

Raportul special

Spațiul de birouri în instituțiile UE: s-au observat unele bune practici de gestiune, dar și o serie de deficiențe

[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE]



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

Cuprins

	Puncte
Sinteză	I-VIII
Introducere	01-04
Sfera și abordarea auditului	05-08
Sfera auditului	05-07
Abordarea auditului	08
Observații	09-89
Instituțiile aplică principii comune și cooperează strâns	09-27
Instituțiile își definesc strategii imobiliare, însă unele dintre aceste strategii sunt învechite și nu includ elaborarea de scenarii	10-13
Instituțiile aplică principii comune de luare a deciziilor	14-19
Cooperarea interinstituțională este importantă	20-22
Instituțiile optează într-o anumită măsură pentru noi moduri de lucru (NWoW), dar nu au evaluat încă costurile și beneficiile proiectelor NWoW implementate	23-27
Deciziile privind spațiile pentru birouri sunt bine fundamentate, însă mecanismele de finanțare a proiectelor de construcții sunt adesea complexe, lucru care afectează transparența bugetară	28-42
În general, țările-gazdă oferă instituțiilor sprijin și condiții preferențiale	31-35
În ansamblu, deciziile privind obținerea spațiilor de birouri au fost judicioase	36-37
Mecanismele de finanțare a proiectelor mari de construcții sunt adesea complexe, lucru care afectează transparența bugetară	38-42
Proiectele majore de construcție sunt afectate de întârzieri și, în unele cazuri, de depășiri substanțiale ale costurilor	43-54
Proiectul Curții de Justiție: bugetul și termenele prevăzute erau respectate	44
Proiectul Europa al Consiliului: bugetul a fost respectat, dar au existat întârzieri	45-47
Proiectul KAD II al Parlamentului: întârzieri semnificative având ca rezultat costuri suplimentare	48-50
Proiectul JMO II al Comisiei: întârzieri și costuri suplimentare	51-54

Monitorizarea și raportarea sunt insuficiente 55-69

Instituțiile monitorizează diferite aspecte, dar nu și indicatorii privind utilizarea eficientă și costul clădirilor 56-62

Datele disponibile nu sunt standardizate, ceea ce înseamnă că instituțiile nu pot fi comparate cu ușurință 63-69

Indicatorii de suprafață sunt comparabili între instituții, dar costurile variază considerabil 70-89

Suprafețele medii de birouri sunt comparabile 72-79

Chiriile negociate sunt, în general, sub nivelurile pieței, însă chiriile calculate pe persoană variază semnificativ între clădiri 80-86

Costul construcției și al achiziției depinde de tipul clădirii 87-89

Concluzii și recomandări 90-101

Anexe

Anexa I – Metodologia de calcul pentru indicatorii de suprafață și de cost

Anexa II – Lista clădirilor menționate în raport

Acronime și abrevieri

Glosar

Echipa de audit

Răspunsurile Parlamentului European

Răspunsurile Consiliului Uniunii Europene

Răspunsurile Comisiei Europene

Răspunsurile Curții de Justiție

Răspunsurile Băncii Centrale Europene

Sinteză

I Instituțiile consacră aproximativ 11 % din bugetul lor cheltuielilor administrative cu imobilele. Componenta portofoliului imobiliar diferă și depinde de mandatul și de structura organizatorică a fiecărei instituții, însă, în toate cazurile, o parte semnificativă din spațiul utilizat este destinat birourilor. Comisia deține cel mai mare portofoliu imobiliar, din care peste 80 % este utilizat ca spațiu de birouri.

II Pentru a răspunde la întrebarea generală „Cheltuielile UE cu spațiile de birouri sunt gestionate eficient?”, Curtea a examinat dacă instituțiile UE cu cele mai mari spații de birouri (Parlamentul, Consiliul, Comisia, Curtea de Justiție și BCE):

- (a) stabilesc strategii imobiliare și cooperează pentru a realiza economii de costuri;
- (b) obțin spațiile de birouri într-un mod eficient;
- (c) monitorizează portofoliul de spații pentru birouri și raportează cu privire la acesta în mod corespunzător.

III În ansamblu, Curtea a constatat că instituțiile își gestionează în mod eficient cheltuielile cu spațiul de birouri, dar strategiile imobiliare nu sunt întotdeauna formalizate, iar planificarea aferentă nu este optimă; mecanismele de finanțare a proiectelor mari de construcții pe care Curtea le-a analizat erau adesea complexe, lucru care a afectat în unele cazuri transparența bugetară. Cele mai multe dintre aceste proiecte au fost afectate de întârzieri și, în unele cazuri, au cunoscut costuri suplimentare considerabile. În cazul majorității instituțiilor, monitorizarea și raportarea cu privire la portofoliul imobiliar nu sunt adecvate.

IV Instituțiile cooperează și aplică principii similare de luare a deciziilor. Cu toate acestea, ele și-au stabilit principalele principii și obiective privind gestiunea imobiliară în diverse documente, dintre care unele sunt învechite, iar altele sunt puse în aplicare fără aprobare oficială. Instituțiile nu iau în considerare scenarii diferite în planificarea cerințelor lor în materie imobiliară. La data auditului, acestea nu evaluaseră încă proiectele implementate în legătură cu noile moduri de lucru (NWoW – *New Ways of Working*).

V Țările-gazdă oferă instituțiilor condiții preferențiale pentru achiziționarea sau închirierea spațiilor de birouri și le susțin în proiectele lor majore de construcție. Curtea a constatat că deciziile privind spațiile de birouri au fost bine fundamentate. Mecanismele de finanțare a proiectelor mari de construcții pe care Curtea le-a analizat

erau însă adesea complexe, lucru care a afectat transparența bugetară. Cele mai multe dintre aceste proiecte au cunoscut întârzieri, care au dus în unele cazuri la costuri suplimentare.

VI Majoritatea instituțiilor nu monitorizează în mod regulat, în scopul gestiunii lor interne, indicatori privind utilizarea eficientă și costul clădirilor. Deși instituțiile care au clădiri în Bruxelles și Luxemburg au convenit asupra unei armonizări în ceea ce privește măsurarea suprafețelor, datele nu sunt pe deplin standardizate și compararea acestora este dificilă. Raportarea către autoritățile bugetare referitoare la imobile nu permite realizarea de comparații și de analize ale eficienței.

VII Analiza Curții arată că utilizarea spațiului de birouri este comparabilă între instituții. În plus, Curtea a constatat că chiriile negociate de instituții au fost, în general, sub nivelul pieței. O analiză aprofundată privind imobilele închiriate arată că chiriile anuale pe persoană variază semnificativ în funcție de imobil. Costurile de construcție și de achiziție reflectă natura imobilului.

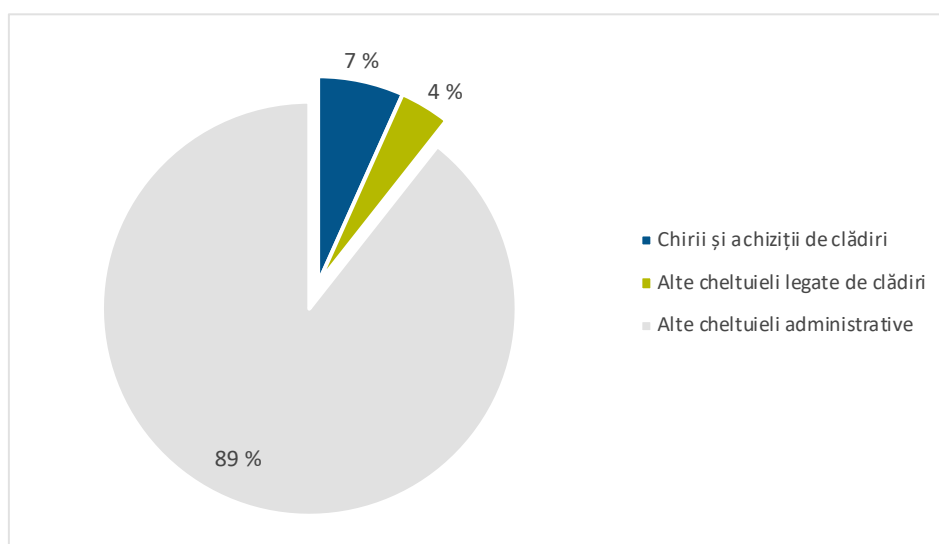
VIII Pe baza observațiilor formulate în prezentul raport, Curtea recomandă instituțiilor următoarele:

- (a) să își actualizeze și să își oficializeze strategiile imobiliare și să actualizeze în mod regulat documentele de planificare;
- (b) să evalueze proiectele legate de noile moduri de lucru;
- (c) să consolideze transparența bugetară în ceea ce privește utilizarea mecanismelor de finanțare pentru proiectele de construcții;
- (d) să stabilească proceduri de gestionare adecvate pentru proiectele mari de construcții și de renovare; și
- (e) să îmbunătățească coerența datelor și monitorizarea portofoliului imobiliar.

Introducere

01 Cheltuielile aferente clădirilor reprezintă aproximativ 11 % (1 miliard de euro) din totalul cheltuielilor administrative ale instituțiilor Uniunii Europene (UE)¹, așa cum se arată în **figura 1**. Acest procent a rămas stabil în ultimii cinci ani, deși a scăzut în comparație cu situația de acum zece ani. Aproximativ două treimi din cheltuielile cu clădirile se referă la costul achiziționării și închirierii clădirilor, restul reprezentând, în principal, cheltuieli pentru întreținere, securitate și energie. **Figura 2** arată că există diferențe între instituții, care reflectă în principal diferențele dintre portofoliile imobiliare ale acestora.

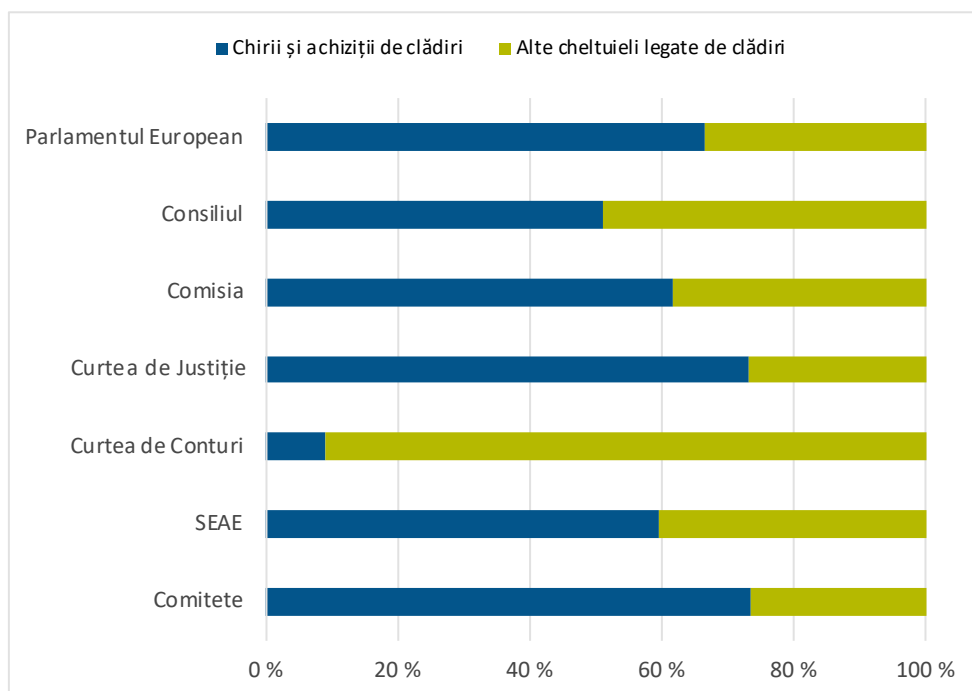
Figura 1 – Cheltuielile administrative ale instituțiilor UE



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza bugetului general al UE pentru exercițiul financiar 2018.

¹ Parlamentul, Consiliul, Comisia, Curtea de Justiție, Curtea de Conturi Europeană, SEAE, comitetele (Comitetul Regiunilor și Comitetul Economic și Social European).

Figura 2 – Cheltuielile cu clădirile²



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza bugetului general al UE pentru exercițiul financiar 2018.

02 La sfârșitul anului 2016, instituțiile menționate în figura de mai sus ocupau o suprafață imobiliară totală de 2,5 milioane de metri pătrați (m²)³. Aceasta înseamnă cu 26 % mai mult decât în 2004, o evoluție explicată de creșterea de 22 %, în aceeași perioadă, a efectivului de personal care lucrează în imobilele instituțiilor⁴.

03 Instituțiile au nevoi diferite legate de spațiu. De exemplu, Comisia alocă majoritatea spațiilor sale birourilor. Alte instituții, cum ar fi Parlamentul, Consiliul și Curtea de Justiție, utilizează în mai mare măsură alte tipuri de spații, cum ar fi săli de ședință, săli de întrunire, săli de judecată și spații de primire a publicului. Suprafața de birouri⁵ reprezintă aproximativ 70 % din total⁶ și se află în cea mai mare parte la

² BCE și BEI nu sunt incluse în această analiză, deoarece conturile anuale ale acestor instituții nu includ detalii privind cheltuielile bugetare cu clădirile.

³ Suprafața netă totală deasupra nivelului solului; BCE nu este luată în calcul.

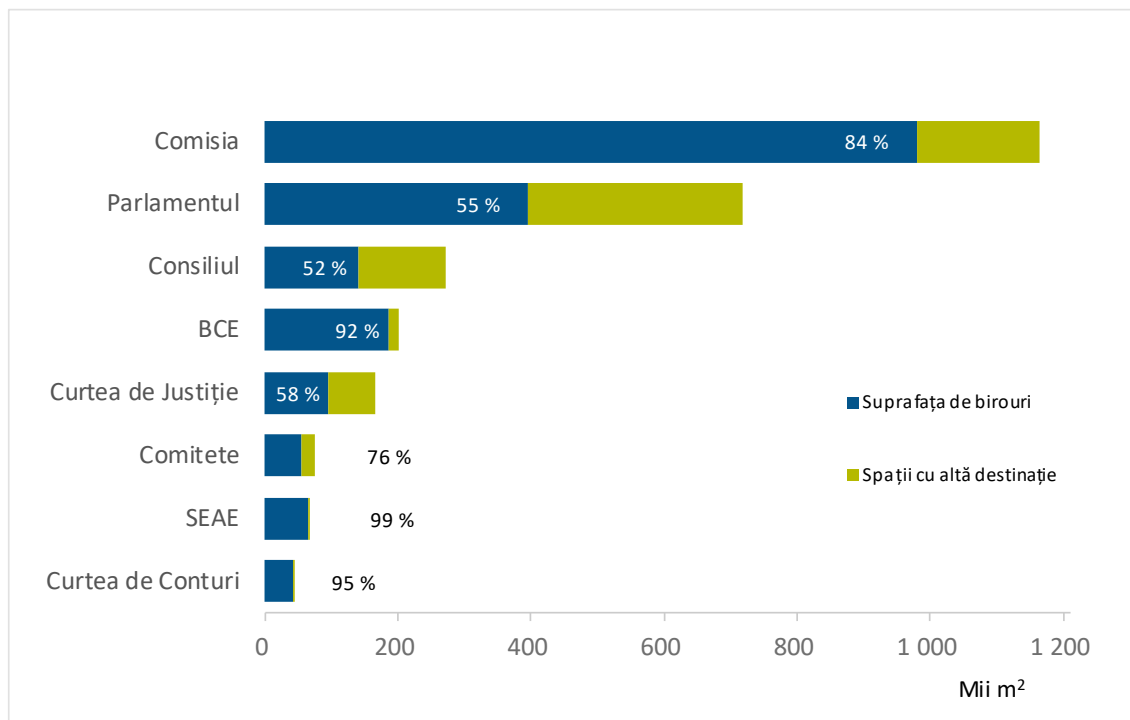
⁴ Sursa: „*Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier*”, CPQBF, iunie 2005. Raportul nu include BCE.

⁵ „Suprafața de birouri” include birourile și spațiile auxiliare, cum ar fi coridoare, ascensoare, toalete, restaurante etc.

⁶ Suprafața netă totală deasupra nivelului solului.

Bruxelles, urmat de Luxemburg, Strasbourg și Frankfurt. **Figura 3** arată suprafața netă totală ocupată de instituții și proporția ocupată de birouri.

Figura 3 – Suprafața de birouri ca proporție din suprafața totală ocupată



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza rapoartelor anuale privind imobilele și a datelor furnizate de instituții.

04 Stabilirea sediilor instituțiilor depinde de decizii politice. Cel mai recent acord politic privind amplasarea sediilor instituțiilor a fost încheiat în 1992 la reuniunea Consiliului European de la Edinburgh.

Sfera și abordarea auditului

Sfera auditului

05 Pentru a răspunde la întrebarea generală „Cheltuielile UE cu spațiile de birouri sunt gestionate eficient?”, Curtea a examinat dacă instituțiile UE:

- stabilesc strategii imobiliare și cooperează pentru a realiza economii de costuri;
- obțin spațiile de birouri într-un mod eficient;
- monitorizează portofoliul de spații pentru birouri și raportează cu privire la acesta în mod corespunzător.

06 Auditul s-a concentrat asupra celor cinci instituții cu cele mai mari spații pentru birouri (Parlament, Consiliu, Comisie, Curtea de Justiție și BCE) și a acoperit spațiile de birouri ale acestora din Bruxelles, Luxemburg și Frankfurt⁷. Acolo unde a fost posibil, auditul a comparat datele și procedurile de gestionare ale acestor instituții cu cele ale Comitetului Economic și Social European, ale Comitetului European al Regiunilor, ale Serviciului European de Acțiune Externă (SEAE), ale Curții de Conturi Europene și ale Băncii Europene de Investiții (BEI).

07 Curtea nu a analizat imobilele utilizate în alte scopuri decât cel de spațiu pentru birouri (de exemplu, centre de conferințe, facilități tehnice etc.) sau imobilele în care spațiile pentru birouri ocupă mai puțin de 20 %. Auditul s-a axat în principal pe costul de obținere a spațiilor pentru birouri și nu a inclus costurile de întreținere, curățenie, securitate sau alte costuri de exploatare aferente clădirilor.

⁷ O listă și o hartă completă a imobilelor ocupate de instituțiile UE pot fi găsite pe site-ul Comisiei: Anuarul oficial al Uniunii Europene (<http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=10>).

Abordarea auditului

08 Curtea a efectuat auditul în perioada septembrie 2017-iunie 2018, iar observațiile sale s-au bazat pe următoarele surse de informații:

- o strategiiile imobiliare ale instituțiilor și rapoartele către autoritățile bugetare;
- o chestionare și vizite la instituții;
- o chestionare și vizite la alte organizații internaționale;
- o activitatea de audit intern, după caz;
- o rapoarte tehnice/de măsurare privind imobilele;
- o informații contabile, financiare și contractuale privind imobilele;
- o vizite la organisme interinstituționale și la autorități din țara-gazdă.

Observații

Instituțiile aplică principii comune și cooperează strâns

09 Curtea a examinat dacă instituțiile UE definesc strategii care să includă principii și obiective pentru gestiunea lor imobiliară și dacă aceste strategii sunt completate cu o planificare pe termen scurt și mediu bazată pe o evaluare periodică a nevoilor. Curtea a analizat dacă documentele strategice și/sau de planificare includ elaborarea de scenarii. De asemenea, s-a examinat modul în care instituțiile prezente în aceeași locație cooperează pentru a găsi oportunități de economisire a costurilor (de exemplu, prin punerea în comun a know-how-ului sau a puterii de cumpărare). În plus, Curtea a analizat modul în care instituțiile au pus în aplicare abordarea NWoW („noi moduri de lucru”).

Instituțiile își definesc strategii imobiliare, însă unele dintre aceste strategii sunt învechite și nu includ elaborarea de scenarii

10 Instituțiile își definesc principiile și obiectivele de gestiune imobiliară în diverse documente. Unele dintre acestea sunt învechite, iar altele sunt puse în aplicare fără aprobare oficială (a se vedea **figura 4**).

Figura 4 – Strategii imobiliare

Instituția UE	Strategiile imobiliare
Parlamentul	Decizia Biroului din 24 martie 2010 ⁸ (2010-2014). Proiect de strategie imobiliară pe termen mediu (2015-2019). Acest document nu a fost niciodată adoptat în mod oficial. Strategia imobiliară după 2019, adoptată de Birou la 16 aprilie 2018.
Consiliul	Document prezentat în cadrul audierii publice din 18 noiembrie 2013 ⁹ .
Comisia	Comunicare privind politica în domeniul instalării serviciilor Comisiei la Bruxelles și la Luxemburg ¹⁰ . Actualizată ultima dată în 2007.
Curtea de Justiție	Anexă la raportul anual de gestiune pentru anul 2017 ¹¹ .
BCE	Strategia imobiliară a fost aprobată în iulie 2017.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

11 Comisia a descris principiile majore ale strategiei sale imobiliare într-o comunicare din 2007. Deși era planificată o clarificare a unor aspecte ale strategiei imobiliare prin studii (referitoare la impactul metodologiei de achiziționare a imobilelor, la echilibrul corect între achiziție și închiriere sau la impactul noilor metode de lucru asupra calității vieții la locul de muncă și posibilele economii), aceste studii nu au fost efectuate. În plus, unele aspecte importante incluse în comunicarea din 2007 s-au modificat în timp. De exemplu, contractele cu plata amânată și cele de emfiteoză nu mai sunt metodele preferate de finanțare a achizițiilor de imobile, iar Comisia a inclus recent agențiile executive în planificarea sa multianuală. Deși Comisia

⁸ Decizia Biroului din 24 martie 2010: *Property needs and medium-term building policy of the European Parliament* (Nevoile imobiliare ale Parlamentului European și politica sa imobiliară pe termen mediu).

⁹ Audiare publică organizată de Comisia pentru control bugetar a Parlamentului European: „Eficiența din punctul de vedere al costurilor a politicii imobiliare a UE”, 18 noiembrie 2013.

¹⁰ COM(2007)501 final din 5 septembrie 2007: Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, către Consiliu, către Comitetul Economic și Social și către Comitetul Regiunilor privind politica în domeniul instalării serviciilor Comisiei la Bruxelles și la Luxemburg.

¹¹ Raportul anual de gestiune pentru 2017, anexa 5 – Raportul către autoritatea bugetară privind planul actualizat de investiții imobiliare 2017-2022.

consideră că principiile și orientările principale din comunicare sunt în continuare valabile, aceasta nu a actualizat strategia imobiliară sau nu a consolidat-o într-un singur document revizuit care să conțină modificările recente.

12 Oficiile pentru Infrastructură și Logistică din Bruxelles (OIB) și Luxemburg (OIL) ale Comisiei își bazează instrumentul de planificare pe termen mediu, și anume cadrul de politică multianual (MAPF), pe strategia imobiliară a Comisiei. MAPF stabilește prioritățile și proiectele principale ale fiecărui oficiu pentru următorii zece ani și oferă o imagine de ansamblu, care include actualizări anuale privind nevoile Comisiei în materie de spații pentru birouri. MAPF se bazează pe fluctuațiile nivelurilor de personal și pe stocul disponibil de spații pentru birouri și ține seama de expirarea și prelungirea contractelor de închiriere și de lucrările de renovare/reamenajare. Curtea consideră că MAPF este un instrument util, care este adecvat pentru instituțiile cu portofolii imobiliare mai mari.

13 Curtea nu a găsit dovezi care să demonstreze faptul că instituțiile au luat în considerare scenarii diferite în cadrul planificării cerințelor lor în materie imobiliară, scenarii care să fie legate, de exemplu, de constrângerile bugetare, de schimbările de personal sau de consecințele unor decizii politice, cum ar fi cele referitoare la extindere sau la modificarea rolului și a mandatului instituției respective.

Instituțiile aplică principii comune de luare a deciziilor

14 Instituțiile care sunt prezente în aceeași locație nu au o singură strategie imobiliară comună, dar aplică totuși principii similare de luare a deciziilor¹².

Alinierea la mandatul și la structura organizatorică

15 Instituțiile își aliniază strategiile imobiliare la mandatul și la structura lor organizatorică. Strategiile reflectă nevoile acestora pentru spații specifice, cum ar fi săli mari de conferințe, săli de judecată sau săli de întrunire. În unele cazuri, instituțiile își revizuiesc strategia imobiliară ca răspuns la o schimbare în mandatul lor. De exemplu, BCE planificase inițial să găzduiască întregul personal într-o singură clădire, însă a trebuit să revizuiască această abordare din cauza unor circumstanțe neprevăzute (a se vedea **caseta 1** de mai jos).

¹² Unele principii sunt aplicate chiar dacă nu sunt specificate în documentele care descriu strategia imobiliară a instituțiilor.

Caseta 1

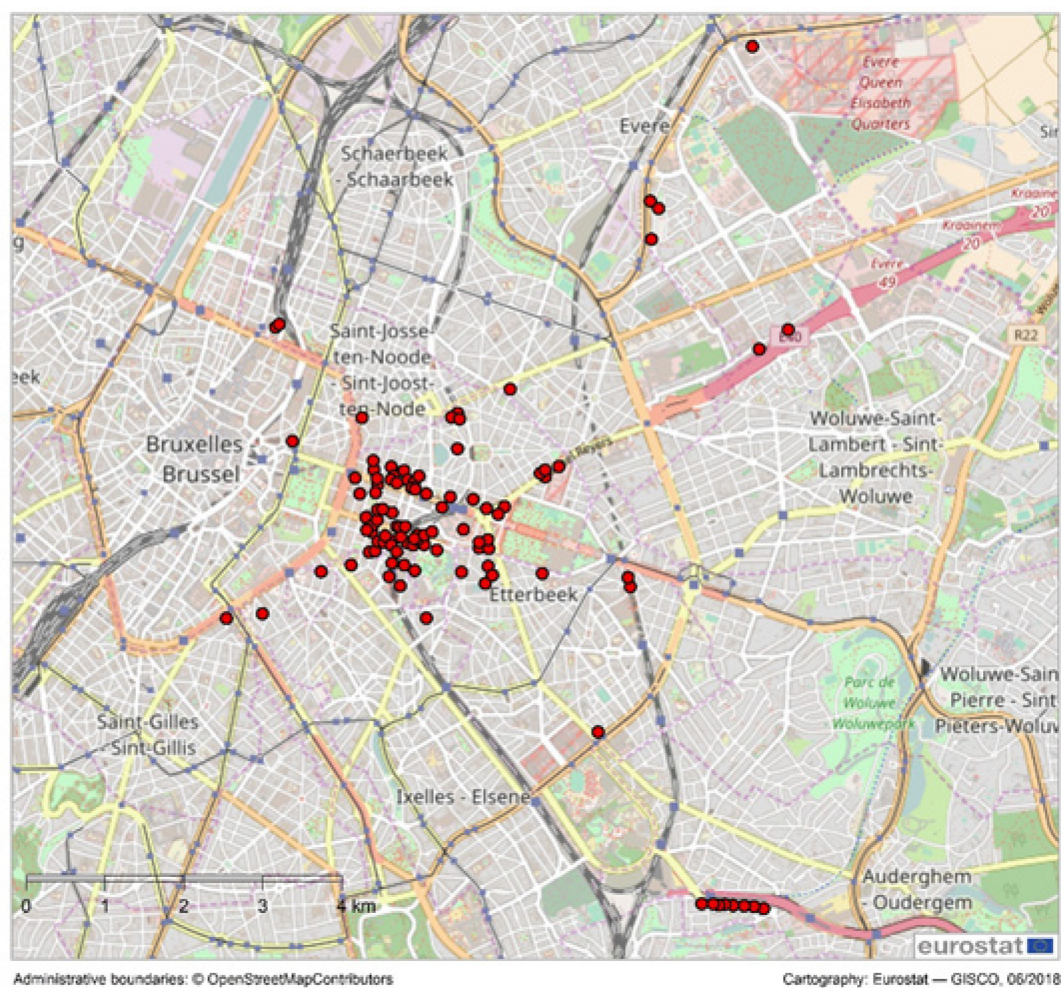
Adaptarea abordării imobiliare a BCE la noul său mandat

În 2012, statele membre au decis să extindă mandatul BCE pentru a include sarcini specifice mecanismului unic de supraveghere (MUS). Deși construcția clădirii sale principale era deja în curs, BCE a trebuit să găsească spațiu de birouri pentru un număr suplimentar de aproximativ 1 000 de angajați, astfel încât să poată îndeplini cerințele legate de MUS. În orientările privind alocarea spațiului, BCE a redus suprafața destinată birourilor prin creșterea proporției reprezentate de birourile comune și de birourile destinate echipelor, precum și prin reducerea țintei stabilite pentru rezerva de flexibilitate (surplusul de spațiu care permite mutări, de exemplu în caz de reamenajare) de la 10 % la 5 %. Instituția a trebuit totuși să renunțe la planul său de a-și concentra personalul într-o singură clădire și a închiriat două clădiri suplimentare în Frankfurt.

Concentrare

16 Instituțiile tind să se concentreze în clădiri mai puține, dar mai mari, situate într-o singură zonă sau în câteva zone, de preferință în apropierea altor instituții. Această preferință este justificată de economiile de scară, de motive de securitate, de condiții mai bune de muncă, de creșterea productivității (de exemplu, prin reducerea timpului petrecut cu deplasările între clădiri) și de imaginea publică. Aplicarea acestui principiu reduce în mod implicit numărul de imobile adecvate pentru a fi achiziționate sau închiriate. **Figurile 5 și 6** de mai jos prezintă distribuția geografică a clădirilor instituțiilor în locațiile principale, și anume Bruxelles și Luxemburg.

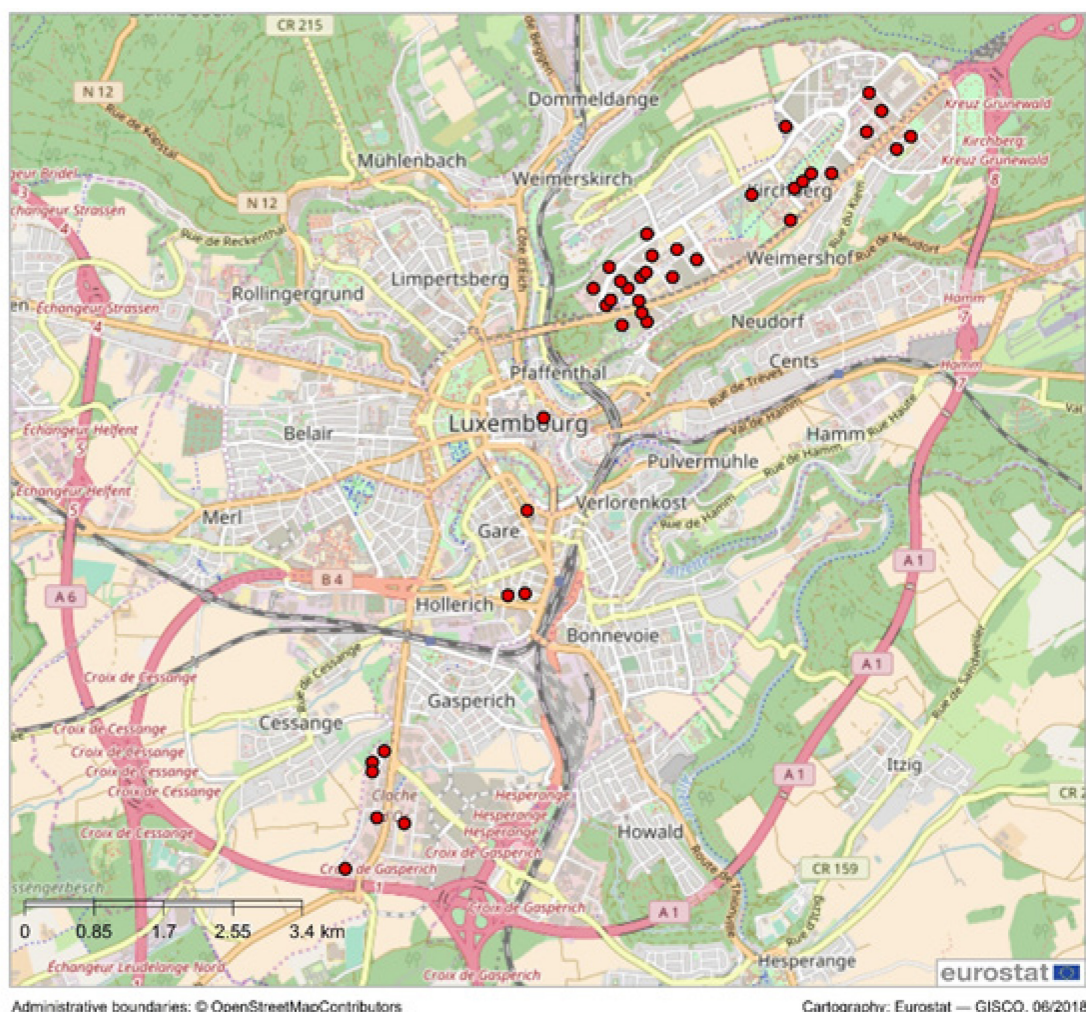
Figura 5 – Amplasamentul instituțiilor, al agențiilor și al organismelor UE în Bruxelles¹³



Sursa: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene.

¹³ Depozitul Comisiei de la adresa Chaussée de Vilvorde, 140-142, Neder-Over-Heembeek (Bruxelles) nu figurează pe această hartă.

Figura 6 – Amplasamentul instituțiilor, al agențiilor și al organismelor UE în Luxemburg



Sursa: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene.

17 Raționalizarea portofoliului imobiliar prin concentrarea într-un număr mai mic de imobile mai mari, de exemplu, este unul dintre principiile majore ale strategiei imobiliare a Comisiei. În 2007, două treimi din imobilele Comisiei din Bruxelles aveau sub 15 000 m² și numai 8 din 61 (13 %) erau mai mari de 20 000 m². Zece ani mai târziu, 22 din cele 52 de imobile incluse în analiza Curții (42 %) sunt mai mari de 20 000 m². Deși cifrele nu sunt pe deplin comparabile, deoarece analiza Curții a inclus numai imobilele utilizate în principal drept clădiri de birouri, ele arată că Comisia a pus în aplicare principiul imobilelor mai puține, dar mai mari.

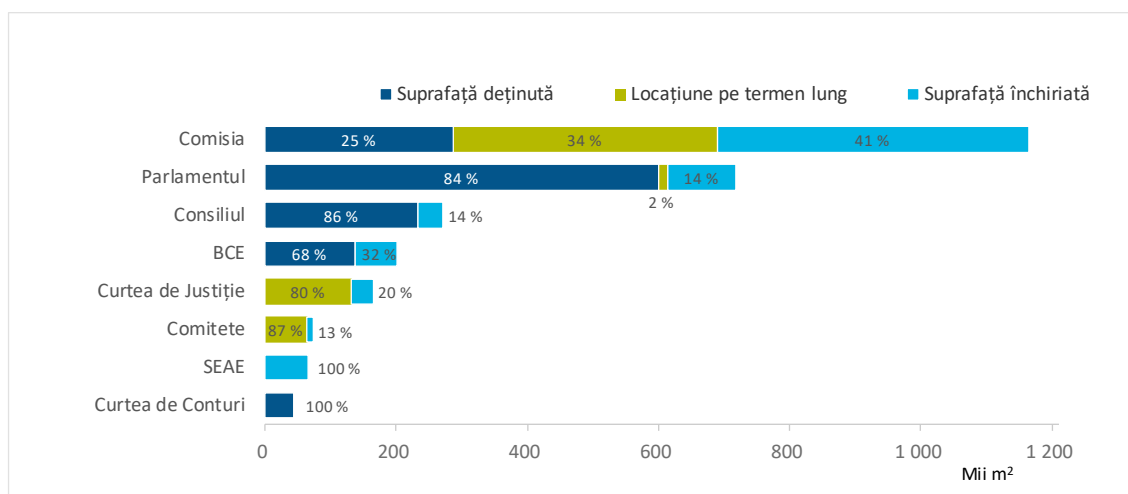
Preferință pentru deținerea dreptului de proprietate față de închiriere

18 Toate instituțiile examinate preferă să fie proprietare ale clădirilor lor decât să le închirieze. **Figura 7** de mai jos compară suprafața totală deținută în proprietate (spații

de birouri și spații cu altă destinație) cu suprafața totală închiriată¹⁴. Deși închirierea permite administrarea flexibilă a imobilelor, proprietatea asupra clădirilor oferă instituțiilor o serie de avantaje:

- reducerea costurilor pe termen lung (valoarea adăugată în cazul reamenajării, recuperarea valorii clădirii dacă este vândută);
- condiții preferențiale oferite de țara-gazdă, cum ar fi posibilitatea de a cumpăra sau de a utiliza terenul în mod gratuit;
- stabilitatea costurilor (protecție împotriva creșterii chiriilor) și o mai bună planificare bugetară pe termen mediu;
- libertatea de a folosi și de a aduce îmbunătățiri bunului imobil fără constrângeri din partea proprietarului.

Figura 7 – Suprafața imobiliară închiriată și deținută (proprietate sau locațiune pe termen lung)



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor disponibile în rapoartele anuale privind imobilele și a datelor furnizate de instituții.

19 În total, instituțiile incluse în analiza Curții dețin în proprietate¹⁵ aproximativ 70 % din suprafața pe care o ocupă, comparativ cu aproximativ 60 % în 2004¹⁶. Proporția va

¹⁴ Pe baza suprafeței nete totale deasupra nivelului solului.

¹⁵ Instituțiile consideră contractele de locațiune pe termen lung cu opțiune de cumpărare (emfiteoza) ca fiind echivalente cu deținerea în proprietate, deși, în majoritatea cazurilor, nu și-au exercitat deocamdată opțiunea de cumpărare.

¹⁶ Sursa: *Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier*, CPQBF, iunie 2005, și date furnizate de BCE.

crește în viitorul apropiat, odată cu finalizarea unor proiecte imobiliare majore, cum ar fi extinderea clădirii KAD a Parlamentului, al treilea turn de birouri al Curții de Justiție și complexul JMO II al Comisiei.

Cooperarea interinstituțională este importantă

20 Instituțiile discută probleme strategice legate de aspecte imobiliare în cadrul mai multor grupuri de lucru interinstituționale¹⁷. În cadrul acestor reuniuni, instituțiile se informează reciproc cu privire la proiectele lor imobiliare viitoare pentru a evita să concureze pe aceeași piață. De asemenea, acestea fac schimb de informații privind spațiul disponibil în imobilele lor. Acest lucru a permis unor instituții să își împartă bunurile imobile cu alte instituții sau să le subînchirieze¹⁸ ori să preia spații de care nu mai aveau nevoie alte instituții¹⁹. Instituțiile discută, de asemenea, alte chestiuni legate de imobile, cum ar fi problemele legate de mediu și de energie.

21 Una dintre principalele realizări ale acestor grupuri de lucru este cooperarea lor strânsă în cadrul licitațiilor. Instituțiile organizează proceduri interinstituționale de achiziție de exemplu pentru servicii de mutare, pentru furnizarea de mobilier, echipamente și materiale de birotică, pentru servicii de asigurare și pentru expertiză în domeniul imobiliar. Aceste achiziții măresc efectul de pârgă al instituțiilor față de furnizori și de prestatorii de servicii și conduc la economii de scară. În același timp însă, îndeplinirea de către ofertanți a criteriilor de eligibilitate este mai dificilă în cazul acestui tip de achiziții, ceea ce poate descuraja IMM-urile să participe la procedurile de ofertare.

¹⁷ Grupul de lucru interinstituțional privind infrastructura, logistica și serviciile interne din Bruxelles și „Groupe Interinstitutionnel de Coordination Immobilière à Luxembourg” din Luxemburg.

¹⁸ De exemplu, depozitul interinstituțional folosit în comun de către Comisie și Consiliu la periferia Bruxelles-ului.

¹⁹ De exemplu, după ce Comisia a părăsit clădirea SDME din Bruxelles, Parlamentul a reușit să negocieze un preț mai bun pentru clădire pentru a răspunde nevoilor sale reziduale. În prezent, SEAE desfășoară negocieri privind clădirile SCAN, utilizate anterior de Comisie. Parlamentul a preluat de la Curtea de Justiție contractul de închiriere a clădirii GEOS din Luxemburg și a transferat BEI contractul de închiriere a clădirii pe care o ocupa anterior (clădirea Président). Curtea de Justiție a subînchiriat spațiul excedentar de care dispunea Băncii Europene de Investiții, Curții de Conturi Europene și Centrului de Traduceri pentru Organismele UE pentru perioade limitate de timp.

22 Instituțiile își gestionează în mod autonom portofoliul imobiliar și manifestă un interes limitat pentru crearea unei agenții imobiliare interinstituționale. Acestea consideră că echipele specializate de administrare a imobilelor situate în apropierea factorilor de decizie din fiecare instituție sunt mai în măsură să răspundă nevoilor lor specifice.

Instituțiile optează într-o anumită măsură pentru noi moduri de lucru (NWoW), dar nu au evaluat încă costurile și beneficiile proiectelor NWoW implementate

23 Abordarea NWoW urmărește să transforme mediul de lucru de la birou prin introducerea unor spații de lucru colaborative în combinație cu o cultură de lucru mai flexibilă²⁰. NWoW nu înseamnă neapărat un spațiu redus pentru birouri, ci mai degrabă transformarea mediului și a culturii de lucru în colaborare cu conducerea și cu personalul și cu implicarea acestora.

24 Instituțiile UE au introdus NWoW printr-o serie de inițiative și evoluții. De exemplu, ele au introdus munca la distanță ocazională sau structurală²¹. În cadrul Consiliului și al comitetelor, introducerea muncii la distanță structurale a condus la o utilizare mai densă a spațiului pentru birouri, prin introducerea birourilor comune pentru telelucrătorii structurali.

25 Pentru a optimiza utilizarea suprafeței disponibile, Comisia a introdus spații compartimentate și colaborative în trei clădiri²² de la Bruxelles. Potrivit Comisiei, acest lucru a dus la o creștere medie de 46 % a ratei de ocupare în aceste clădiri. Rezultatele studiului privind satisfacția personalului care lucrează într-un mediu colaborativ în aceste trei clădiri nu erau încă disponibile la data auditului. În Luxemburg, Comisia

²⁰ NWoW impune dezvoltarea unor instrumente specifice în trei domenii principale: resurse umane/cultură organizatorică (inclusiv o abordare bazată pe activități, politica privind munca la distanță și evaluarea personalului), tehnologia informației și comunicațiilor (fluxuri de lucru dematerializate, infrastructură IT fiabilă) și spațiul de lucru (săli de relaxare, spații de colaborare, configurația birourilor etc.).

²¹ Oportunitatea de a alterna perioade regulate de muncă la distanță și de lucru la birou, atunci când este posibil.

²² MO15, MERO, CSM1.

utilizează spații de lucru colaborative pentru aproximativ 200 de angajați în două clădiri²³.

26 Parlamentul a comandat studii de fezabilitate în vederea creării unor spații colaborative în două noi proiecte imobiliare²⁴. Deși proiectul în forma sa inițială a fost abandonat ulterior, Parlamentul pune în aplicare unele dintre elementele acestuia în aceste două clădiri, pe baza unui dialog cu serviciile în cauză.

27 NWoW implică costuri suplimentare de investiții și sunt, în general, aplicate în cadrul renovărilor sau al proiectelor imobiliare noi. Instituțiile nu au evaluat încă în totalitate beneficiile economice și de altă natură (creșterea productivității, de exemplu) aduse de spațiile de lucru colaborative care au fost implementate.

Deciziile privind spațiile pentru birouri sunt bine fundamentate, însă mecanismele de finanțare a proiectelor de construcții sunt adesea complexe, lucru care afectează transparența bugetară

28 Curtea a examinat modul în care instituțiile abordează țările-gazdă pentru a obține cele mai bune condiții atunci când își aleg clădirile.

29 Curtea a mai analizat și dacă deciziile privind proiectele imobiliare noi s-au bazat pe criteriile bunei gestiuni financiare.

30 De asemenea, Curtea a analizat dacă mecanismele de finanțare selectate de instituții iau în considerare opțiunile disponibile în temeiul Regulamentului financiar, sunt transparente și promovează răspunderea de gestiune.

În general, țările-gazdă oferă instituțiilor sprijin și condiții preferențiale

31 Majoritatea clădirilor din portofoliile instituțiilor sunt situate în Bruxelles și Luxemburg. BCE își are sediul la Frankfurt. În conformitate cu tratatele UE²⁵, țările-gazdă scutesc instituțiile de impozitele directe asupra veniturilor, bunurilor și altor

²³ Drosbach și Euroforum.

²⁴ Martens și KAD.

²⁵ Articolul 3 din Protocolul (nr. 7) privind privilegiile și imunitățile Uniunii Europene (TFUE).

active și de impozitele indirecte²⁶. De asemenea, unele țări-gazdă oferă instituțiilor alte avantaje, în funcție de posibilități și de rezultatul negocierilor.

32 Următoarele două cazuri reprezintă exemple recente de condiții preferențiale acordate de autoritățile belgiene. Pentru clădirea Europa, autoritățile belgiene au oferit Consiliului terenul și clădirea existentă la prețul simbolic de 1 euro și au gestionat gratuit proiectul imobiliar. Pentru o parcelă construibilă situată „Rue de la Loi”, Comisia a primit dreptul de a dubla aproape capacitatea de construcție. Potrivit Comisiei, construirea la capacitate maximă în această locație ar economisi o sumă de până la 130 de milioane de euro corespunzând unor investiții funciare în altă parte din zonă.

33 În Luxemburg, instituțiile se bucură, de asemenea, de condiții preferențiale și de sprijin din partea statului pentru proiectele lor imobiliare. De exemplu, autoritățile luxemburgheze au oferit Parlamentului și Curții de Justiție terenul pentru complexele lor imobiliare la prețul simbolic de 1 euro²⁷ și ambele instituții închiriază o parte din clădirile lor de la stat contra unei sume preferențiale. Gradul de implicare a autorității naționale competente în proiectele imobiliare ale instituțiilor variază: aceasta acordă asistență tehnică Parlamentului pentru construirea noului său complex KAD II, dar își asumă întreaga responsabilitate pentru gestionarea proiectelor imobiliare ale Curții de Justiție.

34 Comisia a convenit cu statul luxemburghez să înlocuiască clădirea sa principală din Luxemburg (clădirea Jean-Monnet - JMO). În decembrie 2015, ulterior deciziei Comisiei de a elibera clădirea JMO²⁸, părțile au ajuns la un acord politic privind împărțirea costurilor aferente spațiilor utilizate între timp. Clădirea JMO II, care va înlocui clădirea precedentă, va găzdui majoritatea personalului local al Comisiei și va elimina cea mai mare parte a nevoilor acestei instituții legate de închirierea de clădiri.

35 În 1998, BCE a semnat un acord cu guvernul Republicii Federale Germania în care se stabileau rolurile și responsabilitățile respective ale celor două părți. Autoritățile naționale nu au oferit BCE niciun fel de condiții preferențiale pentru proiectele sale

²⁶ Scutire de impozite prin remitere sau rambursare.

²⁷ Statul are drept de preempțiune la achiziționarea clădirilor.

²⁸ Pe baza studiilor tehnice din 2013, care au identificat că riscurile legate de prezența azbestului în clădire erau mai mari decât se presupunea anterior.

imobiliare. BCE a cumpărat în condiții standard de piață terenul²⁹ pentru construirea sediului său din orașul Frankfurt. Ca parte a achiziției, orașul Frankfurt s-a angajat totuși să contribuie la costurile generate, printre altele, de poluarea solului rezultată din utilizarea anterioară a sitului.

În ansamblu, deciziile privind obținerea spațiilor de birouri au fost judicioase

36 Curtea a analizat douăsprezece clădiri de birouri recent achiziționate și închiriate și proiectele imobiliare în curs ale Parlamentului³⁰ și ale Comisiei³¹, instituțiile cu cel mai mare portofoliu imobiliar, pentru a evalua dacă deciziile s-au bazat pe:

- o evaluare multianuală a nevoilor de spații;
- respectarea constrângerilor bugetare;
- respectarea specificațiilor tehnice;
- prospectarea pieței;
- analiza cost-beneficiu;
- luarea în considerare a costurilor legate de întregul ciclu de viață al clădirilor în ceea ce privește amenajarea inițială, întreținerea, costurile de funcționare și renovarea;
- o comparație a opțiunilor de finanțare.

²⁹ Locația Grossmarkthalle, fosta hală a pieței angro din Frankfurt, construită în 1928 și clasată drept monument istoric.

³⁰ KAD II, Martens, SQM.

³¹ MERO, MO15, PLB3, L15, ORBN, ARIA, LACC, JMO II, Drosbach D.

37 Curtea a constatat câteva excepții³²:

- (a) În conformitate cu Normele de aplicare a Regulamentului financiar³³, contractele de achiziții de bunuri imobiliare³⁴ pot fi încheiate prin procedură de negociere după prospectarea pieței locale. În principiu, Comisia aplică așa-numita „metodologie Kallas”, care implică publicarea prealabilă a unui anunț de prospectare imobiliară. Metodologia nu a fost însă aplicată în două dintre cazurile incluse în eșantionul Curții: pentru clădirea ORBAN din Bruxelles și pentru clădirea Drosbach – Aripa D din Luxemburg. În ambele cazuri, derogarea a fost justificată prin faptul că Comisia ocupa deja clădiri învecinate³⁵. Comisia intenționează să revizuiască această metodologie.
- (b) Comisia include în notele sale către autoritatea bugetară³⁶ o analiză cost-beneficiu a proiectelor noi. Curtea nu a identificat nicio dovadă a unei astfel de analize în documentația proiectului JMO II. Proiectul va fi prefinanțat de către statul luxemburghez, iar Comisia are opțiunea de a achiziționa clădirea odată finalizată. Nu există niciun indiciu conform căruia Comisia a analizat alte opțiuni de finanțare.

Mecanismele de finanțare a proiectelor mari de construcții sunt adesea complexe, lucru care afectează transparența bugetară

38 Începând cu anul 2013, a devenit posibilă finanțarea achiziției sau a construcției de imobile printr-un împrumut comercial, în condițiile prevăzute de Regulamentul

³² ORBN, JMO II, Drosbach D.

³³ Articolul 134 alineatul (1) din Normele de aplicare a Regulamentului financiar.

³⁴ În conformitate cu articolul 121 din Normele de aplicare a Regulamentului financiar, contractele de achiziții de bunuri imobiliare au ca obiect achiziționarea, închirierea pe termen lung, uzufructul, leasingul, închirierea sau cumpărarea în rate, cu sau fără opțiunea de cumpărare, de terenuri, clădiri existente sau alte bunuri imobile.

³⁵ Derogarea pentru clădirea ORBAN a fost justificată și prin nevoia urgentă de a se răspunde cerințelor în materie de spațiu pentru birouri, care a apărut deoarece negocierile nu au putut fi finalizate pentru clădirea selectată inițial.

³⁶ În temeiul articolului 179 alineatul (3) din Regulamentul financiar aplicabil până la sfârșitul anului 2012 și în temeiul articolului 203 alineatul (5) din Regulamentul financiar aplicabil din ianuarie 2013.

financiar³⁷. Majoritatea proiectelor de construcție în curs sau recent finalizate au început înainte de această dată. Pentru a finanța aceste proiecte (a se vedea proiectele examinate la punctele 43-50), instituțiile au folosit deseori metode complexe de finanțare care au implicat statul sau intermediari financiari (a se vedea un exemplu în **caseta 2**). În consecință, acestea nu dețin în mod direct controlul asupra aspectelor financiare ale proiectelor.

Caseta 2

Finanțarea complexă a proiectelor de construcție ale Curții de Justiție

Începând din 1994, autoritățile naționale luxemburgheze gestionează proiectele de construcție ale Curții de Justiție utilizând un dezvoltator privat care obține fondurile necesare pe piețele financiare. Odată ce plata chiriilor va fi acoperit toate costurile de construcție, costurile financiare și costurile suplimentare, Curtea de Justiție va prelua proprietatea asupra clădirii.

Autoritățile naționale luxemburgheze și dezvoltatorul privat sunt responsabili din punct de vedere juridic pentru deciziile luate. Cu toate acestea, în final, costurile sunt suportate de Curtea de Justiție.

39 Parlamentul a obținut împrumuturi bancare pentru extinderea clădirii Konrad Adenauer (KAD II) printr-o structură complexă de finanțare ce include o societate intermediară (deținută de o bancă comercială) care și-a asumat finanțarea proiectului. Societatea a semnat două contracte de finanțare, unul cu BEI și unul cu o bancă comercială, care asigură fiecare 50 % din finanțarea proiectului.

40 Parlamentul și Curtea de Justiție au prefinanțat proiecte de construcție folosind credite neutilizate din alte linii bugetare:

- Între 2012 și 2016, Parlamentul a transferat 260 de milioane de euro din diferite linii bugetare pentru a finanța proiectul KAD II. Din linia de credit de 474 de milioane de euro obținută, Parlamentul a utilizat 16 milioane de euro. Parlamentul a estimat că acest lucru a economisit costuri cu dobânzile de până la 85 de milioane de euro.
- Utilizând același mecanism, Curtea de Justiție a efectuat pentru proiectele sale de construcție plăți anticipate în valoare de 89 de milioane de euro, începând cu 2007. Potrivit Curții de Justiție, acest lucru a redus în mod semnificativ impactul bugetar al plăților pentru închiriere-cumpărare până în 2026, datorită unor

³⁷ Articolul 203 alineatul (8) din Regulamentul financiar. Acest regulament nu se aplică Băncii Centrale Europene.

economii estimate cu cheltuielile financiare de peste 24 de milioane de euro pe întreaga perioadă.

41 Pentru proiectul de construcție a clădirii Europa, Consiliul a plătit autorităților belgiene avansuri în valoare de 294 de milioane de euro, recurgând în acest scop la credite neutilizate transferate din alte linii bugetare. Avansurile plătite de Consiliu au generat dobânzi în valoare de 10,3 milioane de euro (valoare netă). Avansurile plătite în cursul primilor trei ani nu corespundeau progresului lucrărilor, astfel încât, în practică, Consiliul a prefinanțat proiectul (a se vedea **caseta 3** de mai jos).

Caseta 3

Avansurile plătite pentru construirea clădirii Europa a Consiliului nu reflectau progresul proiectului

În acordul privind construirea clădirii Europa (cunoscută anterior sub denumirea de „Residence Palace”), statul belgian a fost de acord să prefinanțeze proiectul. Cu toate acestea, în primii trei ani ai proiectului (2008-2010³⁸), Consiliul a plătit către statul belgian avansuri reprezentând 82 % din bugetul total estimat (235 de milioane de euro), deși costurile suportate reprezentau doar 12 % din buget, iar faza de construcție a proiectului nu începuse încă³⁹. Consiliul a continuat să plătească avansuri de aproximativ 10 milioane de euro pe an până la finalizarea proiectului.

42 Deși unele instituții (Parlamentul, Consiliul) au efectuat periodic plăți semnificative în avans pentru proiectele lor de construcții, ele nu au planificat quantumul avansurilor respective în liniile bugetare corespondente din bugetul UE. Această practică duce în general la un nivel ridicat al transferurilor bugetare la sfârșitul anului, ceea ce afectează transparența procedurii bugetare. O astfel de abordare pragmatică permite o evoluție stabilă de-a lungul timpului a bugetului destinat cheltuielilor administrative generale. Curtea nu consideră însă că această practică aduce economii pentru contribuabilul european, așa cum sugerează instituțiile UE.

³⁸ Convenția detaliată a fost semnată în martie 2008; până la 31 decembrie 2010 fusese plătită o sumă de 235 de milioane de euro.

³⁹ Raportul de audit intern intitulat *Acquisition du Résidence Palace* (Achiziția clădirii Résidence Palace) din 8 iunie 2011.

Proiectele majore de construcție sunt afectate de întârzieri și, în unele cazuri, de depășiri substanțiale ale costurilor

43 Curtea a analizat implementarea a patru proiecte majore de construcție desfășurate de Parlament, Consiliu, Comisie și Curtea de Justiție.

Proiectul Curții de Justiție: bugetul și termenele prevăzute erau respectate

44 În ultimii ani, Curtea de Justiție a desfășurat trei proiecte majore de construcție⁴⁰ în strânsă colaborare cu autoritățile luxemburgheze. Autoritățile naționale au gestionat lucrările gratuit. Acestea au gestionat licitațiile, s-au asigurat că studiile și lucrările au fost efectuate în mod corect și au fost responsabile de controlul calității și de obținerea certificării impuse prin lege. Ele au pus la dispoziție cunoștințele lor despre piață, cunoștințele tehnice și know-how-ul în gestionarea și supravegherea proiectelor de construcție. În plus, deoarece Curtea de Justiție nu a acționat în calitate de dezvoltator, urmărirea proiectului nu a necesitat decât un număr redus de angajați ai instituției. Proiectele au fost finalizate la timp și fără costuri suplimentare. La momentul auditului Curții, proiectul de construcție a celui de al treilea turn (proiectul CJ9) care era în desfășurare se încadra în bugetul estimat și în termenele prevăzute.

Proiectul Europa al Consiliului: bugetul a fost respectat, dar au existat întârzieri

45 În 2005⁴¹, Consiliul a delegat autorităților belgiene gestionarea renovării blocului A al clădirii „Residence Palace”. Clădirea urma să găzduiască reuniuni ale Consiliului European și ale Consiliului Uniunii Europene.

⁴⁰ CJ4 (2001-2008): Renovarea Palatului și a 4-a extindere a clădirilor Curții (Inelul, Galeria, Turnul A, Turnul B); CJ8 (2006-2013): Renovarea și modernizarea clădirilor anexă (Erasmus = Anexa A, Thomas More = Anexa B și Anexa C); CJ9 (2013 - în desfășurare): Construcția unei a 5-a extensii - al 3-lea turn.

⁴¹ Calendarul complet al proiectului este disponibil pe site-ul Consiliului (<https://www.consilium.europa.eu/ro/contact/address/council-buildings/europa-building/timeline-europa-building/>).

46 Prețul final negociat⁴² nu depășea în mod semnificativ bugetul inițial: 246 de milioane de euro, comparativ cu 240 de milioane de euro prevăzuți în bugetul inițial, ambele prețuri fiind calculate pe baza valorilor din 2004. Construcția s-a încheiat însă cu o întârziere de trei ani, cauzată de modificările aduse proiectului în urma unor circumstanțe neprevăzute⁴³. O serie de deficiențe în gestionarea proiectelor au contribuit și ele la întârzieri:

- autoritățile naționale nu au gestionat în mod adecvat cererile de modificare și nici nu au plătit contractanții la timp;
- firmele de consultanță contractate de autoritățile naționale au avut o capacitate limitată de a transcrie în caietul de sarcini cerințele funcționale și de calitate complexe ale Consiliului. Acest lucru a afectat proiectul pe toată durata sa și a condus la majoritatea cererilor de modificare;
- încheierea unui acord cu privire la prețul final a fost complicată, deoarece, chiar și după șase luni de la predarea clădirii, autoritățile naționale nu au putut furniza lista completă a facturilor.

47 Consiliul a atenuat parțial impactul prin extinderea echipei sale de proiect și prin consolidarea procedurilor de gestionare a proiectelor și a controalelor interne.

Proiectul KAD II al Parlamentului: întârzieri semnificative având ca rezultat costuri suplimentare

48 Data de finalizare a clădirii KAD II a fost fixată inițial pentru 2013. Estimarea actuală este următoarea: șantierul din partea de est - sfârșitul anului 2019, șantierul din partea de vest - 2022. Principalele explicații pentru această întârziere sunt

⁴² Convenția prevedea posibilitatea unei înțelegeri amiabile în ceea ce privește prețul final al proiectului, pe baza documentelor justificative furnizate de stat, analizate și aprobate de Consiliu. Acest lucru a permis Consiliului să negocieze prețul care a devenit ulterior definitiv și l-a eliberat de toate obligațiile trecute, prezente și viitoare.

⁴³ Majoritatea acestor schimbări au fost antrenate de noua configurație a Consiliului European și de crearea unui post de președinte cu prerogative speciale în ceea ce privește reprezentarea Uniunii în raporturile cu țările terțe, ambele noutăți fiind o consecință a Tratatului de la Lisabona. Întârzierile considerabile apărute au fost cauzate și de acțiunea introdusă la Tribunal de către un concurent respins în cadrul procedurii de atribuire, de descoperirea unei poluări semnificative la nivelul solului și de cerințele sporite de securitate.

experiența limitată a Parlamentului în calitate de dezvoltator la începutul proiectului și o primă licitație nereușită pentru lucrările de construcție. Configurarea structurii financiare și a modelului financiar a fost întârziată cu trei luni din cauza primei licitații nereușite.

49 Bugetul estimat inițial de 317,5 milioane euro a fost revizuit în 2009, ajungând la 363 de milioane de euro⁴⁴. Pentru a asigura succesul licitației, respectând în același timp bugetul alocat, Parlamentul a redus dimensiunea proiectului, a modificat specificațiile tehnice și a permis o mai mare concurență în cadrul procedurii de achiziții publice prin creșterea numărului de loturi. Deoarece proiectul nu este încă finalizat, prețul final nu este cunoscut. Parlamentul intenționează să mențină costurile în cadrul bugetului actual de 432 de milioane de euro⁴⁵. Luând în considerare o creștere cu 8 % a indicelui prețurilor pentru lucrările de construcție între 2012 și 2017, costurile de construcție ar putea crește în continuare.

50 Din cauza întârzierii, Parlamentul trebuie să închirieze alte clădiri în Luxemburg pentru o perioadă mai lungă decât cea prevăzută inițial. Aceste costuri suplimentare cu chiriile se ridică la 14,4 milioane de euro pe an, ceea ce înseamnă 86 de milioane de euro pentru cei șase ani. În termeni contabili, aceste costuri suplimentare sunt compensate de faptul că amortizarea clădirii noi în care s-a investit (17,3 milioane de euro pe an) va începe mai târziu. Cu toate acestea, pe lângă faptul că plătește pentru construcția noii clădiri, contribuabilul european plătește și costurile suplimentare cu chiria.

Proiectul JMO II al Comisiei: întârzieri și costuri suplimentare

51 Negocierile îndelungate cu statul luxemburghez au întârziat începerea proiectului imobiliar major al Comisiei în Luxemburg, clădirea JMO II. A fost nevoie de 15 ani pentru a se ajunge la un acord inițial în 2009.

52 Comisia și autoritățile luxemburgheze au planificat ca recepția clădirii să fie realizată în două etape, prima etapă la jumătatea anului 2016 și cea de a doua la sfârșitul anului 2019. Calendarul pentru recepția clădirii a fost revizuit de mai multe ori înainte de începerea lucrărilor de construcție. Ultimul calendar cunoscut pentru

⁴⁴ La prețurile din 2005, luându-se în calcul numai costurile de construcție.

⁴⁵ La prețurile din 2012 exclusiv pentru lucrările de construcție, exceptând onorariile pentru arhitecți, costurile pentru dezvoltarea proiectului și costurile pentru o posibilă modernizare a clădirii KAD actuale.

proiectul JMO II stabilește data de recepție pentru prima etapă în februarie 2023 și pentru a doua etapă în februarie 2024.

53 Întârzierile în începerea proiectului de construcție au fost cauzate, în principal, de incertitudinile privind concursul de desemnare a arhitectului, de problemele administrative din cadrul procedurii de licitație pentru lucrările de îndepărtare a pământului și de măsurile suplimentare de securitate care au trebuit să fie incluse în proiect. Este în continuare neclar modul în care costurile care rezultă din aceste întârzieri vor fi împărțite cu autoritățile luxemburgheze. În plus, în 2015, Comisia a fost nevoită să își evacueze clădirea principală din Luxemburg (JMO) ca măsură de precauție pentru a evita expunerea personalului la orice posibil pericol legat de prezența azbestului. Ca urmare, Comisia a închiriat spații suplimentare de birouri în mai multe clădiri pentru a-și muta personalul.

54 Ținând seama de acordul inițial și de cel mai recent calendar cunoscut, Curtea estimează la 248 de milioane de euro costurile cu chiria pe care Comisia va trebui să le suporte⁴⁶ din cauza începerii cu întârziere a proiectului de construcție și a nevoii de a închiria spații suplimentare de birouri în urma evacuării clădirii JMO. În același timp însă, această întârziere înseamnă că plata chiriei pentru clădirea JMO II va începe mai târziu. Potrivit estimărilor Comisiei, chiria care nu este plătită pe durata întârzierii se ridică la 176,2 milioane de euro⁴⁷.

Monitorizarea și raportarea sunt insuficiente

55 Curtea a examinat modul în care instituțiile UE monitorizează diferite aspecte ale portofoliului lor imobiliar existent (de exemplu, gestionarea spațiilor și a facilităților, condițiile contractuale, respectarea specificațiilor tehnice), inclusiv indicatorii privind utilizarea eficientă și costul clădirilor. Acest lucru poate oferi instituțiilor o imagine de ansamblu asupra portofoliului lor, permițându-le să identifice domeniile potențiale de îmbunătățire. Curtea a examinat dacă instituțiile au îmbunătățit standardizarea măsurării și a clasificării suprafețelor și dacă era posibilă o comparare a eficienței utilizând datele disponibile la nivel intern și raportate autorităților bugetare.

⁴⁶ Estimarea se bazează pe cel mai recent calendar cunoscut al Comisiei prevăzut pentru renunțarea la clădirile închiriate și pentru mutarea personalului în JMO II.

⁴⁷ Pe baza ipotezei Comisiei din 2013, stabilită la momentul semnării contractului-cadru cu autoritățile luxemburgheze.

Instituțiile monitorizează diferite aspecte, dar nu și indicatorii privind utilizarea eficientă și costul clădirilor

56 Instituțiile utilizează o varietate de sisteme și instrumente IT pentru gestionarea și monitorizarea portofoliului lor imobiliar. Fiecare aspect al portofoliului imobiliar, cum ar fi gestionarea facilităților, alocarea spațiilor, consumul de energie, aspectele financiare, juridice și contabile, este monitorizat fie utilizând sisteme IT, fie manual, prin intermediul unor foi de calcul.

57 În Luxemburg, Comisia utilizează rapoarte de alocare a spațiului pentru a gestiona în mod coerent drepturile legate de alocarea spațiului definite de „Manualul privind condițiile locative” (*Housing Conditions Manual*). În Bruxelles, Comisia lucrează încă din 2015 la dezvoltarea unui software integrat de gestionare a imobilelor, care, în cele din urmă, ar trebui să ofere un singur punct de acces la orice informație referitoare la portofoliul imobiliar al Comisiei. Sistemul utilizat în prezent nu produce rapoarte pentru a monitoriza dacă spațiul alocat departamentelor tematice (direcțiile generale) respectă condițiile definite în Manualul privind condițiile locative.

58 Sistemul utilizat de Parlament pentru gestionarea spațiilor de birouri și pentru planificarea nevoilor legate de spațiu poate genera diverse rapoarte⁴⁸. Curtea nu a identificat însă nicio dovadă că Parlamentul utilizează aceste rapoarte în mod regulat pentru a-și monitoriza spațiul de birouri. Parlamentul intenționează să dezvolte până în 2026 un sistem care să permită stocarea electronică a tuturor informațiilor legate de imobile.

59 Majoritatea instituțiilor nu monitorizează în mod regulat indicatori pentru a evalua eficiența portofoliului lor imobiliar în scopuri de gestionare.

60 În Bruxelles, Comisia utilizează un singur indicator legat de eficiența spațiilor pentru birouri în cadrul portofoliului său imobiliar, și anume suprafața netă a spațiului de birouri alocată pentru fiecare stație de lucru. Este raportată astfel o medie de 14 m², cu un obiectiv de 12 m² care urmează să fie atins până în 2020, în principal prin introducerea spațiilor colaborative. Curtea nu a identificat indicatori legați de eficiența spațiului pentru birouri în rapoartele anuale de activitate relevante ale Parlamentului,

⁴⁸ De exemplu, raportul GPI 480 oferă un instantaneu al suprafețelor tuturor clădirilor, în funcție de locație, defalcate în spații pentru birouri/spații specifice/spații auxiliare.

ale Consiliului sau ale Curții de Justiție; de altfel, aceste instituții nu au prezentat alte rapoarte de gestiune care să evalueze eficiența gestionării spațiilor de birouri.

61 Comisia dispune totuși de definiții⁴⁹ pentru indicatori de eficiență precum suprafața desfășurată netă/suprafața desfășurată brută; suprafața utilă deasupra nivelului solului/suprafața netă deasupra nivelului solului; suprafața de birouri/suprafața netă deasupra nivelului solului. Curtea a identificat dovezi conform cărora eficiența suprafețelor unei clădiri este unul dintre criteriile luate în considerare la evaluarea ofertelor pentru noi proiecte de construcții. Cu toate acestea, Comisia nu monitorizează acești indicatori la nivelul întregului portofoliu imobiliar.

62 BCE aplică o abordare elaborată în ceea ce privește monitorizarea și raportarea cu privire la portofoliul său imobiliar (a se vedea **caseta 4** de mai jos).

Caseta 4

Monitorizarea și raportarea de către BCE cu privire la portofoliul său imobiliar

Pe baza unui sistem de gestionare a facilităților și a spațiului, departamentul responsabil de gestionarea clădirilor analizează parametri cum ar fi alocarea spațiului pentru fiecare direcție, suprafața medie a spațiului de birouri per stație de lucru, suprafața medie a spațiului de birouri per angajat etc. De asemenea, acesta analizează diferite tipuri de costuri legate de clădiri (chirie, întreținere, energie, servicii de curățenie și alte costuri operaționale). BCE raportează cu privire la portofoliul său imobiliar într-un raport de gestiune lunar, care include, de exemplu, evoluția numărului de stații de lucru disponibile și a celor ocupate, evoluția rezervelor și informații privind stațiile de lucru în funcție de domeniul de activitate.

Datele disponibile nu sunt standardizate, ceea ce înseamnă că instituțiile nu pot fi comparate cu ușurință

63 În 2009, instituțiile UE⁵⁰ au adoptat Codul de măsurare interinstituțional. Acest cod definește metodele de măsurare și tipurile de bază ale suprafețelor din clădiri pe baza standardelor germane. Fiecare instituție a dezvoltat în continuare acest cod în categorii de suprafețe mai detaliate, ceea ce face dificilă compararea datelor de la

⁴⁹ Definițiile sunt stabilite în „Codul de măsurare aplicabil clădirilor Comisiei din Bruxelles”.

⁵⁰ Deși nu este parte la acest acord, BCE aplică aceleași standarde.

diferitele instituții⁵¹. Comisia utilizează chiar categorii diferite de suprafețe în Bruxelles și în Luxemburg. Acest lucru face dificilă elaborarea de către Comisie a unor rapoarte bazate pe aceiași parametri.

64 Deși trei dintre cele cinci instituții examinate⁵² utilizează aceeași platformă IT pentru gestionarea spațiului lor, fiecare dintre acestea a adaptat-o la nevoile sale. Acest lucru are un impact negativ asupra disponibilității unor date comparabile.

65 În fiecare an, până la 1 iunie, instituțiile furnizează autorităților bugetare un raport detaliat privind politica lor imobiliară⁵³. Această cerință a fost introdusă prin Regulamentul financiar în 2013. Raportul trebuie să includă cheltuielile și suprafețele pentru fiecare clădire în parte, precum și evoluția preconizată a programării suprafețelor și a locațiilor pentru anii următori. Această cerință a făcut ca situația și acțiunile instituțiilor în domeniul imobiliar să fie mai transparente pentru autoritățile bugetare și, în cazul unora dintre instituții, pentru public⁵⁴.

66 ***Figura 8*** de mai jos arată că, în rapoartele sale anuale privind imobilele, fiecare instituție utilizează categorii diferite de suprafețe, ceea ce înseamnă că aceste categorii nu pot fi utilizate în scopuri comparative. Regulamentul financiar nu impune includerea de informații privind numărul de stații de lucru sau numărul de angajați găzduiți în birouri. De asemenea, acesta nu impune includerea unor indicatori de eficiență.

⁵¹ De exemplu, Consiliul include sălile mici de reuniune în cea mai joasă subcategorie de spații pentru birouri, în timp ce alte instituții ale UE (Comisia, Parlamentul, Curtea de Justiție) nu le clasifică în acest mod.

⁵² Consiliul, Curtea de Justiție, Comisia (OIL).

⁵³ Raportul anual privind imobilele în conformitate cu articolul 203 alineatul (3) din Regulamentul financiar (nu se aplică BCE).

⁵⁴ Rapoartele anuale privind imobilele elaborate de Consiliu, de Comisie și de Curtea de Justiție sunt documente publice.

Figura 8 – Rapoartele anuale privind imobilele: categorii de spații pentru birouri

Categoriile de suprafețe din raportul anual privind imobilele	Instituțiile care utilizează aceste categorii în raportul lor anual
Spațiu pentru birouri (deasupra nivelului solului, sub nivelul solului, total) Suprafețe specifice (deasupra nivelului solului, sub nivelul solului, total) Spații auxiliare (deasupra nivelului solului, sub nivelul solului, total)	Consiliul
Spațiu pentru birouri deasupra nivelului solului Spațiu deasupra nivelului solului care nu este utilizat pentru birouri	Comisia Curtea de Justiție
Suprafață brută totală	Parlamentul European

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza rapoartelor anuale privind imobilele elaborate de instituții pentru anul 2017.

67 În plus, raportul Comisiei nu oferă o imagine clară a diferitelor tipuri de suprafețe din portofoliul său imobiliar, deoarece nu definește în mod clar criteriile care disting între spațiile de birouri și spațiile cu altă destinație. De asemenea, suprafețele utilizate de Comisie în raportul anual privind imobilele nu sunt comparabile cu cele înregistrate în instrumentele de gestionare a spațiilor.

68 Cea mai recentă încercare de a produce informații consolidate privind clădirile instituțiilor UE datează din 2010. Instituțiile UE au elaborat un raport în contextul proiectului de buget 2011, ca răspuns la o solicitare a Parlamentului și a Consiliului de a furniza „informații cuprinzătoare cu privire la chestiunile legate de clădiri în cadrul proiectului preliminar de buget/estimărilor preliminare”⁵⁵. Acest document⁵⁶ conținea date privind următoarele raporturi referitoare la portofoliul imobiliar al instituțiilor:

⁵⁵ Comunicat de presă cu privire la cea de a 2975-a reuniune a Consiliului Uniunii Europene [Afaceri Economice și Financiare (Buget)], desfășurată la Bruxelles la 18 noiembrie 2009, p. 15 (http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-333_ro.htm).

⁵⁶ *Consolidated information on buildings provided by the European institutions with the Draft Budget 2011* (Informații consolidate privind imobilele, furnizate de instituțiile europene în cadrul proiectului de buget 2011), 20 mai 2010.

- ponderea spațiului de birouri și a spațiului cu altă destinație în spațiul total;
- spațiu de birouri/angajat;
- media cheltuielilor/m².

69 Valorile indicatorilor au variat substanțial între instituții. Curtea nu a primit dovezi că datele furnizate au fost analizate sau că instituțiile vor fi obligate să îmbunătățească comparabilitatea indicatorilor sau să producă rapoarte cu o mai mare regularitate.

Indicatorii de suprafață sunt comparabili între instituții, dar costurile variază considerabil

70 Pe baza informațiilor disponibile și efectuând corecții acolo unde a fost necesar, Curtea a comparat eficiența politicilor imobiliare ale instituțiilor. În acest sens, Curtea a calculat și a analizat indicatorii de suprafață și chiriile negociate recent în raport cu nivelurile pieței.

71 Curtea a calculat, de asemenea, chiriile plătite anual pe persoană și costul pe metru pătrat pentru clădirile recent construite sau achiziționate.

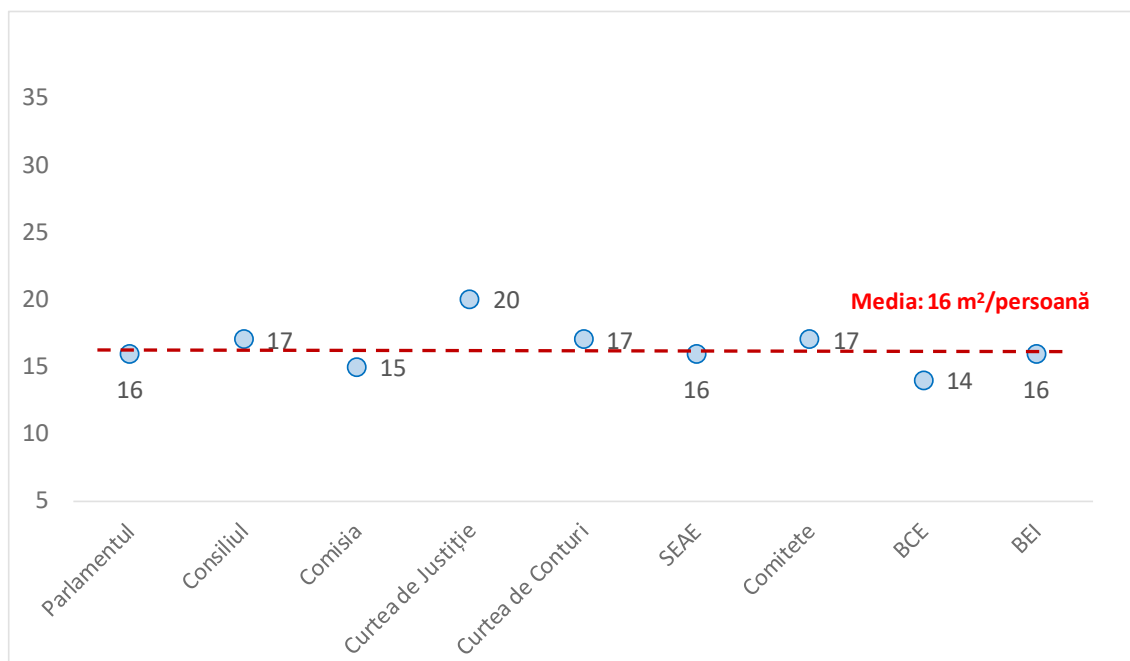
Suprafețele medii de birouri sunt comparabile

72 Pentru a compara utilizarea spațiilor pentru birouri, Curtea a calculat indicatorii de suprafață pe baza datelor obținute de la instituțiile UE (a se vedea **anexa I** pentru metodologia utilizată).

73 **Figura 9** de mai jos arată că valoarea medie pe persoană a suprafeței de birouri din majoritatea instituțiilor se apropie de media ponderată pentru toate instituțiile, și anume 16 m² pe persoană⁵⁷, iar **figura 10** arată că suprafața calculată pe persoană în majoritatea clădirilor este sub medie sau aproape de aceasta și identifică valorile excepționale.

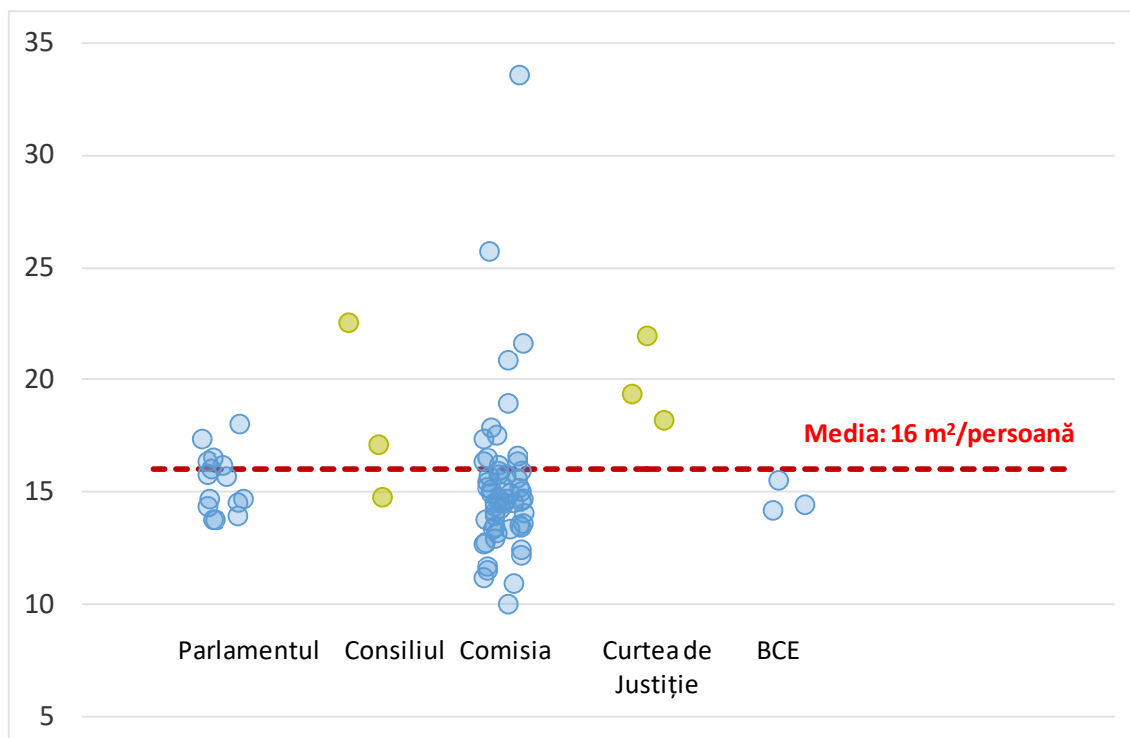
⁵⁷ Inclusiv datele obținute de la Curtea de Conturi Europeană, SEAE, comitete și BEI.

Figura 9 – Suprafața medie de birouri, pe persoană, în funcție de instituție



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de instituții.

Figura 10 – Suprafața de birouri, pe persoană, în funcție de clădire



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de instituții.

74 După finalizarea clădirii Europa, aproximativ 9 % din suprafața netă de birouri a Consiliului era disponibilă. La momentul auditului, acest spațiu era utilizat pentru

situații temporare (de exemplu, evacuarea clădirii Europa, desfășurarea unui summit în cadrul Reuniunii Asia–Europa, renovări). Acest lucru are o incidență asupra suprafeței nete de birouri pe persoană, atât în cazul Consiliului, cât și al clădirii Europa în sine.

75 Cele trei puncte referitoare la Curtea de Justiție din *figura 10* reprezintă două complexe de clădiri⁵⁸ și clădirea T. În prezent, Curtea de Justiție are o suprafață neocupată de birouri de 2 962 m² în clădirea T, reprezentând aproximativ 19 % din suprafața netă de birouri a clădirii și 6 % din suprafața netă totală de birouri. Spațiul suplimentar a fost subînchiriat în trecut altor instituții, iar în prezent este gol. Deși clădirea depășește nevoile actuale ale Curții de Justiție, aceasta a decis să continue să o închirieze din mai multe motive. În primul rând, Curtea de Justiție închiriază clădirea de la stat la o rată preferențială (sub nivelurile pieței). În al doilea rând, clădirea putea fi închiriată numai în totalitatea sa și, în al treilea rând, Curtea de Justiție are cerințe importante în materie de securitate și de confidențialitate, care limitează opțiunile de subînchiriere a spațiului suplimentar. În fine, Curtea de Justiție va pune capăt contractului de închiriere după finalizarea celui de al treilea turn, programată pentru vara anului 2019. Dacă din suprafața de birouri se deduce acest spațiu, valoarea medie pe persoană a suprafeței de birouri este de 19 m² pentru Curtea de Justiție și de 18 m² pentru clădirea T.

76 Suprafața de birouri mai mică decât media în cazul BCE poate fi explicată prin proporția semnificativă a birourilor comune, a birourilor rezervate echipelor și a zonelor destinate echipelor din spațiul total pentru birouri. În cazul Comisiei, situația poate fi explicată prin marja de spațiu foarte redusă de care dispune aceasta în comparație cu alte instituții.

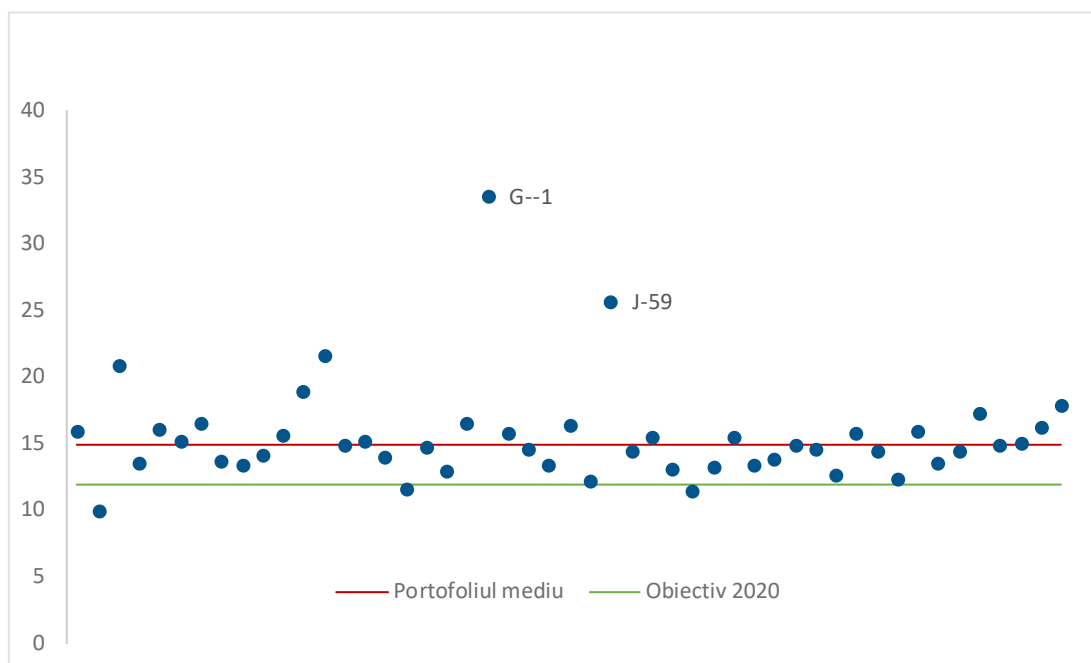
77 Și BCE și BEI monitorizează densitatea pe baza stațiilor de lucru instalate. Această proporție nu ia în considerare gradul de ocupare reală și este de 12 m² pe stație de lucru pentru ambele instituții⁵⁹.

⁵⁸ Complexul Palatului (Inelul, Turnul A, Turnul B, Galeria) și anexele (Erasmus, Thomas More, Anexa C).

⁵⁹ În cazul BCE, diferența dintre indicatorul bazat pe stațiile de lucru instalate (12 m² pe persoană) și cel bazat pe stațiile de lucru ocupate (16 m² pe persoană) se explică prin marja de spațiu care reprezenta, la sfârșitul anului 2016, 18 % din stațiile de lucru instalate.

78 Obiectivul Comisiei pentru portofoliul de la Bruxelles este de 12 m² pe stație de lucru până în 2020⁶⁰ și, conform propriilor calcule, valoarea înregistrată în prezent este de 14,5 m² pe persoană. La momentul auditului Curții, doar cinci clădiri din Bruxelles aveau o densitate mai mică sau aproape de 12 m² pe persoană⁶¹. Aceste clădiri reprezintă 9 % din suprafața totală de birouri a clădirilor incluse în analiza Curții (a se vedea **figura 11**).

Figura 11 – Suprafața de birouri, pe persoană, în clădirile Comisiei din Bruxelles



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de Comisie.

79 Obiectivul Comisiei pentru marja de spațiu în clădirile din Bruxelles este de 15 000 m², ceea ce reprezintă aproximativ 2 % din portofoliul său imobiliar. În decembrie 2017, Comisia avea la dispoziție o marjă de spațiu care corespundea unui număr de 895 de stații de lucru libere, repartizate în nouă clădiri. Acest lucru explică de ce valoarea medie pe persoană a suprafeței de birouri este relativ ridicată pentru anumite clădiri (de exemplu clădirea G-1). Una dintre clădiri (J-59) era în momentul analizei Curții într-o perioadă de tranziție (mai precis, era neocupată între mutări), dar în prezent este ocupată de agenția executivă EACEA.

⁶⁰ Planul anual de gestiune al OIB pe 2017. OIB nu specifică dacă obiectivul include birourile vacante și marja de spațiu.

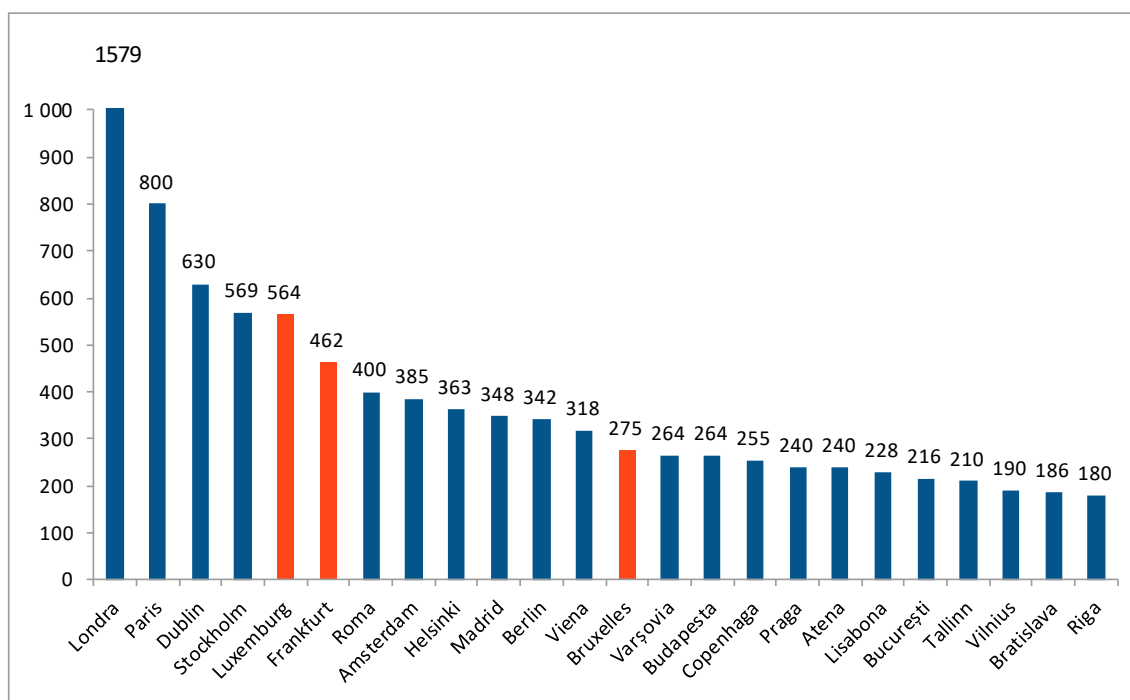
⁶¹ B-28, CSM1, L-15, J-54, MO-59.

Chiriile negociate sunt, în general, sub nivelurile pieței, însă chiriile calculate pe persoană variază semnificativ între clădiri

Chiria în comparație cu prețul pieței

80 **Figura 12** de mai jos prezintă cele mai ridicate chirii de pe piață practicate în 23 de capitale din UE și în orașul Frankfurt. Bruxelles-ul se situează la mijlocul clasamentului. Luxemburg este al cincilea cel mai scump oraș, urmat de Frankfurt. În diferitele orașe, chiriile cele mai ridicate variază în funcție de locație. De exemplu, în Luxemburg, chiria cea mai ridicată, și anume de 564 de euro/m²/an, se aplică zonei cele mai scumpe – centrul orașului. Clădirile instituțiilor se află însă în majoritatea lor în Kirchberg și în zona Cloche d'Or, unde nivelul cel mai ridicat al chiriei este de 408 euro/m²/an și, respectiv, de 354 de euro/m²/an⁶².

Figura 12 – Nivelul cel mai ridicat al chiriei pentru clădirile de birouri în 23 de capitale din UE și în orașul Frankfurt (trimestrul 4 al anului 2016)



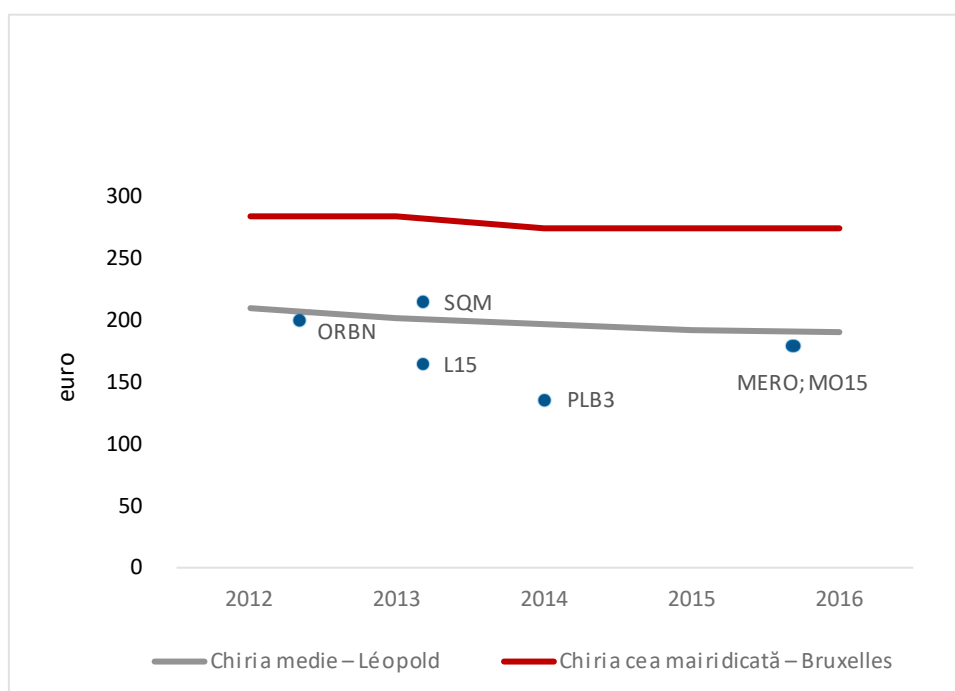
Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza raportului elaborat de BNP Paribas Real Estate cu privire la piața europeană a spațiilor de birouri (ediția 2017), raport care reflectă prețurile pentru trimestrul 4 din 2016.

81 Pentru un eșantion de nouă contracte de închiriere recente, Curtea a comparat chiria negociată cu condițiile pieței (pentru mai multe detalii privind metodologia Curții

⁶² **Sursa:** Raport elaborat de JLL privind piața spațiilor pentru birouri pentru trimestrul 4 din 2016.

și sursa datelor, a se vedea anexa I). Cinci dintre cele șase clădiri din Bruxelles au fost închiriate de către Comisie⁶³, iar cealaltă de către Parlament⁶⁴. Majoritatea contractelor au fost semnate pentru o perioadă de 15 ani. Curtea a constatat că chiria negociată de către instituții era în mod constant sub nivelul chiriilor celor mai ridicate din Bruxelles și sub sau aproape de media pieței din cartierul Léopold, unde sunt amplasate clădirile (a se vedea figura 13 de mai jos). Valorile chiriilor negociate de Comisie pentru cele trei clădiri din Luxemburg⁶⁵ se situau sub nivelul cel mai ridicat de pe piață și sub nivelul chiriei medii.

Figura 13 – Valoarea chiriei în comparație cu prețul cel mai ridicat și cu prețul mediu de pe piață în Bruxelles



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza rapoartelor de piață disponibile publicului și a datelor furnizate de instituții.

82 Unii proprietari de clădiri au oferit stimulente instituțiilor europene. În șase dintre cele nouă contracte examinate, proprietarii au oferit instituțiilor perioade fără chirie, în timp ce în patru cazuri, costurile de reamenajare au fost parțial suportate de proprietari.

⁶³ MERO, MO15, PLB3, L15, ORBN.

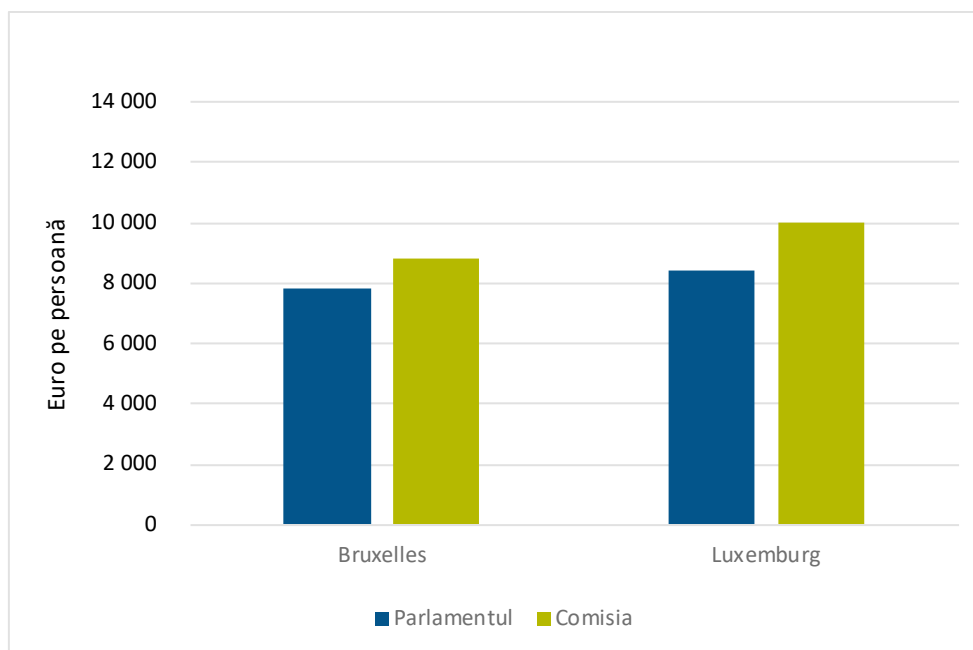
⁶⁴ SQM.

⁶⁵ ARIA, LACC, Drosbach D.

Chiria pe persoană

83 *Figura 14* de mai jos compară valoarea medie anuală ponderată a chiriei pe persoană din cele două locații principale, Bruxelles și Luxemburg (pentru detalii privind metodologia Curții, a se vedea *anexa I*)⁶⁶.

Figura 14 – Chiria medie anuală pe persoană



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de instituții.

84 Parlamentul închiriază două clădiri de birouri în Bruxelles și patru în Luxemburg. Comisia închiriază 26 de clădiri de birouri⁶⁷ în Bruxelles și opt în Luxemburg. Curtea de Justiție închiriază o clădire în Luxemburg. Majoritatea clădirilor din Bruxelles sunt închiriate sub forma unor contracte de uzufruct, care oferă beneficii fiscale suplimentare în comparație cu contractele de închiriere normale (a se vedea *anexa I și punctele 12 și 13*). În Luxemburg, majoritatea contractelor încheiate de instituții sunt contracte de închiriere normale.

85 Chiria medie anuală pe persoană este în general mai ridicată în Luxemburg decât în Bruxelles. Acest lucru se explică prin diferențele care există între prețul de piață al chiriei din cele două orașe, așa cum se arată în *figura 12*. Chiria medie mai mică pe persoană în cazul Parlamentului în Luxemburg se explică prin faptul că această instituție închiriază trei dintre cele patru clădiri ale sale de la autoritățile naționale și

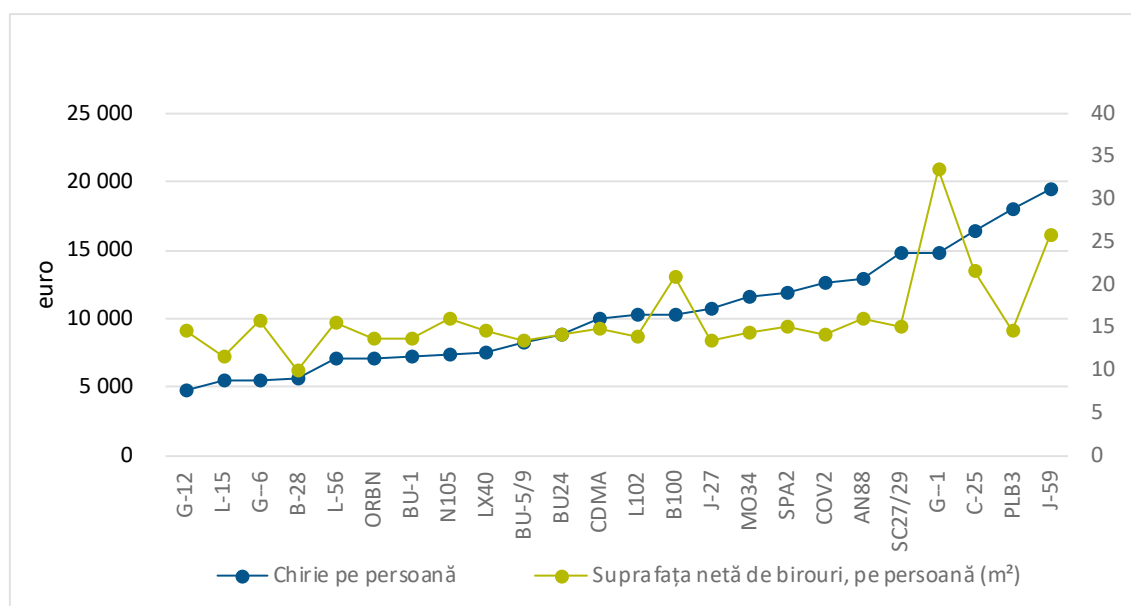
⁶⁶ Consiliul nu închiriază clădiri de birouri.

⁶⁷ Clădiri în care spațiul de birouri reprezintă peste 20 %.

beneficiază de condiții preferențiale până la construirea noii clădiri KAD II. În cazul Curții de Justiție, chiria medie anuală pe persoană este relativ ridicată (12 500 de euro pe persoană) și nu este inclusă în **figura 14** deoarece se bazează pe o singură clădire (clădirea T), din care o parte semnificativă este în prezent neocupată. Curtea de Justiție va pune capăt contractului de închiriere a acestei clădiri în 2019 (a se vedea **punctul 75**).

86 Curtea a constatat că chiria anuală pe persoană variază semnificativ între clădiri. De exemplu, în Bruxelles, în cazul Comisiei, aceasta variază între 4 800 de euro și 19 500 de euro, în timp ce în Luxemburg variază între 9 400 de euro și 14 500 de euro. După cum arată **figura 15** de mai jos, chiria anuală pe persoană pentru clădirile Comisiei din Bruxelles este corelată într-o oarecare măsură cu suprafața de birouri calculată pe persoană.

Figura 15 – Chiria medie anuală pe persoană și suprafața de birouri pe persoană



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de instituții.

Costul construcției și al achiziției depinde de tipul clădirii

87 Curtea a calculat prețul pe metru pătrat al suprafeței totale a două mari proiecte de construcție recent finalizate, și anume clădirea Europa a Consiliului din Bruxelles și clădirea principală a BCE din Frankfurt. Ambele proiecte de construcție au inclus renovarea clădirilor istorice existente protejate și au trebuit să respecte standarde tehnice și de securitate ridicate. Ambele sunt clădiri emblematice care creează un nou punct de reper în oraș și ambele au o utilizare mixtă. În timp ce principalele funcții ale

clădirii Europa sunt găzduirea summiturilor UE și oferirea de spațiu pentru delegațiile naționale și pentru președintele Consiliului European, clădirea principală a BCE are o utilizare mixtă, cu o proporție mai mare de spații pentru birouri. Clădirea Consiliului a fost construită de stat, în timp ce BCE a derulat proiectul la nivel intern, cu sprijinul unui director de proiect extern.

88 Pentru clădirea principală a BCE, costul pe metru pătrat este de 4 600 de euro, iar pentru clădirea Europa, acesta este de 4 000 de euro. Aceste cifre nu iau în considerare costul terenului. Consiliul a achiziționat terenul pentru clădirea Europa la prețul simbolic de 1 euro, în timp ce BCE a cumpărat terenul la prețul pieței.

89 În 2016, Parlamentul a achiziționat o clădire de birouri standard (clădirea Martens din Bruxelles) la un cost de 2 700 de euro⁶⁸ pe metru pătrat. Parlamentul ocupă clădirea din 2018, în urma amenajării acesteia.

⁶⁸ Include costul lucrărilor de construcție și amenajare; exclude prețul terenului.

Concluzii și recomandări

90 În ansamblu, Curtea a constatat că instituțiile își gestionează eficient cheltuielile cu spațiile de birouri. Cu toate acestea, strategiile imobiliare nu sunt întotdeauna formalizate, iar planificarea aferentă nu este optimă. În plus, mecanismele de finanțare a proiectelor mari de construcții pe care Curtea le-a analizat erau adesea complexe, lucru care a afectat în unele cazuri transparența bugetară. Cele mai multe dintre aceste proiecte au fost afectate de întârzieri și, în unele cazuri, au cunoscut costuri suplimentare considerabile. În cazul majorității instituțiilor, monitorizarea și raportarea cu privire la portofoliul imobiliar nu sunt adecvate.

91 Instituțiile și-au prezentat strategiile imobiliare în diverse documente. Unele dintre acestea erau învechite sau nu erau încă aprobate oficial. Curtea a identificat o bună practică în cadrul Comisiei, care completează strategia sa imobiliară cu o actualizare periodică a evoluției nevoilor în raport cu spațiile de birouri disponibile. Instituțiile nu iau în considerare scenarii diferite în planificarea cerințelor lor în materie imobiliară (a se vedea **punctele 10-13**).

92 Deși instituțiile din aceeași locație nu au în mod oficial o strategie imobiliară comună, ele aplică principii de luare a deciziilor similare. Instituțiile își bazează strategiile imobiliare pe mandatul și pe structura lor organizatorică. Din motive practice și economice, acestea urmăresc să își concentreze clădirile într-una sau în câteva zone, preferă să gestioneze un număr mai mic de clădiri mari și să dețină clădirile mai degrabă decât să le închirieze (a se vedea **punctele 14-19**).

93 Instituțiile din aceeași locație au stabilit grupuri de lucru interinstituționale în cadrul cărora discută chestiuni imobiliare strategice. O astfel de cooperare a permis instituțiilor să își împartă clădirile cu alte instituții, să preia anumite clădiri sau să le subînchirieze. Această abordare a condus la organizarea mai multor proceduri interinstituționale de licitație pentru furnizarea de bunuri și servicii legate de exploatarea portofoliilor imobiliare (a se vedea **punctele 20-22**).

Recomandarea 1 – Instituțiile⁶⁹ ar trebui să își actualizeze și să își oficializeze strategiile imobiliare și să actualizeze în mod regulat documentele de planificare

Instituțiile ar trebui să își definească principiile majore de luare a deciziilor în cadrul unor strategii imobiliare, care ar trebui să fie aprobate de conducere și să reflecte cele mai recente evoluții în ceea ce privește mandatul, politicile și obiectivele instituțiilor.

Instituțiile ar trebui să își completeze strategiile imobiliare cu o planificare pe termen mediu, care ar trebui:

- să fie actualizată în mod regulat pe baza evoluției nevoilor și a spațiilor de birouri disponibile; și
- să includă analiza diferitor opțiuni de dezvoltare („elaborarea de scenarii”).

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: până la sfârșitul anului 2020.

94 Instituțiile au început să introducă noi moduri de lucru (NWoW – *New Ways of Working*). Unele aspecte, cum ar fi munca de la distanță și, în anumite ocazii, spațiile de lucru colaborative, au fost deja implementate. La data auditului nu erau însă disponibile rezultate obținute în urma sondajelor și a evaluărilor proiectelor implementate (a se vedea **punctele 23-27**).

Recomandarea 2 – Instituțiile ar trebui să evalueze proiectele legate de noile moduri de lucru

Instituțiile ar trebui (i) să evalueze rezultatele proiectelor legate de NWoW care au fost deja implementate și (ii) să integreze rezultatele acestora în reflecția strategică privind elaborarea strategiilor lor imobiliare și a politicilor în materie de resurse umane.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: (i) până la sfârșitul anului 2019 și (ii) până la sfârșitul anului 2020.

95 Țările-gazdă au oferit instituțiilor condiții preferențiale pentru achiziționarea sau închirierea de spații pentru birouri. De asemenea, acestea sprijină instituțiile în proiectele lor majore de construcție (a se vedea **punctele 31-35**).

⁶⁹ Parlamentul, Consiliul, Comisia, Curtea de Justiție și BCE.

96 În ansamblu, deciziile privind obținerea spațiilor de birouri au fost bine fundamentate (a se vedea **punctele 36 și 37**).

97 Pentru finanțarea proiectelor mari de construcție examinate de Curte, instituțiile au utilizat mecanisme complexe. În consecință, acestea nu dețin în mod direct controlul asupra aspectelor financiare ale proiectelor. Utilizarea creditelor neutilizate din alte linii bugetare pentru a face plăți anticipate este o practică obișnuită în finanțarea proiectelor de construcție, însă afectează transparența bugetară (a se vedea **punctele 38-42**).

Recomandarea 3 – Instituțiile ar trebui să sporească transparența bugetară în cadrul mecanismelor de finanțare pentru proiectele de construcție

Pentru finanțarea proiectelor de construcție, instituțiile ar trebui să vizeze mai multă transparență bugetară și mai puțină complexitate. Acest lucru ar putea fi realizat, de exemplu, prin raportarea corespunzătoare a plăților în avans aferente proiectelor de construcții în liniile bugetare corespunzătoare în cadrul procedurii bugetare.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: pentru proiectele care încep după sfârșitul anului 2019.

98 Instituțiile au diferite modalități de a gestiona proiectele lor majore de construcție. Unele instituții au delegat construcția către stat, în timp ce altele au decis să gestioneze proiectul la nivel intern, dar cu sprijin extern. Majoritatea proiectelor recente de construcție analizate de Curte au fost afectate de întârzieri, cauzate în cea mai mare parte de circumstanțe neprevăzute, care au dus la modificări ale proiectului. Au existat și alte elemente care au contribuit la întârzieri: de exemplu, în cazul proiectului de construcție a clădirii Europa a Consiliului, acestea au fost reprezentate de deficiențe în gestionarea operațională și administrativă a proiectului de către autoritățile naționale. La începutul proiectului KAD II, Parlamentul nu dispunea de resursele și de know-how-ul intern necesar pentru a gestiona astfel de proiecte. În cazul a două proiecte, întârzierile au condus la costuri suplimentare (a se vedea **punctele 44-54**).

Recomandarea 4 – Instituțiile ar trebui să instituie proceduri de gestionare adecvate pentru proiectele mari de construcție și de renovare

Instituțiile ar trebui să instituie proceduri de gestionare adecvate pentru proiectele mari de construcție și de renovare, care să fie bazate pe evaluări ale riscurilor: aceasta ar permite o monitorizare administrativă și operațională suficientă a proiectului și ar asigura reducerea la minimum a costurilor financiare legate de întârzieri.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: până la sfârșitul anului 2019.

99 Instituțiile monitorizează fiecare aspect al portofoliului imobiliar, cum ar fi gestionarea facilităților, alocarea spațiului, consumul de energie, aspectele financiare, juridice și contabile, utilizând o varietate de sisteme și instrumente IT, dar nu monitorizează în mod regulat indicatori pentru a evalua eficiența portofoliului lor imobiliar în scopuri de gestiune. Curtea a identificat în cadrul BCE o bună practică în materie de monitorizare și de raportare (a se vedea **punctele 56-62**).

100 Deși instituțiile care au clădiri în Bruxelles și în Luxemburg au adoptat Codul de măsurare interinstituțional comun, colectarea datelor pentru compararea la nivel instituțional este dificilă din cauza diferențelor dintre categoriile detaliate de suprafețe care au fost adoptate de fiecare instituție în parte. Diferențele dintre sistemele IT utilizate de instituții și de cele două oficii ale Comisiei (OIB și OIL) pentru gestionarea spațiului afectează, de asemenea, comparabilitatea datelor. Raportarea anuală către autoritățile bugetare în materie imobiliară nu permite realizarea de comparații, în special din cauză că instituțiile folosesc categorii diferite de spații (a se vedea **punctele 63-69**).

101 Indicatorii de suprafață pe care Curtea i-a calculat arată că utilizarea spațiului de birouri este comparabilă între instituții (a se vedea **punctele 72-79**). Curtea a constatat că chiriile negociate de instituții erau, în general, sub nivelul pieței (a se vedea **punctele 80-82**). De asemenea, Curtea a constatat că chiriile anuale pe persoană variază semnificativ în funcție de clădire (a se vedea **punctele 83-86**). În cazul a două clădiri emblematic recent construite, costul total pe metru pătrat este mai mare decât costul unei clădiri de birouri standard (a se vedea **punctele 87-89**).

Recomandarea 5 – Instituțiile ar trebui să îmbunătățească coerența datelor și monitorizarea portofoliului lor imobiliar

Instituțiile ar trebui:

- (a) să elaboreze indicatori de monitorizare a eficienței portofoliului lor imobiliar în scopul gestiunii interne și să utilizeze în acest sens potențialul instrumentelor lor IT;
- (b) să adopte o metodologie comună pentru calcularea și prezentarea indicatorilor de suprafață și de cost și să partajeze periodic aceste date în cadrul forurilor interinstituționale;
- (c) să convină asupra unei metodologii comune și a unei prezentări comune a datelor în rapoartele anuale către autoritățile bugetare, pentru a asigura comparabilitatea informațiilor.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: până la sfârșitul anului 2020.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera V, condusă de domnul Lazaros S. LAZAROU, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 5 decembrie 2016.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner LEHNE
Președinte

Anexe

Anexa I – Metodologia de calcul pentru indicatorii de suprafață și de cost

01 În chestionarul său, Curtea a solicitat instituțiilor să îi furnizeze date privind suprafața și costurile care să illustreze situația de la sfârșitul anului 2016. Curtea și-a bazat calculele pe datele furnizate.

Indicatori de suprafață

02 Datele privind suprafața furnizate de instituții nu erau direct comparabile, în principal din cauza discrepanțelor în interpretarea terminologiei (suprafața netă de birouri, suprafața brută de birouri). Prin urmare, Curtea a stabilit propriile sale definiții, care sunt apropiate de cele utilizate de majoritatea instituțiilor. Curtea a solicitat date suplimentare acolo unde a fost necesar și a ajustat în consecință datele originale. Deoarece nicio instituție, cu excepția BCE, nu păstrează date istorice detaliate privind suprafața, Curtea nu a putut analiza modificările în timp ale portofoliului imobiliar. Din același motiv, datele suplimentare solicitate nu erau disponibile la sfârșitul anului 2016, ci se referă la data extragerii din sisteme în 2017. Întrucât diferitele subcategorii de spații nu au evoluat în mod semnificativ în timp în ceea ce privește dimensiunea, Curtea consideră că aceste date sunt suficiente pentru analiza sa.

03 În scopul analizei sale, Curtea a stabilit că **suprafața de birouri** include birourile individuale și pe cele comune, precum și spațiile colaborative. Birourile utilizate în alte scopuri, cum ar fi pentru reuniuni sau depozitare, sunt excluse. Birourile neocupate și birourile păstrate ca marjă de spațiu sunt incluse în suprafața de birouri¹.

04 Numărul de angajați se referă la personalul care utilizează spațiul de birouri, inclusiv la consultanții externi care lucrează la fața locului.

¹ Marja de spațiu reprezintă spațiul lăsat deoparte pentru a permite un anumit grad de flexibilitate. Acesta este folosit în caz de mutări, renovări, creșteri minore neprevăzute ale efectivului de personal etc.

05 Curtea a reținut pentru analiza sa numai clădirile cu cel puțin 20 % spațiu pentru birouri și a exclus clădirile care nu sunt clădiri tipice de birouri, cum ar fi depozitele, centrele de formare și structurile de îngrijire a copiilor. De asemenea, Curtea a exclus clădirile neocupate din analiza raporturilor de eficiență a suprafețelor. În cazul Comisiei, Curtea a exclus spațiul pentru birouri ocupat de agențiile executive și de alte organisme (de exemplu, SEAE, EACEA).

06 În cazul Parlamentului, Curtea a exclus din analiza sa clădirile din Strasbourg, deoarece acestea nu sunt ocupate în mod permanent și majoritatea angajaților repartizați în aceste clădiri au un alt birou în unul din celelalte sedii ale Parlamentului².

07 Curtea a calculat indicatorii împărțind suprafața de birouri la numărul de angajați care lucrează în clădire. Ratele **medii ponderate** au fost calculate împărțind suprafața totală³ de birouri la numărul total de angajați care lucrează în clădiri.

Indicatori de cost

Comparația cu valoarea de piață a chiriei

08 Curtea și-a bazat analiza pe rapoartele de piață disponibile publicului, elaborate de către agenții imobiliare [de exemplu, Jones Lang LaSalle (JLL) și BNP Paribas Real Estate]. Rapoartele de piață conțin, în cea mai mare parte, analize ale nivelurilor celor mai ridicate ale chiriilor. JLL definește⁴ **nivelul cel mai ridicat al chiriei pentru birouri** ca fiind:

- nivelul cel mai ridicat al chiriei de pe piață care poate fi anticipat pentru o unitate virtuală de birouri de cea mai înaltă calitate și cu cele mai bune specificații, în cea mai bună locație de pe piață, la data studiului (în mod normal, la sfârșitul fiecărui trimestru).

² În iulie 2014, Curtea a elaborat o analiză a economiilor care ar putea fi obținute la bugetul UE în cazul în care Parlamentul European și-ar centraliza activitățile la Bruxelles (www.eca.europa.eu).

³ Fie suprafața totală pentru toate clădirile din portofoliul unei singure instituții, fie suprafața pentru toate instituțiile combinate.

⁴ Sursa: raportul elaborat de JLL privind piața spațiilor pentru birouri, Luxemburg, trimestrul 4 al anului 2015.

09 Pentru a ține seama de faptul că clădirile închiriate de instituții nu sunt întotdeauna la cele mai înalte standarde, Curtea a extins analiza prin compararea chiriei cu chiria medie anuală pentru birouri aplicabilă locației respective. În cazul Luxemburgului, deoarece nu existau informații disponibile pentru anii relevanți pentru analiza sa, Curtea a folosit o estimare. Potrivit JLL⁵, **chiria medie ponderată** reprezintă:

- o valoarea medie a tuturor chiriilor nominale cunoscute⁶ care fac obiectul tranzacțiilor de închiriere încheiate pe o piață în perioada de desfășurare a studiului, ponderată cu suprafața desfășurată. Aceasta exclude orice tranzacții nereprezentative.

10 Chiria inclusă în rapoartele de piață se bazează pe „chiria nominală”. Această chirie nu ia în considerare stimulentele oferite de proprietar, cum ar fi o perioadă fără chirie sau contribuția proprietarului la costurile suplimentare (de exemplu, lucrări de reamenajare sau îmbunătățiri tehnice suplimentare legate de securitate). Prin urmare, pentru a utiliza o bază comparabilă pe cât posibil, Curtea a comparat chiriile de pe piață raportate pentru perioada de semnare a contractului cu chiria prevăzută în contract pentru spațiul de birouri. Trebuie remarcat faptul că majoritatea contractelor de închiriere semnate de instituții includ prevederi privind indexarea, care reprezintă o practică normală de piață.

11 Pentru clădirile închiriate, instituțiile folosesc diferite regimuri juridice:

- închiriere standard;
- uzufruct⁷;

⁵ Sursa: Raport elaborat de JLL privind piața spațiilor pentru birouri, Luxemburg, trimestrul 4 din 2015.

⁶ Chiria pentru spațiul de birouri prevăzută în contract.

⁷ Uzufruct: dreptul de folosință a unei clădiri. Utilizatorul (uzufructuarul) are mai multe drepturi decât în cazul unui contract de închiriere, dar și mai multe obligații în ceea ce privește lucrările de reparații. Majoritatea taxelor intră în responsabilitatea utilizatorului, nu a proprietarului. Plata pentru uzufruct (redevența) este, în general, mai mică decât costul de închiriere a aceleiași clădiri.

— închiriere pe termen lung („emfiteoză”⁸) fără opțiune de cumpărare.

12 Partea care utilizează o clădire în conformitate cu un contract de uzufruct sau de emfiteoză este obligată să plătească taxele, cum ar fi taxa de înregistrare, TVA, impozitul pe proprietate și alte taxe regionale legate de proprietate. În schimb, în cadrul unui contract de închiriere, locatorul (proprietarul) este cel obligat să plătească taxele respective și să transfere costurile suportate asupra locatarului.

13 Instituțiile UE beneficiază de scutiri în conformitate cu Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii Europene. Atunci când o instituție utilizează o clădire în conformitate cu un contract de uzufruct sau de emfiteoză, taxele nu sunt aplicabile, adică nu sunt datorate de niciuna dintre părți. Uzufructul și emfiteoza sunt aranjamente contractuale utilizate în Belgia și Luxemburg, însă nu și în Germania.

Chiria anuală pe persoană

14 În scopul comparației, Curtea nu a analizat în detaliu contractele de închiriere pentru a ține seama de diferențele de preț bazate pe categoria de spațiu⁹. Curtea și-a bazat calculele pe datele furnizate de instituții cu privire la costurile totale de închiriere pentru fiecare clădire pentru anul 2016. Prin urmare, cifrele nu reprezintă un calcul exact al chiriei plătite numai pentru spațiile de birouri. În cazul unei perioade de grație, Curtea a ajustat chiria anuală împărțind chiria totală pe întreaga durată a contractului la numărul de ani contractuali. Acest lucru a fost posibil numai pentru contractele recente, pentru care erau disponibile informații. În unele cazuri, chiria include rambursarea lucrărilor de amenajare specifice inițiale, în timp ce în alte cazuri aceste costuri sunt suportate de proprietar. Curtea a ajustat chiria adăugând costul anual al lucrărilor de amenajare în cazul în care datele erau disponibile. Pentru selectarea clădirilor incluse în analiza Curții, criteriile stabilite la **punctul 5** din prezenta anexă se aplică *mutatis mutandis*.

⁸ Emfiteoză: dreptul de utilizare a unui teren sau a unei clădiri în schimbul unei chirii pentru o perioadă determinată de timp (în conformitate cu legislația belgiană, minimum 27 de ani și maximum 99 de ani). Proprietarul nu are practic nicio obligație de a repara sau de a întreține clădirea. Acest drept poate fi completat cu o opțiune de cumpărare care, atunci când este exercitată, acordă drept de proprietate deplin.

⁹ În practică, contractele de închiriere stabilesc de obicei un preț mai mare pe metru pătrat de spațiu pentru birouri decât, de exemplu, pentru spații destinate arhivelor și alte spații auxiliare. Prețul pentru parcare este, de obicei, stabilit pentru o unitate.

Curtea a calculat rata chiriei anuale pe persoană împărțind costurile anuale de închiriere pentru anul 2016 la numărul de angajați (astfel cum este definit mai sus).

Costul construcției și al achiziției

15 În analiza sa referitoare la clădirile nou construite și achiziționate, Curtea a ținut cont de informațiile pe care le-a avut la dispoziție cu privire la toate costurile legate de achiziționarea clădirii, cum ar fi costurile de construcție, remunerarea arhitecților și a dezvoltatorilor și costurile de finanțare. Trebuie remarcat faptul că, pentru unele clădiri, terenul a fost achiziționat de la țara-gazdă la prețul simbolic de 1 euro sau gratuit, astfel încât Curtea a exclus prețul terenului din analiza sa. Curtea a împărțit costurile la suprafața brută totală (deasupra și sub nivelul solului).

Anexa II – Lista clădirilor menționate în raport

Acronim	Nume	Instituție	Oraș	Adresă
AN	Inelul	Curtea de Justiție	Luxemburg	Rue Charles Léon Hammes
AN88		Comisia	Bruxelles	Rue d'Arlon 88 (SCAN)
ARIA	Ariane	Comisia	Luxemburg	400, route d'Esch
B100		Comisia	Bruxelles	Rue Belliard 100
B-28		Comisia	Bruxelles	Rue Belliard 28
BU-1		Comisia	Bruxelles	Avenue de Beaulieu 1
BU24		Comisia	Bruxelles	Avenue de Beaulieu 24
BU-5/9		Comisia	Bruxelles	Avenue de Beaulieu 5/9
BUILD_C	Clădirea C (anexa C)	Curtea de Justiție	Luxemburg	Boulevard Konrad Adenauer
BUILD_T	Clădirea T	Curtea de Justiție	Luxemburg	90, boulevard Konrad Adenauer
C-25		Comisia	Bruxelles	Avenue de Cortenbergh 25
CDMA		Comisia	Bruxelles	Rue du Champ de Mars 21
CJ_PALAIS	Palatul	Curtea de Justiție	Luxemburg	Rue Charles Léon Hammes
CJ_TOA	Turnul A	Curtea de Justiție	Luxemburg	Rue du Fort Niedergrünwald
CJ_TOB	Turnul B	Curtea de Justiție	Luxemburg	Rue du Fort Niedergrünwald
-	Turnul C (al treilea turn, a cincea extensie)	Curtea de Justiție	Luxemburg	În curs de construcție
COV2		Comisia	Bruxelles	Place Rogier 16
CSM1		Comisia	Bruxelles	Cours Saint-Michel 23
DRB	Drosbach	Comisia	Luxemburg	12, rue G. Kroll
EB	Cădirea Europa (Residence Palace)	Consiliul	Bruxelles	Rue de la Loi, 155
ERA	Erasmus (anexa A)	Curtea de Justiție	Luxemburg	Rue du Fort Niedergrünwald
EUFO	Euroforum	Comisia	Luxemburg	12, rue Robert Stümper
G-1		Comisia	Bruxelles	Rue de Genève 1
G-12		Comisia	Bruxelles	Rue de Genève 12
G-6		Comisia	Bruxelles	Rue de Genève 6-8
GAL	Galeria	Curtea de Justiție	Luxemburg	Rue du Fort Niedergrünwald
GEOS		Parlamentul	Luxemburg	22-24, rue Edward Steichen
J-27		Comisia	Bruxelles	Rue Joseph II 27
J-54		Comisia	Bruxelles	Rue Joseph II 54
J-59		Comisia	Bruxelles	Rue Joseph II 59
JMO	Jean Monnet	Comisia	Luxemburg	Rue Alcide De Gasperi
JMO II	Jean Monnet II	Comisia	Luxemburg	În curs de construcție
KAD	Konrad Adenauer	Parlamentul	Luxemburg	Rue Alcide De Gasperi
KAD II	Konrad Adenauer II	Parlamentul	Luxemburg	În curs de construcție
L102		Comisia	Bruxelles	Rue de la Loi, 102
L15		Comisia	Bruxelles	Rue de la Loi, 15

Acronim	Nume	Instituție	Oraș	Adresă
L-56		Comisia	Bruxelles	Rue de la Loi, 56
LACC	Laccolith	Comisia	Luxemburg	20, rue Eugène Ruppert
LX40		Comisia	Bruxelles	Rue du Luxembourg 40
MB	Clădirea principală	BCE	Frankfurt	Sonnemannstraße 20
MERO	Merode	Comisia	Bruxelles	Avenue de Tervuren 41
MO15		Comisia	Bruxelles	Rue Montoyer 15
MO34		Comisia	Bruxelles	Rue Montoyer 34
MO-59		Comisia	Bruxelles	Rue Montoyer 59
N105		Comisia	Bruxelles	Avenue des Nerviens 105
ORBN		Comisia	Bruxelles	Square Frère Orban 8
PLB3		Comisia	Bruxelles	Philippe Le Bon 3
PRE	President	BEI	Luxemburg	37B, avenue John F. Kennedy
SC27/SC29	SCAN	Comisia	Bruxelles	Rue de la Science 27/29
SPA2		Comisia	Bruxelles	Rue de Spa 2
SQM (SDME)	Square de Meeûs	Parlamentul	Bruxelles	Square de Meeûs 8
THM	Thomas More (anexa B)	Curtea de Justiție	Luxemburg	Boulevard Konrad Adenauer
WIM	Martens (Trebel)	Parlamentul	Bruxelles	Rue Belliard 80

Acronime și abrevieri

BCE: Banca Centrală Europeană

BEI: Banca Europeană de Investiții

CPQBF: Comitetul interinstituțional pentru pregătirea chestiunilor bugetare și financiare

EACEA: Agenția Executivă pentru Educație, Audiovizual și Cultură

EPSO: Oficiul European pentru Selecția Personalului

GISCO: Sistemul de informații geografice al Comisiei

MAPF: Cadrul de politică multianual (*Multiannual Policy Framework*)

MUS: Mecanismul unic de supraveghere

OIB: Oficiul pentru Infrastructură și Logistică din Bruxelles (Comisie)

OIL: Oficiul pentru Infrastructură și Logistică din Luxemburg (Comisie)

OLAF: Oficiul European de Luptă Antifraudă

SEAE: Serviciul European de Acțiune Externă

TFUE: Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene

TVA: Taxa pe valoarea adăugată

Glosar

DIN-277: standarde elaborate de Institutul German de Standardizare. Acestea definesc reguli standard pentru măsurarea suprafețelor imobilelor și pentru clasificarea suprafețelor.

Emfiteoză: dreptul de a beneficia de un teren sau de o clădire în schimbul unei chirii și pentru o perioadă de timp determinată (conform dreptului belgian, cel puțin 27 de ani și cel mult 99 de ani). Proprietarul nu are practic nicio obligație de a repara sau de a întreține clădirea. Acest drept poate fi completat cu o opțiune de achiziție care, atunci când este exercitată, acordă drept de proprietate deplin.

Impozit pe proprietate: un impozit pe proprietatea imobiliară care se plătește de către proprietarul dreptului (de exemplu, proprietarul deplin, *usufruitier*, *emphytéote*).

Indexarea chiriei: ajustarea periodică a prețului chiriei în funcție de modificarea unui indicator de preț (de exemplu, rata inflației sau indicele prețurilor de construcție).

NWoW - Noi moduri de lucru: o nouă abordare care urmărește să transforme mediul de lucru de la birou prin introducerea unor spații de lucru colaborative în combinație cu o cultură de lucru mai flexibilă.

Protocolul privind privilegiile și imunitățile Comunității Europene: o anexă la tratate care conferă UE anumite privilegii, printre care un statut de exonerare fiscală.

Raportul anual privind imobilele [în conformitate cu articolul 203 alineatul (5) din Regulamentul financiar]: raport detaliat privind politica imobiliară, pe care instituțiile îl prezintă anual autorităților bugetare.

Reamenajare: lucrări de amenajare efectuate într-o clădire terminată, pentru a o face conformă cu normele și nevoile instituțiilor.

Sistem de achiziție cu plată amânată: permite Comisiei să cumpere un imobil și să achite prețul pe parcursul mai multor ani (în general, 27 de ani). Drepturile de proprietate sunt transferate Comisiei în ziua achiziționării.

Suprafața brută: definită ca suprafața desfășurată brută în conformitate cu DIN-277 (*Brutto-Grundfläche*), cu Codul de măsurare interinstituțional adoptat de instituțiile UE în 2009 și cu Codul de măsurare al Comisiei (ambele bazate pe DIN-277). Aceasta reprezintă conturul exterior al elementelor de construcție care delimitează clădirea, inclusiv materialele de placare, măsurat la nivelul planșeelor.

Suprafața netă: suprafața totală desfășurată care este utilizabilă efectiv de către ocupantul clădirii și care exclude toate elementele de construcție.

Taxă de înregistrare: un impozit perceput pentru înregistrarea contractelor autentificate la notar în registrul proprietăților. Se aplică proprietarului dreptului (de exemplu, proprietarul deplin, *usufruitier*, *emphytéote*).

Uzufruct: dreptul de a utiliza o clădire. Utilizatorul are mai multe drepturi decât în cazul unui contract de închiriere, dar și mai multe obligații în cazul lucrărilor de reparație. Majoritatea impozitelor se află în sarcina utilizatorului și nu a proprietarului. Plata uzufructului implică, în general, o sumă mai mică decât în cazul închirierii aceleiași clădiri.

Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii specifice ale bugetului UE. Curtea selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile existente la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, schimbările preconizate și interesul existent în mediul politic și în rândul publicului larg.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit V – Finanțarea și administrarea Uniunii, condusă de domnul Lazaros S. Lazarou, membru al Curții de Conturi Europene. Auditul a fost condus de domnul Jan Gregor, membru al Curții de Conturi Europene, care a beneficiat de sprijinul unei echipe formate din: Werner Vlasselaer, șef de cabinet, Bernard Moya, atașat în cadrul cabinetului; Bertrand Albugues, manager principal; Jana Janečková, coordonatoare; Luis Rosa, fost coordonator, Cristina Jianu, Wiktor Szymczak și Andreas Duerrwanger, auditori.



De la stânga la dreapta: Werner Vlasselaer, Bernard Moya, Andreas Duerrwanger, Jana Janečková, Jan Gregor, Wiktor Szymczak.

Răspunsurile Parlamentului European

REZUMAT

III. Parlamentul salută activitatea de analiză efectuată de Curtea de Conturi, care arată că, în ansamblu, instituțiile își gestionează în mod eficient imobilele. În ceea ce privește cealaltă parte a observațiilor, facem trimitere la răspunsurile noastre la punctele IV, V și VI ale rezumatului.

VI. În martie 2010, Biroul Parlamentului a aprobat prima sa „Strategie imobiliară pe termen mediu și lung”, care prezintă o planificare multianuală a politicilor și nevoilor sale imobiliare viitoare pentru următorii ani. Deciziile luate treptat de către Birou în ultimii ani au asigurat consolidarea cu succes a portofoliului imobiliar al Parlamentului și realizarea obiectivelor strategiei, în special în ceea ce privește necesarul de birouri. Strategia imobiliară după 2019, aprobată de Birou în aprilie 2018, reprezintă continuarea acestei planificări strategice, concentrându-se asupra nevoilor care nu au fost abordate în mod satisfăcător, cum ar fi spații de reuniuni flexibile pentru triloguri, apropierea Parlamentului de cetățeni (Europa Experience) și întărirea securității. Această strategie a fost rezultatul unei analize aprofundate privind nevoile, ținând seama de constrângerile bugetare.

În ceea ce privește proiectul „Noi modalități de lucru” (NWoW), au fost efectuate evaluări cu impact asupra proiectelor imobiliare și a strategiei imobiliare a Parlamentului. Deși proiectul în forma sa inițială a fost ulterior abandonat în 2015 (în urma unei decizii a fostului Președinte), Parlamentul pune în practică unele dintre elementele sale în două dintre clădirile sale, pe baza unui dialog cu serviciile în cauză.

V. În ceea ce privește Parlamentul, trebuie subliniat faptul că structura de finanțare aleasă pentru proiectul KAD II a oferit finanțare externă, care era necesară din motive de gestiune financiară și de flexibilitate. Până în prezent, Parlamentul a reușit să finanțeze proiectul aproape complet fără utilizarea mecanismului de împrumut. Transferurile bugetare efectuate în această privință au fost realizate complet transparent (a se vedea răspunsurile Parlamentului la punctele 42, 97 și Recomandarea 3). Până în prezent, nu au existat depășiri ale costurilor și se preconizează că proiectul se va încadra în limitele bugetului (a se vedea răspunsul Parlamentului la punctul 49).

VI. Parlamentul utilizează informațiile deduse din rapoartele personalizate de raportare a datelor pentru viitorul său plan de alocare a birourilor. Sunt deja prevăzute îmbunătățiri suplimentare, inclusiv introducerea unor instrumente informatice specifice.

Parlamentul salută inițiativa de monitorizare a eficienței portofoliului imobiliar al tuturor instituțiilor pe o bază armonizată, respectând particularitățile fiecărei instituții.

VIII. Parlamentul face trimitere la răspunsurile sale la recomandări.

OBSERVAȚII

13. Strategia imobiliară post-2019, aprobată de Biroul Parlamentului în aprilie 2018, a fost rezultatul unei analize aprofundate a nevoilor clar identificate și a discuțiilor intense care au luat în considerare toate aspectele relevante privind viitorul previzibil. Planificarea nevoilor imobiliare se bazează pe o analiză a nevoilor și ia în considerare constrângerile bugetare.

26. În primăvara anului 2018, aproximativ 1 000 de colegi din cinci direcții generale diferite s-au mutat în clădirea Martens, o clădire care beneficiază foarte mult de pe urma elementelor abordării NWoW. Reacțiile ocupanților în ceea ce privește spațiile de birouri, spațiile comune și sălile de reuniuni sunt foarte favorabile.

27. Potrivit studiilor realizate de Parlament în 2015, aplicarea deplină a NWoW în clădirile Martens și KAD ar fi contribuit la o economie de 110 milioane EUR pe o perioadă de 20 ani. Deși proiectul în forma sa inițială a fost ulterior abandonat în 2015, Parlamentul pune în practică unele dintre elementele sale în două dintre clădirile sale, pe baza unui dialog cu serviciile în cauză. Aceasta înseamnă că, în viitor, 60 % din personalul Parlamentului va beneficia de pe urma acestui fapt.

38. Având în vedere normele relevante ale Regulamentului financiar, în special principiul bugetar al anualității, mecanismele de finanțare pentru proiectele mari de construcții multianuale ale instituțiilor sunt adesea complexe. Parlamentul ar dori să sublinieze că existența unui intermediar financiar nu a afectat controlul asupra aspectelor financiare ale proiectului KAD II, întrucât aceasta autorizează toate fluxurile financiare. Ca măsură de precauție suplimentară, respectarea de către intermediarul financiar a obligațiilor sale contractuale față de Parlament face obiectul unui audit extern periodic.

39. Parlamentul ar dori să sublinieze că structura de finanțare, care a fost creată în urma unei decizii a Biroului Parlamentului și se bazează pe cele mai bune practici ale unor alte instituții, respectă pe deplin toate cerințelor juridice și de reglementare. În plus, structura de finanțare reflectă complexitatea cadrului de reglementare pentru un amplu proiect multianual de construcții, acoperind nevoile financiare potențiale prin oferirea posibilității de finanțare externă și oferind, în același timp, o flexibilitate financiară internă maximă. Dimensiunea proiectului KAD II (211 000 m²) a impus o astfel de flexibilitate pentru a putea face față vârfurilor de cost în timpul fazei de construcție.

40. Transferul bugetar mediu de credite neutilizate în acești 5 ani s-a ridicat la 2 % — 3 % din bugetul anual al Parlamentului — reprezentând un nivel normal al abaterilor între cheltuielile administrative suportate și estimări. Utilizarea acestor credite a permis Parlamentului să limiteze împrumuturile bancare indirecte la minimul contractual, în concordanță cu cerințele bunei gestiuni financiare. Având în vedere imposibilitatea de a garanta credite bugetare anuale specifice pentru a finanța proiecte multianuale de construcție de mare anvergură, Parlamentul a obținut prin intermediarul financiar, cu costuri foarte moderate, o linie de credit flexibilă care acoperea obligațiile contractuale financiare asumate de Parlament pentru a construi complexul KAD II. Un motiv important al transferurilor bugetare a fost reducerea costurilor de finanțare.

42. Transferul la sfârșitul anului de credite neutilizate pentru proiectul KAD II a reprezentat o parte limitată din bugetul anual. Aceste transferuri bugetare sunt proceduri transparente care sunt utilizate, de asemenea, de către alte instituții. Transferurile sunt propuse și aprobate în conformitate cu cadrul juridic și de reglementare aplicabil de Comisia pentru bugete a Parlamentului, care acționează în numele autorității bugetare. Acest mecanism de finanțare evită costurile de utilizare a liniei de credit. El permite, de asemenea, în combinație cu această linie de credit, o flexibilitate maximă a procesului politic de luare a deciziilor politice de către autoritatea bugetară pe parcursul perioadei de construcție. A se vedea, de asemenea, răspunsul Parlamentului la punctele 40 și 97 și la Recomandarea 3.

49. În 2009, Biroul a aprobat o serie de opțiuni suplimentare, de exemplu în domeniul performanței de mediu și al securității, care urmează să fie încorporate în proiect.

Proiectele care se derulează pe parcursul mai multor ani sunt de obicei planificate în prețuri fixe. Aplicând indexarea, bugetul actual de 432 de milioane EUR corespunde bugetului aprobat de Birou și de autoritatea bugetară în 2009. Până în prezent, nu au existat depășiri ale costurilor, iar previziunile actuale ale Parlamentului indică faptul că proiectul se încadrează în pachetul bugetar. Deoarece contractele semnate cu societățile de construcții acoperă deja aproximativ 90 % din bugetul proiectului, orice alt risc financiar este legat în principal de evenimente și riscuri neprevăzute.

50. Amânarea datei de predare (sfârșitul lui 2019 pentru amplasamentul de est și 2022 pentru amplasamentul de vest) a fost cauzată în principal de o primă procedură de ofertare eșuată pentru lucrările de construcții. Strategia economică a Parlamentului a fost de a acorda prioritate respectării bugetului proiectului, mai degrabă decât de a evita întârzierile.

Până la finalizarea noii clădiri, Parlamentul suportă cheltuieli preferențiale de închiriere de 14,4 milioane EUR pe an, plus costuri de finanțare aferente proiectului de construcție. Din punct de vedere contabil, această sumă este cu mult compensată de amânarea datei de la care începe deprecierea investiției în noua clădire (17,3 milioane EUR pe an). După mutarea în noua clădire ADENAUER, costurile de depreciere ale acestei noi clădiri sunt compensate în mare măsură de utilizarea pe termen lung a unei clădiri de ultimă generație aflată în proprietatea Parlamentului, cu costuri energetice scăzute, condiții de muncă egale pentru întreg personalul și câștiguri la nivelul eficienței (întregul personal se va afla în aceeași clădire, în loc să fie dispersat în șase locuri).

58. Parlamentul utilizează informațiile deduse din rapoartele personalizate de raportare a datelor pentru planul său de gestionare a birourilor. În viitor se va aplica așa-numita modelare informațională a clădirilor (Building Information Modelling — BIM). Acesta este un instrument informatic deja utilizat în unele state membre, care va deveni standard în sectorul european al construcțiilor în anii următori.

60. Indicatorul valorii medii a spațiului pe membru al personalului în ultimul document-cheie al Parlamentului, strategia sa imobiliară post-2019, adoptată de Biroul Parlamentului la 16 aprilie 2018. Mai concret, o actualizare importantă a strategiei imobiliare o reprezintă modul în care Parlamentul își planifică și utilizează în prezent spațiul de birouri, pe baza unei consultări a utilizatorilor participative și orientate către client cu privire la nevoile specifice ale acestora: răspunsul este o utilizare modernă a spațiului de birouri, bazată pe principiul colaborării și responsabilă din punct de vedere social. În ceea ce privește administrația, strategia actualizată trece de la un calcul bazat pe categorii al spațiului de birouri pentru fiecare direcție generală la asigurarea unei suprafețe medii pentru fiecare membru al personalului (aproximativ 10m²). Această nouă abordare permite fiecărei direcții generale să-și influențeze propriile condiții de muncă, de exemplu prin introducerea mai multor spații sociale și de concentrare a personalului sau prin alegerea unor metode de lucru bazate într-o mai mare măsură pe colaborare. Măsurarea și raportarea acestui indicator cheie vor fi efectuate în mod regulat.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

90. În 2010, Parlamentul a elaborat, pentru prima oară, o strategie multianuală în domeniul imobilelor, care a fost actualizată în mod substanțial în 2018.

A se vedea răspunsurile la punctele 40 și 42 (transparența bugetară a mecanismului de finanțare), la punctul 50 (întârzieri și costuri) și la punctele 58 și 60 (monitorizare și raportare).

Facem trimitere, de asemenea, la răspunsurile noastre la punctele IV, V și VI din rezumat.

91. În aprilie 2018, Biroul Parlamentului a aprobat noua strategie imobiliară post-2019. Biroul este informat în mod regulat cu privire la evoluția diferitelor părți ale strategiei (a se vedea, de asemenea, răspunsul la punctul 13 și recomandarea 2).

Recomandarea 1

Recomandarea este acceptată.

În 2010, Biroul Parlamentului a adoptat o strategie ambițioasă privind politica imobiliară a Parlamentului. Pe baza acestei strategii, deciziile luate treptat de către Birou au contribuit la asigurarea unei consolidări reușite a bunurilor imobile și a infrastructurilor Parlamentului și la realizarea obiectivelor stabilite inițial în cadrul strategiei. În aprilie 2018, Biroul Parlamentului a aprobat strategia imobiliară post-2019. Biroul este informat în mod regulat cu privire la evoluția diferitelor părți ale strategiei, cum a fost cazul de la prima adoptare a unei strategii imobiliare.

În plus, în conformitate cu articolul 203 alineatul (3) din Regulamentul financiar, documentul de lucru anual privind politica imobiliară a Parlamentului European pune la dispoziția autorității bugetare informații privind evoluția preconizată a programării globale a suprafeței și a amplasamentelor pentru anii următori, inclusiv o descriere a proiectelor imobiliare în faza de planificare care sunt deja identificate.

94. Facem trimitere la răspunsul la punctul 27.

Recomandarea 2

Recomandarea este acceptată.

Au fost deja efectuate unele evaluări prin proiectul NWoW. Aceste evaluări au avut un impact pozitiv asupra proiectelor imobiliare de tip Martens și KAD II și se reflectă, de asemenea, în noua strategie imobiliară post-2019 (cum ar fi un proces consultativ de alocare a spațiului de birouri, creșterea utilizării spațiului de birouri pe principiul colaborării, determinarea numărului de m²/membru al personalului).

97. În ceea ce privește proiectul KAD II, Parlamentul ar dori să sublinieze faptul că acesta controlează pe deplin aspectele financiare ale proiectului (a se vedea răspunsul la punctul 38). Complexitatea mecanismului de finanțare reflectă complexitatea și caracterul multianual al proiectului, precum și nevoile financiare aferente. De asemenea, reflectă complexitatea cadrului de reglementare al Parlamentului (a se vedea răspunsul la punctul 39). Facem

trimitere, de asemenea, la răspunsurile noastre la punctul 40 și la punctul 42 (privind transparența bugetară) și la recomandarea 3.

Recomandarea 3

Recomandarea este acceptată.

Parlamentul împărtășește pe deplin obiectivul general de transparență bugetară a mecanismelor de finanțare pentru proiectele din domeniul construcțiilor (a se vedea , de asemenea, răspunsurile la punctele 40, 42 și 97).

Pentru a crea mai multă transparență, Parlamentul va oferi o prezentare detaliată a finanțării proiectului imobiliar KAD II în raportul său anual de gestiune financiară care este prezentat Comisiei pentru bugete, Comisiei pentru control bugetar și Biroului și este publicată în Jurnalul Oficial.

Recomandarea 4

Recomandarea este acceptată.

Parlamentul a analizat diferitele învățăminte desprinse din proiectele anterioare și urmărește întotdeauna să pună la punct cele mai adecvate proceduri de gestionare pentru proiectele mari de construcție și renovare. Proiectele Martens, Havel și Casa istoriei europene au fost încheiate cu succes. Măsurile luate în contextul proiectului KAD II includ introducerea unei gestionări mai flexibile și un parteneriat consolidat cu autoritățile luxemburgheze. Acest parteneriat, resursele interne suplimentare și o structură financiară eficientă au evitat ca întârzierile proiectului să genereze costuri suplimentare (a se vedea răspunsul la punctul 50).

99. A se vedea răspunsurile la punctele 58 și 60.

Recomandarea 5

Recomandarea este acceptată.

Sunt prevăzute îmbunătățiri suplimentare, inclusiv introducerea unor instrumente informatice specifice. A fost elaborat un plan general pe 2019 pentru gestionarea birourilor.

În prezent, Parlamentul elaborează un sistem de indicatori de bază.

Parlamentul salută recomandarea de monitorizare a eficienței portofoliului imobiliar al tuturor instituțiilor pe o bază armonizată, care să țină seama de particularitățile fiecărei instituții, precum și de limitele impuse de tratate.

Răspunsurile Consiliului Uniunii Europene

Cooperarea la interinstituțională este extinsă

21. Consiliul este conștient de impactul pe care îl poate avea procedura de ofertare interinstituțională asupra participării IMM-urilor. Decizia de a propune un proiect interinstituțional sau de a se asocia cu un asemenea proiect ia în considerare astfel de implicații și, în cazul în care este posibil, Consiliul încurajează participarea IMM-urilor la procedurile de ofertare.

Mecanismele de finanțare ale proiectelor mari de construcții sunt adesea complexe, ceea ce afectează transparența bugetară

38. Ultimul proiect de construcție realizat de Consiliu a fost proiectul Clădirea Europa, care prevedea o metodă simplă de finanțare. Statul belgian urma să conducă și să plătească proiectul, iar Consiliul urma să ramburseze suma către stat, prin intermediul plăților reportate.

42. Consiliul este parțial de acord cu observația CCE; totuși, această practică a avut ca rezultat economii considerabile în termeni de dobânzi în cazul proiectului Clădirea Europa, estimate la 23 de milioane EUR (sumă rezultată din diferența dintre suma totală de plată în cazul plăților reportate și suma efectivă de plată).

Această practică este conformă cu Regulamentul financiar.

Proiectul Europa al Consiliului: cu respectarea bugetului, dar cu întâzieri

46. Consiliul a reacționat la aceste deficiențe prin constituirea unei echipe de profesioniști și manageri de proiect care au reușit să mențină riscurile, termenele limită și bugetul sub control.

Concluzii și recomandări

Recomandarea nr. 1 Consiliul acceptă recomandarea. Strategia imobiliară va fi formalizată, iar documentele de planificare vor fi actualizate în mod regulat.

Recomandarea nr. 2 Consiliul acceptă recomandarea. Aceasta va fi pusă în aplicare în cazul viitorului proiect NWOW. O fază-pilot este planificată pentru 2019 și un comitet director a fost desemnat și mandatat să evalueze costurile, riscurile și beneficiile punerii în aplicare a programului în cadrul Consiliului, precum și să formuleze recomandări adresate secretarului general privind continuarea punerii în aplicare.

Recomandarea nr. 3 Consiliul acceptă recomandarea. Mecanismul de finanțare pentru viitoarele proiecte de construcții va fi evaluat de la caz la caz. Totuși, proiectul Clădirea Europa a fost finanțat prin intermediul unui mecanism simplu în comparație cu proiectele altor instituțiilor.

Recomandarea nr. 4

Consiliul acceptă recomandarea și a luat deja măsuri pentru a formaliza o procedură de gestionare a proiectelor.

Recomandarea nr. 5

Consiliul acceptă recomandarea.

În ceea ce privește litera (a), se va efectua o evaluare pentru a identifica eventuali indicatori și modalități de punere în aplicare a acestora.

În ceea ce privește literele (b) și (c), Consiliul va participa la orice inițiativă de punere în aplicare a metodologiei comune. Consiliul este de acord să discute această chestiune în cadrul Grupului de lucru interinstituțional privind infrastructura, logistica și serviciile interne.

Răspunsurile Comisiei Europene

OBSERVAȚII

13. Comisia se adaptează anual la evoluția condițiilor legate, de exemplu, de constrângerile bugetare, de politicile de personal, precum și de alte decizii politice prin intermediul cadrului de politică multianual (MAPF).

Acest instrument ia în considerare toate deciziile și constrângerile posibile care afectează planificarea cerințelor legate de proprietate pentru o perioadă de 10 ani.

În acest context, nu este nevoie să se elaboreze scenarii diferite.

27. Comisia ar dori să sublinieze faptul că factorul principal în baza căruia Comisia analizează și decide, atunci când este cazul, să adopte noi moduri de lucru, este în primul rând crearea unui mediu de lucru optim.

Deși analize comparative externe arată că noile metode de lucru pot duce, într-o anumită măsură, la economii de costuri, acestea sunt considerate efecte secundare, iar intenția este aceea de a le reinvesti în mare măsură în bunăstarea personalului prin îmbunătățirea calității spațiilor pentru birouri și a echipamentelor IT.

Sunt în curs de desfășurare activități de explorare în acest sens și se pun în aplicare proiecte pilot.

37.

(b) În ceea ce privește opțiunile de finanțare, Comisia va trebui să împrumute fonduri de pe piață pentru a achiziționa clădirea JMO II. În acest scop, în 2012, au fost elaborate diferite scenarii bazate pe valoarea împrumutului, ratele dobânzii și durata împrumutului.

42. Comisia consideră că procedura sa bugetară este transparentă și ar dori să menționeze că:

1. principiul specificității implică faptul că pot fi utilizate creditele numai în scopul pentru care au fost prevăzute. Această cerință este îndeplinită în esență prin defalcarea bugetului pe capitole, creditele bugetare utilizate fiind, de asemenea, alocate pentru cheltuieli administrative;

2. aceste transferuri sunt autorizate în mod expres prin Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (articolul 317), în condițiile prevăzute de Regulamentul financiar. Acesta permite corelarea finală a nevoilor identificate și a excedentelor preconizate în vederea obținerii unui rezultat optim. Comisia consideră că, prin aprobarea acestor transferuri, autoritatea bugetară recunoaște avantajul financiar al plăților în avans.

53. Comisia va negocia cu autoritățile luxemburgheze modul în care vor fi împărțite costurile suplimentare ocazionate de modificările aduse calendarului proiectului în urma acordului Georgieva - Asselborn din decembrie 2015, luând în considerare rolul ambelor părți în ceea ce privește întârzierile.

54. Comisia nu este de acord cu această observație.

În opinia Comisiei, costurile de închiriere ca urmare a mutării din clădirea JMO în clădirile de înlocuire (T2, Ariane și Laccolith) nu depind de modificările survenite în calendarul construcției JMO II, deoarece mutarea s-a efectuat din cauza azbestului din clădirea JMO.

În cazul în care Comisia ar fi putut rămâne în clădirea JMO, ar fi continuat să o închirieze de la autoritățile luxemburgheze pentru o sumă foarte mică (1 EUR), astfel încât costurile de închiriere ar fi scăzut cu 90 de milioane EUR.

69. Comisia ar dori să sublinieze faptul că, din punct de vedere imobiliar, dimensiunea, nevoile și localizarea diferite ale fiecărei instituții generează caracteristici specifice care pot avea o influență importantă asupra comparabilității rezultatelor.

86. Comisia ar dori să clarifice faptul că diferența raportată în ceea ce privește chiria pe persoană este cauzată de mai mulți factori, cum ar fi metoda de evaluare a clădirilor achiziționate, costul potențial al lucrărilor de amenajare, luarea în considerare a spațiilor tampon etc.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Recomandarea 1 - Instituțiile¹ ar trebui să își actualizeze și să își oficializeze strategiile imobiliare și să actualizeze în mod regulat documentele de planificare

Comisia acceptă parțial recomandarea.

În ceea ce privește strategia imobiliară, principalele principii ale politicii imobiliare a Comisiei, astfel cum sunt menționate în Comunicarea COM(2007)501, încă sunt, în cea mai mare măsură, actuale. Această politică ar putea fi revizuită în funcție de evoluțiile legate de punerea în aplicare a NWoW și de rezultatul negocierilor privind CFM pentru perioada 2021-2027.

În ceea ce privește documentele de planificare, Comisia consideră că aceste documente (MAPF-urile și documentul de lucru privind clădirile care însoțește proiectul de buget) sunt deja actualizate anual. Prin urmare, Comisia nu este vizată de această parte a recomandării. A se vedea, de asemenea, răspunsul la punctul 13.

Recomandarea 2 – Instituțiile ar trebui să evalueze proiectele privind noile moduri de lucru

Comisia acceptă recomandarea.

97. Comisia recunoaște complexitatea regulamentelor financiare, dar nu este de acord cu afirmația potrivit căreia mecanismele nu sunt transparente (a se vedea răspunsurile la punctul 42).

Recomandarea 3 - Instituțiile ar trebui să crească nivelul de transparență bugetară al mecanismelor de finanțare pentru proiectele de construcție

Comisia nu acceptă recomandarea.

În ceea ce privește transparența bugetară, Comisia face trimitere la răspunsurile sale de la punctul 42.

Cu toate acestea, va evalua dacă există loc de îmbunătățiri.

În plus, Comisia ar putea prezenta, în fiecare an, în documentul de lucru privind clădirile care însoțește proiectul de buget, informațiile legate de plățile în avans care ar fi efectuate pentru diferitele proiecte.

De exemplu, plățile în avans efectuate în 2018 ar fi incluse în documentul de lucru pentru 2020.

Recomandarea 4 - Instituțiile ar trebui să instituie proceduri de gestionare adecvate pentru proiectele mari de construcție și renovare

Comisia acceptă parțial recomandarea.

Comisia consideră că este în vigoare procedura necesară de gestionare a clădirilor.

¹ Parlamentul, Consiliul, Comisia, Curtea de Justiție și BCE.

Acest lucru ar putea face obiectul unei reevaluări la jumătatea perioadei, în special în ceea ce privește proiectele de construcție și de renovare, cum ar fi Loi 130.

Recomandarea 5 - Instituțiile ar trebui să îmbunătățească coerența datelor și monitorizarea portofoliului imobiliar

Comisia acceptă recomandarea.

Comisia ar dori să sublinieze faptul că, din punct de vedere imobiliar, dimensiunea, nevoile și localizarea diferite ale fiecărei instituții generează caracteristici specifice care pot avea o influență importantă asupra comparabilității rezultatelor.

Răspunsurile Curții de Justiție

INTRODUCERE

Cu titlu general, Curtea de Justiție a Uniunii Europene (denumită în continuare „Curtea de Justiție”) își exprimă mulțumirea în legătură cu constatările extrem de pozitive formulate de Curtea de Conturi Europeană (denumită în continuare „Curtea de Conturi”) privind eficiența politicii sale imobiliare, fructuoasa sa colaborare cu celelalte instituții și cu autoritățile luxemburgheze, precum și excelențele rezultate pe care le-a obținut în cadrul celor trei proiecte imobiliare de anvergură auditate.

Politica imobiliară a Curții de Justiție urmărește două obiective majore:

– mai întâi, după ce a urmat inițial o politică de închiriere, Curtea vizează, de la stabilirea definitivă a sediului său la Luxemburg (decisă la Consiliul European de la Edinburgh din 1992), să devină proprietar al clădirilor pe care le ocupă, la fel ca celelalte instituții și în acord cu recomandările Raportului special al Curții de Conturi (nr. 2/2007) care subliniază economiile bugetare ale unei astfel de politici;

– în al doilea rând, Curtea urmărește să dispună de spații adaptate la specificitatea necesităților sale jurisdicționale și să grupeze ansamblul serviciilor sale într-un sit unic, pentru a optimiza funcționarea sa.

Constanța cu care ea a fost urmată, combinată cu perfecta colaborare cu autoritățile publice luxemburgheze, a generat de-a lungul timpului rezultate foarte bune.

Datorită instituirii unui sistem de control intern riguros și eficace, Curtea de Justiție a derulat, cu resurse umane și financiare limitate, cele trei proiecte auditate cu respectarea scrupuloasă a caietelor de sarcini, precum și a calendarelor și a bugetelor fixate.

Curtea de Justiție subliniază că configurația complexului său imobiliar a trebuit să fie adaptată la misiunea și la activitățile judiciare ale instituției și la nevoile ocupanților săi, majoritar juriști.

Strategia imobiliară a Curții de Justiție urmărește un obiectiv de transparență și de responsabilitate, realizările sale fiind prezentate anual Parlamentului European și Consiliului Uniunii Europene în rapoartele care sunt puse și la dispoziția publicului pe site-ul său internet.

Politica imobiliară a Curții de Justiție s-a dezvoltat de asemenea cu preocuparea respectării normelor de mediu, ceea ce i-a permis obținerea înregistrării EMAS.

OBSERVAȚII

Răspuns la punctele 38-41 din raport:

Finanțarea celor trei proiecte imobiliare ale Curții de Justiție auditate a fost efectiv complexă, dar a fost în același timp perfect coordonată și s-a desfășurat într-un mod total transparent.

Documentele care servesc la stabilirea cadrului financiar au fost întocmite de autoritățile competente ale statului-gazdă potrivit dispozițiilor legale aplicabile și au fost publicate sau puse la dispoziție organismelor de audit și a autorităților de descărcare bugetară.

Nu a putut fi constatată nicio depășire a bugetelor și a calendarelor prevăzute în cadrul ultimelor două proiecte imobiliare finalizate de Curtea de Justiție, astfel cum reiese de la punctul 44 din raport. În acest stadiu, situația este aceeași în privința ultimului proiect actualmente în curs de realizare.

Această performanță a fost posibilă datorită punerii în aplicare de către Curtea de Justiție, în parteneriat cu autoritățile luxemburgheze, a unui sistem de control intern riguros și eficace privind desfășurarea fiecărui proiect, aspectele sale tehnice și financiare, termenele de execuție, precum și gestionarea alocării financiare globale.

60. Ca urmare a cererii Parlamentului European și a Consiliului Uniunii Europene, reluată în „Declarația comună privind politica imobiliară a instituțiilor, oficiilor și agențiilor Uniunii Europene” din 17.12.2009, instituțiile Uniunii Europene au adoptat o metodologie comună, bazată pe standarde prestabilite (standardul DIN 277) și pe date concrete, obiective și verificabile.

Această metodologie permite utilizatorilor să prezinte cei mai semnificativi indicatori ai eficienței utilizării suprafețelor.

Raportul anual al Curții de Justiție, disponibil pe site-ul său internet, conține un număr important de informații care permit să se stabilească eficiența politicii sale imobiliare.

64. Administrația Curții de Justiție utilizează standardul DIN277 fără nicio abatere sau modificare. Adaptarea instrumentului de gestionare a spațiilor la nevoile sale și mai ales la configurația arhitecturală și spațială a complexului său imobiliar este adecvată și nu afectează comparabilitatea datelor sale.

85. Clădirea închiriată de Curtea de Justiție (T/Tbis) are un cost anual de 270 euro/m², care reprezintă un preț preferențial acordat de statul-gazdă, mult mai scăzut decât prețul pieței din orașul Luxemburg (564 euro/m² - a se vedea figura 12).

Trebuie amintit că Curtea de Justiție a decis să continue închirierea integrală a clădirii T/Tbis, în pofida suprafeței sale mai mari decât necesitățile Curții, în loc de a închiria o clădire mai redusă ca dimensiuni, dar mult mai scumpă. Pe de altă parte, clădirea T/Tbis a fost propus pentru închiriere numai în integralitate.

Curtea de Justiție nu avea posibilitatea de a închiria numai o parte din suprafața sa și pe o perioadă limitată.

Închirierea integrală a clădirii a permis Curții de Justiție să utilizeze la maximum flexibilitatea oferită de suprafața adițională. Această opțiune a fost benefică pentru alte instituții, care, în funcție de nevoile lor punctuale, au obținut acordul Curții de Justiție pentru a-și instala birourile într-o parte din clădire pentru a face față unor nevoi punctuale. Este cazul Curții de Conturi, al Centrului de Traduceri, al EPSO și al Băncii Europene de Investiții.

În plus, constrângerile Curții de Justiție în materie de confidențialitate și de securitate nu i-au permis să subînchirieze suprafața neutilizată unor societăți private.

Nu este lipsit de importanță faptul că Curtea de Justiție s-a aflat în plus în imposibilitatea de a continua să subînchirieze partea neocupată din clădire în ultimii doi ani, ca urmare a părăsirii clădirii, prevăzută la sfârșitul lunii august 2019.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Recomandarea 1

Curtea de Justiție împărtășește conținutul acestei recomandări și subliniază că dispune încă de mult de o strategie imobiliară bine definită și urmată constant, care a dat roade de-a lungul anilor.

Curtea de Justiție planifică cu grijă dezvoltarea sa imobiliară, în concertare cu administrația luxemburgheză, în funcție de nevoile sale pe termen mediu și lung, incluzând analiza diferitor opțiuni posibile. Rezultatele acestei planificări sunt formalizate atât în rapoartele anuale de activitate, cât și în alte documente programatice ale instituției.

Recomandarea 2

Curtea de Justiție împărtășește această recomandare, cu atât mai mult cu cât desfășoară o evaluare regulată a condițiilor de muncă și de repartizare a spațiilor, însoțită de o monitorizare continuă a evoluțiilor și a schimbărilor intervenite în acest domeniu, atât pe piața privată, cât și în alte instituții sau organisme de ordine publică naționale sau internaționale.

Recomandarea 3

Curtea de Justiție împărtășește această recomandare în măsura în care privește preconizarea de a face mai puțin complexă finanțarea proiectelor sale imobiliare. În acest sens, Curtea de Justiție, profitând de dispozițiile aplicabile din Regulamentul financiar, a decis să finanțeze lucrările de securizare a clădirilor sale, care trebuie executate în curând, recurgând la un împrumut pe care îl va contracta direct de la un organism financiar.

Recomandarea 4

Curtea de Justiție împărtășește această recomandare, procedurile puse în aplicare în interiorul său pentru gestionarea proiectelor imobiliare complexe demonstrând de altfel temeinicia lor cu fiecare ocazie (în special pentru proiectele imobiliare CJ4, CJ8 și, pentru moment, CJ9).

Aceste proceduri sunt rodul unei excelente colaborări cu autoritățile luxemburgheze și al implicării efective a statului-gazdă în buna desfășurare a proiectelor menționate. Faptul de a fi beneficiat de expertiza, de mijloacele umane și de autoritatea morală a administrației publice a statului-gazdă a permis nu numai finalizarea proiectelor în termenele stabilite și cu respectarea bugetului alocat, ci și economii importante pentru bugetul instituției.

Dispozitivul contractual dintre statul-gazdă și Curtea de Justiție a fost constant ameliorat de-a lungul timpului. În prezent este echilibrat, asigurând Curții de Justiție o implicare efectivă care i-a permis să dobândească „întregul

control administrativ, tehnic și financiar” al proiectelor sale imobiliare, astfel cum a recomandat Curtea de Conturi în Raportul special nr. 2/2007 (punctul 45).

Curtea de Justiție a fost și continuă să fie însoțită în acest proces de un consultant extern, care are rolul de a verifica buna punere în practică a dispozitivului contractual și de a controla aplicarea sa în cadrul definit.

Recomandarea 5

Curtea de Justiție împărtășește această recomandare și subliniază necesitatea unei colaborări interinstituționale strânse, asigurând în același timp întreaga sa disponibilitate de a lua parte la aceasta și de a-și împărtăși experiența.

La Luxemburg, Grupul Interinstituțional de Coordonare Imobiliară (GICIL) va fi forumul de împărtășire de informații în domeniul avut în vedere. Pe de altă parte, acesta și-a asumat deja sarcina de a actualiza și de a perfecționa metodologia de măsurare, de împărțire pe categorii și de prezentare a datelor imobiliare, dezvoltată în 2009 de președinția suedeză a Consiliului, astfel încât rapoartele anuale ale instituțiilor, în special anexa consacrată problemelor imobiliare să poată informa despre indicatori relevanți și comuni, care permit o comparație mai ușoară între instituții.

Răspunsurile Băncii Centrale Europene

REZUMAT

III. BCE ar dori să menționeze următoarele: (i) BCE dispune de o strategie imobiliară formalizată și revizuită periodic (a se vedea, de asemenea, comentariul BCE la recomandarea 1), inclusiv de planificarea aferentă a spațiilor pentru birouri; (ii) BCE a fost exclusă din rândul instituțiilor analizate cu privire la proiectele mari de construcții (punctul 43); și (iii) CCE a evaluat abordarea BCE în ceea ce privește monitorizarea și raportarea cu privire la portofoliul său imobiliar ca fiind „bine dezvoltată” (punctul 62).

IV. BCE ține seama de o serie de scenarii în planificarea necesarului său de spații de lucru, inclusiv munca la distanță și spațiile de lucru colaborative. În plus, BCE derulează, în prezent, un proiect-pilot privind noi moduri de lucru (*New Ways of Working* – NWoW), care include noi concepte de proiectare a spațiilor de lucru pentru birouri și moduri de lucru bazate pe activitate. Proiectul-pilot a fost lansat în luna ianuarie 2018, o zonă de testare fiind amenajată în clădirea principală, iar altele urmând a fi create în celelalte clădiri. Reacțiile diferitelor domenii de activitate implicate în proiect sunt monitorizate în mod continuu și evaluate pe baza interacțiunilor cu clienții. Îmbunătățirile potențiale identificate sunt consemnate în vederea monitorizării sau puse în aplicare imediat, acolo unde este posibil. O evaluare finală poate avea loc numai către sfârșitul proiectului, prevăzut pentru anul 2020, când majoritatea domeniilor de activitate vor fi experimentat deja zonele-pilot.

V. A se vedea subpunctul (ii) al comentariului la punctul III din rezumat.

VIII. Pe baza observațiilor și concluziilor auditului din acest raport, BCE înțelege că este vizată numai de literele (a) și (b) ale recomandării. A se vedea și comentariile la recomandările individuale, prezentate mai jos.

În ceea ce privește literele (c) și (d) ale recomandării, BCE a fost exclusă din rândul instituțiilor analizate cu privire la mecanismele de finanțare și procedurile de gestionare a proiectelor mari de construcții (punctul 43). Referitor la litera (e) a recomandării, CCE a evaluat abordarea BCE în ceea ce privește monitorizarea și raportarea cu privire la portofoliul său imobiliar ca fiind „bine dezvoltată” (punctul 62).

OBSERVAȚII

14. BCE este singura instituție a UE auditată care are sedii în orașul Frankfurt, ceea ce limitează posibilitățile unei cooperări mai strânse cu celelalte instituții ale UE menționate în raport.

27. A se vedea comentariul la punctul IV din rezumat.

De asemenea, ca parte a monitorizării continue (începând cu luna ianuarie 2018) a proiectului-pilot al BCE privind NWoW, evaluarea a demonstrat că acesta aduce o ameliorare configurației istorice a spațiului BCE, furnizând cu aproximativ 20% mai multe posturi de lucru, ceea ce indică, în mod preliminar, o reducere generală a costurilor pe post de lucru. Având în vedere faptul că proiectul este în curs (finalizarea acestuia fiind prevăzută pentru anul 2020), posibilele beneficii economice și de altă natură ale NWoW nu pot fi încă evaluate cu exactitate.

31. Acordul privind sediul încheiat între Guvernul Republicii Federale Germania și BCE nu oferă alte privilegii în ceea ce privește scutirile de la plata impozitelor în afara celor prevăzute în Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii Europene.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Recomandarea 1

BCE consideră oportună această recomandare. BCE dispune de o strategie imobiliară care a fost aprobată de conducere în iulie 2017. Strategia a fost revizuită în trimestrul II 2018 (incluzând o actualizare a diverselor opțiuni de dezvoltare) și aprobată de conducere în august 2018.

Recomandarea 2

BCE consideră oportună această recomandare. BCE va evalua proiectul-pilot privind NWoW (care a fost lansat în luna ianuarie 2018 și a cărei finalizare este prevăzută pentru anul 2020) dintr-o perspectivă economică a rentabilității și va lua în considerare integrarea rezultatelor sub formă de reflecții strategice privind dezvoltarea politicilor sale relevante.

Recomandarea 3

BCE înțelege că nu este vizată de recomandarea 3. A se vedea comentariul la punctul VIII din rezumat.

Recomandarea 4

BCE înțelege că nu este vizată de recomandarea 4. A se vedea comentariul la punctul VIII din rezumat.

Recomandarea 5

BCE înțelege că nu este vizată de recomandarea 5. A se vedea comentariul la punctul VIII din rezumat.

Etapa	Data
Adoptarea planului de audit / Demararea auditului	6.6.2017
Trimiterea oficială a proiectului de raport către entitățile auditate	19.7.2018
Adoptarea raportului final după procedura contradictorie	5.12.2018
Primirea răspunsurilor oficiale în toate versiunile lingvistice	Parlamentul: 23.11.2018 Consiliul: 15.11.2018 Comisia: 5.12.2018 Curtea de Justiție: 18.12.2018 Banca Centrală: 27.11.2018

Instituțiile consacră aproximativ 11 % din bugetul lor cheltuielilor administrative cu imobilele. Componenta portofoliilor imobiliare diferă și depinde de mandatul și de structura organizatorică a fiecărei instituții, însă, în toate cazurile, o parte semnificativă din spațiul utilizat este destinat birourilor. Comisia deține cel mai mare portofoliu imobiliar, din care peste 80 % reprezintă spațiu de birouri. Curtea a examinat modul în care cele cinci instituții care au cele mai mari spații pentru birouri (Parlamentul, Consiliul, Comisia, Curtea de Justiție și Banca Centrală Europeană) își gestionează cheltuielile din acest domeniu. Auditul a acoperit clădirile acestor instituții din Bruxelles, Luxemburg și Frankfurt și a inclus o comparație a datelor și a procedurilor lor de gestiune cu cele ale altor instituții și organisme ale UE.

În ansamblu, Curtea a constatat că instituțiile își gestionează eficient cheltuielile cu spațiile de birouri și că deciziile în materie erau bine fundamentate. Instituțiile cooperează unele cu altele și aplică principii similare de luare a deciziilor. Strategiile lor imobiliare nu sunt însă formalizate întotdeauna și, în unele cazuri, erau depășite. Mecanismele de finanțare a proiectelor mari de construcții pe care Curtea le-a analizat erau adesea complexe, lucru care a afectat în unele cazuri transparența bugetară. Cele mai multe dintre aceste proiecte au cunoscut întârzieri, care au dus în unele cazuri la costuri suplimentare. Majoritatea instituțiilor nu își monitorizează în mod adecvat portofoliul imobiliar. Instituțiile trebuie să dezvolte indicatori comuni și să amelioreze coerența datelor prezentate autorităților bugetare.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Uniunea Europeană, 2018.

Pentru utilizarea sau reproducerea în orice fel a unor fotografii sau a altor materiale pentru care Uniunea Europeană nu deține drepturile de autor, trebuie să se solicite acordul direct de la deținătorii drepturilor de autor.