

IV

(Informacije)

INFORMACIJE INSTITUCIJ IN ORGANOV EVROPSKE UNIJE

RAČUNSKO SODIŠČE

POSEBNO POROČILO št. 2/2007

o odhodkih institucij za zgradbe z odgovori institucij

(v skladu z drugim pododstavkom člena 248(4) ES)

(2007/C 148/01)

KAZALO

	Odstavek	Stran
KRATICE		3
GLOSAR		3
POVZETEK	I–X	4
UVOD	1–3	5
Področje revizije	1	5
Obseg in cilji revizije	2–3	5
OPAŽANJA	4–49	5
Načrtovanje	4–19	5
Nepremičninska politika	9–12	6
Izbira in lokacija zgradb	13–15	6
Upravljavski podatki	16–19	7
Financiranje in stroški	20–38	7
Razpisni postopki	21–23	7
Določanje pogodbenih pogojev, nakupnih cen in najemnin	24–31	8
Sredstva za financiranje nepremičninskih projektov	32–38	9
Medinstitucionalno sodelovanje	39–49	10
ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA	50–58	12
Načrtovanje	51–55	12

	Odstavek	Stran
Financiranje in stroški	56–57	12
Medinstitucionalno sodelovanje	58	13
Priloga I: Izvrševanje proračuna v letih 2003–2005		14
Priloga II: Seznam zgradb, upoštevanih v tem poročilu		15
Odgovori Evropskega parlamenta		16
Odgovori Sveta		17
Odgovori Komisije		18
Odgovori Sodišča Evropskih skupnosti		25
Odgovori Evropskega ekonomsko-socialnega odbora		26

KRATICE

DDV	Davek na dodano vrednost
EIB	Evropska investicijska banka
EU	Evropska unija
EURIBOR	Euro Interbank Offer Rate (medbančna referenčna obrestna mera znotraj Evropske denarne unije)
GD	Generalni direktorat
GD ADMIN	Generalni direktorat za kadrovske zadeve in administracijo
GD EAC	Generalni direktorat za izobraževanje in kulturo
GD ECFIN	Generalni direktorat za gospodarske in finančne zadeve
GD RTD	Generalni direktorat za raziskave
IT	Informacijska tehnologija
OIB	Urad za infrastrukturo in logistiko v Bruslju
OIL	Urad za infrastrukturo in logistiko v Luxembourg
SA	Société Anonyme (delniška družba)

GLOSAR ⁽¹⁾

Davek od premoženja: Davek, ki ga bruselska regija pobira za lastništvo nad nepremičninami. Zavezanec za ta davek je nosilec stvarnopravne pravice (tj. polnopravni lastnik, užitek, emfitevt).

Davek ob registraciji: Davek, ki ga za registracijo notarskih pogodb pobira zvezna vlada ob vnosu v register nepremičnin. Zavezanec za ta davek je nosilec stvarnopravne pravice (tj. polnopravni lastnik, užitek, emfitevt).

Emfitevza: Pravica do uporabe zemljišča ali zgradbe v zameno za najemnino v omejenem obdobju (po belgijski zakonodaji najmanj 27 in največ 99 let). Lastnik nima skoraj nobenih obveznosti pri popraviljanju ali vzdrževanju zgradbe. Pravica se lahko kombinira z možnostjo odkupa (pridobitvena emfitevza), ki ob uveljavitvi pomeni polno lastništvo.

Institucije: Institucije, preučene v tem poročilu, so institucije v smislu člena 1 Finančne uredbe. Zadevne institucije so bile Komisija, Parlament, Svet, Sodišče Evropskih skupnosti, Evropski ekonomsko-socialni odbor in Odbor regij.

JMO2, Cube, CCAB, SDME, MO75, VM-2, Beaulieu x, Genève y, Covent Garden, Colonel Bourg, SPA2, Infopoint, Dailly: Notranje oznake za zgradbe Komisije.

Možnost odkupa: Pravica, ki jo lastnik za fiksno ceno podeli Komisiji. Če se ta pravica uveljavi, postane Komisija polnopravna lastnica. Nekatere možnosti odkupa se lahko uveljavijo kadar koli, druge šele po 27 letih.

PPI: Protokol o privilegijih in imunitetah Evropskih skupnosti, ki so ga kot prilogo k Pogodbi ES leta 1965 podpisale vse države članice. Z njim so ES za uradne namene odobreni določeni privilegiji, med katerimi je davčna oprostitve.

Skrita napaka: (Običajno večja) napaka, ki se pojavi po končnem prevzemu zgradbe. Če se pojavi v 10 letih po prevzemu, se popravila krijejo iz posebnega jamstva (tako imenovano desetletno jamstvo).

Sporazumi o sedežu: Sporazumi, ki določajo vloge in odgovornosti institucij ter vloge in odgovornosti držav članic gostiteljic.

Stvarnopravne pravice: Pravica (prodaja, užitek, emfitevza) na nepremičnini (zgradbi ali zemljišču). Upoštevati je treba, da se zakup ne šteje kot stvarnopravna pravica, ampak kot storitev. Mnogi nepremičninski davki (davek od premoženja, regionalni davki) bremenijo nosilca stvarnopravne pravice namesto zakupnika.

OIB: Urad za infrastrukturo in logistiko v Bruslju.

OIL: Urad za infrastrukturo in logistiko v Luxembourg.

Upravni oddelek Komisije, zadolžen za zgradbe, oskrbo in druge socialne storitve. Ta urada, ustanovljena leta 2003, spadata v GD ADMIN in izvajata operativne naloge, zanju pa veljajo posebna pravila. **Dela, povezana z opremljanjem** Dela na sicer dokončani zgradbi, da se zagotovi njena skladnost s pravili in potrebami institucij.

Užitek na nepremičninah (usufruct): Pravica do uporabe zgradbe (v tem primeru) brez spremembe njene vsebine in uživanje njenih „sadox“ (tj. oddajanje). Uporabnik (užitek) ima več pravic kot zakupnik in obenem več obveznosti, kar zadeva popravila.

⁽¹⁾ Pojasnila veljajo za položaj v Belgiji in podane opredelitve so v primerjavi s pravnimi opredelitvami nekoliko poenostavljene.

POVZETEK

I. Odhodki za nakup in najem zgradb so eden od glavnih sestavnih delov upravnih odhodkov institucij Evropske unije. Leta 2005 je skupna površina, ki jo zasedajo institucije v Bruslju, Luxembourg in Strasbourg, znašala približno 2 milijona m². Letni strošek zasedanja te površine je bil ocenjen na 345 milijonov EUR.

II. Namen revizije je bil odgovoriti na tri vprašanja:

— Ali načrtovanje zagotavlja ustrezno namestitve?

— Ali se financiranje in stroški upravljajo gospodarno?

— Ali institucije v najboljši meri izkoriščajo medinstitucionalno sodelovanje, vključno s skupnim vrednotenjem njihove nepremičninske politike?

III. Revizija je pokazala, da so institucije EU glede na politične in proračunske omejitve, s katerimi se soočajo, svojim uslužbencem uspele zagotoviti primerne pogoje nastanitve in da so v zadnjih nekaj letih izboljšale upravljanje odhodkov za zgradbe. Vendar upravljanje, ki ga izvajajo institucije, še vedno trpi zaradi številnih slabosti na preučenih področjih.

IV. Sodišče je ugotovilo, da so imele institucije zaradi političnih in praktičnih omejitev težave pri opredeljevanju dolgoročne politike in načrtovanju. Težave, povezane z dolgoročnim načrtovanjem, pojasnjujejo, zakaj so dokončne ureditve namestitve zagotovljene z zamudo ter zakaj so pri njih pogosto potrebne prehodne ureditve in drage kratkoročne rešitve. Sodišče je ugotovilo, da bi bilo dolgoročno načrtovanje mogoče izboljšati.

V. Institucije so si za prednostno nalogo zastavile nakup in ne najem zgradb, vendar svojih načrtov niso uskladile ali jih dosledno uporabljale. Kljub prejšnjim priporočilom Sodišča so najele zgradbe na dolgoročni podlagi brez možnosti odkupa, kar podraži poznejšo pridobitev.

VI. Institucije so nadaljevale s koncentriranjem skoraj vseh svojih zgradb v evropski četrti v Bruslju. Koncentracija ustvarja ekonomijo obsega (npr. storitve, komunikacija, vzdrževanje), vendar je zaradi večjega povpraševanja po zgradbah in zmanjšanja razpoložljive namestitve na tem območju prispevala k zvišanju cen.

VII. Ocena Sodišča o tem, kako institucije upravljajo svoje financiranje in stroške, je pokazala, da njihova obsežna raba postopka s pogajanjem – namesto konkurenčnega razpisnega postopka – ni zagotovila pridobitve najboljših cen.

VIII. Zaradi omejitev v pravnem okviru, ki preprečujejo izposojanje, so institucije pri svojem pridobivanju nepremičnin uporabile več drugačnih metod financiranja. Te so bile dražje in manj pregledne od neposrednega izposojanja sredstev.

IX. Medinstitucionalno sodelovanje je bilo z izjemo nekaterih posebnih primerov uspešno le v omejenem obsegu. Potencialna prednost, ki jo nudi vzpostavitev uradov za infrastrukturo in logistiko v Bruslju in Luxembourg, je bila omejena. Bilo je malo „dogovorov o ravni storitev“ z drugimi institucijami, OIB in OIL pa sta le redko medsebojno ali z drugimi institucijami izmenjavala izkušnje in najboljše prakse. Institucije svojih nepremičninskih politik niso ovrednotile ne skupaj ne posamično.

X. Sodišče na podlagi svoje revizije podaja več priporočil glede nepremičninskih politik institucij: vzpostavitev skupne nepremičninske politike, boljše medinstitucionalno sodelovanje vključno s povečanim usklajevanjem načrtovanja, ponovna ocena koncentracije pisarn na določenih področjih, čim širša uporaba razpisov ter izboljšanje delovanja OIB in OIL.

UVOD

Področje revizije

1. Proračunski odhodki za nakup in najem zgradb predstavljajo približno 8 % upravnih odhodkov institucij EU. V obdobju 2003–2005 so se ti odhodki povečali s 397 na 532 milijonov EUR letno (glej *Prilogo I*). Od leta 1978 do leta 2005 se je skupna površina zgradb, ki jih zasedajo institucije v Bruslju, Luxembourg in Strasbourgu, povečala za 260 % na približno 2 milijona m². Prostor, ki ga uporabljajo institucije, je mogoče razvrstiti na dve glavni vrsti: specializiran prostor (npr. za sestanke), vključno s formalnimi prostori za razprave (ki ga je torej treba zgraditi namensko in je negotove tržne vrednosti), in standardna pisarniška namestitvev za administrativne uslužbence (ki jo je mogoče najeti ali kupiti na odprtem trgu). Med letoma 1978 in 2005 se je število uradnikov in drugih uslužbencev povečalo za 240 % na skupno 36 131 oseb. Leta 2005 so institucije ocenile, da je povprečen letni strošek prostora, ki ga zasedajo, 173 EUR na m², letni strošek pisarniškega prostora pa 6 040 EUR na osebo. Letni strošek skupne površine, ki jo zasedajo institucije, je bil ocenjen na 345 milijonov EUR, pisarniški prostor pa na 1 535 000 m² (tj. brez prostora, ki se ne uporablja za pisarne, na primer konferenčnih sob) ⁽²⁾. Neto knjigovodska vrednost zgradb, ki so v lasti institucij, je bila 31. decembra 2005 3 886 milijonov EUR, kar pomeni, da se je v obdobju 5 let povečala za 791 milijonov ⁽³⁾.

Obseg in cilji revizije

2. Cilj revizije je bil preučiti, v kakšni meri so bile institucije EU učinkovite in uspešne pri upravljanju odhodkov za zgradbe. K temu se je pristopilo z ocenjevanjem treh vprašanj:

- Ali načrtovanje zagotavlja ustrezno namestitvev?
- Se financiranje in stroški upravljajo gospodarno?
- Ali institucije v najboljši meri izkoriščajo medinstitucionalno sodelovanje, vključno s skupnim vrednotenjem njihove nepremičninske politike?

⁽²⁾ Letni strošek je temeljil na letnih plačilih za dolgoročne zakupe in najemnine ter uporabi amortizacijske stopnje 4 % vrednosti zgradb v lasti. Ta pisarniški prostor je bil na razpolago 44 006 osebam (uslužbencem in drugim osebam, kot so strokovnjaki ali zunanji uslužbenci, ki potrebujejo namestitvev). Vir: Primerjava stroškov institucij na področju nepremičnin (*Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier*), Odbor za proračunska in finančna vprašanja (*Comité Pour les Questions Budgétaires et Financières*), junij 2005.

⁽³⁾ Končni letni računovodski izkazi Evropskih skupnosti. Zvezek I. Podrobnejši podatki o odhodkih za zgradbe in o vrednosti zgradb so letno predstavljeni v prilogi k splošnemu proračunu Evropske unije (tabela D „Zgradbe Evropske unije“).

3. Revizija je bila osredotočena na odhodke za zgradbe, ki so jih imele institucije na svojih glavnih delovnih lokacijah (Bruselj, Luxembourg in Strasbourg) v obdobju 2003–2005. Zato pri tej reviziji niso bili preučeni odhodki za delegacije, urade in raziskovalna središča zunaj teh lokacij. Zadevne institucije so bile Komisija, Parlament, Svet, Sodišče Evropskih skupnosti, Evropski ekonomsko-socialni odbor in Odbor regij. Revizija ni zajela Računskega sodišča, Varuha človekovih pravic in Evropskega nadzornika za varstvo podatkov, ker je bil obseg njihovih odhodkov za zgradbe v preučnem obdobju majhen.

OPAŽANJA

Načrtovanje

4. Z načrtovanjem bi bilo treba zagotoviti, da so zgradbe zagotovljene na pravem kraju, ob pravem času in z minimalnimi stroški, medtem ko se v celoti upoštevajo politične in proračunske omejitve. Sodišče je ocenilo načrtovanje institucij s preučitvijo treh vprašanj:

- Je načrtovanje temeljilo na odobreni nepremičninski politiki in ali je bil pristop k nakupu ali najemu zgradb skladen?
- Sta izbira in lokacija zgradb privedli do optimalne zagotovitve pisarniškega prostora?
- Je bilo dovolj ustreznih upravljavskih podatkov za pravilno oceno potreb?

5. Za načrtovanje so potrebni trije pogoji. Prvi je odobrena nepremičninska politika, ki vključuje osnovne koncepte in standarde, pa tudi dobro opredeljen pristop k pridobivanju zgradb. Drugi pogoj so merila za izbiro in lokacije zgradb. Tretji pa so zanesljivi in primerni podatki o sedanjih in prihodnjih potrebah. Pri načrtovanju v zvezi z zgradbami za institucije EU je treba upoštevati realno politično in proračunsko stanje. Zlasti so velika povečanja števila uslužbencev (in s tem zagotovitve zgradb) povezana s širitvijo. Zaradi politične narave širitve ni mogoče formalno načrtovati takšnih odločitev, dokler pristop ni odobren, zato pred širitvijo pogosto ostane le malo časa. Institucijam v skladu s proračunom ni dovoljeno izposojanje in zgradbe se financirajo prek letnih proračunov. Pri načrtovanju se je treba uspešno spopadati s temi omejitvami.

6. Izbira in gradnja zgradb, ki popolnoma izpolnjujejo potrebe institucije po namestitvi, zahteva primerno in usklajeno izvajanje dolgoročnih načrtov ⁽⁴⁾. Vendar so dolgoročno načrtovanje in proračunske napovedi zlasti zahtevni, ker se o proračunskih sredstvih in odobrenih uslužbencih odloča na letni osnovi med proračunskim postopkom, ključne politične odločitve z velikimi posledicami za pisarniški prostor, kot so prihodnje širitve, pa niso ravno predvidljive.

⁽⁴⁾ Sodišče je o tem vprašanju že poročalo v svojem Posebnem poročilu o namestitvenih politikah institucij Evropskih skupnosti, odstavek 7.2.2 (UL C 221, 3.9.1979).

7. To deloma pojasni, zakaj institucije do septembra 2006 niso zadovoljile dokončnih potreb, ki so nastale kot posledica širitve leta 2004. V tem času pa so institucije sklenile kratkoročne sporazume o najemu, da bi pokrile svoje potrebe po namestitvi do dokončanja svojih glavnih projektov. Za namestitev v Bruslju sta Svet in Parlament marca 2003 in oktobra 2004 podpisala pogodbe za novi zgradbi. Ti zgradbi (Lex za Svet in D4-D5 za Parlament) bosta po pričakovanjih končani decembra 2006 in januarja 2008. Zgradbe, predane v uporabo leta 2004 – kot kompleks Belliard 99–101 (odbora) in Berlaymont (Komisija) – so pokrile predširitvene potrebe.

8. Poleg tega nepremičninski projekti, zlasti gradnja in postopek sprejemanja odločitev, zahtevajo veliko časa. Institucije so si v določeni meri prizadevale za obravnavanje teh vprašanj:

- čeprav so institucije pripravile svoje načrtovanje namestitve za širitev leta 2004 posamično, so izdelale usklajene ocene upravnih odhodkov in povečanja števila uslužbencev,
- po letu 2003 je Komisija pripravila „večletne politične okvire“, namenjene napovedovanju potreb po zgradbah v Bruslju v 10 letih, ki bi jih bilo mogoče uporabiti kot osnovo za usklajeno dolgoročno programsko načrtovanje.

Nepremičninska politika

9. Ne glede na izvedena prizadevanja pa institucije niso vzpostavile skupne nepremičninske politike Skupnosti, temveč je vsaka institucija neodvisno opredelila svojo lastno politiko⁽⁵⁾. Toda dve načeli sta skupni vsem institucijam: dolgoročno je prednosten nakup zgradb, prednost pa ima tudi prostorsko zblíževanje služb, ki delajo na podobnih področjih.

10. Od leta 1996 vse institucije dajejo nakupu zgradb prednost pred dolgoročnim najemom. Študije, ki so jih na osnovi svojih izkušenj izdelale institucije, so pokazale, da je nakup pisarniškega prostora za 40 do 50 % cenejši od najema⁽⁶⁾. Poleg tega pridobitev zgradb institucijam omogoča, da v celoti izkoristijo davčne oprostitve, odobrene s Protokolom o privilegijih in imunitetah Evropskih skupnosti z dne 8. aprila 1965. Dne 1. januarja 2005 so imele institucije v najemu 38 % celotne površine, ki so jo zasedale⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ Glej na primer: Nepremičninska politika Komisije za obdobje 1996–2005, SEC(96) 1095 konč. z dne 18. junija 1996, za Bruselj posodobljeno decembra 2003, COM(2003) 755 konč. z dne 10. decembra 2003.

⁽⁶⁾ Poročilo medinstitucionalne tehnične skupine „Programi v zvezi z nepremičninami in pogoji financiranja“ (Rapport du groupe technique interinstitutionnel „Programmes immobiliers et conditions de financement“), februar 1996.

⁽⁷⁾ Vir: Primerjava stroškov institucij na področju nepremičnin (Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier), Odpor za proračunska in finančna vprašanja, junij 2005.

11. Ker institucije uporabljajo politiko, po kateri so prednostni nakupi zgradb, so bile v zadnjem času kupljene nekatere zgradbe, ki so bile več let v najemu. Kljub priporočilom Sodišča od leta 1979 dalje⁽⁸⁾ so institucije podpisovale najemne pogodbe, ki ne predvidevajo znižane najemnine po amortizaciji naložbe oziroma ne vsebujejo možnosti odkupa po ceni, pri kateri se upošteva že plačana najemnina. Zato institucije niso imele možnosti, da bi se pogodile za nakupno ceno, ki bi bila nižja od tržne vrednosti. Toda zaradi političnega sporazuma z lastnikom (luksemburško vlado) je Parlamentu uspelo v določeni meri znižati ceno zgradbe KAD.

Okvir 1

Septembra 2006 se je Parlament odločil za pridobitev zgradb, ki jih zaseda v Strasbourgu (IPE 1, 2 in 3) za 143,125 milijona EUR. Pri določanju nakupne cene ni bila upoštevana predhodno plačana najemnina.

12. Komisija ima politiko nakupa glavnih stavb ali kompleksov, najem pa omejuje na manjše ali strateško manj pomembne zgradbe⁽⁹⁾. Toda za nekatere velike zgradbe (glej primer v okviru 2) lastniki niso privolili v dolgoročne sporazume o najemu, ki bi vsebovali možnost odkupa.

Okvir 2

Komisija je maja 2004 podpisala pogodbo o užitku na nepremičninah za 15 let za zgradbo Mondrian, ki jo je mogoče podaljševati največ 30 let. Pogodba ni vsebovala možnosti odkupa in je zadevala letno plačilo 4,8 milijona EUR z indeksacijo. Izvedenci Komisije so tržno vrednost zgradbe Mondrian ocenili na približno 61,7 milijona EUR. Če bi bila Komisija v položaju, ko bi se lahko pogodila o nakupu podobne zgradbe te vrednosti, pri čemer bi na primer uporabila formulo „pridobitvene emfitevze“ (vrsta dolgoročnega zakupa z možnostjo odkupa, ki jo pogosto uporabljajo institucije), bi bili lahko letni obroki določeni na manj kot 3,25 milijona EUR⁽¹⁰⁾.

Izbira in lokacija zgradb

13. Vse institucije raje namestijo svoje medsebojno povezane službe čim bližje skupaj, večinoma v velikih zgradbah, da utvarijo ekonomijo obsega (npr. storitve, komunikacija, vzdrževanje), medtem ko bi bilo druge službe mogoče namestiti na druge lokacije. Zato se večina projektov izvaja na kraju ali blizu kraja glavnih zgradb institucij. Ta pristop je imel praktične prednosti, pa tudi finančne slabosti: institucije so lahko izbirale med

⁽⁸⁾ Posebno poročilo o namestitvenih politikah institucij Evropskih skupnosti, oddelek 7.5. Letno poročilo za proračunsko leto 1987, odstavek 10.51 (UL C 316, 12.12.1988).

⁽⁹⁾ Nepremičninska politika Komisije za obdobje 1996–2005. SEC(96) 1095 konč. z dne 18. junija 1996, str. 10.

⁽¹⁰⁾ Simulacija pridobitvene emfitevze za 27 let (z 2 % letnega povečanja in obrestno mero 5 %).

maloštevilnimi možnostmi, trg je lahko zlahka predvidel odločitve institucij in razpoložljive lokacije so se podražile, ker je bilo povpraševanje po zgradbah na določenem območju veliko. Posledično se skoraj ves pisarniški prostor institucij v Bruslju nahaja na območju, ki je postalo znano kot evropska četrt in kjer institucije zasedajo približno 50 % vsega pisarniškega prostora ⁽¹¹⁾.

14. Leta 1996 je Komisija ugotovila, da koncentracija v evropski četrti v Bruslju viša tržne cene, in se odločila, da bi bilo treba poiskati cenejše lokacije. Leta 2003 je Komisija izvedla analizo potrebe po tem, da njeni generalni direktorati in službe ostanejo v tej četrti. Pri tem je prišla do zaključka, da ni nujno potrebno, da se določeni generalni direktorati in službe Komisije – kjer je zaposlenih približno 40 % uslužbencev – nahajajo v evropski četrti. Toda Komisija je tako kot druge institucije še naprej namočala večino svojih pisarn v to četrt. Vendar je Komisija leta 2006 zmanjšala odstotek svojega tamkajšnjega pisarniškega prostora z 90 % na 82 %.

15. Cilj nepremičninske politike institucij je bilo tudi tesno sodelovanje z nacionalnimi organi. Položaja v Bruslju in Luxembourg se razlikujeta. V Bruslju so se o večini najnovejših pogodb pogodile institucije posamično z zasebnimi nosilci projektov. V Luxembourg so vse institucije razen Komisije od nacionalnih organov pridobile podporo, kot je brezplačna zagotovitev zemljišč, za svoje glavne zgradbe na Kirchbergu. Komisija v Luxembourg še ni opredelila svoje nepremičninske politike in ni pojasnila, kje in kdaj bo določena dokončna lokacija za njeno glavno zgradbo. Pogovori z luksemburškimi organi so v teku.

Upravljaljski podatki

16. Popolni in podrobni podatki o uslužbencih, ki jih je treba namestiti, in o potrebnih površinah so nepogrešljiva osnova za načrtovanje.

17. Za predvidevanje proračunskih potreb in načrtovanje zagotovitve namestitve morajo institucije vedeti, koliko ljudi je trenutno nameščenih in koliko pisarniškega prostora je posledično na razpolago. Ker ni formalnejše dokumentacije o zgradbah, Komisija za oceno dejanske zasedenosti zgradb uporablja evidenco e-naslovov in telefonskih števil, saj ta podatkovna zbirka velja za najzanesljivejši vir. Tudi ocenjevanje kratkoročnih nastanitvenih potreb je zahtevno in lahko privede do precenitev ali podcenitev. Postopki zaposlovanja za nove uslužbence zaradi širitve leta 2004 so na primer trajali dlje, kot je bilo sprva predvideno. Po eni strani je Komisija v Luxembourg precenila svoje potrebe, kar je vodilo do preuranjenega najema zgradbe HITEC (ki je bila približno leto dni nezasedena pri najemnini 1,14 milijona EUR). Po drugi strani je moral Parlament zaradi skupnega učinka določenega podcenjevanja svojih potreb v letu 2001 in novih zahtev, ki so se pojavile v naslednjih letih, v letih 2004 in 2005 nujno najeti približno 30 000 m² ⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ Viri: Delavnica „Razumevanje bruselskega trga pisarniškega prostora“, februar 2005, in Večletni programi nepremičninske politike Komisije v Bruslju (*Programmes pluriannuels de politique immobilière de la Commission à Bruxelles*), OIB.

⁽¹²⁾ Zgradbe Remard (8 256 m²), Wiertz 50 (2 837 m²), Montoyer 63 (9 681 m²) in Montoyer 75 (9 935 m²).

18. Za uspešno gospodarsko načrtovanje so potrebne primerjave med različnimi rešitvami. Primerjava stroškov za zgradbe, ki jih krijejo institucije, je pokazala, da institucije pri izračunu pisarniškega prostora in stroškov uporabljajo različna merila, zato je težko uporabiti skupne kazalnike za primerjavo uspešnosti in za notranjo rabo ⁽¹³⁾. Ker podatki o površinah in stroških niso homogeni, je težko primerjati stroške najema na kvadratni meter med institucijami ali s tržnimi vrednostmi.

19. Standard, ki ga pri oceni potreb po pisarniškem prostoru in dodelitvi prostora najpogosteje uporabljajo institucije, je smer-nica 35 m² prostora na osebo, pri čemer niso upoštevane značilnosti zgradb (dejansko razpoložljiv pisarniški prostor, velikost pisarn ali skupnih prostorov). Institucije se zavedajo teh slabosti upravljaljskih podatkov in so zato sprejele nekaj pobud:

- Komisija končuje pripravo osnutka priročnika o bivalnih pogojih, s katerim namerava opredeliti racionalnejša merila za dodelitev prostora njenim generalnim direktoratom in službam, in je leta 2006 končala popis prostora v svojih zgradbah.
- Institucije v Bruslju so se marca 2006 odločile za ustanovitve delovne skupine, katere prva naloga naj bi bila dogovor o skupnem pristopu k različnim vrstam površin in stroškov ter o skupni opredelitvi le-teh.

Financiranje in stroški

20. Zgradbe bi bilo treba najeti ali kupiti na osnovi potreb, pri tem pa zagotoviti minimalne stroške za davkoplačevalce EU. Sodišče je preučilo tri vprašanja:

- Ali so bili razpisni postopki uporabljeni primerno in so bili uspešni?
- So bili pogodbeni pogoji za zgradbe, vključno z nakupno ceno, ustrezno določeni?
- Je bil uporabljen pristop k financiranju zgradb glede na proračunske omejitve gospodaren?

Razpisni postopki

21. Člen 89(2) Finančne uredbe navaja: „Za vsa javna naročila je treba zagotoviti zbiranje ponudb iz najširšega možnega kroga ponudnikov, razen če se ne uporabi postopek s pogajanjem“. Postopek s pogajanjem se lahko uporabi, po predhodnem pregledu možnosti na lokalnem trgu, za pridobitev ali najem obstoječih zgradb („pogodbe o nepremičninah“) ⁽¹⁴⁾. Pri preučeni projektih se je postopek s pogajanjem uporabljal tudi za pogodbe o gradnji

⁽¹³⁾ Vir: Primerjava stroškov institucij na področju nepremičnin (*Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier*), Odbor za proračunska in finančna vprašanja, junij 2005.

⁽¹⁴⁾ Člena 116(1) in 126.1(h) izvedbenih pravil.

ali obnovi zgradbe ali za večja dela, povezana z opremljanjem, pri čemer gre za „pogodbe o delu“, ki niso zajete v zgoraj omenjeni izjemi za „pogodbe o nepremičninah“. Odprti in konkurenčni načini oddaje naročil pomagajo javnim upravam pritegniti večji krog potencialnih ponudnikov in prejeti ugodnejše ponudbe ⁽¹⁵⁾.

22. Institucije so svoje nepremičninske projekte le v zelo redkih primerih objavile v Uradnem listu, kar bi omogočilo izkazati zanimanje največjemu številu potencialnih ponudnikov ⁽¹⁶⁾. Edini projekt, kjer je bil za dela uporabljen odprt razpisni postopek, je prizidek Sodišča Evropskih skupnosti. Ta projekt je bil izveden v sporazumu z luksemburško vlado, ki je naročnik in sledi svojemu nacionalnemu pravu.

23. Institucije so na široko uporabljale postopek s pogajanjem (brez objave) namesto konkurenčnih razpisov, kar je postopek, ki ga običajno predvidevajo Finančna uredba in direktive o javnih naročilih. Posledično cene, ki jih plačujejo za gradnjo in dela na zgradbah, ki jih zasedajo, niso bile določene pod pogoji svobodne konkurence.

Določanje pogodbenih pogojev, nakupnih cen in najemnin

24. Brez konkurenčnih razpisnih postopkov je ključni dejavnik za določanje nakupnih cen in najemnin pogajanje z nosilci projektov. Pri zgradbah, zgrajenih za posebne potrebe institucij, cene ali dolgoročne najemnine ne bi smele presegati stroškov gradnje (vključno z razumnim dobičkom za zasebne nosilce projektov) ⁽¹⁷⁾.

25. Sodišče Evropskih skupnosti, Parlament in Svet so se pogodili o svojih glavnih pogodbah (prizidek zgradbe Palais, D4-D5 in Lex) na osnovi stroškov gradnje.

26. Pri prizidku h glavni zgradbi Sodišča Evropskih skupnosti, ki je trenutno v gradnji, bo nakupna cena zgradbe enaka dejanskemu strošku gradnje. Po okvirni pogodbi bo neodvisni strokovnjak pregledal računovodske izkaze in odhodke, da se tako določi cena zgradbe. Več kot dve leti po začetku gradnje ta strokovnjak še ni bil imenovan. To povečuje tveganje, da ne bodo ugotovljeni zgodnje težave in preseganje stroškov. Tveganje še povečuje dejstvo, da so bila v prvotni okvirni pogodbi določena

le splošna načela, niso pa bili določeni natančni postopki v zvezi s kontrolo, roki, kaznimi in proračunskimi omejitvami ⁽¹⁸⁾.

27. Komisija in odbora se o nakupnih cenah in dolgoročnih najemninah niso pogodili na osnovi stroškov gradnje, temveč na osnovi tržnih razmer, saj so institucije imele za konkurenco druge pridobitelje. V tej panogi je standardna praksa, da se vrednost zgradb ocenjuje na podlagi kapitalizacije dejanske ali pričakovane najemne vrednosti. To vrednost je treba prilagoditi, da bodo upoštevane vse prednosti, ki izvirajo iz davčnih oprostitvev za institucije ⁽¹⁹⁾ v skladu s Protokolom o privilegijih in imunitetah Evropskih skupnosti. V okvirih 3 in 4 so prikazani konkretni primeri določitve vrednosti nekaterih zgradb.

Okvir 3

Tržno vrednost zgradbe SPA3, prilagojeno tako, da so se upoštevale določene davčne oprostitve, je ocenil svetovalec. Vendar izračun ni vseboval znižanja za oprostitve DDV, ki je odobrena Komisiji. Poleg tega je izračun temeljil na takojšnjem najemnem donosu, kar je povečalo vrednost v primerjavi z običajno prakso, pri kateri se predpostavlja začetno obdobje nezasedenosti.

Da bi se izkoristile davčne prednosti, ki jih dovoljuje Protokol o privilegijih in imunitetah Evropskih skupnosti, je bila zgradba Mondrian najeta s pogodbo o užitku na nepremičninah. Najemnika za užitek na nepremičninah je bila določena v vrednosti, ki ustreza tržnim najemninam, kar pomeni, da se ugodnost oprostitve DDV ni odražala v ceni najemnine, Komisija pa mora tudi kriti stroške dodatnega vzdrževanja in manjših obnovitvenih del (za kar je običajno odgovoren lastnik). Poleg tega bi morali biti stroški najemnine pri tej pogodbi nižji, saj je pogodba dolgoročna (15 let), Komisija pa je solventna.

Zaradi teh dveh težav je Komisija plačala več, kot bi bilo potrebno.

28. Pri 18 dolgoročnih (27 let) zakupnih pogodbah z možnostjo odkupa, ki jih je v obliki „pridobitvene emfitevze“ sklenila Komisija v Bruslju v obdobju 1997–2001, nakupna cena ni bila navedena v pogodbah. V njih je bil določen le znesek prvega obroka, zajemale pa so tudi klavzule o samodejni indeksaciji, podobne tistim, ki se uporabljajo v najemnih pogodbah. Komisija je upoštevala sklep svoje službe za notranjo revizijo, da ta praksa ni primerna, in jo je nehala uporabljati za prihodnje pogodbe. Vendar te ugotovitve ni posredovala drugim institucijam in odbora sta svoje nakupe še naprej izvajala na podlagi indeksiranih najemnin, ne pa vrednosti zgradb ⁽²⁰⁾.

⁽¹⁵⁾ Razlagalno sporočilo Komisije o zakonodaji Skupnosti, ki velja za oddajo javnih naročil, ki niso zajeta ali so samo delno zajeta v direktivah o javnih naročilih (UL C 179, 1.8.2006, str. 2).

⁽¹⁶⁾ Predhodna informativna obvestila so bila med pregledom možnosti na trgu objavljena le za štiri projekte (trije primeri v Svetu in eden v Parlamentu).

⁽¹⁷⁾ Letno poročilo za proračunsko leto 1987, odstavki 10.51–55; Posebno poročilo o namestitvenih politikah institucij Evropskih skupnosti, oddelek 7.5.

⁽¹⁸⁾ Člen 4(3) okvirne pogodbe določa, da mora država pridobiti privolitve Sodišča na vsaki stopnji izvajanja projekta, vendar ne določa natančno, kako in na osnovi katerih dokumentov naj Sodišče da svojo privolitve ali, kar je še pomembnejše, kaj se zgodi, če privolitve ni. Glej tudi Posebno poročilo št. 5/2000 o izdatkih Sodišča Evropskih skupnosti za objekte, zlasti odstavek 16 (UL C 109, 14.4.2000).

⁽¹⁹⁾ V Bruslju je DDV na gradnjo 21 %; davek od premoženja je približno 10–15 %; davek ob registraciji pa pri pridobitvi znaša 12,5 %.

⁽²⁰⁾ Trèves 74, Belliard 93, Belliard 68.

Okvir 4

V primeru zgradbe Belliard 99–101 v pogodbi, podpisani decembra 2000 (pridobitvena emfitevza v obdobju 27 let), ni navedena nakupna cena. V pogodbi je določen le prvi letni obrok v višini 8,28 milijona EUR za plačilo od leta izročitve zgradbe. Ta znesek je bil izračunan glede na najemnine na odprtem trgu in je predmet indeksacije v skladu s stopnjo inflacije. Ta način določanja cene za dolgoročni zakup ni najprimernejši. Vrednost zgradbe na odprtem trgu, če bi bila ta ocenjena na način, ki so ga uporabili svetovalci Komisije, bi bila približno 127 milijonov EUR. V skladu s tem zneskom bi prvi letni obrok znašal 6,83 milijona EUR.

Okvir 5

Glede zgradbe Euroforum je bila Komisija v težavnem položaju, saj naj bi se v skladu s pogodbo 95 % jamstva za izpolnjevanje obveznosti (2 500 000 EUR) sprostilo takoj po naselitvi zgradbe, zato je za kritje morebitnih napak v zgradbi, ocenjeni na več kot 100 milijonov EUR, ostalo le 125 000 EUR. Pri D4-D5 je Parlament uporabil drugačen pristop, ki se zdi racionalnejši. Pogodba določa, da bodo zadostna jamstva za izpolnjevanje obveznosti zagotovljena – ob upoštevanju ugotovljenih napak – ko bo zgradba zasedena.

Prvotna pogodba z dne 26. marca 2003 za zgradbo Lex (Svet) ni predvidela nobenih bančnih jamstev za zagotovitev celovite izvedbe. V končni pogodbi, podpisani 20. decembra 2006, je bilo določeno primerno bančno jamstvo.

29. V nekaterih primerih so bile cene rezultat političnih sporazumov. V memorandumu o soglasju, ki so ga 8. julija 1997 podpisali Evropska komisija, država Belgija in SA Berlaymont 2000, je Komisija izrazila namen, da se bo ponovno naselila v zgradbi Berlaymont. Vendar v sporazumu niso bili določeni cena, roki ali odgovornosti za obnovo zgradbe Berlaymont. Po novem sporazumu iz julija 2001 je Komisija oktobra 2002 sprejela ponudbo belgijskih organov oblasti, čeprav je bila ta višja od ocenjene tržne vrednosti ⁽²¹⁾.

30. Od izvajalcev bi bilo treba zahtevati primerna jamstva, da bi se zagotovila celovita izvedba pogodb do končnega prevzema, ter plačilo kazni v primeru nespoštovanja rokov ⁽²²⁾. Vendar institucije na tem področju niso opredelile jasne politike in raven jamstev ni bila vedno zadostna. Dobre prakse, kot je zahteva po certifikatih o kakovosti del, ki jih izdajo dogovorjene družbe za tehnično kontrolo, in obvezne zavarovalne police, ki krijejo pravne odgovornosti gradbenika, se niso uporabljale dosledno ⁽²³⁾.

⁽²¹⁾ Cenitveno poročilo, ki ga je pripravil svetovalec na osnovi tržnih razmer, je pokazalo, da bi bruto vrednost Berlaymonta na odprtem trgu znašala približno 451 milijonov EUR. Ob upoštevanju davčnih oprostitov Komisije bi bila vrednost približno 379 milijonov EUR. Cena je bila določena na 553 milijonov EUR, vključno z urejevalnimi deli (konferenčno središče, tiskovno središče, sobe komisarjev, večpredstavnostna oprema) za 35 milijonov EUR.

⁽²²⁾ Člen 102 Finančne uredbe.

⁽²³⁾ Izdaja obveznih zavarovalnih polic, ki krijejo pravne odgovornosti gradbenika, kot določa nacionalno pravo, je bistvena za obdobje desetih let („garantie décennale“), v katerem odgovornost nosi gradbenik. Institucije so v pogodbah pogosto privolile, da bodo od nosilca projekta prevzele pravice, ki izvirajo iz desetletnega jamstva, da bi olajšale prenos pravice do plačil nosilca projekta, ki jih dolgujejo institucije, na banke. Ampak v več primerih se od nosilcev projekta ni zahtevalo zavarovalnih polic (npr. Komisija jo je zahtevala samo za Euroforum, odbora pa je nista zahtevala za nobeno od njunih zgradb). Če pride do težav, bodo imele institucije manjša sredstva za pridobitev zadoščenja. V takšnih primerih je terjatve treba nasloviti na podizvajalce. Obveznost predložitve certifikatov o kakovosti del, ki jih izdajo dogovorjene družbe za tehnično kontrolo, je bila določena v večini pogodb. Ta dobra praksa prinaša dodatno zagotovilo o pravih izvedbi del.

31. V pogodbah so določena obdobja (npr. 15 dni za SPA3, 25 za Euroforum in 30 za Berlaymont), v katerih lahko institucije pred vselitvijo v zgradbo izvedejo kontrole, s katerimi preverijo, ali izvedeno delo ustreza dogovorjenim pogojem in ali naprave pravilno delujejo. Vendar so ta obdobja prekratka za pravilno izvedbo vseh pregledov in testov, potrebnih za zapletene projekte.

Sredstva za financiranje nepremičninskih projektov

32. Člen 282 Pogodbe Evropski skupnosti omogoča pridobitev premičnega in nepremičnega premoženja in razpolaganje z njim. V ta namen Skupnost zastopa Komisija. Vendar dejanski pravni okvir ⁽²⁴⁾ Skupnosti ne omogoča najemanja posojil. Posledično so morale institucije za pridobivanje nepremičnin uporabiti več drugačnih metod financiranja. Obveznosti, ki ustrezajo finančnim zakupom za pridobitev zemljišč in zgradb s strani Skupnosti, so 31. decembra 2005 dosegle 1 803 milijone EUR ⁽²⁵⁾.

33. Sklepanje neposrednih pogodb za gradnjo zgradbe s strani institucij je najcenejša možnost, vendar tudi zapletena, dolgotrajna in tehnično zahtevna naloga. Poleg tega se je gradbenih projektov težko lotiti v omejitvah pravnega in proračunskega okvira. Ker se institucije soočajo s temi omejitvami, so se za gradnjo svojih zgradb zatekle k zasebnim nosilcem projektov in v nekaterih primerih nacionalnim oblastem.

34. Metode, ki so jih uporabljale institucije, so bile dražje in manj pregledne od eksplicitnega izposojanja sredstev. Pri najnovjših velikih projektih gre običajno za dolgoročni nakup z implicitno izposojajo. Cena iz pogodbe implicitno ali eksplicitno izključuje finančne stroške. Obresti, ki jih plačajo nosilci projektov

⁽²⁴⁾ Skupnosti in organi, ki jih te ustanovijo, po členu 14 Finančne uredbe ne smejo najemati posojil.

⁽²⁵⁾ Končni zaključni računi Evropskih skupnosti 2005. Tabela: Finančni zakupi in podobne pravice, str. 35.

za financiranje gradnje zgradb, se zaračunajo institucijam in so vedno višje ⁽²⁶⁾ od obrestnih mer, ki bi jih institucije pridobile neposredno z razpisnimi postopki oziroma s posredovanjem države gostiteljice ali Evropske investicijske banke (EIB).

35. Sodišče Evropskih skupnosti pri financiranju svojega projekta prizidka uporablja zapleten mehanizem, v katerem sodelujejo tudi luksemburška vlada, zasebna banka, namenska družba in EIB. Namenska družba je za 49 % projekta od EIB pridobila ugoden finančni dogovor (Euribor + 0,01). Vendar ta mehanizem vsebuje tudi tveganja, saj Sodišče Evropskih skupnosti ni sodelovalo pri razpisu in podrobnem pogajanju o pogodbi – v katere klavzule in opcije ni privolilo vnaprej – in ni podpisnik pogodb o financiranju, čeprav bo moralo nositi finančne stroške (npr. obrestne mere, stroške upravljanja). Oddelki Sodišča Evropskih skupnosti so preučili postopek, ki ga je uporabila vlada pri dodelitvi pogodb v zvezi s financiranjem projekta, in opozorili na pomanjkanje primerne konkurence. Čeprav EIB zagotavlja dobre finančne pogoje, se za financiranje nepremičninskih projektov k njej ni zatekla nobena druga institucija ali njeni partnerji pri gradnji.

36. Komisija je leta 2002 uvedla prakso, namenjeno zmanjšanju stroškov financiranja. Za nekatere transakcije so pogodbe določale, da se pred podpisom dokumentov obrestna mera določi z razpisnim postopkom na finančnih trgih. To prakso je upošteval Svet pri pogodbi za Lex, ne pa tudi Komisija v naslednjem primeru.

Okvir 6

Implicitna obrestna mera, ki jo je s pogodbo sklenila Komisija januarja 2003, da bi financirala pridobitev zgradbe Euroforum v obdobju 30 let, je bila 5,65 %. Za financiranje SPA3 je Komisija objavila razpis in februarja 2003 pridobila obrestno mero 5,01 %. Če bi bil podoben razpis objavljen za Euroforum, bi bilo pri obrestih mogoče prihraniti približno 7,7 milijona EUR.

37. Kadar institucijam na koncu leta zaradi premajhne porabe na drugih upravnih področjih preostanejo proračunska sredstva, se denar pogosto porabi za nenačrtovana plačila za nepremičninske projekte (glej Prilogo I). Zaradi tega so končni odhodki veliko višji, kot je bilo prvotno predvideno. Na primer, leta 2005 sta Parlament in Svet porabila vsak po 89 milijonov EUR dodatnih proračunskih sredstev, pridobljenih s prenosi.

38. V zadnjih dveh desetletjih je Sodišče večkrat opozorilo, da povsem letni pristop do nastanitvenih stroškov v praksi ovira opredelitev in izvajanje primerne naložbene politike.

⁽²⁶⁾ Npr. končni strošek naložbe za zgradbo Lex bo določen z referenco na obrestno mero Euribor + 1,125. V primeru D4–D5 je bila dogovorjena obrestna mera Euribor + 0,650 (pozneje zmanjšana na Euribor + 0,375). Za financiranje posebnih urejevalnih del za zgradbe, ki jih ima v najemu Svet (Rolin in Woluwe-Heights), kjer je šlo za kratkoročno financiranje z možnostjo predhodnega izplačila, so bile z nosilcem projekta dogovorjene visoke obrestne mere (7 % – 6 %).

Sodišče je decembra 2005 ponovilo svoje priporočilo, da bi bilo treba za transakcije, povezane z nakupom ali gradnjo zgradb, uporabiti diferencirana sredstva, ki omogočajo večjo prožnost ⁽²⁷⁾.

Medinstitucionalno sodelovanje

39. Potreba po pridobitvi in upravljanju zgradb je podobna pri vseh institucijah EU. Uspešno sodelovanje bi moralo z združitvijo strokovnega znanja in kupne moči izboljšati izvedbo in morda znižati stroške. Sodišče je ocenilo, ali so institucije opredelile relevantna področja sodelovanja, vključno s skupnimi vrednotenji njihove nepremičninske politike, in ali je bilo to sodelovanje uspešno.

40. V odgovor na večkratna priporočila Sodišča o povečanju medinstitucionalnega sodelovanja so generalni sekretarji institucij ustanovili delovno skupino za nepremičninsko politiko in junija 2001 podprli njene predloge za izboljšanje medinstitucionalnega sodelovanja ⁽²⁸⁾. Konkretni predlogi so vsebovali izboljšane izmenjave podatkov, razvoj skupne strategije za odnose z organi oblasti držav članic gostiteljic, vključno s sklenitvijo „sporazumov o sedežu“, v katerih so določene vloge in odgovornosti tako institucij kot držav članic gostiteljic, zagotovitev vzajemne pomoči ter oceno vplivov na okolje, ki jih imajo zgradbe, ki bi morala privedi do medinstitucionalnih pobud glede opremljanja in upravljanja zgradb.

41. Za zadeve v zvezi z zgradbami so bile ustanovljene medinstitucionalne delovne skupine, ki se redno sestajajo v Bruslju in Luxembourg, vendar niso privedle do dragocenih skupnih pobud ali pomembnih prihrankov ⁽²⁹⁾. Toda v nekaterih posebnih primerih je ena institucija drugi dala v podnajem pisarniški prostor. Sodelovanje med Komisijo in Parlamentom pri skupnih predstavniških uradih v državah članicah ter med Komisijo in Svetom pri Infopointu v Bruslju in uradih, zakupljenih v New Yorku in Ženevi, je bilo plodno. Odbora sta ustanovila skupne službe, ki upravljajo področja skupnega interesa. To medinstitucionalno sodelovanje je odboroma omogočilo skupno programsko načrtovanje nepremičninske politike in skupno oceno potreb. Vendar na drugih področjih skupnega interesa ni prišlo do medinstitucionalnega sodelovanja. Revizija, ki jo je izvedlo Sodišče, je pokazala, da institucije niso ne skupaj ne posamično izvedle nobene vrednotenja svojih nepremičninskih politik.

⁽²⁷⁾ Mnenje št. 10/2005 o osnutku Uredbe Sveta, ki spreminja Uredbo (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti, odstavek 21 (UL C 13, 18.1.2006, str. 1). Glej tudi: Letno poročilo za proračunsko leto 1987, odstavek 10.77; Posebno poročilo št. 5/2000 o izdatkih Sodišča Evropskih skupnosti za objekte; Mnenje št. 4/97 o predlogu Uredbe Sveta (Euratom, ESP, ES), ki spreminja finančno uredbo z dne 21. decembra 1977, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti, odstavek 2.13 (UL C 57, 23.2.1998).

⁽²⁸⁾ Glej odgovore Komisije na odstavek 7.66 Letnega poročila za proračunsko leto 2000 (UL C 359, 15.12.2001).

⁽²⁹⁾ Glej Poročilo proračunskemu organu o koristih medinstitucionalnega sodelovanja (*Rapport à l'autorité budgétaire sur les bénéfices de la coopération institutionnelle*) iz oktobra 2005.

Okvir 7

Del prizidka h glavni zgradbi Sodišča Evropskih skupnosti v Luxembourgu – ki bo po načrtih končan leta 2008 – se gradi na zemljišču, ki ga je prej zasedala Komisijina zgradba „Cube“. V „Cube“ je bil nameščen računalniški center Komisije. Medtem ko se je Komisija leta 1999 zavedala potrebe po izpraznitvi zgradbe Cube, nadomestila ni mogla najti do leta 2004, s čimer je prispevala k zamudi pri projektu Sodišča Evropskih skupnosti.

Čeprav je bil kompleks Belliard 99–101 izprazen leta 1998, so institucije za nezasedeno zgradbo do leta 2004 plačevale letno najemnino približno 6 milijonov EUR (najprej Parlament, nato pa odbora, od katerih je Parlament zahteval, da prevzame njegovo pogodbo ⁽³⁰⁾).

42. Po mnenju Sodišča bi morale institucije, zlasti Komisija, skleniti „sporazume o sedežu“ z organi držav gostiteljic. Vendar takšni sporazumi niso bili sklenjeni za nobeno od glavnih lokacij institucij. Posamezne institucije so se z državami gostiteljicami še naprej ločeno pogajale o svojih nepremičninskih projektih in si pridobile različne pogoje.

43. Institucije niso izvedle medinstitucionalne ocene vplivov na okolje, ki jih imajo zgradbe, čeprav so to priporočili generalni sekretarji. Vendar je Komisija vzpostavila nekaj pobud v okviru Sistema Skupnosti za okoljsko ravnanje in presojo ⁽³¹⁾, ki jim zdaj začenjajo slediti tudi druge institucije, in izvedla okoljske revizije nekaterih od njenih lastnih zgradb. Institucije so se pri načrtovanju svojih zgradb ozirale na porabo energije in energijsko učinkovitost. Vendar preučeni nepremičninski projekti niso bili predmet študij o tehnični, okoljski in ekonomski izvedljivosti alternativnih sistemov in tehnik za izboljšanje energijske učinkovitosti zgradb, kot to zahteva direktiva o energijski učinkovitosti zgradb ⁽³²⁾. Prav tako niso bili predmet analize stroškov in koristi pri različnih možnostih ogrevanja, prezračevanja in klimatizacije, pri kateri bi se upoštevali ocenjeni dolgoročni stroški vzdrževanja in poraba energije. Vendar je Komisija v letu 2004 v svoje postopke vključila potrebo po izvajanju takšne analize stroškov in koristi in zdaj začena razvijati metodologijo za vrednotenje skupnih stroškov, ki nastanejo v življenjski dobi zgradbe („strošek življenjske dobe“). Ta tema bi si zaslužila medinstitucionalni pristop.

44. Izvajanje nepremičninskih politik zajema področja, na katerih institucije potrebujejo pomoč podobne narave (tehnična podpora pri arhitekturi; inženirstvo; zdravje, varnost in ergonomija; ravnanje z okoljem in okoljska varnost; predpisi o načrtovanju in gradnji; zakoni v zvezi z nepremičninami; finančno

načrtovanje). Večina institucij zaposluje uslužbenca ali najema strokovnjake posebej za vsa ali za nekatera od teh področij. Zato bi operativno sodelovanje omogočilo deljenje in boljšo uporabo strokovnega znanja, pa tudi ekonomije obsega pri nakupih storitev. Vendar do zdaj ni prišlo do nobenega takšnega sodelovanja.

45. Kot je Sodišče priporočilo v preteklosti, bi morale imeti institucije popoln upravni, tehnični in finančni nadzor nad svojimi nepremičninskimi projekti. Uporabljati bi morale visokokvalificirane svetovalce ali pa ustrezno strokovno znanje razviti v medinstitucionalnem okviru ⁽³³⁾. Medinstitucionalno sodelovanje bi bilo lahko pripomoglo k izboljšanju področij, kot sta nadzor del in kontrola njihove kakovosti. Mogoče bi se bilo česa naučiti iz vrste pripomb, zajetih v poročilih o prevzemu zgradbe, napak, ki so jih institucije ugotovile po naselitvi v zgradbah, in rezultatov različnih pristopov, ki jih uporabljajo institucije. Eden od pristopov temelji na skrbnem nadzoru izvrševanja projektov, ki ga izvajajo lastne službe institucije ali zunanji svetovalci. Skupna raba notranjega in zunanjega strokovnega znanja Parlamenta in Sodišča Evropskih skupnosti se je izkazala za dobro prakso. Drug pristop, ki ga uporablja predvsem Komisija, je osredotočen na kontrolo končnih rezultatov v skladu z dogovorjenimi standardi in specifikacijami.

46. Pravne službe in svetovalci institucij so pripravili več podrobnih poročil za specifične pogodbe in zgradbe, v katerih so preučili prednosti in slabosti različnih formul za pridobitev zgradb ter opredelili posebna tveganja, o katerih bi morala teči skupna razprava med vsemi institucijami. O standardni ubeseditvi najbolj uporabljanih pogodb niso skupaj razpravljale vse institucije. Ker vsaka institucija svoje pogodbe pripravi ločeno, ni prišlo do deljenja izkušenj iz preteklosti in pravnega strokovnega znanja. Parlament je upošteval slabosti, opažene pri prejšnjih projektih, in sestavil podrobne določbe na področju nadzora del in jamstev, kar bi lahko koristilo drugim institucijam.

47. Komisijina vzpostavitev uradov „za infrastrukturo in logistiko“ v Bruslju in Luxembourgu (OIB in OIL) leta 2002, ki naj bi zagotovila podporo oddelkom Komisije in morebiti drugim institucijam Skupnosti, ni dosegla pričakovanih rezultatov pri izboljšanju medinstitucionalnega sodelovanja. „Dogovore o ravni storitev“ je podpisal samo OIL (Računsko sodišče in Prevajalski center).

48. Poleg tega je Sodišče ugotovilo, da sta OIB in OIL le v nekaterih posebnih primerih medsebojno ali z drugimi institucijami delila svoje strokovno znanje in najboljše prakse (npr. na področjih postopkov, programske opreme za upravljanje pisarniškega prostora ali analize tveganja, povezanega z dolgoročnimi zakupi).

⁽³⁰⁾ Glej Letno poročilo za proračunsko leto 2000, odstavek 7.68.

⁽³¹⁾ Uredba (ES) št. 761/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. marca 2001 (UL L 114, 24.4.2001, str. 1) in Priporočilo Komisije z dne 10. julija 2003 (UL L 184, 23.7.2003, str. 19) o Sistemu Skupnosti za okoljsko ravnanje in presojo.

⁽³²⁾ Direktiva 2002/91/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2002 o energetske učinkovitosti stavb (UL L 1, 4.1.2003, str. 65).

⁽³³⁾ Letno poročilo za proračunsko leto 1999, odstavek 6.30 (UL C 342, 1.12.2000).

49. Vsaka institucija občasno najame zgradbe, da bi pokrilačasne nastanitvene potrebe do dokončanja njenih glavnih projektov. Hkrati imajo druge institucije pogosto „rezervo“ pisarniškega prostora za primer nepredvidenih dogodkov, selitev in redne obnove zgradb, kar pomeni, da imajo začasno več pisarniškega prostora, kot bi ga potrebovale. V zadnjem času je spodletelo več medinstitucionalnih pobud o delitvi pisarniškega prostora, saj zgradbe, ki so bile za eno institucijo sprejemljive, niso ustrezale standardom druge ⁽³⁴⁾.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

50. Čeprav se institucije soočajo s številnimi političnimi in proračunskimi omejitvami, so svojim uslužbencem uspele zagotoviti primerne pogoje nastanitve. V zadnjih nekaj letih so institucije izboljšale upravljanje svojih nepremičninskih politik, vendar to še vedno trpi zaradi številnih slabosti pri načrtovanju, financiranju in stroških ter medinstitucionalnem sodelovanju.

Načrtovanje

51. Institucije niso vzpostavile skupne nepremičninske politike Skupnosti, temveč so neodvisno opredelile vsaka svojo politiko. Pri načrtovanju je bilo treba upoštevati veliko različnih omejitev, kot so javni značaj EU, razdelitev osebja med Brusljem, Luxembourgom in Strasbourgom, velikost oddelkov in institucij, odsotnost diferenciranih sredstev, različne vrste zgradb in potreba po sodelovanju z lastniki in vlagatelji v nepremičnine, ki so tretja oseba. Institucije so se morale spopadati tudi s težavo, da ne morejo predvideti dokončnih odločitev o širitvi (glej odstavke 4 do 6 in 9).

Priporočilo: Opredeliti bi bilo treba usklajen večleten okvir nepremičninske politike. Proračunska organa bi bilo treba ustrezno in redno obveščati o globalnih proračunskih posledicah nepremičninske politike za vsako institucijo.

52. Zgornje omejitve pojasnjujejo, zakaj so dokončne ureditve namestitve zagotovljene z zamudo ter zakaj so pri njih pogosto potrebne prehodne ureditve in drage kratkoročne rešitve. Sodišče je ugotovilo, da bi bilo dolgoročno načrtovanje mogoče izboljšati (glej odstavka 7 in 8).

53. Institucije so si za prednostno nalogo zastavile nakup in ne najem zgradb. Te politike niso uporabljale dosledno in so kljub prejšnjim priporočilom Sodišča najele zgradbe na dolgoročni podlagi brez možnosti odkupa. Zaradi teh postopkov je poznejša pridobitev dražja (glej odstavke 9 do 12).

Priporočilo: Institucije bi morale še naprej usklajevati svoje časovne razporede in sredstva za oceno svojih potreb, da bi se v čim večji meri izognile kratkoročnemu najemanju zgradb. Institucije EU bi si morale vedno prizadevati za dolgoročne najemne pogodbe, ki vsebujejo možnost odkupa.

54. Institucije so nadaljevale s koncentracijo skoraj vseh svojih zgradb v evropski četrti v Bruslju, čeprav je imela Komisija politiko iskanja namestitve na drugih območjih mesta. Koncentracija ustvarja ekonomijo obsega, vendar je zaradi večjega povpraševanja po zgradbah in zmanjšanja razpoložljive namestitve na tem območju prispevala k zvišanju cen (glej odstavke 13 do 15).

Priporočilo: Še naprej bi si bilo treba prizadevati za nedavne pobude, ki težijo k razpršenosti pisarniškega prostora v Bruslju.

55. Podatki, ki so na voljo pri odločanju o pisarniškem prostoru in njegovem upravljanju (npr. podatki o pisarniških površinah, stroških za zgradbe in uslužbencih, ki jih je treba namestiti), niso natančni, zato je težko oceniti potrebe in načrtovati za prihodnost (glej odstavke 16 do 19).

Priporočilo: Institucije bi morale razviti primerne metode za ocenjevanje svojih trenutnih in kratkoročnih potreb. Upravljalvske podatke bi bilo treba izboljšati z opredelitvijo skupnih in jasnih kazalnikov. Pobude, ki so jih že prevzele posamezne institucije in medinstitucionalne delovne skupine, bi bilo treba podpirati, konsolidirati in razširiti.

Financiranje in stroški

56. Cene, ki jih institucije plačujejo za gradnjo in dela na zgradbah, ki jih zasedajo, niso bile vse določene pod pogoji svobodne konkurence. Pri skoraj vseh preučenihi projektih so bile pogodbe sklenjene z neposrednim dogovorom. Nezaodstna uporaba razpisnih postopkov pomeni, da ni zagotovila, da so bile zgradbe pridobljene z minimalnimi stroški (glej odstavke 21 do 23). Sodišče je odkrilo primere, pri katerih postopki s pogajanjem niso privedli do najboljše cene (glej odstavke 24 do 29).

Priporočilo: Za vse pogodbe v zvezi z gradnjo zgradb in urejevalnimi deli bi bilo treba zbirati ponudbe iz najširšega možnega kroga ponudnikov. Če bi se izjemoma uporabil postopek s pogajanjem, bi morale cene temeljiti na stroških gradnje, vključno z razumno stopnjo dobička za gospodarske subjekte. Pri najemu in nakupu obstoječih zgradb bi bilo treba v čim širšem obsegu predhodno pregledati možnosti na trgu. Institucije bi morale zagotoviti, da v celoti izkoristijo davčne oprostitve v skladu s Protokolom o privilegijih in imunitetah Evropskih skupnosti.

57. Po sedanjem pravnem okviru institucije ne smejo najemati posojil. Zaradi te omejitve so uporabljale več zapletenih metod financiranja pridobitve nepremičnin, ki v primerjavi z neposrednim izposojanjem sredstev povzročajo dodatne stroške in so manj pregledne (glej odstavke 32 do 38).

⁽³⁴⁾ Npr. zgradbi Goldbell in J. Monnet v Luxembourg.

Priporočilo: Izboljšano proračunsko načrtovanje in več prožnosti z uporabo diferenciranih sredstev bi olajšala racionalnejšo rabo proračunskih sredstev ter boljše upravljanje dolgov in dolgoročnih obveznosti institucij.

bili sklenjeni, zato se morajo institucije pogajati na osnovi vsakega primera posebej, z različnimi pogoji in najemninami. V preteklosti so institucije premalo upoštevale okoljske vidike, toda nedavne pobude kažejo, da se temu vprašanju posveča več pozornosti. Institucije svojih nepremičninskih politik niso ovrednotile ne skupaj ne posamično (glej odstavke 39 do 49).

Medinstitucionalno sodelovanje

58. Vzpostavitev OIB in OIL ni prinesla pričakovanih rezultatov na področju medinstitucionalnega sodelovanja. Bilo je le malo „dogovorov o ravni storitev“, institucije pa so le redko izmenjavale izkušnje in najboljše prakse. Kljub temu je Sodišče ugotovilo nekaj posebnih primerov medinstitucionalnega sodelovanja in dobre nedavne pobude za njegovo izboljšanje. Skupni „sporazumi o sedežu“ z državami članicami gostiteljicami še niso

Priporočilo: Dobre prakse in pobude, ki jih ena ali druga institucija sprejme sama, bi bilo treba razširiti na vse institucije, zlasti pri tehničnih zadevah, kot so pogodbe ali nadzor projektov, in področjih, kakršno je okolje. Rezultate nepremičninskih politik institucij bi bilo treba vrednotiti skupaj in treba bi bilo raziskati nove načine za izboljšanje medinstitucionalnega sodelovanja. Institucije bi morale še naprej ustanavljati delovne skupine za teme, ki si zaslužijo medinstitucionalno pozornost, kot je razvoj metodologije za „strošek življenjske dobe“. Tesno sodelovanje z organi držav gostiteljic bi moralo biti temeljni cilj nepremičninske strategije institucij.

To poročilo je sprejelo Računsko sodišče v Luxembourg na svojem zasedanju 21. marca 2007.

Za Računsko sodišče
Hubert WEBER
Predsednik

PRILOGA I

IZVRŠEVANJE PRORAČUNA V LETIH 2003–2005

Opis	2003				2004				2005			
	Odobrena proračunska sredstva	Prenosi	Končna odobrena sredstva	Realizacija	Odobrena proračunska sredstva	Prenosi	Končna odobrena sredstva	Realizacija	Odobrena proračunska sredstva	Prenosi	Končna odobrena sredstva	Realizacija
KOMISIJA												
Najemnina in letna plačila zakupnine	154 490 904	4 215 000	158 705 904	158 705 600	165 406 000	9 909 960	155 496 040	155 201 012	206 771 000	8 207 883	198 563 117	198 260 217
Pridobitev nepremičnin	0	0	0	0	n.a				n.a			
	154 490 904	4 215 000	158 705 904	158 705 600	165 406 000	9 909 960	155 496 040	155 201 012	206 771 000	8 207 883	198 563 117	198 260 217
EVROPSKI PARLAMENT												
Najemnina in letna plačila zakupnine	56 219 900	– 13 142 943	43 076 957	43 076 839	67 391 000	142 734 931	210 125 931	209 987 082	34 761 956	45 979 590	80 741 546	80 734 779
Pridobitev nepremičnin	5 600 000	134 686 103	140 286 103	140 286 103	2 327 500	– 23 000	2 304 500	2 304 085	0	98 059 966	98 059 966	97 876 424
Začasna odobrena sredstva za kritje nepremičninskih naložb institucije	58 152 272	– 58 152 272	0		44 942 471	– 44 942 471	0		54 793 389	– 54 793 389	0	
	119 972 172	63 390 888	183 363 060	183 362 942	114 660 971	97 769 460	212 430 431	212 291 167	89 555 345	89 246 167	178 801 512	178 611 203
SVET												
Najemnina in letna plačila zakupnine	9 100 000	– 495 000	8 605 000	8 594 092	14 634 000	– 1 554 000	13 080 000	13 073 791	17 200 000	– 1 238 000	15 962 000	15 958 948
Pridobitev nepremičnin	0	15 909 000	15 909 000	15 909 000	13 500 000	44 949 000	58 449 000	58 449 000	14 420 000	89 950 000	104 370 000	104 370 000
	9 100 000	15 414 000	24 514 000	24 503 092	28 134 000	43 395 000	71 529 000	71 522 791	31 620 000	88 712 000	120 332 000	120 328 948
SODIŠČE EVROPSKIH SKUPNOSTI												
Najemnina in letna plačila zakupnine	9 436 500	561 925	9 998 425	9 998 425	33 867 000	9 622 300	43 489 300	43 327 934	9 669 000	639 447	10 308 447	10 298 891
Pridobitev nepremičnin	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	9 436 500	561 925	9 998 425	9 998 425	33 867 000	9 622 300	43 489 300	43 327 934	9 669 000	639 447	10 308 447	10 298 891
EVROPSKI EKONOMSKO–SOCIALNI ODBOR												
Najemnina in letna plačila zakupnine	10 378 510	1 620 957	11 999 467	11 936 819	11 160 000	3 235 409	14 395 409	14 141 891	8 791 580	5 727 300	14 518 880	14 508 882
Pridobitev nepremičnin	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	10 378 510	1 620 957	11 999 467	11 936 819	11 160 000	3 235 409	14 395 409	14 141 891	8 791 580	5 727 300	14 518 880	14 508 882
ODBOR REGIJ												
Najemnina in letna plačila zakupnine	5 464 490	518 364	5 982 854	5 957 904	6 625 340	2 229 224	8 854 564	8 660 069	5 987 619	2 140 600	8 128 219	8 116 253
Pridobitev nepremičnin	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	5 464 490	518 364	5 982 854	5 957 904	6 625 340	2 229 224	8 854 564	8 660 069	5 987 619	2 140 600	8 128 219	8 116 253
RAČUNSKO SODIŠČE												
Najemnina in letna plačila zakupnine	2 713 000	142 000	2 855 000	2 854 996	2 427 000	– 290 000	2 137 000	1 920 241	2 571 000	– 227 500	2 343 500	2 221 446
Pridobitev nepremičnin	0	0	0	0	500 000	150 000	650 000	650 000	0	0	0	0
	2 713 000	142 000	2 855 000	2 854 996	2 927 000	– 140 000	2 787 000	2 570 241	2 571 000	– 227 500	2 343 500	2 221 446
Skupaj	311 555 576	85 863 134	397 418 710	397 319 778	362 780 311	166 021 353	508 981 744	507 715 105	354 965 544	194 445 897	532 995 675	532 345 840

PRILOGA II

SEZNAM ZGRADB, UPOŠTEVANIH V TEM POROČILU

Komisija, Bruselj

Berlaymont
SPA3
Mondrian

Komisija, Luxembourg

Euroforum
Hitec

Parlament, Bruselj

D4-D5
Atrium II
Remard
Wiertz 50
Montoyer 63

Parlament, Luxembourg

Stolpa A in B
Goldbell
KAD

Parlament, Strasbourg

IPE 1, 2 in 3

Odbora, Bruselj

Belliard 99–101
Trèves 74
Belliard 93
Belliard 68

Svet, Bruselj

Lex
Woluwe-Heights
Rolin

Sodišče Evropskih skupnosti, Luxembourg

Prizidek k zgradbi Palais
Geos
Tbis
Allegro

ODGOVORI EVROPSKEGA PARLAMENTA

11. Okvir 1. Cena, ki jo je plačal Evropski parlament za nakup stavb IPE 0, 1, 2 in 3 je bila rezultat zapletenih pogajanj, pri katerih je sodelovalo več udeležencev ter zlasti mesto Strasbourg in država Francija kot gostujoča sedeža institucije. Pri določanju cene so bili upoštevani vsi elementi spisa: pravne omejitve, ki izhajajo iz modela financiranja, ki je bil izbran za gradnjo poslopij, cena zemljišča, prisotnost zasebnih investitorjev pri pogajanjih kot lastnikov poslopij, določitev vrednosti poslopij, proračunske omejitve mesta Strasbourg in sodelovanje države Francije. Čeprav so bile pogodbe podpisane leta 1979, niso vsebovale klavzule o ceni, ki bi upoštevale plačane najemnine institucij v primeru morebitnega nakupa poslopij – nakupa, ki v tistem času še ni bil predviden – plačane najemnine so bile eden od sestavnih delov pogajanj za določitev končne cene nakupa stavb.

17. Potreba po novih prostorih je bila ocenjena leta 2001 na podlagi analize razpoložljivih podatkov in je bila vključena v dolgoročno načrtovanje. Ocene in načrtovanje so se v letih od 2001 do 2005 nenehno posodabljali, da bi se upoštevale spremembe znanih potreb po poslovnih prostorih, ki so bile posledica številnih razlogov:

- (a) sklepi o odpiranju delovnih mest so letni in ne večletni;
- (b) posebne potrebe, ki izhajajo iz večjega števila uradnih jezikov, držav članic in zaposlenih (številke so bile natančneje ocenjene po podrobni oceni);
- (c) večje pristojnosti Parlamenta po Pogodbi iz Nice. Generalni sekretariat je doživel pomembno reorganizacijo z namenom, da bi se povečala podpora državam članicam (politika „postavitev višjih ciljev“). Kljub večji produktivnosti se je število zaposlenih povečalo in spremenila se je razporeditev zaposlenih med Luxembourgom in Brusljem.

Scenarij iz leta 2001 je predvidel, da bosta v letih 2004/2005 dani na voljo stavbi D4-D5. Potem je bil revidiran zaradi več razlogov: potreba po popolni skladnosti z evropsko zakonodajo o

javnih naročilih; težave, ki so neločljivo povezane s pogajanjem, kot je kompleksna pogodba; čas, ki je potreben, da se ta veliki kompleks vključi v okolje tako, da se bodo upoštevale sosednje stavbe.

43. Raziskave, ki bi bila namenjena izboljšanju energijske učinkovitosti stavb, ni zaradi projektov, ki jih je analiziralo Sodišče (Priloga II pripomb) in se nanašajo na stavbe, ki so v najemu Evropskega parlamenta (Remard, Wiertz 50, Montoyer 63, stolpa A in B, Goldbell), ali na stavbe, ki so bile prvotno v najemu Parlamenta in so bile kasneje samo kupljene (KAD, IPE 0, 1, 2 in 3), ali pa stavbe, ki so rezultat javne razprave in za katere veljajo nakupne ali zakupne pogodbe (D4-D5 in Atrium). Parlament ni sodeloval pri predhodni opredelitvi stavbe Atrium, ampak je dosegel namestitve solarnih sistemov in izkoristek energije v stavbah D4-D5.

Tudi za druge projekte so bile opravljene podrobne okoljske raziskave. Zadnja je razširitev stavbe KAD v Luxembourg, vendar je Parlament že leta 1992 zahteval preučitev možnosti uporabe „okolju prijaznih“ klimatskih naprav v stavbi LOW.

51 in 58. Sodišče priporoča okrepitev medinstitucionalnega sodelovanja, zlasti na področju dolgoročnega načrtovanja zadovoljevanja potreb institucij, opredelitev skupne nepremičninske politike in za splošno izmenjavo informacij glede prakse posameznih institucij na področju nepremičnin.

Evropski parlament deli te skrbi, zato je treba opozoriti, da je Parlament v svoji resoluciji z dne 26. septembra 2006 o razrešnici glede izvrševanja proračuna za leto 2004 naročil svoji upravi, „naj v posvetovanju z drugimi institucijami Unije pripravi poročilo ob preučitvi možnosti vzpostavitve evropske agencije za nepremičnine, ki bi bila pristojna za gradnjo in vzdrževanje institucij in organov Unije“. To poročilo je treba predložiti Odboru za proračunski nadzor Parlamenta najkasneje do 1. oktobra 2007.

58. Glej odgovor pod točko 51 zgoraj.

ODGOVORI SVETA

Opomba 25. Obrestne mere za opremo stavb Rolin in Woluwe-Heights bi bilo treba primerjati s kratkoročnim financiranjem z možnostjo predčasnega odplačila. Svet je v obeh primerih to možnost izkoristil, skupni stroški opreme teh dveh stavb pa so bili povrnjeni v letu, v katerem so bila dela opravljena, ali v letu po opravljenih delih. Zaračunane obrestne mere glede na navedeno zato ne smejo veljati za previsoke.

43. Generalni sekretariat Sveta predlaga, naj Računsko sodišče v svojem opisu presoj vplivov stavb na okolje upošteva ukrepe, ki jih je generalni sekretariat Sveta sprejel na tem področju. Med ukrepe so bili vključeni zlasti:

- (a) Za stavbo Justus Lipsius je bil leta 2006 opravljen temeljit pregled porabe energije, ki ga je nadzoroval „Institut Bruxellois de la Gestion de l'Environnement“. Kot primer je treba opozoriti, da ima ta zgradba sedaj največji fotonapetostni obrat za proizvodnjo električne energije v regiji mesta Bruselj.
- (b) V zvezi s stavbo Lex je bila opravljena temeljita študija za izboljšanje njenega trajnostnega razvoja. Pri različnih elementih je bilo doseženo veliko zmanjšanje emisij CO₂, ki jih proizvaja ta stavba (soproizvodnja toplotne in električne energije, toplotne črpalke, samodejni izklop luči itd.).

ODGOVORI KOMISIJE

POVZETEK

I–III. Komisija je v postopku prilagajanja nepremičninske politike za Bruselj in Luxembourg in pred poletnim odmorom 2007 bo sprejela novo sporočilo o tej zadevi.

Komisija meni, da so v prihodnje potrebne nekatere strukturne spremembe za trajnostno izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti njene nepremičninske politike in kakovosti življenja njenih uslužbencev in lokalnih prebivalcev. Pri pregledu svoje nepremičninske politike, ki bo vsebovala strategijo nameščanja uslužbencev v manj številne, vendar večje stavbe, bo Komisija upoštevala različne vidike: cenovno primernost, spremembe povprečne tržne cene/m² poslovnih stavb, nezasedenost poslovnih stavb, spremembe v smislu površine, ki jo zasedajo, kje in kako jo zasedajo, ter prihodnje potrebe.

Komisija bo analizirala rezultat intenziviranja svoje politike nabav in posledice, ki naj bi jih ta politika prinesla: Komisija mora opredeliti politiko vzdrževanja in obnove zgradb, da ohrani njihovo vrednost; v primerih, ko lastnina pride do konca svojega življenjskega ciklusa, pa načrtovati strategijo rušenja zgradb in njihove ponovne izgradnje.

Poleg tega se v zadnjih treh letih vedno bolj poudarjata varovanje in varnost, ki sta močno vplivala na željo Komisije po uvedbi kombinirane uporabe svojih zgradb.

Končno bo Komisija ocenila tudi svoje sodelovanje z lokalnimi organi.

IV. Komisija je opredelila dolgoročni okvir nepremičninske politike – večletni politični okvir (MAPF) – ki je načrt za izvajanje in se o njem vsako leto razpravlja za 5–10 let vnaprej.

Komisija je pripravljena preučiti, v kolikšnem obsegu se ta okvir lahko uporabi kot osnova za medinstitucionalni okvir, poleg udeležbe v dveh medinstitucionalnih delovnih skupinah v Bruslju in Luxembourg⁽¹⁾.

V. Komisija daje absolutno prednost nakupu ali dolgoročnemu najemu in je le v izjemnih primerih sklenila kratkoročne pogodbe. Politika sklenitve dolgoročnih pogodb o nakupih mora biti vgrajena v jasno politiko urbanih centrov, v katerih je treba okrepiti prisotnost Komisije.

⁽¹⁾ Bruselj: ILISWG (medinstitucionalna delovna skupina za infrastrukturo, logistiko in notranje službe); Luxembourg: GIITL (medinstitucionalna tehnična skupina – Luxembourg).

V Bruslju se sklenejo dolgoročne pogodbe, če je namen pridobiti zgradbo po sistemu odloženega plačila. Kratkoročnejše pogodbe za približno 15 let se sklenejo za prevzem užitka na nepremičninah; ta formula je gospodarsko primerna. V Luxembourg⁽²⁾ se trenutno sklepajo kratkoročne pogodbe samo do izgradnje stavbe JMO2, sicer se sklenejo dolgoročne pogodbe z možnostjo odkupa.

VI. Komisija je naklonjena stalnemu izvajanju in nadgradnji svoje politike diverzifikacije, ki jo je treba videti v okviru zelo dolgoročne strategije ob upoštevanju dejavnikov, kot so bodoče potrebe, mobilnost in prispevek države gostiteljice.

VII. Službe Komisije trenutno pripravljajo sporočilo o nepremičninski politiki, ki bo vsebovalo nov postopek določanja primernih zgradb za najem ali nakup, vključno s celovitim preučevanjem stanja na trgu. Komisiji kljub temu uspe izpogajati takšne pogoje, ki spoštujejo povprečne tržne cene ali so celo pod njimi in je pri tem nedvomno uspešna, tudi če jo primerjamo z drugimi zasebnimi ali institucionalnimi akterji na enakih lokacijah.

VIII. Poleg stabilnosti, ki jo je pridobila s politiko nakupov, je Komisija vzpostavila tudi nov način financiranja nakupov. Nakupe z odloženim plačilom je ne le pravno, ampak tudi finančno enostavneje izvajati od prejšnjih zakupnih pogodb (*emfitevz*).

IX. Komisija je v celoti zavezana medinstitucionalnemu sodelovanju na vseh področjih (na področju okolja in energetike, načrtovanja, metodologije ocene potreb, najboljše prakse, če naštejemo samo nekatere).

X. Kot je nakazano v odstavkih 50 do 58, namerava Komisija upoštevati priporočila Sodišča glede nove nepremičninske politike, ki naj bi jo Kolegij sprejel proti koncu letošnjega leta.

UGOTOVITVE

6. Komisija je izdala dve sporočili ⁽²⁾ o potrebah po uslužbencih po širitvah držav EU-10 in EU-2. Na podlagi teh dveh sporočil so bile sestavljene letne zahteve in torej tudi napovedi potreb po pisarniškem prostoru.

8. Prva alineja – Glej odgovor na odstavek 6.

8. Druga alineja – GD ADMIN v tesnem sodelovanju z uradoma za infrastrukturo in logistiko trenutno pripravlja dolgoročno strategijo za zadovoljitev svojih potreb po namestitvi (do leta 2025) tako v Bruslju kot v Luxembourg⁽²⁾ in preučuje nadomestne lokacije ali komplementarne rešitve v obstoječih centrih za Komisijo v Bruslju.

⁽²⁾ COM(2002) 311 za 3 900 delovnih mest in COM(2005) 573.

9. Komisija si bo še naprej prizadevala, da bi institucije skupno ali vsaj v medsebojni povezavi določale in izvajale svojo nepremičninsko politiko. Vendar to sodelovanje ni vedno možno, saj ima vsaka institucija svoje posebne potrebe in prednostne naloge, vendar je bil kljub temu dosežen napredek.

V Bruslju so vse institucije vključene v delovno skupino (ILISWG – medinstitucionalna delovna skupina za logistiko in notranje službe), ki je pristojna tudi za izmenjavo informacij o razvoju trga z nepremičninami in potrebah institucij.

V Luxembourggu vse institucije sodelujejo preko odbora vodij uprav in medinstitucionalne delovne skupine za zgradbe.

10. Politika prednosti nakupa pred najemom je sorazmerno nova in približno 38 % površin je še vedno v najemu kot posledica dolgoročnih obveznosti iz preteklih pogodb.

Obenem pa nakup zgradbe ni vedno najboljša rešitev (npr. za zgradbo, v kateri je infrastruktura za informacijske in komunikacijske tehnologije, saj tovrstne zgradbe naglo tehnološko zastarajo), zato bi bil najem boljša rešitev. V izjemnih primerih pa nakup sploh ni možen (glej odgovor na odstavek 27, okvir 3).

Končno PPI ponuja izjeme tudi v drugih primerih, kot je popolna lastnina, in sicer kadar je zgradba v užitku.

11. Komisija je kupila eno zgradbo (konferenčni center v CCAB), ki jo je prej imela v najemu.

V primeru najema, tudi če zgradba izgubi (finančno) vrednost, je lastnik pravno obvezan, da jo na lastne stroške in v celotnem najemnem obdobju vzdržuje v dobrem stanju za uporabo. Zato je pogajalski okvir za zmanjšanje najemnine med trajanjem pogodbe zelo omejen. Poleg tega, kadar se sklenejo dolgoročne pogodbe, najemnina že vključuje znižanje v primerjavi s kratkoročnimi najemi. Navsezadnje višino najemnin določajo tržni pogoji, zato tudi kadar pogodba določa spremembo najemnine, je treba do tedaj plačano najemnino oceniti v primerjavi s trenutnimi višinami najemnin in ne samo glede na amortizacijo.

Vendar se Komisija ponovno pogaja za najemnino, kjer koli je to mogoče. Na primer leta 2005 se je o pogodbi za SC15 ponovno pogajala, tako da je bila podaljšana še pred iztekom. S tem novim dogovorom se je najemnina zmanjšala za okoli 40 %.

12. Okvir 2 – Lastnik stavbe Mondrian je nemški sklad, katerega glavni interes je zagotoviti stabilen in dolgoročen finančni priliv. Zato kljub poskusom Komisije ni bil zainteresiran za prodajo stavbe.

Komisija je stavbo kljub temu vzela v užitek, ker je bila tedaj edina stavba na tem območju, ki je ustrezala potrebam Komisije glede velikosti, kakovosti in lokacije, saj je bila zelo blizu SDME, kjer so bili nastanjeni tudi drugi deli istega generalnega direktorata.

Kljub temu je težko strogo primerjati pogoje užitka s pogoji emfitevze.

13–14. Komisija je večkrat uradno izjavila, da daje prednost kombinaciji zgoščene in razpršene namestitve svojih služb. Namen te politike je zmanjšati pritisk na evropsko četrt.

Z obstoječo politiko je Komisija dosegla raznolikost svojih stavb. V Bruslju, kjer ima 82,5 % pisarniških prostorov, se jih 82 % nahaja v evropski četrti in 18 % drugod, če štejemo, da je stavba Madou zunaj evropske četrti, saj se nahaja zelo na obrobju. V Luxembourggu, kjer ima Komisija 17,5 % pisarniških prostorov, jih je 72 % na Kirchbergu, 28 % pa drugod.

Čeprav je nepremičninska strategija Komisije v evropski četrti precej predvidljiva, ima običajno ugodno pogajalsko izhodišče glede površin, za katere se ne zanima veliko kandidatov.

Komisija ni samo dogradila braseljskih območij Beaulieu in Genève, ampak razmišlja tudi o drugih možnostih na podlagi opredelitve nove politike.

Po sprejetju odločitve glede lokacije agencij je Komisija najela stavbo za izvršno agencijo GD EAC. Ta stavba se nahaja v četrti Evre, ki je dokaj oddaljena od evropske četrti. Poleg tega je Komisija nedavno najela stavbo, ki se nahaja blizu severne železniške postaje (Covent Garden na površini 14 000 m²), za dejavnost ocenjevanja 7. okvirnega programa za raziskave.

15. Komisija si vedno prizadeva okrepiti sodelovanje z državo gostiteljico.

Leta 2003 je bil v Belgiji direktor OIB imenovan za predstavnika Komisije, da z ustreznimi organi razpravlja o razvoju evropske četrti; udeležuje se tudi sestankov „Sklada za evropsko četrt“. Od leta 2005 se vsaka dva meseca sestaja priložnostna medinstitucionalna delovna skupina EU-Belgija in s predstavniki na zvezni, regionalni in lokalni ravni ter razpravlja o vprašanjih, povezanih z nepremičninsko politiko.

V Luxembourggu se Komisija trenutno (februarja 2007) dogovarja z državo Luksemburg o sporazumu v zvezi s svojo glavno stavbo. Ta sporazum bo zagotovil parcelo, ki bo brezplačno na voljo za izgradnjo JMO2. Če in ko bo ta sporazum podpisan, bo Komisija opredelila svojo nepremičninsko politiko za Luxembourg.

17. Eno od načel nove nepremičninske politike je, da bi bile službe Komisije nastanjene v manjšem številu večjih zgradb, kar bi ublažilo učinke letnega, nepredvidenega povečanja števila uslužbencev v GD-jih in notranje reorganizacije.

Zadevne službe Komisije (GD ADMIN, OIB in OIL) na podlagi COMREF (baza podatkov o zaposlenih) pripravljajo postopek za oceno števila oseb, ki bi bile nastanjene v njenih stavbah.

Dejstvo, da je bila stavba HITEC (5 000 m²) skoraj eno leto prazna, je posledica zamude izbirnega postopka prevajalcev za potrebe širitve, ne pa tega, da bi Komisija precenila svoje potrebe.

18. Naloga medinstitucionalne delovne skupine v Bruslju in v Luxembourgju zajema opredelitev skupnih pokazateljev in meril, in predstavniki Komisije dejavno sodelujejo pri teh prizadevanjih.

19. Za namene globalnega načrtovanja nepremičnin se uporablja standard 35 m².

Prva alineja – Del „priročnika o bivalnih pogojih“, ki obravnava merila za dodelitev prostora za GD–je, je 16. januarja 2007 odobril Upravni odbor OIB.

Ko bo na voljo mnenje luksemburškega odbora za varnost in zdravje pri delu (predvidoma spomladi 2007), bo tudi Upravni odbor OIL odobril ta dokument.

Tedaj bo začel veljati za OIB in za OIL.

Druga alineja – Podoben pristop se bo uporabil za Luxembourg.

21–23. Komisija meni, da delo, povezano z opremljanjem, spada v postopek izbiranja stavbe, ki bo v celoti izpolnjevala standarde iz „priročnika Komisije o standardih za grajenje stavb“ (MIT).

Če bi dela izvajal drug izvajalec pod nadzorom Komisije, bi to lahko povzročilo, da bi Komisija plačevala najemnino za neustrezno stavbo med celotnim obdobjem obnove. Razen tega, če izvajalec teh del ne bi opravil primerno in pravočasno, bi to lahko zelo škodovalo finančnim interesom EU.

Če gre za celotno izgradnjo stavbe, kadar ima Komisija v lasti zemljišče ali obnavlja stavbo v njeni lasti – oboje se lahko zgodi razmeroma kmalu, v Luxembourgju za JMO2 in v Bruslju za Cornet-Leman – bo objavila razpis javnega naročila za gradnjo.

Za nekatere stavbe s povsem tehničnim namenom (osrednje kuhinje, arhivski prostor, podatkovni center, konferenčna stavba, stavba za potrebe logistike) je bil opravljen pregled možnosti na trgu.

V novi nepremičninski politiki je predviden poglobljen pregled trga z nepremičninami zaradi spodbujanja konkurenčnosti in spoštovanja preglednosti.

24. Najemanje stavbe je odvisno od tržnih pogojev, povezanih s ponudbo in povpraševanjem, zlasti glede na lokacijo stavbe in temu ustrezno vrednostjo, ki je izražena v ceni zemljišča. Kot Sodišče pravilno ugotavlja, se opredelitev „razumnega dobička za nosilce projekta“ uporablja samo v primeru izgradnje stavbe za specifične potrebe.

Če se stavba gradi na zemljišču, ki je v lasti ene od institucij, bi morala biti cena tesno povezana s stroški graditelja (vključno z razumnim dobičkom). Cena bi morala biti sestavljena na podlagi različnih razpisov javnih naročil za gradnjo, dobave in storitve, ki so potrebne za izgradnjo stavbe.

27. Leta 2003 se je Komisija odločila za pristop nakupa ali najema namesto namenske gradnje: posledica tega je, da se je Komisija odločila plačevati po tržnih pogojih, namesto da bi pokrivala stroške izgradnje. Dejanska cena je končno odvisna od objektivnih dejavnikov (lokacija, velikost, kakovost, tržni pogoji), pa tudi od subjektivnih, kakor so na primer želje prodajalca in kupca ter finančne omejitve obeh strani. Občasno lahko Komisija uporabi svojo pogajalsko pozicijo, na primer pri velikih stavbah, kakršna je Madou, kar pomeni, da je tedaj Komisija ena redkih akterjev, ki si lahko privošči najem ali nakup celotne stavbe.

Okvir 3 – Kar zadeva SPA3, je vrednotenje svetovalca zgolj en od indikativnih elementov pogajalskega dosjeja. Končna cena temelji na: izidu pogajanja. Tudi če je bilo v vrednotenju strokovnjaka nekaj napak, so te vplivale na obe strani in razlika med plačano ceno je bila 4 %, kar je v okviru sprejemljivega razpona.

Kot je bilo omenjeno v odgovoru na odstavek 12, okvir 2, je bilo pogajalsko izhodišče Komisije omejeno, saj je bila stavba Mondrian edina sprejemljiva stavba, ki lahko izpolnjuje potrebe službe GD RTD, to pomeni, da se lahko nastani v dve večji stavbi. Ta GD je bil prej namreč razpršen v petih stavbah. Poleg tega tako velika stavba (okoli 20 000 m²) zahteva velike operativne stroške (vzdrževanje, varovanje), zato je glede na njeno kakovost Komisija menila, da je dosegla ugoden dogovor. Ta stavba je Komisiji omogočila izpolniti cilje, zastavljene v Sporočilu o nepremičninski politiki iz leta 2003 (COM(2003) 755): združiti službe v manj številne, vendar večje stavbe in uslužbencem zagotoviti visoko kakovost delovnega okolja.

29. Memorandum o soglasju med Belgijo in Komisijo je opredelil splošna načela obnove stavbe Berlaymont. Drugi, podrobnejši dokument, so podpisali Komisija, Belgija in SA Berlaymont 2000 dne 17. julija 2001 in v njem podrobno določili ceno, roke in standarde kakovosti.

Če bi bila cena dogovorjena na podlagi stroškov izgradnje in obnove, bi bila veliko višja. Po mnenju SA Berlaymont 2000 so celotni stroški stavbe približno 670 milijonov EUR, v kar ni všteto 125 milijonov EUR za odstranitev azbesta. Po drugi strani pa so bili obroki za zakup določeni na podlagi vrednosti 553 milijonov EUR.

30. Komisija zahteva vsa obvezna potrdila in zavarovalne police, ko začne preučevati stavbo. Od leta 2004 se sistematično zahteva desetletno zavarovalno jamstvo za stavbe, ki jih kupi Komisija (Berlaymont, Madou in Beaulieu 25).

Večje napake blokirajo vmesni prevzem stavbe in ustrezna plačila. Manjše napake, ki jih je možno popraviti med vmesnim in končnim prevzemom stavbe, se pokrijejo z odstotkom finančnega jamstva, ki ga zagotovi izvajalec (običajno okoli 5 % jamstva za dobro izvedbo).

Če po končnem prevzemu pride do večje napake, se aktivira obvezno desetletno jamstvo ali ustrezno jamstvo za opremo.

Okvir 5 – Kar zadeva Euroforum, so se za prevzem del in sprostitev jamstev upoštevali postopki, ki veljajo za lokacijo v Luxembourg.

Prvo jamstvo, povezano s pravočasno oddajo (v tem primeru 500 000 EUR), se je sprostilo 3 mesece po vselitvi v stavbo, in sicer šele potem, ko je Euroforum SA plačal kazen 93 000 EUR za pozno oddajo stavbe.

95 % drugega jamstva, to je jamstvo za dobro izvedbo del in instalacij (v tem primeru 2 500 000 EUR), se je sprostilo 17 mesecev po prevzemu ⁽¹⁾ in vselitvi v stavbo, ko je Euroforum SA popravil vse večje napake.

Končno je ostalo jamstvo za preostalih 5 % (125 000 EUR), namenjeno popravilu nekaterih manjših napak. Ker je Komisija ocenila, da ta znesek zadostuje in je ta pristop torej sprejemljiv, je pripravljena sprejeti dobro prakso Parlamenta.

Poleg zgoraj navedenih jamstev zajema obvezna zavarovalna polica iz pogodbe za stavbo Euroforum tudi odgovornost gradbenika v dveletnem in desetletnem obdobju po prevzemu.

31. Dolžina tega obdobja je kompromis med zadovoljivim pregledom in željo institucije, da se vseli v stavbo, ter je odvisna od kompleksnosti projektov in od razpoložljivih sredstev.

Komisija meni, da nekajtedensko obdobje zadostuje za odkrivanje večjih napak, saj preostale manjše napake pokriva finančna garancija, medtem ko so večje, a skrite napake, zajete v desetletnem jamstvu.

V vsakem primeru pred vselitvijo v stavbo certificirane družbe opravijo glavni nadzor in preverjanje glede varnosti in zdravja.

⁽¹⁾ Luksemburška zakonodaja predvideva samo en prevzem, in sicer ko najemnik meni, da ni več večjih pomakljivosti, kar omogoča tako imenovano „običajno uporabo“ stavbe.

33. Komisija doslej nikoli ni gradila sama zase iz istih razlogov, ki jih je navedlo tudi Sodišče, in seveda zato, ker zemljišča niso bila na voljo.

Komisija bo pri gradnji in obnovi dveh prihodnjih projektov (JMO2 v Luxembourg in vrtec Cornet-Leman v Bruslju) ob upoštevanju finančnih prednosti sodelovala z nacionalnimi organi.

34. Komisija meni, da četudi je nova finančna konstrukcija stala nekaj več baznih točk, so dosežene marže kljub vsemu zelo ugodne, če jih primerjamo z drugimi gradnjami.

36. Zaradi spremenjene prakse (sistem odloženega plačila) je bila leta 2006 stopnja financiranja stavbe Madou nastavljena z negativno maržo – 0,01 %. Ta marža je nastavljena na podlagi krivulje fiksnih menjalnih obrestnih mer.

Pri prevzemu stavbe Beaulieu 25 je bila leta 2006 marža na podlagi krivulje fiksnih menjalnih obrestnih mer + 0,008 %.

Okvir 6 – Ta primer je treba pojasniti v povezavi s predhodnim dogajanjem.

Po dolgotrajnih pogajanjih je bil leta 2001/2002 dosežen globalni sporazum in 28. avgusta 2002 predložen ACPC ⁽²⁾. ACPC je 4. decembra 2002 izdal ugodno mnenje.

Ti pogoji so bili za Komisijo dejansko ugodni glede ekonomičnosti in funkcionalnosti (z večjo prerazporeditvijo služb). Za Komisijo bi bil ponoven začetek pogajanj po šestih mesecih težaven, saj je bila pod pritiskom, da se izseli iz stavbe CUBE (glej naš odgovor na odstavek 41, okvir 7), ker je bilo predvideno, da bodo dela v zvezi z opremljanjem trajala precej več kot 12 mesecev.

Dejansko se je Komisija od takrat in kadar koli je gradbeni projekt to omogočal, skušala pogajati o tehničnih in funkcionalnih vidikih ločeno od tega financiranja. Pri financiranju se Komisija poglobi v finančne trge, da doseže najboljše možne pogoje.

37. Ko so te odobritve bile na voljo, jih je Komisija dejansko uporabila za izvedbo načrtovanih in nenačrtovanih plačil.

Kadar so bila nenačrtovana, so ta plačila Komisiji omogočila bodisi novi dogovor o zakupnih pogodbah ali pospešeno odplačilo pogodb o gradbenih delih, in sicer šele po skrbni analizi razmerja med prihranki in kaznimi; ali pri nakupu stavbe, kar bi omogočilo bodoče prihranke v proračunu EU.

38. Komisija uporablja določbe finančne uredbe.

41. Vzpostavljeno je že določeno usklajevanje, zlasti za zadostitev kratkoročnih potreb. V Bruslju je Komisija dosegla poseben dogovor z Odborom regij (VM-2), Evropskim parlamentom (MO75) in Svetom (Infopoint in vrtec Dailly). V Luxembourg so bili doseženi podobni dogovori med Komisijo in drugimi institucijami.

⁽²⁾ Svetovalni odbor za javna naročila in pogodbe (bolj znan kot CCAM).

Nova nepremičninska politika bo rezultat skrbnega premisleka in bo, kjer bo možno, upoštevala revizijske ugotovitve Sodišča, tekočo revizijo IAS in ankete med uslužbenci.

Okvir 7 – Komisija meni, da je stavba CUBE primer, pri katerem se interesi dveh zadevnih institucij razhajajo. Pozitivno dejstvo pa je, da so evropske institucije v Luxembourg na podlagi te izkušnje okrepile medsebojno sodelovanje zaradi boljšega usklajevanja svoje nepremičninske politike.

42. Vprašanje pavšalnega lokacijskega sporazuma je zapleteno in občutljivo zaradi širokega vsebinskega spektra in Komisija priznava, da z belgijskimi ali luksemburškimi organi ni sklenila tovrstnih sporazumov. Ker jih ni bilo, je PPI na večini področij zapolnil vrzel in na posebnih področjih so bili sklenjeni dogovori o sodelovanju, npr. na področju varovanja, ki je očitno povezano z zgradbami.

43. OIB je začel izvajati metodologijo „stroška življenjske dobe“ za oceno celotnih stroškov v življenjski dobi zgradbe, vključno z energetskimi in okoljskimi vidiki. Glavni cilj tega pristopa je oceniti, spremljati in upravljati vse stroške, povezane z nastanitvijo v zgradbi. Ta metodologija naj bi bila določena leta 2007 in je bila septembra 2006 v obliki osnutka predstavljena drugim institucijam (Evropskemu parlamentu, Svetu in odboroma).

Od leta 2006 Komisija od lastnika zahteva predložitev poročila o energetske učinkovitosti zgradbe (takšno poročilo je bilo predloženo za Beaulieu 25 in SPA2).

44. Kadar namerava Komisija objaviti razpis za storitve, povezane z zgradbami (npr. zavarovanje, vzdrževanje, izobraževalni tečaji o tehnikah gradnje, čiščenje), se posvetuje z drugimi institucijami, da bi se ji lahko pridružile.

V Luxembourg je bilo vzpostavljeno zelo tesno sodelovanje med Komisijo, Prevajalskim centrom in Računskim sodiščem.

Seveda pa se Komisija strinja, da je še dovolj prostora za okrepjeno sodelovanje.

45. Od druge polovice leta 2006 je Komisija za zgradbe, o katerih se je pogajala, vselej v celoti zagotavljala pristop „potrebne skrbnosti“ z zunanjimi odvetniškimi družbami. Ta potrebna skrbnost zajema vse pravne vidike, pogodbe z arhitekti in zavarovalnicami, uradne meritve zgradbe, okoljevarstvena in urbanistična dovoljenja ter davčne zadeve.

Kar zadeva vrednotenje zgradb, ima Komisija pogodbo s strokovnjakom, specializiranim za to področje, za tehnične vidike pa z inženirsko družbo.

Na tej podlagi Komisija meni, da njeni lastni usposobljeni notranji uslužbenci skupaj z zgoraj omenjenimi zunanjimi pogodbeniki pokrivajo vsa področja (pravno, finančno in tehnično), ki so potrebna za dober pregled nad njenimi gradbenimi projekti.

46. Oktobra 2006 je Komisija izvedla predstavitev za druge institucije (Evropski parlament, Svet, oba odbora) v zvezi s pravnimi vidiki njenih nepremičninskih pogodb in zlasti zamisel, da napiše priročnik, ki bi bil namenjen nepremičninskemu subjektu. Ta priročnik bo opisal glavne pogoje sklepanja pogodb s Komisijo.

Če se bo Komisija odločila za podobne gradbene projekte kot Svet, Sodišče ali Računsko sodišče, bo gotovo upoštevala njihove izkušnje.

47. Vključitev medinstitucionalnega sodelovanja v ustrezne strukture je možna samo, če so k temu trdno zavezane vse institucije.

Poleg elementov, predstavljenih v odgovorih na odstavke 41 do 46, je Komisija sklenila posebne dogovore z Odborom regij (VM-2), Evropskim parlamentom (MO75) in Svetom (Infopoint in vrtec Dailly) v Bruslju. OIL je naredil pomembne korake in položeni so bili temelji za še več ukrepov in rezultatov.

48. Oba urada Komisije tesno sodelujeta in si izmenjujeta izkušnje o številnih temah, kot so: tehnični standardi za podatkovne centre, priročnik o bivalnih pogojih, proračunski postopek, pristop „gradnje nastanitve“ za ICT, izobraževanje, posebni javni razpisi itd.

Kot je bilo že povedano, načrtujejo tudi standardizirati programsko opremo za upravljanje pisarniškega prostora.

Izmenjave z drugimi institucijami sicer obstajajo, vendar so precej neformalne in jih je treba strukturirati.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

50. Komisija ima pripombe in nekatere obveznosti do vsakega od posebnih priporočil in jih navaja v nadaljevanju, vendar splošna uvodna pripomba na odgovor Komisije (glej točke I do X) predstavlja osnovne omejitve, ki jih mora Komisija upoštevati na štirih področjih, ki jih omenja Sodišče.

51. Komisija se strinja s priporočilom.

Opredelitev usklajenega večletnega okvira ustreza opredelitvi takšnega okvira v vsaki instituciji.

Komisija je opredelila tak okvir (MAPF – Multi-Annual Policy Framework, večletni politični okvir), ki je načrt za izvajanje in o njem vsako leto razpravljata upravna odbora OIB in OIL.

Komisija je tudi pripravljena preučiti, v kolikšnem obsegu je tak okvir lahko podlaga za medinstitucionalni okvir.

Predhodni predlog proračuna vsebuje informacije o površini novih zgradb, ki so predvidene za naslednje leto, in ocena splošnega proračunskega vpliva nepremičninske politike je vključena v letno poročilo o razdelku V.

Končno morajo ti večletni politični okviri ostati usklajeni z osnovno nepremičninsko politiko, ki se prenavlja.

52–53. Komisija sprejema oba dela priporočila.

Kar zadeva medinstitucionalno sodelovanje, je to že v teku, tako v Bruslju kot v Luxembourg (¹).

Komisija daje absolutno prednost nakupu ali dolgoročnemu najemu in je le v izjemnih primerih sklenila kratkoročne pogodbe (²). Razumljivo pa je, da je politika sklepanja dolgoročnih pogodb z namenom nakupa najbolj učinkovita, če je del jasne strategije, ki temelji na številnih elementih, ki vključujejo dolgoročno načrtovanje, analizo potreb in pokazatelje dejanske lokacije maloštevilnih, a večjih zgradb, tj. urbanih centrov, v katerih je treba okrepiti prisotnost Komisije.

54. V skladu z odgovorom na priporočilo v odstavku 53 želi Komisija dati naslednja pojasnila:

- diverzifikacijo je treba videti v okviru nove, zelo dolgoročne strategije, ki upošteva takšne dejavnike, kot so prihodnje potrebe, mobilnost in prispevek države gostiteljice,

(¹) V Bruslju je ILISWG (medinstitucionalna delovna skupina za infrastrukturo, logistiko in notranje službe) in v Luxembourg „Medinstitucionalna tehnična skupina – Luxembourg“ (GIITL), to je delovna skupina, ki so jo ustanovili voditelji uprave v Luxembourg, nekakšen forum za medinstitucionalno razpravo o vprašanih gradnji in nepremičnin. Redno se sestajata, in v zadnjem času bolj intenzivno, da bi razpravljali o gradbenih projektih, pogodbenih ureditvah in pravnih mehanizmi, ki jih je treba uporabiti v posebnih okoliščinah, metodologiji stroška življenjske dobe (ki vključuje stroške obnove zgradb po približno 15 do 20 letih), vprašanju energetike, pristopu do davkov in odnosov z državo gostiteljico.

(²) V Bruslju se sklenejo dolgoročne pogodbe, če je namen pridobiti zgradbo po sistemu odloženega plačila. Kratkoročnejše pogodbe (čeprav niso prave kratkoročne pogodbe) za približno 15 let se sklenejo za užitek na nepremičninah. Ta obrazec se najpogosteje uporablja za nove zgradbe, saj združuje davčno oprostitev iz naslova PPI z minimalnimi stroški za proračun, glede na to, da stroški za vzdrževanje, ki jih plačuje oseba, ki zgradbo zaseda, ostajajo nizki v prvih 15 letih življenjske dobe zgradbe. Izbiro med obema formulama narekujejo ponudba na trgu in potrebe, npr. če naj bi bile v zgradbah nastanjene izvršne agencije, katerih obstoj bo čez nekaj desetletij morda vprašljiv. V Luxembourg se trenutno sklepajo kratkoročne pogodbe samo do izgradnje stavbe JMO2, sicer se sklenejo dolgoročne pogodbe z možnostjo odkupa.

- Komisija, ki se strinja z analizo Sodišča, je začela preučevati nadomestne in dopolnilne lokacije v Bruslju v luči pravkar omenjene opredelitve strategije,

- vendar pa Komisija meni, da te diverzifikacije ne določajo zgolj ekonomski premisleki, ampak jo omejujejo tudi številni parametri, od katerih se dva pomembnejša nanašata na okolje (promet od doma do urada in med zgradbami samimi) ter operativne zadeve (čas, potreben za vožnjo na sestanek),

- in končno, z razvojem lokacij Beaulieu in Genève ter z nedavnim nakupom stavbe Madou in najemom stavb Covent Garden in Colonel Bourg je Komisija učinkovito nadaljevala s pristopom razprševanja pisarniških prostorov po celotnem Bruslju.

55. Komisija v celoti podpira to priporočilo in bo še naprej delovala v skladu z ILISWG za Bruselj in GIITL za Luxembourg; ocena potreb in pokazatelji pa bodo še naprej sistematično na njenem seznamu nalog.

Zavedajoč se potrebe po zanesljivih upravnih informacijah sta OIB in OIL sklenila uporabiti isto programsko opremo za upravljanje zgradb, tal in površin, potem ko bo dokončan usklajen „priročnik o bivalnih pogojih“, kar se bo kmalu zgodilo. O tem vprašanju bi se lahko sistematično razpravljalo v medinstitucionalnih delovnih skupinah.

Vzpostavljeno je že določeno usklajevanje, zlasti za zadostitev kratkoročnih potreb, kot je prikazano v pripombi 47 in odgovoru nanjo.

56. Kar zadeva postopke preučevanja trga, želi Komisija razložiti svoj pristop.

Za bodoče projekte gradnje ali obnove (JMO2 v Luxembourg in Cornet-Leman v Bruslju), se bodo uporabili razpisni postopki v skladu z direktivo.

Pri najemu ali nakupu zgradb, za katere se direktiva ne uporablja, kot je v njej sami navedeno, bo Komisija preučila trg, kolikor je le mogoče po novem postopku, posebej oblikovanem za ta namen. Komisija bo od tega načela odstopila samo v izjemnih okoliščinah.

Glede del, povezanih z opremljanjem obstoječih zgradb, se položaj zelo razlikuje, kakor je navedeno v odgovoru na pripombo 21. S prevzemom zgradbe, ki je povsem opremljena v skladu z našimi specifikacijami, za kar odgovarja lastnik (in torej zanjo ne veljajo postopki javnega naročanja), se Komisija skuša izogniti trošenju denarja za najemnino, medtem ko se zgradba opremlja, in s tem tudi ne prevzema odgovornosti za ta izvedbena dela.

Komisija sprejema priporočilo, da bi cene lahko temeljile na stroških za gradnjo, vključno z razumnimi maržami za ekonomske operaterje, vendar poudarja, da je cena zemljišča lahko zapleten dejavnik.

Kar zadeva PPI, se Komisija strinja s Sodiščem. Komisija bo okrepila ukrepe, ki jih je v tej zvezi že sprejela v okviru svoje obnovljene nepremičninske politike. (Glej odgovor na odstavek 42.) Kot je navedeno zgoraj, so izjeme iz naslova PPI podlaga za petnajst-letne pogodbe o užitku, ki jih je Komisija podpisala za nekatere od svojih stavb v Bruslju.

57. Komisija uporablja določbe finančne uredbe.

58. Komisija je v celoti zavezana medinstitucionalnemu sodelovanju na vseh področjih in je to večkrat dokazala (v zvezi z vprašanji okolja in energetike, načrtovanja, metodologije za oceno potreb, najboljše prakse, če naštejemo le nekatere).

Ta zaveza bo ponovno potrjena v novi nepremičninski politiki, ki naj bi jo Kolegij sprejel pred poletnim dopustom leta 2007.

Kar zadeva sodelovanje z Belgijo, je Komisija to sodelovanje razširila z ustanovitvijo delovne skupine (s podskupinami po potrebi), v okviru katere se urad podpredsednika Kallasa večkrat letno sestane s predstavniki bruseljske regije.

Kar zadeva sodelovanje z Velikim vojvodstvom Luksemburg, se vodje uprave mesta Luxembourg prav tako redno sestajajo s predsednikom sklada „Fonds Urbain et d'Aménagement du Kirchberg“ (sklad za urbanizem in ureditev Kirchberga).

ODGOVORI SODIŠČA EVROPSKIH SKUPNOSTI

15, 22 in 45. Sodišče se veseli nad pozitivnimi pripombami Računskega sodišča v zvezi s skrbjo, da bi od luksemburških organov pridobilo brezplačno zagotovitev zemljišč za zgradbe, za odprtost gradbenih del za konkurenco in za podrobna pravila za uporabo strokovnjakov, ki so bili izbrani za izvajanje upravnega, tehničnega in finančnega nadzora nad gradbenimi posli.

26. Kot je navedlo Računsko sodišče, predvideva okvirna pogodba med Sodiščem in luksemburškimi organi imenovanje neodvisnega strokovnjaka, ki je zadolžen za določitev prodajne cene nepremičnine. Luksemburška država je objavila razpis za izbiro tega strokovnjaka. Ta postopek je bil razglašen za neuspešen, ker ni bila predložena niti ena ponudba. Uveden je bil nov postopek, ki bo omogočil imenovanje tega strokovnjaka v bližnji prihodnosti. Po zadnjih informacijah luksemburških organov naj bi bilo mogoče, da bo neodvisni strokovnjak imenovan v naslednjih dneh. Zamuda, ki je nastala pri tem imenovanju, strokovnjaku ne bo preprečila dokončanje naloge v skladu z določbami člena 6.2 okvirne pogodbe in določitev prodajne cene nepremičnine v skladu s členom 6.3 navedene pogodbe. Vsi računi, ki so jih izstavila podjetja, ki delajo na gradbišču, so že sedaj predmet mnenja zunanjega svetovalca, ki ga je Sodišče izbralo zato, da ga podpira pri spremljanju in nadzoru gradbenega načrta. Kakor hitro bo imenovan neodvisni strokovnjak, mu bodo posredovani računi, da bo lahko določil končno prodajno ceno nepremičnine.

Računsko sodišče poleg tega navaja, da vsebuje okvirna pogodba zgolj splošna načela, pri čemer ne določa natančnejših pravil o načinih nadzora, o rokih za izvršitve, o kaznih zaradi zamude in o proračunski zgornji meji. To presojo je potrebno v veliki meri niansirati:

- načini nadzora so izrecno določeni v členih 4.2, 4.3, 4.4.3 in 4.5.2 okvirne pogodbe: država je zavezana obvestiti Sodišče in pridobiti njegovo soglasje za vsako stopnjo realizacije gradbenega načrta do dodelitve naročil. Te pogodbene določbe uresničujejo v obrazložitvi določeno načelo, na katerega se izrecno sklicuje v preambuli okvirne pogodbe in v skladu s katerim mora biti Sodišče s pomočjo luksemburške države sposobno določiti mehanizem in pogoje financiranja gradbenega načrta in pri tem skrbeti za zagotovitev finančnih interesov Skupnosti,
- ob dodelitvi naročil so cene in roki za izvršitev določeni pogodbeno z izbranimi podjetji,

- čeprav okvirna pogodba ne nalaga kazni zaradi zamude neposredno luksemburški državi, pa vendarle členi 4.4.1, točka (h), 4.6.2 in 4.8 določajo, da morajo pogodbe s podjetji z dodeljenimi naročili obsegati garancije za pravilno izvršitev in določbe o pogodbениh kaznih, vključno s kaznimi zaradi zamude. Državi nalagajo, da jih mora strogo upoštevati (člen 4.5.6) in da se ustrezne vsote odbijejo od prodajne cene (člen 4.7),

- Sodišče ohranja nadzor nad finančnimi sredstvi: država je zadolžena, ne le zaprositi Sodišče za soglasje pri predlogih za oddajo naročila za financiranje in za naročila izvajalca investicijskih del, ki obsega trdne zaveze (člen 4.3), ampak mora Sodišče tudi obvestiti o vsakem morebitnem prekoračenju finančnega okvira in predložiti predloge, kako bo finančni okvir spet upoštevan (člen 4.4.4),

- na koncu sta uprava Sodišča in luksemburška uprava za javne zgradbe dopolnili pogodbene dogovore s praktičnimi postopki zato, da bi zagotovili spoštovanje rokov in finančnih sredstev. Korist, ki izhaja iz uzanc, je zlasti na področju gradbeništvu prav tako pomembna kot tista, ki izhaja iz podrobnih pogodbениh določb, ki se pogosto težko prisilno izvršijo pravočasno in z razumnimi stroški.

35. Sodišče izraža zadovoljstvo nad opombo Računskega sodišča, da je izbrana oblika financiranja, ki je sicer zapletena, ugodna zahvaljujoč sodelovanju Evropske investicijske banke. Za financiranje prihodnjih del modernizacije in obnovitvenih del, ki jih je treba opraviti na prizidkih A, B in C, bo Sodišče zato, da se bodo upoštevala stališča Računskega sodišča, sodelovalo pri razpisu financiranja teh del.

Priloga I. Sodišče navaja, da tabela Priloge I, v nasprotju s proračunskimi dokumenti, ne razlikuje med proračunskimi sredstvi, ki so namenjena navadnemu najemu in med tistimi, ki so namenjena financiranju stroškov najema-nakupa, ki so izplačani z namenom pridobitve zgradb. To razlikovanje se pojavlja v proračunu Sodišča, ki obsega dve različni proračunski postavki. Dotacije teh dveh postavk kažejo na to, da je namen nepremičninske politike, ki jo zasleduje Sodišče že nekaj let, da se preko najema-nakupa pridobi lastništvo nad zgradbami, ki naj bi jih to trajno zasedalo.

ODGOVORI EVROPSKEGA EKONOMSKO-SOCIALNEGA ODBORA

28. Okvir 4.

1. Ko je Evropski parlament leta 1998 izpraznil zgradbo Jacques Delors (Belliard 99–101), je zanjo še imel najemno pogodbo do leta 2007. EP, ki je hkrati tudi proračunski organ, je sklenil odbora zaprositi, da prevzame njegovo pogodbo. Odbora nista imela druge izbire, kot da ugodita prošnji, kajti EP je imel polovico letnega proračuna odborov za najemnino v rezervi, ki bi se sprostila šele, ko bi odbora podpisala novo najemno pogodbo, s katero bi prevzela obveznosti iz obstoječe pogodbe EP. Odbora sicer nista izrazila želje po takšnem prenosu sredstev, ker so prostori, ki so jima bili takrat na razpolago, popolnoma zadovoljili njune potrebe (edina izjema so plenarna zasedanja Odbora regij, ki jih je 5 na leto in ki so potekala v prostorih EP). Ker bi pogodba EP potekla šele leta 2007, so imeli lastniki seveda dobro pogajalsko izhodišče (do leta 2007 bi prejeli letno indeksiran znesek 6,7 milijona EUR, tudi če zgradba ne bi bila v uporabi).

2. Ta nenavaden in precej težaven položaj je poudarilo tudi Evropsko računsko sodišče v Letnem poročilu za proračunsko leto 2000, odstavek 7.68 [o zgradbi Belliard 99–101]:

„Odbora sta se znašla v težkem položaju zaradi obveznosti, ki jima jo je naložil Parlament, tj. da prevzame zgradbo, za katero je Parlament podpisal najem do leta 2007.“

Nadalje Sodišče v istem poročilu navaja:

„Vendar jima [odboroma] je uspelo uvesti nov pogajalski element, tako da sta poleti 2000 sklenila raziskati trg. Končna dogovorjena cena je bolj ustrezala tržnim cenam v Bruslju za tovrstno zgradbo.“

Odbora se s to analizo strinjata in sta prepričana, da za zgradbo Belliard 99–101 ne bi bilo mogoče doseči boljše cene. Pogajanja so bila zares trda in končna cena je ustrezala tržnim pogojem. Projekt kot celota je bil uspešen z vidika kakovosti rezultata in upoštevanja rokov.

3. EP je bil dobro obveščan o poteku pogajalskega procesa. Odbora sta po odobritvi proračunskega organa zares podpisala pogodbo, popolnoma v skladu s finančnimi uredbami.

4. Finančna analiza v posebnem poročilu Sodišča temelji na vrednosti najemnine za popolnoma obnovljeno zgradbo 8,28 milijona EUR (znesek letne emfitevze). To je približno 221 EUR/m². Na strani 14 poročila *Office Market Trends* (december 2004, Cattella) pa je mogoče najti referenčno najemnino na območju Léopold v času, ko je bila sklenjena pogodba (decembra 2000), za približno 240 EUR/m². Zato odbora menita, da izračunana „vrednost“ zgradbe v skladu z metodo iz poročila Sodišča (ob upoštevanju teoretičnega donosa 6,5 % na podlagi letne indeksirane najemnine) ne bi smela biti 127 milijonov EUR, temveč 138 milijonov EUR. Ustrezni letni obrok, izračunan v skladu z metodo Sodišča, bi torej znašal 7,42 milijona EUR (namesto 6,83 milijona EUR). Nadalje je ta letni obrok zelo odvisen od pričakovane inflacije v 27 letih. Kot primer bi znižanje inflacije za le 0,5 % (kar zmanjša prihodnja letna plačila, ker se indeksirajo) imelo za posledico povečanje ustreznega letnega obroka za približno 400 000 EUR.

41. Okvir 7. Glej pripombe Odbora na okvir 4.