, Frontex

Källa: Revisionsrätten.

Bilaga VIII – Sammansättningen av budgeten för EU:s byråer och andra organ (2018)



Källa: Revisionsrätten.

Akronymer och förkortningar

ABB: verksamhetsbaserad budgetering.

ABC: verksamhetsbaserad kostnadsberäkning.

ABM: verksamhetsbaserad förvaltning.

Amif: asyl-, migrations- och integrationsfonden.

CONT: budgetkontrollutskott (Europaparlamentet).

DGT: kommissionens generaldirektorat för översättning.

EMM: Europe Media Monitor.

Etias: EU-systemet för reseuppgifter och resetillstånd.

EUF-fördraget: fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

GD CNECT: kommissionens generaldirektorat för kommunikationsnät, innehåll och teknik.

GD DEFIS: kommissionens generaldirektorat för försvarsindustri och rymdfrågor.

GD EAC: kommissionens generaldirektorat för utbildning, ungdom, idrott och kultur.

GD EMPL: kommissionens generaldirektorat för sysselsättning, socialpolitik och inkludering.

GD ENER: kommissionens generaldirektorat för energi.

GD ENV: kommissionens generaldirektorat för miljö.

GD FISMA: kommissionens generaldirektorat för finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen.

GD GROW: kommissionens generaldirektorat för inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag.

GD HOME: kommissionens generaldirektorat för migration och inrikes frågor.

GD JUST: kommissionens generaldirektorat för rättsliga frågor och konsumentfrågor.

GD MARE: kommissionens generaldirektorat för havsfrågor och fiske.

GD MOVE: kommissionens generaldirektorat för transport och rörlighet.

GD SANTE: kommissionens generaldirektorat för hälsa och livsmedelssäkerhet.

JRC: Europeiska kommissionens gemensamma forskningscentrum.

KPI: kritisk prestationsindikator.

Refit-programmet: programmet om lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat.

Remit: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1227/2011 om integritet och öppenhet på grossistmarknaderna för energi.

RIF: rättsliga och inrikes frågor.

RSB: nämnden för lagstiftningskontroll.

SIS: Schengens informationssystem.

SMF: små och medelstora företag.

SPD: samlat programdokument.

Ordförklaringar

centrum för expertis och nätverkande: ett uttryck vi använder för att beskriva en decentraliserad byrås roll inom ett visst politikområde som centrum och främjare av kunskapsutbyte; byrån kan även samla medlemsstaternas intressen i syfte att nå gemensamma politiska lösningar och fördjupa samarbetet med andra europeiska och internationella partner.

samstämmighet: byråns uppgifter hänger logiskt samman med andra byråers och EU-enheters uppgifter och är därmed motiverade som en del av en enhetlig och funktionell EU-administration som tjänar tydligt identifierbara politiska mål.

gemensam ansats: en uppsättning vägledande EU-principer, i nuvarande lydelse från 2012, för att göra decentraliserade byråer mer samstämmiga, ändamålsenliga och redovisningsskyldiga.

övergripande utvärdering: utvärdering av hur flera byråer och ansvariga generaldirektorat som är verksamma inom samma politikområde genom ömsesidigt stödjande åtgärder presterar; målet är att identifiera potentiella synergier och skalfördelar och att förhindra risker såsom överlappning, splittrad politik, bristande proportionalitet och uppdragsglidning.

delegeringsavtal: avtal som definierar de verksamheter som kommissionen anförtror byråerna för att genomföra politiken, relationerna mellan kommissionen och byråerna liksom de bestämmelser som ska följas.

förfarande för beviljande av ansvarsfrihet: Europaparlamentets beslut, på grundval av rådets rekommendation och revisionsrättens årsrapport och revisionsförklaring, om att bevilja kommissionen ansvarsfrihet för förvaltningen av en viss budget och avsluta budgeten.

nätverket av EU-byråer: ett nätverk av decentraliserade byråer som inrättats av EU-institutionerna och medlemsstaterna för att utföra specifika rättsliga, tekniska eller vetenskapliga uppgifter.

utvärdering: en evidensbaserad bedömning av i vilken utsträckning en befintlig insats är 1) ändamålsenlig, 2) effektiv och 3) relevant med hänsyn till de nuvarande behoven, 4) konsekvent både internt och i förhållande till andra EU-insatser och 5) har uppnått ett mervärde på EU-nivå.

direktion: en ledningsgrupp i en decentraliserad byrå som övervakar utarbetandet och genomförandet av styrelsens beslut.

konsekvensbedömning: en bedömning där det undersöks om EU-åtgärder behövs, och möjliga effekter av tillgängliga lösningar analyseras.

lagstiftaren: Europaparlamentet och rådet.

styrelse: en decentraliserad byrås interna ledningsorgan; den har en tillsynsroll och det övergripande ansvaret för budget- och planeringsfrågor, tillsättandet av en verkställande direktör och övervakningen av byråns prestation.

flerårig budgettram: EU:s långtidsbudget för sju år; den nuvarande fleråriga budgetramen omfattar 2014–2020; där anges gränserna för hur mycket EU ska satsa på olika verksamhetsområden; EU använder den för att stödja sina politiska prioriteringar och se till att unionen uppfyller sina åtaganden gentemot medborgarna.

relevans: byråns uppgifter är lämpliga för uppnåendet av de politiska målen.

översynsklausul: en rättslig bestämmelse som anger villkoren för att byråns uppgifter ska ses över och justeras.

tjänstenivåavtal: avtal mellan slutanvändaren och tjänsteleverantören.

samlat programdokument: ett standarddokument som alla decentraliserade byråer ska utarbeta och kommissionen kontrollera; det innehåller byråns budget- och verksamhetsplanering och är därför en vägledning för byråns arbete och resursfördelning.

tidsfristklausul: en rättslig bestämmelse som anger villkoren för att byråns uppgifter kan avslutas.

Svar

Svar från Europeiska kommissionen

**EUROPEISKA KOMMISSIONENS SLUTLIGA SVAR PÅ EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT**

**”EU-BYRÅERNAS FRAMTID – POTENTIAL FÖR MER FLEXIBILITET OCH
SAMARBETE”**

SAMMANFATTNING

Kommissionens gemensamma svar på punkterna I–V.

Kommissionen välkomnar revisionsrättens fokus på EU:s decentraliserade byråers prestationer. Byråernas betydelse och andel av EU-budgeten har ökat avsevärt under de senaste årtiondena. Kommissionen är mycket intresserad av att se till att decentraliserade byråer uppfyller sina mandat och att deras expertis utnyttjas till fullo för att tillhandahålla EU-politik.

Decentraliserade byråer är oberoende organ som bär det yttersta ansvaret för sitt funktionssätt och sina prestationer. Styrelser, med en majoritet av företrädare från medlemsstaterna, ser till att förvaltningen av de decentraliserade byråerna övervakas.

Varje decentraliserad byrås mandat, ansvarsområden, styrning och finansiering anges i dess inrättandeförordning, som antas av Europaparlamentet och rådet som lagstiftare. De verkar inom den budgetram som inrättats genom fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), den fleråriga budgetramen och förordning (EU) 2018/1046 (budgetförordningen) och de beslut som budgetmyndigheten fattar inom den ramen. Budgetmyndigheten beslutar om de decentraliserade byråernas budget, inom de tak som fastställs genom den fleråriga budgetramen och den årliga budgeten.

År 2012 undertecknade Europaparlamentet, rådet och kommissionen ett gemensamt uttalande om en gemensam ansats för decentraliserade byråer (nedan kallat *den gemensamma ansatsen*). Denna politiskt bindande ram har varit och förblir ett viktigt steg mot att säkerställa en sammanhängande ram för bättre styrning och resultatorienterad förvaltning av decentraliserade byråer.

Kommissionen är angelägen om att säkerställa större samstämmighet när det gäller hur unionsorganen styr, planerar och rapporterar om sin verksamhet. Med hjälp av de åtgärder som infördes 2019 och 2020 har kommissionen förstärkt förutsättningarna för att säkerställa att de decentraliserade byråerna presterar och rapporterar.

Den nya rambudgetförordningen (EU) 2019/715¹ innehåller enhetliga och bindande bestämmelser om budget, planering, rapportering, prestation och styrning för decentraliserade byråer. Alla decentraliserade byråer har under 2019 och 2020 anpassat sina finansiella bestämmelser till rambudgetförordningen, utan några avvikelser från den ram för styrning och prestation som fastställs i denna.

Det relaterade meddelandet från kommissionen om att stärka styrningen av unionens organ och om riktlinjerna för det samlade programdokumentet och den konsoliderade årliga verksamhetsrapporten, som antogs av kollegiet den 20 april 2020 (C(2020)2297), ger ytterligare stöd åt harmoniserad planering och rapportering av alla decentraliserade byråer.

Det är nu upp till de decentraliserade byråerna att tillämpa denna ram i praktiken och upp till styrelserna att övervaka detta. Effekterna av förbättringarna bör börja synas från och med 2021.

¹ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2019/715 av den 18 december 2018 med rambudgetförordning för de organ som inrättats enligt EUF-fördraget och Euratomfördraget och som avses i artikel 70 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 (EUT L 122, 10.5.2019, s. 1).

Kommissionen är besluten att arbeta för ett effektivt genomförande från de decentraliserade byråernas sida.

När det gäller inrättandet av byråer tar kommissionen också hänsyn till uppgifter från konsekvensbedömningar, utvärderingar och synpunkter från berörda parter i enlighet med agendan för bättre lagstiftning. Styrningen bedöms i alla utvärderingar som kommissionen genomför.

De decentraliserade byråernas uppgifter är ofta permanenta och följer inte av beslutsprocessen för varje flerårig budgetram. Detta gäller även byråernas styrning. Byråerna ombedöms i enlighet med de skyldigheter som fastställs av lagstiftaren.

Kommissionens agenda för bättre lagstiftning tillhandahåller en ram för evidensbaserat beslutsfattande. Utvärderingar används för att bedöma byråers prestationer och identifiera potentiella synergier mellan byråernas uppgifter med hänsyn till effektivitet, ändamålsenlighet, samstämmighet, relevans och det mervärde för EU som deras åtgärder ger. När utvärderingar av politikområden genomförs (kontroller av ändamålsenligheten) håller kommissionen med om att det är viktigt att beakta samstämmigheten mellan byråernas roll och uppgifter inom ett politikområde, identifiera synergier och förenkla byråkratin samtidigt som man tar hänsyn till potentiella sammanslagningar eller nedläggningar av byråer som är verksamma på detta område. Utvärderingar utgör även underlag för beslut om nya förslag, medan konsekvensbedömningar undersöker olika alternativ och deras möjliga konsekvenser. Processen underbyggs genom ett omfattande samråd med berörda parter.

Resursfördelningen för decentraliserade byråer speglar EU-budgetens prioriteringar. Budgetmyndigheten beslutar om finansieringen. Finansieringsprocessen omfattas av ett väletablerat regelverk som definieras i artikel 314 i EUF-fördraget och i budgetförordningen. Både kommissionen och varje decentraliserad byrå måste respektera dessa bestämmelser, som säkerställer finansieringens förutsägbarhet. Samtidigt skapar bestämmelserna den flexibilitet som krävs för att man ska kunna anpassa sig till nya eller förändrade omständigheter.

Den budgetfördelning som budgetmyndigheten fastställer bör spegla en decentraliserad byrås prestation genom att dess budget justeras uppåt eller nedåt, med hänsyn till potentiella effektivitetsvinster och synergier, även mellan byråer som tillhör samma kluster. Samarbete mellan decentraliserade byråer uppmuntras och den nya rambudgetförordningen gör det lättare att använda servicenivåavtal för att formalisera ett sådant samarbete. Samarbete på internationell nivå inom gränserna för de decentraliserade byråernas mandat är lika viktigt, och enligt rambudgetförordningen måste varje decentraliserad byrå ha med en strategi för samarbete med tredjeländer och/eller internationella organisationer i sitt samlade programdokument.

VI. Kommissionen godtar samtliga rekommendationer som lämnats till den.

INLEDNING

05. Byråernas ansvar och kapacitet är strikt avgränsad genom de inrättandeförordningar som antagits av medlagstiftarna.

Genom kommissionens riktlinjer för det samlade programdokumentet och den konsoliderade årliga verksamhetsrapporten säkerställs en sammanhängande och bindande ram för unionsorganens budget, planering, rapportering, prestation och styrning.

IAKTTAGELSER

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 16 och 17.

Enligt riktlinjerna för bättre lagstiftning måste en konsekvensbedömning identifiera och beskriva det problem som ska åtgärdas, fastställa mål, formulera politiska alternativ, bedöma dessa alternativs konsekvenser och beskriva hur de förväntade resultaten ska övervakas.

Kommissionens system för konsekvensbedömning följer en integrerad strategi där man bedömer de miljömässiga, sociala och ekonomiska konsekvenserna av en rad olika politiska alternativ. Därmed införlivas hållbarhet i unionens politiska beslutsfattande. I konsekvensbedömningen jämförs alternativ och det förklaras vilket alternativ som rekommenderas – om ett sådant finns – eller varför inget rekommenderat alternativ kunde hittas. En konsekvensbedömning ersätter inte det politiska beslutet utan utgör underlag för detta beslut. Det slutgiltiga inrättandet av en byrå är resultatet av förhandlingarna mellan medlagstiftarna, som kan skilja sig från kommissionens förslag.

När kommissionens nämnd för lagstiftningskontroll två gånger har yttrat sig negativt kan endast vice ordföranden med ansvar för kontakter mellan institutionerna och framtidsfrågor lägga fram initiativet till kollegiet för beslut om huruvida man ska fortskrida eller inte.

18. Cedefop, Eurofound, EU-Osha och ETF säkerställer regelbunden samordning och regelbundet samarbete mellan dem. Detta samarbete gör det möjligt att skapa synergier och undvika överlappning. Det är en tillgång eftersom det kan koppla samman byråernas arbete och tillhandahåller ett gemensamt utrymme där byråerna kan rådfråga varandra på vägen mot uppfyllandet av sina mandat.

Vad gäller ELA upprepar kommissionen att kommissionens ansvariga avdelning, efter en första dokumenterad bedömning och diskussion, presenterade en ny version av konsekvensbedömningen, på grundval av vilken kommissionens nämnd för lagstiftningskontroll yttrade sig positivt (SEC(2018)144) med förbehåll.

19. Inrättandet av en ny avvecklingsmyndighet i EU som skulle ansvara för hanteringen av en gränsöverskridande avvecklingsmekanism i hela EU övervägdes som ett politiskt alternativ i 2012 års konsekvensbedömning av direktivet om återhämnning och resolution av banker². Vid tidpunkten för konsekvensbedömningen av direktivet om återhämnning och resolution av banker hade bankunionen med dess centraliserade tillsyn av banker genom ECB/den gemensamma tillsynsmekanismen ännu inte inrättats. Inrättandet och driften av avvecklingskollegier med hjälp av EBA ansågs därför vara det bästa alternativet i konsekvensbedömningen.

21. Kommissionens dåvarande ordförande Jean-Claude Juncker tillkännagav i 2017 års tal om tillståndet i unionen kommissionens avsikt att inrätta en europeisk arbetsmyndighet. Detta uttalande gjordes efter intensivt arbete och förhandlingar om arbetskraftens rörlighet sedan 2014 (antagande av direktiv 2014/54, direktiv 2014/67, omarbetning av Eures-förordningen, förslag om att se över direktivet om utstationering av arbetstagare och förordningen om samordning av de sociala trygghetssystemen), som visade på **ett tydligt stöd bland de olika europeiska beslutsfattarna** för behovet av att ha ett sådant nytt organ på europeisk nivå. Detta förklarar även varför förslaget från kommissionen antogs på politisk nivå inom mindre än ett år.

22. Regelbundna utvärderingar av byråer föreskrivs i den gemensamma ansatsen och rambudgetförordningen (2019/715).

I rambudgetförordningen fastställs utvärderingskrav (i förhand och efterhand), inbegripet en handlingsplan för att följa upp resultaten av de övergripande regelbundna utvärderingarna i syfte att säkerställa att de genomförs på ett effektivt sätt.

² Se s. 54-56 i konsekvensbedömningen: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012SC0166&from=EN>.

Initiativet om att inrätta den europeiska arbetsmyndigheten togs oberoende av utvärderingsprocessen av de andra byråerna på grundval av den politiska prioritering som kommissionen och medlagstiftarna gav arbetskraftens rörlighet i EU samt myndighetens särskilda gränsöverskridande fokus med hänsyn till de befintliga byråernas mandat.

(3) Antagandet av byråernas inrättandeförordningar är resultatet av ett lagstiftningsförfarande, vanligtvis med Europaparlamentet och rådet som medlagstiftare. Kommissionen kan endast bidra till byråers relevans och samstämmighet genom sina lagstiftningsförslag och på grundval av en konsekvensbedömning.

En konsekvensbedömning krävs när man tror att de förväntade ekonomiska, miljömässiga eller sociala konsekvenserna av en EU-åtgärd om att inrätta eller se över en befintlig byrås inrättandeförordning kommer att vara stora. När kommissionen har få valmöjligheter eller inget val alls, konsekvenserna är små eller inte tydligt kan identifieras kommer kommissionen troligtvis att dra slutsatsen att det inte behövs någon konsekvensbedömning. Behovet av en konsekvensbedömning bör bedömas från fall till fall och genomföras när så är lämpligt.

23. Även om kommissionen har åtagit sig att anpassa alla inrättandeförordningar till den gemensamma ansatsen, bland annat genom att lägga till en "tidsfristklausul" eller en "översynsklausul", omfattas kommissionens rätt att föreslå att en inrättandeförordning ska ändras eller upphävas av kommissionens allmänna initiativrätt.

24. Enligt riktlinjerna om bättre lagstiftning krävs en konsekvensbedömning endast när de förväntade ekonomiska, miljömässiga eller sociala konsekvenserna av en EU-åtgärd troligen kommer att vara stora. I verktyg 9 i riktlinjerna om bättre lagstiftning anges att när kommissionen har få valmöjligheter eller inget val alls, konsekvenserna är små eller inte tydligt kan identifieras kommer kommissionen troligtvis att dra slutsatsen att det inte behövs någon konsekvensbedömning. Behovet av en konsekvensbedömning bör bedömas från fall till fall och genomföras när så är lämpligt.

Det kan finnas omständigheter då ett förslag måste läggas fram snabbt, vilket innebär att en konsekvensbedömning inte är möjlig. Dessutom är det ibland möjligt att gå direkt från en utvärdering av befintlig lagstiftning till ett lagstiftningsförslag utan en konsekvensbedömning. Detta är vanligtvis fallet när man i utvärderingen identifierar särskilda problem som måste åtgärdas, och det inte finns något annat val om hur de ska åtgärdas.

Förslaget om en ny inrättandeförordning för Frontex föregicks inte av en fullständig konsekvensbedömning. Tillämpningen av förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen 1.0 rapporterades dock regelbundet genom en serie särskilda rapporter om dess genomförande, där man identifierade luckor och brister som skulle kunna beaktas i framtida lagstiftning.

På grund av den tekniska karaktären av översynen av Eurofound, Cedefops och EU-Oshas inrättandeförordningar och avsaknaden av direkta socioekonomiska konsekvenser har en konsekvensbedömning inte genomförts.

25. Kommissionen noterar att den övergripande utvärderingen av byråerna inom ansvarsområdet för GD Sysselsättning innehöll förslag på ett antal rekommendationer för varje byrå (se kommissionens svar på punkt 75), men ingen av dem krävde att kommissionens lagstiftningsförslag skulle ändras. Att slå samman eller samlokalisera byråer fanns inte heller bland rekommendationerna i utvärderingen.

Kommissionen vill dessutom påpeka att Europaparlamentet, i samband med förhandlingarna om översynen av Cedefops, Eurofound och EU-Oshas inrättandeförordningar, faktiskt efterlyste en bedömning av olika åtgärders genomförbarhet och kostnadseffektivitet, däribland möjliga sammanslagningar. I slutändan gick medlagstiftarna dock inte vidare med denna tanke och antog omarbetningarna för byråerna i deras ursprungliga form.

26. I motsats till sina befogenheter gentemot genomförandeorgan kan kommissionen inte besluta om att avveckla eller slå samman en decentraliserad byrå eller anpassa dess uppgifter, eftersom det kräver godkännande av medlagstiftarna.

Slutligen beaktas utvärderingar och identifiering av synergier vid utarbetandet av kommissionens lagstiftningsförslag för att ändra en decentraliserad byrås konstituerande akt, däribland en potentiell sammanslagning av decentraliserade byråer inom samma politikområde, även om medlagstiftaren har sista ordet om förslag som kommissionen lägger fram.

27. Kontrollen av ändamålsenligheten bekräftade att den allmänna livsmedelsförordningen var lämplig för det avsedda syftet och identifierade vissa brister, som rättades till i den nya förordningen³.

28. Även om det är kommissionen som föreslår lagstiftning ansvarar medlagstiftarna för att anta bestämmelser om utvärdering och tidsfrist-/översynsklausuler.

Kommissionen har infört andra verktyg och indikatorer för bedömning av en decentraliserad byrås prestation när det gäller att uppnå sina politiska mål.

29. Andra strecksatsen – Kommissionen anser att en översyn av tillämpningen av förordning (EU) 806/2014 vart tredje år, såsom föreskrivs i förordningen själv, säkerställer insyn vad gäller dess genomförande och bidrar till att förbättra den gemensamma resolutionsmekanismens effektivitet och ändamålsenlighet.

När det gäller FRA har utvärderingarna dock gjorts vart femte år (den första skedde 2012, den andra 2017). Den 5 juni 2020 antog kommissionen dessutom ett förslag till en förordning om ändring av FRA:s inrättandeförordning, som uttryckligen föreskriver, i enlighet med den gemensamma ansatsen, att kommissionen ska genomföra en utvärdering vart femte år.

Med tanke på EIGE:s ringa storlek och det faktum att rekommendationer från dess första utvärdering fortfarande höll på att genomföras, och med hänsyn till proportionalitetsprincipen, beslutade styrelsen att skjuta upp den andra externa utvärderingen av EIGE från 2020 till 2022. Kommissionen ansåg att detta beslut var väl motiverat.

Tredje strecksatsen – Den 5 juni 2020 antog kommissionen ett förslag till en förordning om ändring av FRA:s inrättandeförordning, som uttryckligen föreskriver, i enlighet med den gemensamma ansatsen, att det är kommissionens ansvar att genomföra utvärderingen av FRA (vart femte år).

När det gäller EFCA föreskrev kommissionen uttryckligen i sitt förslag COM(2018) 368 till en förordning om ändring av kontrollförordningen och EFCA:s inrättandeförordning, i enlighet med den gemensamma ansatsen, att kommissionen ska beställa en oberoende extern utvärdering av byrån vart femte år.

30. När det gäller Easa var skälet till att styrelsen beslutade om denna begränsning av omfattningen att begränsa risken för överlappning och bristande överensstämmelse mellan resultaten av en fullständig utvärdering av en rad verksamheter som förväntades påverkas kraftigt av den reviderade inrättandeförordningen från 2018.

31. Vid kontroller av ändamålsenligheten inom det relevanta politikområdet beaktas också de inblandande byråernas roll. Beroende på bedömningens omfattning – till exempel om den görs för att återspegla särdrag i byråns mandat eller vissa hinder för genomförandet – skulle enskilda utvärderingar fånga upp dessa aspekter bättre.

³ Förordning (EU) 2019/1381 av den 20 juni 2019 om insyn och hållbarhet i EU:s system för riskbedömning i livsmedelskedjan och om ändring av förordning (EG) nr 178/2002 och åtta andra sektorspecifika rättsakter.

32. EIT har inte inrättats som ett genomförandeorgan utan i stället som en operatör inom kunskap. Dess verksamhet skiljer sig från verksamheten för genomförandeorgan inom utbildnings-, forsknings- och innovationsprogram. Den är större och kompletterande, och bidrar till utvecklingen av unionens och medlemsstaternas innovationskapacitet genom att integrera kunskapstriangeln (högre utbildning, forskning och innovation) och överbrygga innovationsklyftan mellan EU och viktiga konkurrenter. Detta bekräftades av den senaste oberoende utvärderingen 2017, där det bekräftades att EIT:s administrativa kostnader är långt under de tak som fastställs i den rättsliga grunden för Horisont 2020 och jämförelsevis lägre än genomförandeorganens liknande kostnader.

36. Kommissionen påpekar att utvecklingen av avgiftsinkomsterna endast är en indikator på en byrås arbetsbelastning och inte den enda. Vissa uppgifter åtföljs inte av att en avgift tas ut. Och vissa uppgifter som genererar avgiftsinkomster kanske inte skapar en motsvarande arbetsbelastning.

Dessutom förväntades byråerna öka sin effektivitet. Det finns därför en orsak till att ökningen av personalstyrkan inte mekaniskt följde ökningen av intäkterna från avgifterna, eftersom de byråer som finansierades av avgifter även var bundna till personalnedskärningen med 5 % för kommissionen och EU-organen.

Kommissionen påminner om att Easa deltar i ett pilotprojekt där avgiftsinkomster kopplas samman med antalet anställda. Efter byråns egna rapporter om avgifterna har personalstyrkan förblivit relativt stabil.

En stor svaghet i Easas finansieringsstrategi är att EU-budgeten måste kompensera för brister i avgiftsinkomsterna, men inte åtnjuter något överskott.

För Echa anser kommissionen att den utmaning som domstolen identifierat främst härrör från det ovanliga sätt som Echas avgift tas ut på och inte kommer till uttryck genom en utmaning att matcha arbetsbelastningen med personalstyrkan (inte från en påstått strukturell obalans mellan personalstyrkan och arbetsbelastningen). Till skillnad från byråer som tar ut en återkommande avgift från industrin (t.ex. SRB, EMA) betalas Echans avgift helt i förskott, vid tidpunkten för registrering av ett ämne eller ansökan om tillstånd. Den skapade en kulmen under de senaste åren, och sedan den senaste fastställda tidsfristen för registrering inom ramen för Reach år 2018 har avgiftsinkomsterna minskat som planerat och kompenserats genom en ökning av det balanserande EU-bidraget i programplaneringen för den fleråriga budgetramen.

37. Trots Frontex ansträngningar var andelen vakanser relativt hög, även på grund av den relativt låga korrektionskoefficienten för löner i Warszawa. Med tanke på de utmaningar och särskilda behov som rör det nya mandatet av kvalificerad personal från största möjliga geografiska område föreslog kommissionen i förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen 2.0 åtgärder för att förbättra Frontex attraktivitet som arbetsgivare.

Easo har arbetat för att förbättra rekryteringen med hjälp av en plan på att anställa 90 personer under 2019. Rekryteringen har förbättrats och 80 % av de planerade rekryteringarna under 2019 genomfördes. Personalomsättningen under 2019 var 5 % jämfört med målet på 7 %.

När det gäller GSA konkurrerar byrån om specialister på arbetsmarknaden med rymdindustrin och rymdorganisationer (nationella och europeiska) som erbjuder höga löner. Trots svårigheterna har GSA varje år lyckats tillsätta lediga tjänster.

39. Beslutet att lägga ut arbete på entreprenad gäller vanligtvis verksamheter för vilka den nödvändiga expertisen inte kan tillgängliggöras internt.

Eu-Lisa upplever svårigheter med att locka it-specialister. Konkurrensen är hård för att rekrytera de med bäst meriter. Byrån har vidtagit åtgärder.

Efter flytten till Paris använder EBA inte längre inhyrda arbetstagare och har åtagit sig att ta itu med följderna av driftskontinuiteten vid användning av inhyrd personal.

Det stora antalet inhyrda arbetstagare i Easo beror på bristen på nationella experter som utstationerats från medlemsstaterna samt de särskilda språkraven för arbete på detta område.

Kommissionen är medveten om riskerna med ett alltför stort beroende av extern personal och bristande överensstämmelse med tillämpliga anställningsregler.

Ruta 5 – Exempel på byråer som är beroende av externa uppdragstagare för kritiska funktioner

Kommissionen är medveten om att Easo är beroende av mänskliga och tekniska resurser från medlemsstaterna. Byrån kräver att nationella experter nomineras, men beslutet om deras utstationering fattas av medlemsstaterna.

När det gäller eu-Lisa upplever byrån svårigheter med att locka kompetent personal, i synnerhet it-specialister. Denna resurs är ovanlig i hela Europa och konkurrensen i EU är hård för att rekrytera de med bäst meriter.

Ruta 7 – Frontex har återkommande ett lågt genomförande av budgeten för återvändandeinsatser

Frontex operativa stöd till medlemsstaterna och Amif stöder återvändande på ett kompletterande sätt. Medlemsstaterna har det slutliga ansvaret för att säkerställa samordning och synergi mellan Amif-fonderna och de aktiviteter som stöds av byrån. Möjligheten att anordna återvändandeinsatser med finansiering från Amif ger medlemsstaterna flexibilitet att genomföra återvändandeåtgärder i fall där Frontex inte kan ge stöd eller enligt medlemsstaternas uppfattning inte behöver delta.

Vad gäller genomförandet av den relaterade budgeten har byrån visserligen under de senaste åren haft vissa svårigheter med att fullt ut utnyttja budgeten för återvändandeinsatser. Det bör dock noteras att en väsentlig förbättring registrerades 2019 när återvändandebudgeten anslogs till 100 %, tack vare den kontinuerliga utvecklingen av Frontex stöd på området för återvändande. Även om denna trend förväntades fortsätta under 2020 tack vare övertagandet av återvändandenätverk, den förväntade naturliga tillväxten av tjänsterna och medlemsstaternas ökande utnyttjande minskade de restriktiva åtgärder som infördes i hela världen för att förhindra spridningen av covid-19 avsevärt möjligheten att återsända irreguljära migranter och följaktligen medlemsstaternas förfrågningar till byrån om att anordna återvändandeinsatser både genom charter- och reguljärflyg.

42. Planeringscykeln för decentraliserade byråer följer av bestämmelserna i EUF-fördraget och budgetförordningen med hänsyn till den årliga budgetcykeln. Tidpunkten för det samlade programdokumentet överensstämmer med artikel 40 i budgetförordningen. Det samlade programdokumentet kan ändras och ge byråerna flexibilitet att anpassa sig till förändringar.

Ruta 8 – Eu-Lisa: en fallstudie om utmaningarna för en ny byrå

Den tidigare inrättandeförordningen för eu-Lisa (EU) nr 1077/2011 upphävdes och ersattes av förordning (EU) 2018/1726 från och med den 11 december 2018.

Tidpunkten för antagandet av de EU-rättsakter som styr de storskaliga it-system som eu-Lisa förvaltar och deras interoperabilitet beror på EU:s medlagstiftare.

Kommissionen tillhandahåller en så exakt uppskattning som möjligt för den troliga tidpunkten för antagandet av en sådan rättslig grund för att göra resurser tillgängliga för byråer tillräckligt tidigt i budgetcykeln, vilket säkerställer att uppfyllandet av relevanta politiska mål inte försvåras eller försenas på grund av otillräckliga medel. Kommissionen följer sedan lagstiftningsförfarandet i nära samarbete med byråer och ger stöd där det behövs. Antagandet av en sådan rättslig grund beror dock på medlagstiftarna.

44. Kommissionen anser att det inte är relevant att jämföra med genomförandeorgan. Genomförandeorganens huvudsakliga uppgift är att genomföra EU:s finansieringsprogram på kommissionens vägnar. Kommissionen har fullständig kontroll över genomförandeorganen. Detta återspeglas i genomförandeorganens styrning: deras styrkommitté består vanligtvis av personer ur kommissionens verkställande ledning, som företräder kommissionens olika avdelningar med ansvar för de program som delegerats till genomförandeorganet i fråga.

45. Rambudgetförordningen harmoniserar de huvudsakliga uppgifterna, oavsett vad de kallas i den konstituerande akten, såvida inte lagstiftaren har fastställt andra regler i inrättandeförordningen.

46. Genom rambudgetförordningen har kommissionen infört bestämmelser för att undvika intressekonflikter, även för styrelseledamöterna.

48. När det gäller Eurofound sammanträder styrelsen i genomsnitt bara en gång om året för att anta de viktigaste besluten i Eurofound. Den mycket mindre direktionen, som har åtta ledamöter och företräder arbetstagare, arbetsgivare, regeringar och kommissionen, sammanträder i genomsnitt fyra-fem gånger om året.

Direktionen förbereder de beslut som styrelsen ska fatta vid sitt plenarmöte eller genom skriftligt förfarande. Beslutsfattandet går ganska smidigt i Eurofound, troligtvis även på grund av direktionsens viktiga roll.

Liknande iakttagelser kan göras för Cedefop och EU-Osha.

I vart fall är det tydligt att storleken på styrelsen i trepartsbyråerna fastställs av medlagstiftarna och avgörs av dessa EU-byråers särskilda trepartsstruktur.

Slutligen definieras CdT:s styrelse så här i dess inrättandeförordning: en representant för var och en av de EU-inrättningar som nämns i CdT:s inrättandeförordning och som CdT har ett samarbetsavtal med; en representant för var och en av EU:s medlemsstater; två representanter för kommissionen; och en representant från var och en av de institutioner och organ som, fastän de har egna översättningstjänster, på frivillig grund har ingått ett samarbetsavtal med centrumet.

Enligt artikel 4.1 a i CdT:s inrättandeförordning kan alla överenskommelser som rådet fastställt med inrättningar ”innehålla bestämmelser om att den inrättning som överenskommelsen gäller för skall vara representerad”. För närvarande utnyttjar omkring hälften av de inrättningar som har ingått en överenskommelse med centrumet möjligheten att representeras i styrelsen.

49. Det EU-omfattande perspektivet i byråernas beslutsfattande säkerställs genom alla medlemsstaters och kommissionens deltagande i styrelserna samt behovet av att nå fram till överenskommelser och kompromisser.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 50 och 51.

Rambudgetförordningen strävar efter att förstärka den demokratiska kontrollen där ansvarsskyldighet gentemot Europaparlamentet och rådet krävs.

Den ansvarsfrihetsbeviljande myndigheten, särskilt CONT-utskottet, tar hänsyn till byråernas prestationer.

De har ett särskilt avsnitt om prestation i den övergripande resolutionen om ansvarsfrihet för EU-byråer och i varje EU-byrås resolution om ansvarsfrihet.

53. Offentlig kontroll över SRB säkerställs genom plenarsessionen för dess styrelse, som består av företrädare för varje medlemsstat i bankunionen.

Ansvarsfrihet för EUIPO ges av EUIPO:s budgetkommitté (som har två företrädare för kommissionen, en för Europaparlamentet och en för varje medlemsstat).

Ansvarsfrihet för CPVO ges av dess administrativa råd, som består av en företrädare för kommissionen och en för varje medlemsstat.

Dessutom granskar Europeiska revisionsrätten de årliga finansieringsöversikterna för de helt självfinansierande byråerna (EU-IPO, CPVO och SRB).

54. Kommissionen påpekar att rambudgetförordningen gör en tydlig koppling mellan resultatbedömningen och bidraget till EU-politiken.

Kommissionen har inrättat olika/andra verktyg för att övervaka utvecklingen av viktiga indikatorer för att bedöma byråernas prestationer när det gäller deras politiska mål. De gör det möjligt att genomföra en sådan bedömning på årlig eller flerårig basis.

56. Nyckelutförandeindikatorer kan vara av olika art: en första kategori mäter utförandet av aktiviteterna (vad som åstadkoms) medan andra mäter hur resultaten levereras (ekonomiska och personalmässiga aspekter). I de riktlinjer om nyckelutförandeindikatorer för byråers direktörer som nämns av revisionsrätten finns exempel på den andra kategorin. Rent generellt är det svårare att ge vägledning för den första kategorin eftersom byråer utför uppgifter inom väldigt olika behörighetsområden och av olika karaktär, vilket bekräftas av revisionsrätten i punkt 60. Byråerna har tagit fram sina egna nyckelutförandeindikatorer, vilket nämns av revisionsrätten i punkt 57, och är skyldiga att inkludera dem i sitt samlade programdokument samt rapportera om dem varje år i sina konsoliderade årliga verksamhetsrapporter.

57. Rambudgetförordningen, tillsammans med kommissionens riktlinjer för det samlade programdokumentet och den konsoliderade årliga verksamhetsrapporten, innehåller en skyldighet för byråerna att rapportera om de viktigaste aktiviteter eller framsteg som har bidragit till EU:s prioriteringar samt om resultatindikatorer för att mäta uppfyllandet av de mål och resultat som fastställs i det samlade programdokumentet.

Enligt det samlade programdokumentet och den konsoliderade årliga verksamhetsrapporten måste indikatorer kopplas till politiska mål.

Dessutom är många av de indikatorer som tagits fram och för närvarande används av Easo resultatet av revisioner som genomförts av revisionsrätten eller kommissionens tjänst för internrevision. Easo rapporterar också i kvartalsvisa rapporter, som innehåller en sammanfattning av mer detaljerade indikatorer i andra dokument.

För Efsa är slutligen de detaljerade indikatorerna avgörande för att övervaka de begärda aktiviteterna, eftersom Efsa endast måste genomföra en riskbedömning, dvs. Efsa ger riskhanterare vetenskapligt/tekniskt stöd (en vetenskaplig grund).

58. Utvärderingar är fortfarande det verktyg genom vilket kommissionen bedömer byråernas genomförande av politiken. I utvärderingar används en blandning av indikatorer såsom output-, resultat- eller effektindikatorer. Årlig övervakning bygger dock främst på outputindikatorer.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 59 och 60.

Kommissionens reviderade riktlinjer för det samlade programdokumentet och den konsoliderade årliga verksamhetsrapporten kommer att göra det lättare att uppnå en gradvis förbättring av framläggandet av uppgifter.

61. Kommissionens riktlinjer för det samlade programdokumentet och den konsoliderade årliga verksamhetsrapporten har infört en skyldighet för varje byrå att planera och rapportera om miljöledningen. Från och med 2019 års rapportering (som offentliggjordes 2020) kommer byråerna att rapportera om sin administrativa verksamhets inverkan på miljön. Från och med 2022 kommer de att planera åtgärder och mål för att minska sin inverkan.

65. Andra strecksatsen – Förutom kommissionens deltagande i direktionerna och styrelserna möjliggörs också samordningen genom nätverk av myndigheter och representativa organ som hjälper ERA att utföra sina uppgifter.

Fjärde strecksatsen – Kommissionen noterar vidare att Easa har infört en omfattande mekanism för rådgivning och samordning med både medlemsstaterna och industrin, vilket innebär att de olika delarna av luftfarten omfattas.

66. Omfattningen av en byrås befogenheter fastställs i de inrättandeförordningar som antas av lagstiftaren och tillämpas i enlighet med principerna för Meroni-målet.

68. Som en del av konsekvensbedömningen och utvärderingsprocesserna uppmanas byråerna att bidra till och vara observatörer i de enhetsövergripande styrgrupperna.

Kommissionen är besluten att rådfråga byråer inom riktade samråd vid utvärderingar och konsekvensbedömningar för att ta till vara på deras kunskaper, även vid revideringar av deras inrättandeförordningar.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 69 och 70.

Fastställandet av budgetförslaget följer samma interna förfaranden som alla andra dokument som ska antas av kollegiet. Kommissionens interna budgetförfarande gör det möjligt för byråerna att tydligt presentera sina behov och kommunicera med de generaldirektorat som fungerar som deras partner. När budgetförslaget har antagits offentliggörs det.

På grund av en politisk överenskommelse fick Frontex ytterligare resurser som svar på en migrationskris utan motstycke.

Behovet av budgetanslag och nya tjänster i samband med det förstärkta Frontex presenterades i kommissionens förslag av den 15 december 2015. Under de första åren av genomförandet hade Frontex vissa svårigheter med att effektivt tillgodogöra sig de ökade budgetmedlen under 2016–2018. Tack vare byråns ökade ansträngningar utnyttjades dock nästan hela budgeten 2019, även på området för återvändandeinsatser. Detta visar att det inledande anslaget av budgetmedel var korrekt. Se även kommissionens svar avseende ruta 7. När det gäller operativ verksamhet och programplanering av storskaliga forsknings- och it-projekt har EU-Osha valt att genomföra dessa projekt under två år för att de medel som står till buds ska få större inverkan. Överföringar är en planerad del av en sådan

strategi och föreskrivs i byråns arbetsprogram, verksamhetsbaserade budget och upphandlingsplan, som godkänts av styrelsen.

71. Fjärde strecksatsen – Kommissionen påpekar att CPVO, Echa och EMA uppfyller delar av sin (i synnerhet vetenskapliga) arbetsbelastning med hjälp av experter som tillhandahållits av medlemsstaterna. Eftersom detta föreskrivs i inrättandeförordningarna var det medlagstiftarna och inte byråerna själva som beslutade det.

Vad gäller Echa fastställs de uppgifter som medlemsstaterna ska utföra (såsom ämnesutvärdering) i artiklarna 44 och 45 i förordning (EG) nr 1907/2006 (Reach-förordningen).

Ruta 11 – Efter mer än tio år försöker Echa fortfarande hävda sig trots sina begränsade befogenheter

Inom de gränser som nämns kan vissa anställda inom byrån mobiliseras för olika uppgifter som anförtrots Echa enligt Reach, CLP, BPR, PIC och POP för att möjliggöra synergier och stordriftsfördelar.

Ruta 12 – Gränskontroll och asyl: två olika erfarenheter⁴

Kommissionen håller med om att Frontex i stor utsträckning är beroende av mänskliga och tekniska resurser från medlemsstaterna. Byråns behov att stödja medlemsstater under press ökade fyrfaldigt under 2015 års migrationskris. Hittills har den varit helt beroende av en frivillig sammanslagning av medlemsstaternas resurser. Förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen 2.0 från 2019 har avsevärt förändrat de tillgängliga resurserna och verktygen genom att ge byrån ett eget operativt redskap (dvs. permanenta styrkor och utrustning) och förbättrat dess kontakter med medlemsstaternas myndigheter som en del av den europeiska gräns- och kustbevakningen. Detta kommer att göra att byrån effektivt kan uppfylla sitt mandat genom att tillgodose de aktuella behoven och garantera EU:s strategiska beredskap att hantera utmaningar i framtiden.

Easo utforskar ständigt nya vägar för att förbättra sin verksamhet. I Grekland har exempelvis Easo och den grekiska asyltjänsten nu kommit överens om en ny modell, där personal som har utstationerats av Easo direkt förvaltas av den grekiska asyltjänsten (i stället för parallellt med de grekiska myndigheterna och med förvaltning av Easo).

73. Kommissionen påpekar att varje medlemsstat endast kan registrera varumärken nationellt, medan EUIPO endast registrerar varumärken för hela EU:s territorium. Därför är tjänsterna inte exakt likadana.

Efsas inrättandeförordning (förordning (EG) 178/2002) föreskriver samarbete med medlemsstaterna (via dess rådgivande forum och artikel 36-nätverket), att främja samstämmighet mellan de respektive aktiviteterna/programmen och om möjligt undvika dubbelarbete. I artikel 30 efterlyses ett särskilt samarbete om skillnader. En bestämmelse om samarbete finns också i ECDC:s inrättandeförordning.

75. Första strecksatsen – Även om båda byråerna är aktiva i fråga om kvinnors rättigheter skiljer sig EIGE:s och FRA:s mandat tydligt:

⁴ Se även ECA:s särskilda rapport 24/2019, Asyl, omplacering och återvändande när det gäller migranter: dags att intensifiera åtgärderna för att få bukt med skillnaderna mellan mål och resultat.

- FRA:s mandat syftar till att ge EU-institutionerna och medlemsstaterna oberoende upplysningar och uppgifter om situationen för grundläggande rättigheter i medlemsstaterna och stödja dem vid utvecklingen av evidensbaserade initiativ på området grundläggande rättigheter. FRA samlar in uppgifter inom de områden som beskrivs i den fleråriga budgetramen⁵. I detta sammanhang samlar FRA också in uppgifter om situationen för kvinnor, eftersom deras undersökningar och studier kan delas upp efter kön (t.ex. en undersökning om antisemitism). Detta är dock inte fokuset för deras arbete och endast en del av den information som byrån kan ge.
- EIGE:s mandat är att bidra till och stärka främjandet av jämställdhet, bland annat integrering av ett jämställdhetsperspektiv, genom att stödja beslutsfattande på bättre grunder och främja ökad medvetenhet hos beslutsfattare och medborgare, på EU-nivå och nationell nivå. EIGE inriktar sig på jämställdhet som en helhet och omfattar de sociala, ekonomiska och politiska dimensionerna – dvs. inte bara med utgångspunkt i kvinnors rättigheter utan också med hänsyn till deltagandet, representationen, medinflytandet och synligheten för kvinnor och män på alla områden i livet. EIGE tar också fram könsstatistik (som är ett vidare begrepp än könsuppdelade uppgifter).

År 2010 undertecknade FRA och EIGE ett samarbetsavtal som syftade till att förbättra deras samarbete, främja synergier och undvika överlappningar. FRA och EIGE har också regelbundna möten för att förbättra sitt samarbete. Kommissionen spelar en aktiv roll för att se till att resurserna används på bästa sätt.

Tredje strecksatsen – Se kommissionens svar på punkt 25. Dessutom har ELA ett gränsöverskridande operativt fokus, vilket inte är fallet för de andra byråerna.

76. I september 2016 ändrades och vidgades Emsas, EFCA:s och Frontex mandat med införandet av en gemensam artikel om europeiskt kustbevakningssamarbete⁶ i deras respektive inrättandeförordningar. De samarbetsverktyg som dessa tre byråer använder sig av är servicenivåavtal, antingen genom att tillhandahålla bevakningsverktyg, utbyta uppgifter eller tillhandahålla ömsesidigt bistånd och stöd för redovisningstjänster.

77. Genom rambudgetförordningen blir det lättare att upprätta servicenivåavtal mellan byråer och/eller kommissionen (se artikel 59.3).

Kommissionens reviderade riktlinjer för servicenivåavtal innehåller dessutom en strategi för att uppnå effektivitetsvinster, där byråer ska informera om utbyte av tjänster och projekt för it-utveckling bland byråer som är verksamma i samma medlemsstat eller politikområden samt mellan byråerna och kommissionen.

Ruta 13 – Echa och Efsa – liknande arbete, otillräckligt samarbete

Inom den europeiska gröna given tillkännagavs utvecklingen av en kemikaliestrategi för hållbarhet under 2020. Inom den ramen planeras ökad samordning och ett ökat samarbete mellan Echa och Efsa och andra vetenskapliga organ i EU. Kommissionen noterade också att den skulle titta på hur man kan

⁵ Den nuvarande – 2018–2022 – omfattar brottsoffer och tillgång till rättslig prövning; jämlikhet och alla former av diskriminering; informationssamhället, i synnerhet respekt för privatlivet och skydd av personuppgifter; rättsligt samarbete, förutom i brottmål; migration, gränser, asyl och integrering av flyktingar och migranter; rasism, främlingsfientlighet och därmed sammanhängande intolerans; barns rättigheter; integration och social integrering av romer.

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1624 av den 14 september 2016 (Frontexförordningen). Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1625 (Emsaförordningen) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1626 av den 14 september 2016 (EFCA-förordningen).

förenkla och förstärka den rättsliga ramen och se över hur man bättre kan utnyttja EU:s byråer och vetenskapliga organ för att övergå till en process för ”ett ämne – en bedömning”.

Echa och Efsa samarbetar vid riskbedömningar av kemikalier i de fall då kemiska ämnen regleras genom olika lagstiftning. Ett exempel är bedömningen av bisfenol A eller ftalater.

Kommissionen har godkänt ett kontrakt för pilotprojekt som föreslogs av Europaparlamentet, där hänsyn tas till både fördelarna och de tekniska, rättsliga och budgetmässiga utmaningarna med att harmonisera dataformat och utveckla en gemensam plattform för uppgifter om kemikaliesäkerhet. I projektet kommer man också att undersöka möjligheterna att förbättra informationsutbyte mellan byråer (Efsa, Echa) samtidigt som de olika rättsakterna genomförs. Projektets planerade löptid är 16 månader.

79. Innan en byrå skapas begär kommissionen formellt att den ska utnyttja CdT:s språktjänster. Kommissionen ser till att standardklausulen om översättning finns med i nyskapade byråers och organs inrättandeförordningar.

82. Enligt den nya rambudgetförordningen måste varje byrås samlade programdokument innehålla en strategi för samarbete med tredjeländer och/eller internationella organisationer (se artikel 32).

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

84. Kommissionen påminner om att inrättandet av en decentraliserad byrå och den ram inom vilken den är verksam är resultatet av politiska förhandlingar mellan medlagstiftare. Kommissionen utarbetar sina förslag till lagstiftning på grundval av uppgifter från konsekvensbedömningar, utvärderingar och berörda parter bidrag, i enlighet med riktlinjerna för bättre lagstiftning. Begreppet flexibilitet har sina begränsningar och innebär att ändringar av inrättandeförordningarna måste godkännas av lagstiftaren.

85. Inom ramen för den gemensamma ansatsen bör beslutet att inrätta en ny byrå bygga på en objektiv konsekvensbedömning av alla relevanta alternativ. I linje med detta är kommissionens första alternativ, innan den föreslår att en ny byrå inrättas, alltid att kommissionen eller en befintlig byrå utför de planerade uppgifterna. Endast när detta eller andra möjliga alternativ inte anses vara det bästa valet kan man överväga att inrätta en decentraliserad byrå.

Kontroller av politikområdets ändamålsenlighet ger information om driften av och samstämmigheten mellan byråer inom samma politikområden. Sådana utvärderingar, eventuellt i kombination med enskilda utvärderingar av byråer, gör det möjligt för kommissionen att vid behov föreslå anpassningar av byråernas inrättandeförordningar.

Rekommendation 1 – Se till att inrättandet av byråer är relevant, samstämmigt och flexibelt

Kommissionen godtar rekommendation 1 a.

Kommissionen håller med om att det är viktigt att beakta samstämmigheten mellan byråernas roll och uppgifter när regelbundna övergripande utvärderingar genomförs inom ett politikområde (kontroller av ändamålsenligheten), för att identifiera synergier och förenkla byråkratin samtidigt som man överväger potentiella sammanslagningar eller avvecklingar av byråer som är verksamma på detta område.

Kommissionen godtar rekommendation 1 b.

86. Kommissionen förstår att hänvisningen till EU:s budgetförfaranden omfattar både den årliga och fleråriga dimensionen som ett resultat av det reviderade samlade programdokumentet.

Rekommendation 2 – Gör tilldelningen av resurser till byråerna mer flexibel

Kommissionen godtar rekommendation 2 b.

Kommissionen godtar rekommendation 2 c.

87. Kommissionen anser att styrelseledamöternas ansvar tydligt definieras i den gemensamma ansatsen och i byråernas inrättandeförordningar.

Rekommendation 3 – Förbättra styrningen och rapporteringen om prestation

Kommissionen noterar att rekommendation 3 a riktar sig till byråerna. Kommissionen har nyligen förstärkt den tillämpliga ramen genom den nya rambudgetförordningen och tillhörande riktlinjer från kommissionen om det samlade programdokumentet och den konsoliderade årliga verksamhetsrapporten, och kommer att övervaka byråernas genomförande av dessa.

Kommissionen godtar rekommendation 3 b.

Kommissionen godtar rekommendation 3 c.

Kommissionen utvärderar styrningen av byråer och lägger vid behov fram förslag i enlighet med den gemensamma ansatsen.

89. Kommissionen understryker att enligt artikel 32.1 i rambudgetförordningen måste byråer i sitt samlade programdokument fastställa en strategi för samarbete med tredjeländer och/eller internationella organisationer som bekräftar stödet från kommissionen.

Dessutom upprättas utbytet av experter mellan byråer och organ utanför EU vanligtvis genom samarbetsavtal tillsammans med utrikestjänsten och kommissionen.

Rekommendation 4 – Stärk byråernas roll som centrum för expertis och nätverkande

Kommissionen noterar att rekommendation 4 a riktar sig till byråerna. Enligt rambudgetförordningen och tillhörande riktlinjer från kommissionen måste byråerna anta en strategi för att uppnå effektivitetsvinster.

Kommissionen godtar rekommendation 4 b, i den mån den berörs.

Kommissionen påpekar att medlemsstaterna har huvudansvaret för att ge information, expertis och stöd.

Kommissionen godtar rekommendation 4 c.

Svar från EU-byråernas nätverk (EUAN)

Svar från EU-byråernas nätverk på rapporten "EU-byråernas framtid – potential för mer flexibilitet och samarbete"

EU-byråernas nätverk (EUAN) välkomnar de preliminära iakttagelserna från Europeiska revisionsrättens revision, där det undersökts om EU-byråerna har de förutsättningar som krävs för att på ett framgångsrikt sätt kunna uppfylla sina mandat och mål.

EUAN noterar revisionsrättens slutsats att byråerna spelar en allt viktigare roll i genomförandet av EU:s politik och även spelar en viktig roll för att samla olika medlemsstatsintressen och nå gemensamma politiska lösningar för EU. Revisionsrätten noterade också att byråer är särskilt drabbade av begränsad flexibilitet i fråga om resurser, delvis på grund av att deras planeringscykel är strikt knuten till kommissionens budgetprocess, att byråerna bör få tillräckliga resurser när deras behov ändras och att byråernas roll som centrum för expertis och nätverkande bör stärkas.

Rapporten är särskilt viktig mot bakgrund av de utökade mandat och de hårdare krav från berörda parter som EU-byråerna ställs inför. Samtidigt har byråernas resurser minskat, vilket äventyrar deras förmåga att fullgöra sina skyldigheter. EUAN välkomnar också revisionsrättens uppmaning att göra tilldelningen av resurser till byråerna mer flexibel. Den pågående covid-19-krisen har synliggjort de allvarliga effekterna av de senaste årens systematiska personalnedskärningar och behovet av flexibilitet. Flera byråer tvingades reagera mycket snabbt och avsatte betydande resurser för att säkerställa viktig EU-samordning och viktig expertis i syfte att underlätta beslutsfattande på såväl EU-nivå som på medlemsstatsnivå under pandemin.

EUAN stöder revisionsrättens åtgärder för att effektivisera översynen i samband med denna revision och erkänner samtidigt att varje byrå är en egen juridisk person. EUAN framhåller behovet av ett nära samarbete mellan byråerna och kommissionen när det gäller genomförbarhetsbedömningar av rekommendationerna, såsom förberedande arbete inför utvärderingar, med hänsyn till varje byrås unika verksamhetsområde, inbegripet skillnader i sammansättningen av deras styrande organ. Man bör undvika "universallösningar" som tillämpas likadant på alla byråer.

Slutligen vill EUAN tacka revisionsrätten för dess konstruktiva ansats vid utarbetandet av de preliminära iakttagelserna. Vi ser fram emot ett fortsatt fruktbart samarbete mellan revisionsrätten och byråerna.

Svar från Europeiska arbetsmiljöbyrån (EU-Osha)

Att budgetmedel upprepat överförs beror på att byråns verksamhet och kontrakt är fleråriga. Andelen förfallna anslag för överföringar från tidigare år är mycket låg. Vi håller på att införa nya åtgärder för att öka insynen i vår finansiella planering, vilket kommer att bekräfta att vi har en sund förvaltning av våra finansiella resurser.

Svar från Europeiska stödkontoret för asylfrågor (Easo)



Valletta Harbour, 20 juli 2020

Easos svar på Europeiska revisionsrättens preliminära iakttagelser: EU-byråernas framtid – det finns potential för mer flexibilitet och samarbete

Som allmän inledande kommentar lovordar vi Europeiska revisionsrättens omfattande analys av områden som direkt rör EU-byråerna. Det går förvisso att hitta preliminära iakttagelser och rekommendationer som berör många byråer, men vi vill framhålla de svårigheter som revisionsrätten själv konstaterade när det gäller att göra jämförelser mellan de 37 EU-byråer som idag finns, på grund av skillnader i organisationsstrukturer, uppdrag och utmaningar. Vi manar därför till försiktighet och till att motstå frestelsen att tillämpa en universallösning för att jämföra byråernas prestationer.

Vi vill även framhålla följande riktade kommentarer om vissa avsnitt/punkter i den preliminära rapporten:

Iakttagelser

Easos svar (punkt 29):

Artikel 46 i förordning (EU) nr 439/2010¹ föreskriver en oberoende extern utvärdering som ska omfatta Easos betydelse för det praktiska samarbetet i asylfrågor och för det gemensamma europeiska asylsystemet. Den oberoende externa utvärderingen av byrån som EY genomförde år 2014 beställdes av oss på grundval av den uppdragsbeskrivning som styrelsen antagit i överenskommelse med kommissionen. Detta är i överensstämmelse med samma artikel 46, i förordningen om Easos inrättande. Artikel 46.2 föreskriver även att tidpunkten för framtida utvärderingar ska fastställas av Easos styrelse i samförstånd med kommissionen.

Den 4 maj 2016 lade Europeiska kommissionen fram ett förslag till en förordning om Europeiska unionens asylbyrå (om upphävande av förordning (EU) nr 439/2010). Enligt det nya förslaget, som man på EU-nivå fortfarande håller på att förhandla om, måste Europeiska kommissionen beställa en utvärdering av asylbyrån inom tre år efter ikraftträdandet av den nya förordningen och sedan vart femte år därefter, i syfte att granska effekterna, ändamålsenligheten och effektiviteten i byråns arbete och dess arbetsmetoder. Denna utvärdering måste omfatta byråns betydelse för det praktiska samarbetet om asylfrågor och för det gemensamma europeiska asylsystemet. Kommissionen ska översända utvärderingsrapporten och sina slutsatser om denna till Europaparlamentet, rådet och byråns styrelse. Resultaten från utvärderingen ska offentliggöras.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 439/2010 av den 19 maj 2010 om inrättande av ett europeiskt stödkontor för asylfrågor.

Easos svar (punkt 37):

Åtgärder infördes i handlingsplanen för styrningen av Easo och i planen för personalengagemang i syfte att komma till rätta med den mycket höga personalomsättningen vid Easo, vilket i synnerhet gällde första halvan av 2018 (omsättningen var 10 procent år 2018 medan den år 2019 var 5,76 procent^[1]). I slutet av april 2020 var personalomsättningen 1,97 procent, vilket tyder på att den kommer att hålla sig under 7 procent årligen.

Flera åtgärder har införts för att locka personal till byrån såväl som för att få dem att stanna. Nedan följer en icke uttömmande förteckning över åtgärder, däribland förbättrad intern kommunikation inom byrån, flexibla arbetsformer – för att det ska gå lättare att kombinera arbete och familjeliv – och bättre teoretisk och praktisk utbildning av personalen:

- Förstärkt styrning av byrån genom att organisationsstrukturen görs om. Omstruktureringen genomfördes den 1 januari 2020 och syftet är att inrätta en stabil ram för flexibla arbetsflöden och att förbättra byråns interna funktionssätt, och även att öka synligheten och utnyttjandet av Easos kunskap och expertis.
- Ökad transparens på ledningsnivå. Bland annat offentliggörs ledningsgruppens mötesrapporter på intranätet.
- Fortlöpande ansträngningar för att se till att kommunikationen fungerar bra med de kollegor som arbetar med operativt stöd på fältet, till exempel genom veckovisa videokonferenser.
- Mer fokus på personalkommitténs funktionssätt.
- Regelbundna personalmöten hålls mellan enheter och avdelningar.
- Införande av flexitid och distansarbete.
- Mer gynnsamma skolarrangemang.
- Fler bortadagar och teambyggandeaktiviteter.
- Formalisering av ett förfarande vid anställningens slut, som ger byrån möjlighet att ta emot återkoppling och dra lärdomar av personal som lämnar byrån.

Till följd av utbrottet av det nya coronaviruset (covid-19) konstaterade Easos ledningsgrupp en överhängande risk för stora störningar och förseningar i genomförandet av Easos tjänsteförteckning. Verkställande direktören antog och genomförde genast åtgärder för att minska riskerna.

Easos svar (punkt 39):

I enlighet med förordningen om Easos inrättande får asylstödgrupper utplaceras på begäran av en medlemsstat som är utsatt för särskilt tryck (artikel 13) på grundval av en operativ plan (artikel 18). Enligt artikel 13.2 i förordningen om Easos inrättande får Easo, som svar på denna begäran, samordna nödvändigt tekniskt och operativt stöd till den eller de begärande medlemsstaterna samt utplaceringen av en asylstödgrupp för en viss tid.

I enlighet med förordningen om Easos inrättande (artiklarna 13, 15 och 16) bör EU:s medlemsstater ställa nationella experter till förfogande i sådana EU-medlemsstater som är utsatta för tryck, på dessa medlemsstaters begäran (t.ex. Malta, Cypern, Grekland och Italien). Utplaceringsgraden av medlemsstaternas experter ligger för närvarande på endast 8 procent, och Easo var/är därför tvunget att hitta andra sätt att tillhandahålla det nödvändiga stödet. Detta framhölls i Europeiska rådets slutsatser från oktober 2016. Modellen med tillfälliga anställningar inrättades av detta skäl.

^[1] Siffra från den 31 december 2019.

Easo har för detta ändamål slutit offentliga kontrakt med bemanningsföretag som tillhandahåller korttidsanställda, vilka utför uppdrag i vart och ett av de respektive verksamhetsländerna (Malta, Italien, Grekland och Cypern). Det finns två kategorier av korttidsanställda som utför uppdrag för Easo: korttidsanställda som tillhandahåller tillfälligt stöd med administrativa uppgifter, dessa ersätter tillfälligt kontraktsanställda, samt korttidsanställda som är utplacerade på mottagningscentrum (hotspots) för att tillhandahålla stöd till de EU-medlemsstater som har ett särskilt behov av det (Malta, Italien, Grekland och Cypern), dessa ersätter medlemsstaternas experter. De offentliga kontrakten styrs av unionsrätten och kompletteras när så krävs av gällande lagstiftning i verksamhetslandet. Varje jurisdiktion har inrättat nationella regler som införlivar Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/104/EG av den 19 november 2008 om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag.

I utkastet till förordningen om Europeiska unionens asylbyrå finns det planer på en reserv för asylinsatser som kan bidra till en bättre hantering av problemet med bristande utplacering, i synnerhet i fall där det krävs omedelbara insatser för att hantera situationer som skapar ett oproportionerligt tryck och enorma bördor på medlemsstaternas asyl- och mottagningsystem.

Easos svar (punkt 42):

Easo godtar och välkomnar revisionsrättens iakttagelse avseende planeringscyklernas längd och de utmaningar som detta kan medföra för byråer som verkar i en oförutsebar miljö stadd i förändring, såsom Easo.

Easos svar (punkt 64):

Bara i onlinemedierna (läsare av de berörda medierna) har Easos närvaro ökat dramatiskt, från 2,1 miljarder år 2017 till 8,2 miljarder år 2019. Alla siffror (även nedanstående) är hämtade från Meltwater Media Intelligence.

För Easo är det viktigare att nå ut till en stor publik än att omnämnas i många artiklar. Små lokalartiklar når ut till ett begränsat antal personer medan telegrambyråer (Reuters, AFP, AP, ANSA osv.) och stora internationella och nationella publikationer når ut till flera miljoner med en enda artikel. För att fortsätta bygga upp ett erkännande av sitt varumärke fokuserar Easo på de sistnämnda. Byråns verktyg Meltwater har funnit att **Easo** mellan den 1 januari 2018 och slutet av juli 2019 **omnämndes i 10 773 artiklar** (i motsats till de angivna 2 226). Enbart mellan januari och juli 2019 omnämndes Easo i 2 480 artiklar (fler än för hela den angivna referensperioden).

Slutligen är närvaron på sociala medier, utöver traditionella medier/onlinemedier, oerhört viktig för Easo. Easo vet att dagens medborgare har ett kort uppmärksamhetsspann och vanligtvis får sina nyheter från sitt Facebook-/Twitter-konto i stället för från traditionella medier. Easo försöker därför göra många inlägg på sina konton och har en stor audio-visuell produktion. Byrån tar regelbundet fram innehåll för att sprida information om sin verksamhet och sitt uppdrag till medborgare på sociala medier. Se följande två exempel:

- <https://twitter.com/i/status/1205095369870368770> (733 000 visningar på Twitter och 1,5 miljoner på Facebook)
- <https://twitter.com/i/status/1182213348508753920> (777 000 visningar på Twitter)

Easos svar (punkt 65):

Easo instämmer i revisionsrättens iakttagelse på att det finns utrymme för förbättringar när det gäller att hålla byråerna underrättade om resultaten från de viktigaste diskussionerna i samband med budgetförhandlingarna. Ett aktuellt fall rör Easos budget för 2020, som budgetmyndigheten under förlikningen skar ned med 24,7 miljoner euro. Följden blev att Easo nu brottas med den betungande uppgiften

att behöva se över flera av sina planerade aktiviteter, även den operativa planering som fastställs i dess programplanering.

Easos svar (punkt 77):

Easo håller med om att det finns fördelar med att inleda ett meningsfullt samarbete med andra EU-byråer som verkar inom samma politiska område. Easo har inrättat samarbetsavtal med ett antal byråer inom området rättsliga och inrikes frågor, såsom Frontex, FRA, Europol och eu-Lisa. Easo fortsätter också att arbeta med Frontex och eu-Lisa på grundval av samarbetsplaner.

Svar från Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex)

Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns svar

Ruta 7. Frontex budget för återvändande är inte enbart avsedd att stödja återvändandeinsatser. Från och med 2016 omfattar återvändandemandatet också verksamheter som förbereder återvändande. Alla återvändandeinsatser och förberedande verksamhet inför återvändande som stöds av Frontex styrs till stor del av medlemsstaternas tillfälliga förfrågningar som baseras på kortsiktiga behov (i de flesta fall beroende på om personer som är föremål för ett beslut om återvändande faktiskt är anträffbara).

År 2019 var trenden en annan: budgeten som avsatts för återvändande uppgick ursprungligen till 63 miljoner euro och den genomförda budgeten till 67,4 miljoner euro.

76. EU:s policycykel/Empact-ramen stärkte samarbetet mellan RIF-byråerna. Denna plattform har bidragit till att stärka de ömsesidiga kontakterna mellan i synnerhet Europol, Frontex, Eurojust och Cepol.

EFCA och Emsa samarbetar med Frontex om kustbevakningsfrågor på grundval av trepartsöverenskommelsen som undertecknades 2017. Den årliga strategiska planen antas av styrkommittén som företräds av de verkställande direktörerna för de tre EU-byråerna.

Svar från Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (Efsa)

EFSAS SVAR PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT:

”EU-BYRÅERNAS FRAMTID – POTENTIAL FÖR MER FLEXIBILITET OCH SAMARBETE”

IAKTTAGELSER

Byråerna rapporterar mer om resultat aspekter, men deras bidrag till EU:s politik och samarbete mäts inte på ett tydligt sätt och kommuniceras inte till medborgarna

57. Efsa har både input-/outputindikatorer (resultat på operativ nivå) och indikatorer för mellanliggande resultat och slutresultat (resultat på strategisk/politisk nivå), som mäter det totala resultatet på ett generellt sätt. Det finns en tydlig koppling mellan dessa indikatorer i det samlade programdokumentet och den årliga verksamhetsrapporten och målen i Efsas inrättandeförordning och strategi, som för byråerna speglar de övergripande politiska målen. Eftersom (de flesta) byråer är organ som delvis bidrar till genomförandet av politiken har de inte möjlighet att direkt mäta den inverkan som deras arbete har på de politiska målen och samhället som sådant; detta är en uppgift för kommissionen och beslutsfattarna i medlemsstaterna. Efsa och övriga byråer bidrar gärna till detta, om en sådan ram utformas av relevanta beslutsfattare. Efsa samarbetar dock redan med sin partner GD Hälsa och livsmedelssäkerhet för att mäta politiskt relevanta indikatorer, till exempel med koppling till intressenternas anseende, nöjdhet och användning av de vetenskapliga råd och belägg som myndigheten tar fram.

Indikatorerna bör mäta en organisations resultat, som – vilket anges ovan – är relevant på operativ nivå (t.ex. input, output) liksom på strategisk nivå (t.ex. resultat, effekter). Det operativa resultatet avser vad en organisation bör kontrollera, medan det strategiska resultatet avser vad en organisation kan bidra med, särskilt ju längre ut i resultatens interventionslogik man rör sig (dvs. samhällsliga/politiska effekter). Det förväntas därför – och är god praxis för en byrå som Efsa – att andelen operativa resultatindikatorer är större än effektindikatorer på politisk nivå.

Det finns begränsad kunskap och uppföljning i medierna om byråernas bidrag till politik och samarbete

63. Riskkommunikation och samverkan med Efsas alla målgrupper, såsom industrin, icke-statliga organisationer, konsumenter, akademiker, jordbrukare, yrkesverksamma och distributörer, har varit en viktig del av vårt arbete. Riskkommunikation ingår i Efsas mandat enligt inrättandeförordningen, men vi har även gjort stora ansträngningar för att införa öppna och transparenta riskbedömningsprocesser, med stöd av ett starkt engagemang från intressenterna. Den nyligen antagna öppenhetsförordningen intensifierar arbetet med både riskkommunikation och samverkan ännu mer. Alla resultat av Efsas arbete görs tillgängliga för allmänheten. Prioriterade områden – som fastställs av Efsa efter diskussioner med dess partner – gynnas ofta av särskilda kampanjer för ökad medvetenhet om livsmedelssäkerhet bland allmänheten.

Figur 9 – Nyhetsartiklar per byrå

64. Efsa offentliggör sina vetenskapliga resultat i EFSA Journal. Resultaten av all verksamhet som Efsa avtalar om eller samfinansierar via bidrag offentliggörs i EFSA Supporting Publications. Båda är fritt tillgängliga vetenskapliga onlinetidskrifter. EFSA Journal har tagits upp i Science Citation Index Expanded. Artiklarna publiceras löpande, dvs. så snart ett vetenskapligt resultat har uppnåtts.

Samarbetet med medlemsstaterna är avgörande, men fungerar inte alltid på ett smidigt sätt

71. Efsa har ett nära samarbete med de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna. Detta sker via flera olika mekanismer, bland annat följande:

Den rådgivande gruppen, ett organ bestående av företrädare från medlemsstaterna, Norge och Island, som ger Efsa råd om dess arbetsprogram och prioriteringar, i syfte att öka det vetenskapliga samarbetet och undvika dubbelarbete. Den rådgivande gruppen spelar också en viktig roll i att identifiera, lösa eller förklara skiljaktigheter i vetenskapliga yttranden från Efsa och medlemsstaternas myndigheter.

Nätverket av kontaktpunkter, som fungerar som ambassadörer för Efsa i medlemsstaterna och bistår myndighetens samarbete med den rådgivande gruppen.

De vetenskapliga nätverken som har tematiska fokus och består av företrädare från medlemsstaterna Norge och Island, och ger stöd i vetenskapliga frågor, datainsamling etc. i enlighet med Efsas prioriteringar. Nätverket av kommunikationsexperter är ett vetenskapligt nätverk som fokuserar på riskkommunikationsinitiativ och samordning.

Efsa upprätthåller – på förslag av medlemmarna i den rådgivande gruppen – en förteckning över behöriga organisationer i medlemsstaterna, i enlighet med artikel 36 i förordning (EG) nr 178/2002. Organisationerna på denna förteckning får utföra uppgifter som Efsa anförtror dem, enligt vad som fastställs i kommissionens förordning (EG) nr 2230/2004. Efsa har infört en motsvarande bidragsmekanism för att stödja samarbetet med dessa organisationer.

73. För Efsa ingår det i den rådgivande gruppens uppdrag att identifiera synergieffekter och undvika dubbelarbete. För att uppnå dessa mål tillhandahåller Efsa verktyg för att underlätta informationsutbytet mellan Efsa och medlemmarna i den rådgivande gruppen om pågående och planerade riskbedömningsaktiviteter. Detta är icke-bindande för medlemsstaterna. I artikel 30 i förordning (EG) nr 178/2002 föreskrivs en mekanism för att upptäcka och hantera vetenskapliga meningsskiljaktigheter.

En annan viktig kanal för samarbete med medlemsstaterna är de vetenskapliga nätverken. Dessa upprättas inom av Efsa identifierade områden enligt mandat som föreslås av Efsa och godkänns av den rådgivande gruppen (t.ex. GMO, mikrobiell riskbedömning, datainsamling för kemisk övervakning, livsmedelskonsumtion etc.). Representanter för medlemsstaterna ingår i dessa nätverk. Nätverkens arbete underlättar datainsamling och informationsutbyte.

RUTA 13 Echa och Efsa – liknande arbete, otillräckligt samarbete.

Europeiska kommissionen har på områden där både Efsa och Echa har viktig sakkunskap försett båda byråerna med gemensamma mandat. Detta bygger vidare på bestämmelserna i Reachförordningen.

GD Hälsa och livsmedelssäkerhet har tillsammans med andra relevanta generaldirektorat vidtagit åtgärder för att öka samarbetet mellan generaldirektorat och byråer, med deltagande av byråer som verkar under dess beskydd (Efsa, ECDC, EMA, CVO) liksom byråer vars arbete är nära kopplat till hälsa och miljö (Echa, EEA). Syftet är att strategiskt anpassa och utveckla gemensamma projekt inom områden av gemensamt intresse.

Utöver detta – utanför ramen för deras befintliga samförståndsavtal – har Efsa och Echa fört diskussioner på hög ledningsnivå för att identifiera områden av gemensamt intresse där samarbete och synergier skulle vara av intresse. Dessa diskussioner pågår och har hittills lett till flera konkreta resultat. Exempelvis stöder Echa via ett servicenivåavtal Efsa i utvecklingen av IUCLID som datahanteringslösning för insamling och behandling av data som lämnas in i dokumentation. Ett pilotprojekt om bekämpningsmedel har redan genomförts med positiva resultat. Samarbetet med Echa på detta område förväntas leda till en förenkling av inlämningsprocessen för dokument inom branschen.

När Echa och Efsa arbetar med samma ämnen men enligt olika regelverk håller de dessutom varandra informerade och utforskar samarbetsmöjligheter, t.ex. genom att dela sakkunskap inom områden av gemensamt intresse (såsom bedömning av vissa kemiska ämnen).

Synergieffekter har även uppstått på andra områden, t.ex. personalrekrytering, upphandling av samfunktioner, bidrag till politiska initiativ etc.

Byråernas utåtriktade insatser på internationell nivå är fortsatt begränsade

83. Efsas samverkan med internationella organisationer och organisationer i tredjeländer omfattas av bestämmelserna i inrättandeförordningen (EG) nr 178/2002. Rent praktiskt återfinns internationellt vetenskapligt samarbete i Efsas arbetsprogram. Samarbetet planeras i samråd och kontakt med Europeiska kommissionen och bidrar till en bättre samverkan mellan EU och de tredjeländer där de internationella organisationerna verkar.

För närvarande har Efsa ett pågående vetenskapligt samarbete – inom myndighetens behörighetsområde – med flera större internationella partner. Detta samarbete sker inom ramen för samarbetsavtal eller liknande arrangemang. Efsa har en särskild personalgrupp som arbetar med att underlätta utbyten med internationella partner och internationella organisationer.

REKOMMENDATIONER

Rekommendation 2a – Tilldela byråerna resurser på ett mer flexibelt sätt

Efsa anser att en mer flexibel tilldelning av resurser till byråerna bäst skulle kunna ske genom att avskaffa den dubbla begränsningen av budget och tjänsteförteckning, och genom att ta bort trösklarna för personalstyrkan med avseende på tjänstemän som anställs inom ramen för anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska unionen.

Möjligheten för fler byråer att ta ut avgifter skulle också göra dem mindre beroende av EU:s bidrag (Europaparlamentet har redan uppmanat kommissionen och byråerna att undersöka uttagande av avgifter).

Rekommendation 3a – Förbättra styrning och resultatrapportering

Efsa rapporterar redan politiska resultat (kopplade till målen i inrättandeförordningen och den fleråriga strategin) i den årliga verksamhetsrapporten med utgångspunkt i prestation. De årliga verksamhetsrapporterna är allmänt tillgängliga. Dessa rapporter skulle kunna anpassas på ett bättre sätt till rapporter från andra byråer och EU-institutioner som verkar inom samma politiska kluster.

Enligt Efsas mening skulle styrningsstrukturer kunna definieras för flera byråer inom ramen för politiska kluster (t.ex. hälsa och miljö) för att förbättra styrningen. Organen skulle strukturera de förväntade bidragen från olika intressenter kring de politiska mål som eftersträvas, utvärdera gemensam planering och gemensamma resultat samt möjliggöra synergier och samfunktioner.

Rekommendation 4a – Stärka byråernas roll som centrum för delning av sakkunskap och nätverksbyggande

För att ett ökat samarbete mellan byråerna ska vara effektivt och konsekvent skulle det vara positivt för Efsa om kommissionen spelade en större roll och utarbetade en samordnad strategi – definierad i en bindande ram – som kopplar samman politik, förväntade resultat, viktiga utfall, resurser och ansvarsområden inom politiska kluster av byråer. Detta skulle göra det lättare att utvärdera de olika byråernas bidrag till ett uppsatt mål, men även stärka samarbete och synergi, samtidigt som den totala effektiviteten skulle öka.

**Svar från Europeiska unionens immaterialrättsmyndighet
(EUIPO)**

Myndighetens svar

53. Den offentliga kontrollen över de helt självfinansierade organen, bland annat EUIPO, utövas på olika sätt i enlighet med den styrningsstruktur som fastställts av lagstiftaren. I EUIPO:s fall beviljas ansvarsfriheten av myndighetens budgetkommitté, som består av en företrädare för Europaparlamentet, två företrädare för kommissionen och en företrädare för varje medlemsstat. Myndighetens budgetkommitté tar inte bara hänsyn till ekonomiska frågor och efterlevnadsfrågor utan också i förhållandevis stor omfattning till resultat. Myndigheten har ett fullt utvecklat och väletablerat system för resultatförvaltning. I styrelsens och budgetkommitténs möten deltar för övrigt också användarorganisationer som observatörer, vilket gör en omfattande offentlig granskning möjlig.

Budgetförordningen för myndigheten, som styr budgetgenomförandet, bygger på rambudgetförordningen och godkänns av budgetkommittén efter samråd med Europeiska revisionsrätten och Europeiska kommissionen. Myndighetens årsredovisning granskas dessutom av Europeiska revisionsrätten.

Skillnaden i hur den offentliga kontrollen utövas ligger i logiken bakom två olika modeller för beviljande av ansvarsfrihet. Syftet med det allmänna ansvarsfrihetsförfarandet är att hålla det berörda organet ansvarigt för genomförandet av EU:s budget inför Europaparlamentet och rådet, dvs. de två myndigheter som är ansvariga för EU:s budget. I fall där inga medel från EU:s budget berörs har lagstiftaren beslutat att Europaparlamentet och rådet inte ska ha ansvaret för att bevilja ansvarsfrihet. Denna skillnad bekräftas också av förslaget till EU:s budget¹ enligt vilket organens finansiella struktur (dvs. om de verkligen tar emot bidrag från EU-budgeten eller inte) även inverkar på det tillämpliga ansvarsfrihetsförfarandet, såsom föreskrivs i artikel 70.4 i budgetförordningen². EUIPO omfattas inte av artikel 70.4 i budgetförordningen och därför är det myndighetens budgetkommitté som beviljar ansvarsfrihet (artikel 176.2 i EUIPO:s konstituerande akt).

79. Samarbetet mellan EUIPO och Översättningscentrum för Europeiska unionens organ är ett positivt exempel på ett konstruktivt partnerskap. EUIPO samarbetar med översättningscentrumet inom ramen för samarbetsprogrammet för 2019–2020 mellan EUIPO och centrumet, vilket inbegriper fem moderniseringsprojekt för centrumet som genomförs gemensamt av båda organen.

¹ Förslaget till EU:s allmänna budget för budgetåret 2020 (arbetsdokumentets del III – Organ som inrättats av EU och har status som juridisk person och offentlig-privat partnerskap).

² Med undantag för de två helt självfinansierade organen är det Europaparlamentet, på rekommendation av rådet, som beviljar ansvarsfrihet för genomförandet av de decentraliserade organens budgetar .

Svar från Gemensamma resolutionsnämnden (SRB)

SRB:s svar

22 (Figur 5). När det gäller SRB fungerar GD Finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen som partnergeneraldirektorat och kontaktpunkt vid kommissionen (med status som ständig observatör vid styrelsens verkställande möten och plenarmöten). GD Finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen är inte som sådant ansvarigt för verksamheten vid SRB. Den senare är däremot ansvarig inför Europaparlamentet, rådet och kommissionen för genomförandet av förordningen om en gemensam resolutionsmekanism.

29 (Figur 6). Enligt artikel 94.1 i förordning (EU) nr 806/2014 ska kommissionen vart tredje år offentliggöra en rapport som inte bedömer SRB i sig men däremot tillämpningen av förordningen, med särskild tonvikt på övervakningen av vilka potentiella effekter denna kan ha på den inre marknads förmåga att fungera väl.

53. Vi är medvetna om att revisionsrättens hänvisning till den begränsade offentliga kontrollen över de fullständigt finansierade organen rör deras budgetgenomförande, medan den offentliga kontrollen av SRB:s övergripande resultat styrs av olika bestämmelser i förordningen, särskilt artiklarna 45 och 46, samt av avtalet om ansvarsskyldighet och tillsyn mellan Europaparlamentet och SRB.

Granskningsteam

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman som är kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning IV marknadsreglering och en konkurrenskraftig ekonomi, där ledamoten Alex Brenninkmeijer är ordförande. Revisionen leddes av ledamoten Alex Brenninkmeijer som fick stöd av Di Hai (attaché), Friedemann Zippel (förstechef), Eddy Struyvelt (uppgiftsansvarig) och Joaquín Hernández Fernández, Arunas Juozulynas, Sevdalina Todorova, Julio Cesar Santin Santos, Benedicte Hemelaer, Christine Becker och Janis Gaisonoks (revisorer). Datavetarna Claudia Albanese, Zsolt Varga och Emmanuele Fossati genomförde stordata-projektet. Thomas Everett gav språkligt stöd.



Alex
Brenninkmeijer



Di
Hai



Friedemann
Zippel



Eddy
Struyvelt



Joaquín Hernández
Fernández



Arunas
Juozulynas



Sevdalina
Todorova



Julio Cesar Santin
Santos



Christine
Becker



Janis
Gaisonoks

Tidslinje

Händelse	Datum
Revisionsplanen antogs/Revisionen inleddes	26.2.2019
Den preliminära rapporten skickades officiellt till Europeiska kommissionen (eller andra revisionsobjekt)	30.4.2020
Den slutliga rapporten antogs efter det kontradiktoriska förfarandet	28.7.2020
Officiella svar från Europeiska kommissionen hade tagits emot på alla språk	25.8.2020
Officiella svar från EU-byråernas nätverk (EUAN) hade tagits emot på alla språk	3.8.2020
Officiella svar från Europeiska arbetsmiljöbyrån (EU-Osha) hade tagits emot på alla språk	29.7.2020
Officiella svar från Europeiska stödkontoret för asylfrågor (Easo) hade tagits emot på alla språk	28.8.2020
Officiella svar från Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex) hade tagits emot på alla språk	24.7.2020
Officiella svar från Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (Efsa) hade tagits emot på alla språk	5.7.2020
Officiella svar från Europeiska unionens immaterialrättsmyndighet (EUIPO) hade tagits emot på alla språk	3.8.2020
Officiella svar från den gemensamma resolutionsnämnden (SRB) hade tagits emot på alla språk	27.7.2020

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2020.

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande av handlingar tillämpas genom [Europeiska revisionsrättens beslut nr 6-2019](#) om öppen datapolitik och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella licensen [Creative Commons Erkännande 4.0 \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att vidareutnyttjande är tillåtet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Vidareutnyttjas materialet får handlingarnas ursprungliga betydelse eller budskap inte förvanskas. Revisionsrätten bär inte ansvaret för eventuella konsekvenser av vidareutnyttjande.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal eller om arbete av tredje part används, måste tillstånd inhämtas med avseende på de ytterligare rättigheterna. Om tillstånd beviljas upphävs det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna:

Figurerna 3 och 5: Ikoner gjorda av [Pixel perfect](https://flaticon.com) från <https://flaticon.com>.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande eller av licensen.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte kontrollerar dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av Europeiska revisionsrättens logotyp

Europeiska revisionsrättens logotyp får inte användas utan Europeiska revisionsrättens förhandsgodkännande.

PDF	ISBN 978-92-847-5182-2	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/42337	QJ-AB-20-019-SV-N
HTML	ISBN 978-92-847-5167-9	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/61251	QJ-AB-20-019-SV-Q

Tidigare har revisionsrätten inriktat sig på enskilda byråers prestationer. Nu gör vi för första gången en övergripande bedömning av de förutsättningar som EU har skapat för att ge alla EU-byråer stöd så att de kan leverera politik som gagnar medborgarna. Vid revisionen såg vi att det behövs större flexibilitet när det gäller byråernas struktur, funktionsätt och eventuella avveckling. Vi fann även att otillräckligt stöd från medlemsstater, industri, kommissionen eller andra byråer hindrar några byråer från att utföra sitt uppdrag fullt ut. Vi rekommenderar att kommissionen och byråerna mer eftertänksamt bedömer byråernas samstämmighet över deras livstid och anpassar resurserna därefter, att de bedömer ineffektivitet i fråga om styrning och förbättrar prestationsrapporteringen så att den inte enbart är inriktad på byråernas verksamheter utan även på deras viktiga bidrag till genomförandet av politik och att de underlättar byråernas ansträngningar att samarbeta som centrum för expertis och nätverkande.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx
Webbplats: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors