

Særberetning

EU-institutionernes udgifter til kontorlokaler - En del gode forvaltningspraksis, men også forskellige svagheder

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Indhold

	Punkt
Resumé	I-VIII
Indledning	01-04
Revisionens omfang og revisionsmetoden	05-08
Revisionens omfang	05-07
Revisionsmetoden	08
Bemærkninger	09-89
Institutionerne anvender fælles principper og har et omfattende samarbejde	09-27
Institutionerne udarbejder bygningsstrategier, men nogle af dem er forældede og indeholder ikke scenarieplanlægning	10-13
Institutionerne anvender de samme beslutningstagningsprincipper	14-19
Det interinstitutionelle samarbejde er omfattende	20-22
Institutionerne vælger i nogen grad at følge New Ways of Working-tilgangen, men har endnu ikke vurderet omkostninger og fordele ved gennemførte NWoW-projekter	23-27
Beslutningerne vedrørende kontorlokaler er velfunderede, men finansieringsmekanismerne vedrørende byggeprojekter er ofte komplekse, hvilket forringer budgetgennemsigtigheden	28-42
Værtslandene tilbyder generelt institutionerne støtte og særligt fordelagtige vilkår	31-35
Samlet set var beslutningerne om anskaffelse af kontorlokaler velfunderede	36-37
Finansieringsmekanismerne vedrørende store byggeprojekter er ofte komplekse, hvilket forringer budgetgennemsigtigheden	38-42
Store byggeprojekter ramt af forsinkelser og i nogle tilfælde betydelige budgetoverskridelser	43-54
Domstolens projekt: Overholdt både budget og tidsplan	44
Rådets Europa-projekt: Inden for budgettet, men forsinket	45-47
Parlamentets KAD II-projekt: Betydelige forsinkelser fører til meromkostninger	48-50

Kommissionens JMO II-projekt: Forsinkelser og meromkostninger	51-54
Overvågningen og rapporteringen er utilstrækkelig	55-69
Institutionerne overvåger forskellige aspekter, men ikke indikatorer for effektiv bygningsanvendelse og bygningsomkostninger	56-62
De tilgængelige data er ikke standardiserede, så det er ikke let at sammenligne institutionerne	63-69
Indikatorerne for etageareal er sammenlignelige mellem institutionerne, men udgifterne varierer betydeligt	70-89
De gennemsnitlige kontorarealer er sammenlignelige	72-79
Den forhandlede leje er generelt lavere end markedsniveauet, men lejen pr. person varierer betydeligt mellem bygningerne	80-86
Omkostningerne til opførelse og erhvervelse afhænger af bygningens type	87-89
Konklusioner og anbefalinger	90-101
Bilag	
Bilag I - Beregningsmetode for areal- og omkostningsindikatorer	
Bilag II - Liste over bygninger, der er omhandlet i rapporten	
Akronymer og forkortelser	
Ordliste	
Revisionsholdet	
Europa-Parlamentets svar	
Rådet for Den Europæiske Unions svar	
Europa-Kommissionens svar	
Domstolens svar	
Den Europæiske Centralbanks svar	

Resumé

I EU-institutionerne bruger ca. 11 % af deres administrationsbudget på bygninger. Bygningsporteføljens sammensætning varierer afhængigt af institutionernes mandat og organisationsstruktur, men en væsentlig del af det anvendte areal er afsat til kontorlokaler. Kommissionen har den største bygningsportefølje, hvoraf over 80 % anvendes som kontorarealer.

II For at få svar på det overordnede spørgsmål "Bliver EU's udgifter til kontorlokaler forvaltet effektivt?" undersøgte vi, om de EU-institutionerne, der har mest kontorareal (Parlamentet, Rådet, Kommissionen, Domstolen og ECB):

- a) fastlægger bygningsstrategier og samarbejder for at opnå omkostningsbesparelser
- b) finder deres kontorlokaler på en effektiv måde
- c) overvåger og rapporterer om deres portefølje af kontorlokaler på passende vis.

III Vi konstaterede samlet set, at institutionerne forvalter deres udgifter til kontorlokaler effektivt, men bygningsstrategierne er ikke altid formaliserede, og den tilknyttede planlægning er ikke optimal. Finansieringsmekanismerne vedrørende de store byggeprojekter, som vi analyserede, var ofte komplekse, hvilket i nogle tilfælde forringede budgetgennemsigtigheden. De fleste af disse projekter var ramt af forsinkelser og i nogle tilfælde betydelige meromkostninger. De fleste institutioners overvågning af og rapportering om deres bygningsportefølje er utilstrækkelig.

IV Institutionerne samarbejder og anvender de samme beslutningstagningsprincipper. De fastlægger imidlertid deres hovedprincipper og målsætninger for bygningsforvaltning i forskellige dokumenter. Nogle er forældede, og nogle bliver gennemført uden formel godkendelse. Institutionerne overvejer ikke forskellige scenarier i planlægningen af deres ejendomsbehov. Da revisionen fandt sted, havde institutionerne endnu ikke evalueret de gennemførte New Ways of Working-projekter (NWOW).

V Værtslandene tilbyder institutionerne særligt fordelagtige vilkår for køb eller leje af kontorlokaler og støtter dem i deres store byggeprojekter. Vi konstaterede, at beslutningerne vedrørende kontorlokaler var velfunderede. Finansieringsmekanismerne vedrørende de store byggeprojekter, som vi analyserede, var imidlertid ofte komplekse, hvilket forringede budgetgennemsigtigheden. De fleste

af disse projekter var forsinkede, hvilket i nogle tilfælde resulterede i meromkostninger.

VI De fleste institutioner foretager ikke løbende overvågning af indikatorer for effektiv bygningsanvendelse og bygningsudgifter som led i deres interne forvaltning. De institutioner, der har bygninger i Bruxelles og Luxembourg, har vedtaget en harmonisering af arealopmålingen, men dataene ikke fuldt standardiserede, og det er svært at sammenligne dem. De oplysninger om bygninger, der indsendes til budgetmyndighederne, giver ikke mulighed for at foretage sammenligninger og effektivitetsanalyser.

VII Vores analyse viser, at udnyttelsen af kontorarealer er sammenlignelig mellem institutioner. Derudover konstaterede vi, at den leje, institutionerne forhandlede på plads, generelt lå under markedsniveauet. Yderligere analyse af lejede bygninger viser, at den årlige leje pr. person varierer betydeligt mellem bygningerne. Omkostningerne til opførelse og erhvervelse afspejler bygningens karakter.

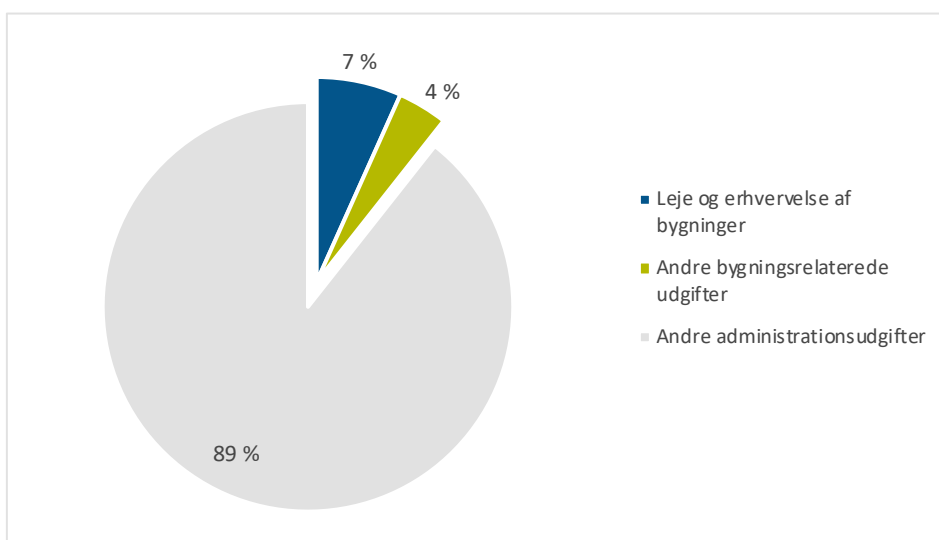
VIII På grundlag af bemærkningerne i denne beretning anbefaler vi, at institutionerne:

- a) ajourfører og formaliserer deres bygningsstrategier og løbende ajourfører deres planlægningsdokumenter
- b) evaluerer New Ways of Working-projekterne
- c) skaber øget budgetgennemsigtighed med hensyn til brugen af finansieringsmekanismer til byggeprojekter
- d) fastlægger hensigtsmæssige ledelsesprocedurer for store bygge- og renoveringsprojekter
- e) sikrer større ensartethed i dataene og forbedrer overvågningen af bygningsporteføljen.

Indledning

01 Udgifterne til bygninger udgør ca. 11 % (1 milliard euro) af EU-institutionernes samlede administrationsudgifter¹, som det fremgår af **figur 1**. Denne procentdel har ligget stabilt i de sidste fem år, men er lavere end for ti år siden. Omkring to tredjedele af udgifterne til bygninger er omkostninger til køb og leje af bygninger, mens den sidste tredjedel primært vedrører vedligeholdelse, sikkerhed og energi. **Figur 2** viser, at der er forskelle mellem institutionerne. Disse forskelle afspejler primært forskellene i deres bygningsporteføljer.

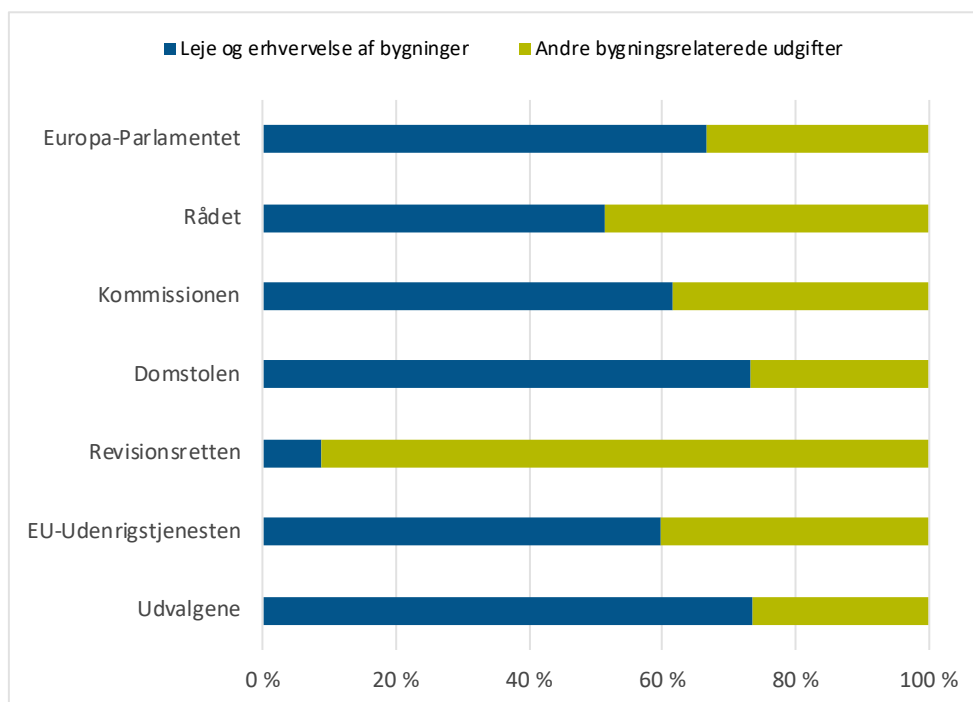
Figur 1 - EU-institutionernes administrationsudgifter



Kilde: Revisionsretten, baseret på EU's almindelige budget for regnskabsåret 2018.

¹ Parlamentet, Rådet, Kommissionen, Domstolen, Revisionsretten, EU-Udenrigstjenesten og udvalgene (Det Europæiske Regionsudvalg og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg).

Figur 2 - Udgifter til bygninger²



Kilde: Revisionsretten, baseret på EU's almindelige budget for regnskabsåret 2018.

02 Ved udgangen af 2016 udgjorde disse institutioners samlede bygningsareal 2,5 millioner kvadratmeter (m²)³. Det er 26 % mere end i 2004, hvilket skyldes, at antallet af ansatte, der arbejder på stedet hos institutionerne, steg med 22 % i samme periode⁴.

03 Institutionerne har forskellige lokalebehov. Kommissionen benytter f.eks. størstedelen af sit bygningsareal til kontorer. Andre institutioner, såsom Parlamentet, Rådet og Domstolen, bruger i højere grad andre typer lokaler, f.eks. mødelokaler, mødesale, retslokaler og offentlige receptionsområder. Kontorarealer⁵ udgør ca. 70 % af det samlede areal⁶ og er primært placeret i Bruxelles, efterfulgt af Luxembourg,

² ECB og EIB er ikke medtaget i denne analyse, fordi disse institutioners årsregnskab ikke indeholder oplysninger om budgetudgifter til bygninger.

³ Samlet nettoareal over jordniveau; ECB ikke medtaget.

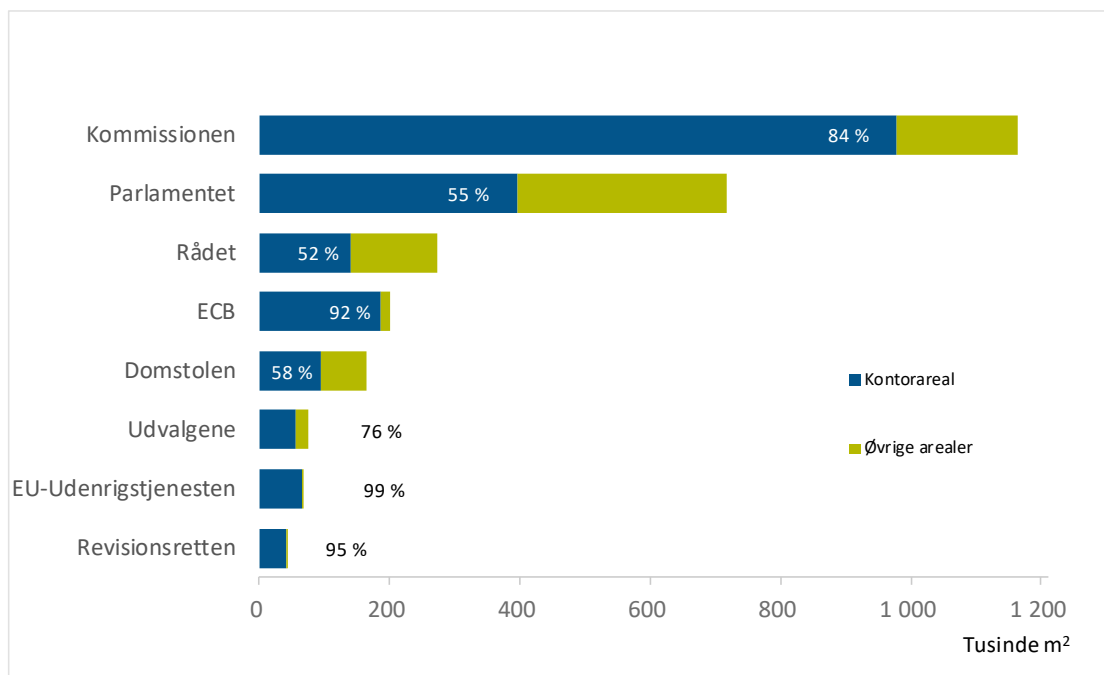
⁴ Kilde: "Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier", CPQBF, juni 2005. ECB er ikke medtaget i rapporten.

⁵ "Kontorarealer" omfatter kontorer og tilknyttede arealer som f.eks. gange, elevatorer, toiletter, kantiner, restauranter osv.

⁶ Det samlede nettoareal over jordniveau.

Strasbourg og Frankfurt. **Figur 3** viser institutionernes samlede nettoareal og andelen af kontorarealer.

Figur 3 - Kontorarealer som andel af institutionernes samlede anvendte areal



Kilde: Revisionsretten, baseret på årsrapporterne om bygninger og oplysninger fra institutionerne.

04 Placeringen af institutionernes hovedsæder afhænger af politiske beslutninger. Den seneste politiske aftale om placeringen af institutionernes hovedsæder blev indgået i 1992 på Det Europæiske Råds møde i Edinburgh.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

Revisionens omfang

05 For at få svar på det overordnede spørgsmål "Bliver EU's udgifter til kontorlokaler forvaltet effektivt?" undersøgte vi, om EU-institutionerne:

- fastlægger bygningsstrategier og samarbejder for at opnå omkostningsbesparelser
- finder deres kontorlokaler på en effektiv måde
- overvåger og rapporterer om deres portefølje af kontorlokaler på passende vis.

06 Revisionen fokuserede på de fem institutioner, der har mest kontorareal (Parlamentet, Rådet, Kommissionen, Domstolen og ECB), og omfattede deres kontorlokaler i Bruxelles, Luxembourg og Frankfurt⁷. Vi sammenholdt så vidt muligt disse institutioners oplysninger og forvaltningsprocedurer med de tilsvarende fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, Det Europæiske Regionsudvalg, EU-Udenrigstjenesten, Den Europæiske Revisionsret og Den Europæiske Investeringsbank (EIB).

07 Vi analyserede ikke bygninger, der anvendes til andre formål end kontorlokaler (f.eks. konferencecentre, tekniske faciliteter osv.), eller bygninger med under 20 % kontorarealer. Revisionen fokuserede primært på omkostningerne til anskaffelse af kontorlokaler. Den omfattede ikke omkostninger til vedligeholdelse, rengøring og sikkerhed eller andre bygningsrelaterede driftsomkostninger.

⁷ En fuldstændig liste og et kort over de bygninger, der benyttes af EU-institutionerne, findes på Kommissionens websted: Den Europæiske Unions officielle vejviser (<http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=10>).

Revisionsmetoden

08 Vi udførte vores revision i perioden fra september 2017 til juni 2018 og baserede vores bemærkninger på følgende beviskilder:

- institutionernes bygningsstrategier og rapporter til budgetmyndighederne
- spørgeskemaer til og besøg hos institutionerne
- spørgeskemaer til og besøg hos andre internationale organisationer
- internt revisionsarbejde, hvor det var relevant
- tekniske rapporter/rapporter om opmåling af bygninger
- regnskabsmæssige, finansielle og aftalemæssige oplysninger om bygninger
- besøg hos interinstitutionelle organer og værtslandenes myndigheder.

Bemærkninger

Institutionerne anvender fælles principper og har et omfattende samarbejde

09 Vi undersøgte, hvorvidt EU-institutionerne definerer en strategi, der fastlægger principper og målsætninger for deres ejendomsforvaltning. Vi undersøgte, hvorvidt disse strategier suppleres af planlægning på kort til mellemlangt sigt ud fra en løbende vurdering af behovene. Vi undersøgte, om strategierne og/eller planlægningsdokumenterne indeholder scenarieplanlægning. Vi analyserede desuden, hvordan institutioner beliggende det samme sted samarbejder med henblik på at finde muligheder for omkostningsbesparelser (f.eks. ved at samle ekspertise eller købekraft). Derudover undersøgte vi, hvordan institutionerne indførte New Ways of Working-tilgangen (NWoW).

Institutionerne udarbejder bygningsstrategier, men nogle af dem er forældede og indeholder ikke scenarieplanlægning

10 Institutionerne fastlægger deres principper og målsætninger for bygningsforvaltning i forskellige dokumenter. Nogle er forældede, og nogle bliver gennemført uden formel godkendelse (jf. **figur 4**).

Figur 4 - Bygningsstrategier

EU-institution	Bygningsstrategier
Parlamentet	Præsidiets afgørelse af 24. marts 2010 ⁸ (2010-2014). Udkast til mellemsigtet ejendomsstrategi (2015-2019). Dette dokument blev aldrig formelt vedtaget. Bygningsstrategi for 2019 og frem, vedtaget af Præsidiet den 16. april 2018.
Rådet	Dokument fremlagt under den offentlige høring den 18. november 2013 ⁹ .
Kommissionen	Meddelelse om politikken for husning af Kommissionens tjenestegrene i Bruxelles og Luxembourg ¹⁰ . Sidst ajourført i 2007.
Domstolen	Bilag til den årlige forvaltningsrapport for 2017 ¹¹ .
ECB	Bygningsstrategi godkendt i juli 2017.

Kilde: Revisionsretten.

11 Kommissionen skitserede hovedprincipperne for sin bygningsstrategi i en meddelelse i 2007. Selv om det var planen, at nogle af bygningsstrategiens aspekter skulle afklares ved hjælp af undersøgelser (indvirkningen af proceduren for køb af bygninger, den rigtige balance mellem køb og leje, indvirkningen af nye arbejdsmetoder på livskvaliteten på arbejdspladsen og besparelsesmuligheder), blev disse undersøgelser aldrig gennemført. Desuden blev nogle af de vigtige aspekter i meddelelsen fra 2007 med tiden ændret. Udskudt betaling og forpagtningsaftaler er f.eks. ikke længere de foretrukne finansieringsmetoder ved køb af bygninger, og Kommissionen har for nylig inkluderet forvaltningsorganerne i sin flerårige planlægning. Selv om Kommissionen stadig anser meddelelsens hovedprincipper og

⁸ Præsidiets afgørelse af 24. marts 2010: "Property needs and medium-term building policy of the European Parliament".

⁹ Offentlig høring i Europa-Parlamentets Budgetkontroludvalg: "The cost-efficiency of the EU Buildings policy" af 18. november 2013.

¹⁰ KOM(2007) 501 endelig af 5. september 2007: Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om politikken for husning af Kommissionens tjenestegrene i Bruxelles og Luxembourg.

¹¹ Management report 2017, Annex 5 - Report to the Budgetary Authority: "Updated Plan of Investment in Buildings 2017-2022".

retningslinjer for at være gældende, har den ikke ajourført bygningsstrategien eller samlet den i et fælles, revideret dokument med de seneste ændringer.

12 Kommissionens Kontorer for Infrastruktur og Logistik i Bruxelles (OIB) og Luxembourg (OIL) baserer deres mellemfristede planlægningsværktøj, den flerårige politiske ramme, på Kommissionens bygningsstrategi. Den flerårige politiske ramme fastsætter hvert kontors hovedprioriteter og projekter for de kommende ti år og indeholder en oversigt over Kommissionens behov for kontorlokaler, der ajourføres en gang om året. Den er baseret på udsving i antallet af medarbejdere og på de tilgængelige kontorarealer og tager højde for udløb og forlængelser af lejeaftaler samt renoverings- og nyindretningsarbejde. Den flerårige politiske ramme er efter vores opfattelse et godt værktøj, der er velegnet til institutioner med store bygningsporteføljer.

13 Vi fandt ingen dokumentation for, at institutionerne medtog andre scenarier i planlægningen af deres bygningsbehov, f.eks. i forbindelse med budgetmæssige begrænsninger, ændringer i antallet af medarbejdere eller konsekvenserne af politiske beslutninger, der f.eks. udvider eller ændrer institutionernes rolle og mandat.

Institutionerne anvender de samme beslutningstagningsprincipper

14 De institutioner, der er placeret samme sted, har ikke en fælles bygningsstrategi, men anvender ikke desto mindre de samme beslutningstagningsprincipper¹².

Tilpasning efter mandat og organisation

15 Institutionerne tilpasser deres bygningsstrategier efter deres mandat og organisation. Strategierne afspejler deres behov for særlige arealer såsom store konferencelokaler, retslokaler eller mødesale. I nogle tilfælde reviderer institutionerne deres bygningsstrategier som følge af en ændring i deres mandat. ECB planlagde f.eks. oprindeligt at huse alle sine medarbejdere i én bygning, men var nødt til at revidere denne plan på grund af uforudsete omstændigheder (jf. **tekstboks 1**).

¹² Nogle af principperne anvendes, selv om de ikke er angivet i de dokumenter, der beskriver institutionernes bygningsstrategi.

Tekstboks 1

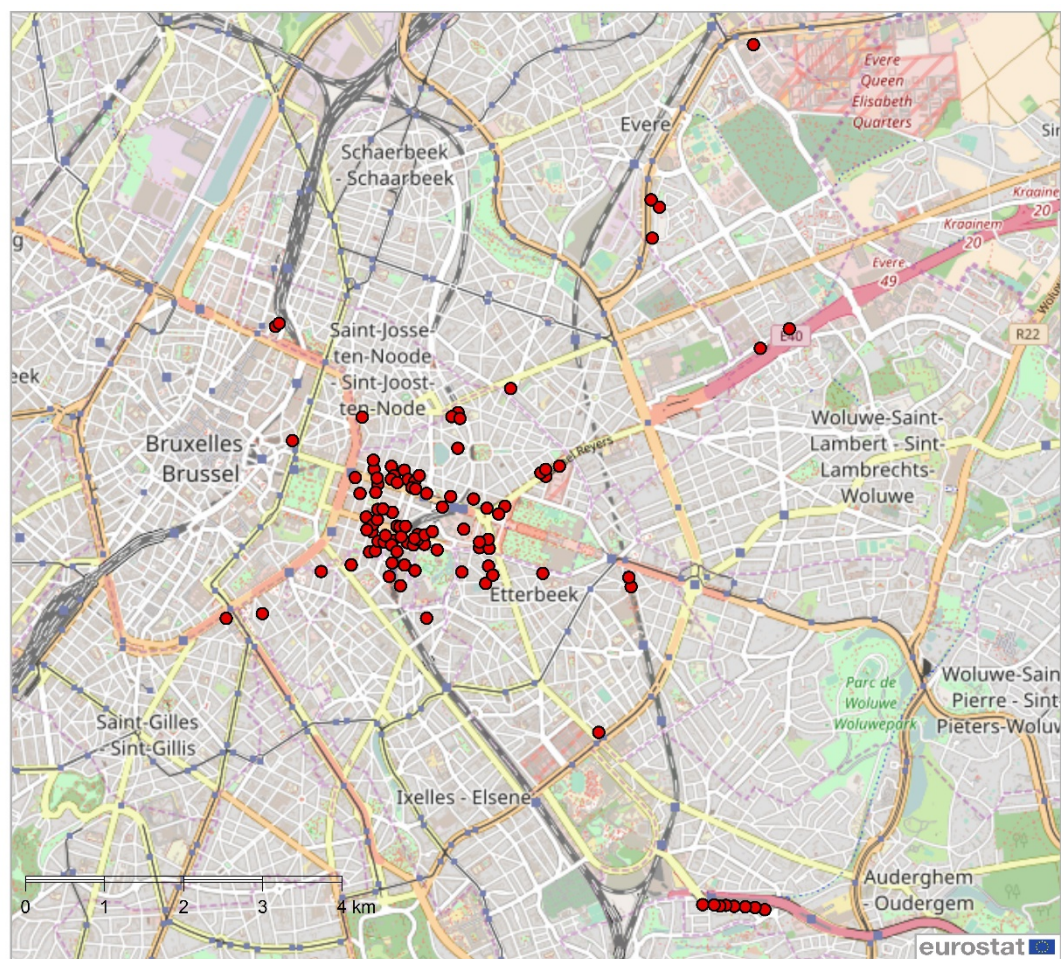
ECB's bygningsplan tilpasset efter dens nye mandat

Medlemsstaterne besluttede i 2012 at udvide ECB's mandat til også at omfatte opgaver med relation til den fælles tilsynsmekanisme (FTM). Selv om opførelsen af ECB's hovedbygning allerede var i gang, blev den nødt til at finde kontorlokaler til ca. 1 000 ekstra medarbejdere for at kunne opfylde kravene vedrørende FTM. ECB reducerede kravene til kontorarealer i retningslinjerne for lokalefordeling ved at øge andelen af delte kontorer og teamkontorer og ved at reducere målet for fleksibilitetsreserven (ekstra plads til brug i forbindelse med flytninger, f.eks. ved nyindretning) fra 10 % til 5 %. Men trods dette var institutionen nødt til at skrinlægge sin plan om at samle sine medarbejdere i én bygning og måtte leje to ekstra bygninger i Frankfurt.

Koncentrering

16 Institutionerne har en tendens til at koncentrere sig i få, større bygninger, der ligger i samme område eller er samlet på få områder, gerne tæt på andre institutioner. Denne præference er berettiget på grund af stordriftsfordele, sikkerhedshensyn, bedre arbejdsforhold, øget produktivitet (f.eks. reduktion af transporttiden mellem bygninger) og institutionernes offentlige image. Men det betyder samtidig, at antallet af bygninger, der er velegnede at købe eller leje, reduceres. **Figur 5** og **6** viser den geografiske spredning af institutionernes bygninger på de to vigtigste arbejdssteder, Bruxelles og Luxembourg.

Figur 5 - Placering af EU-institutioner, -agenturer og -organer i Bruxelles¹³



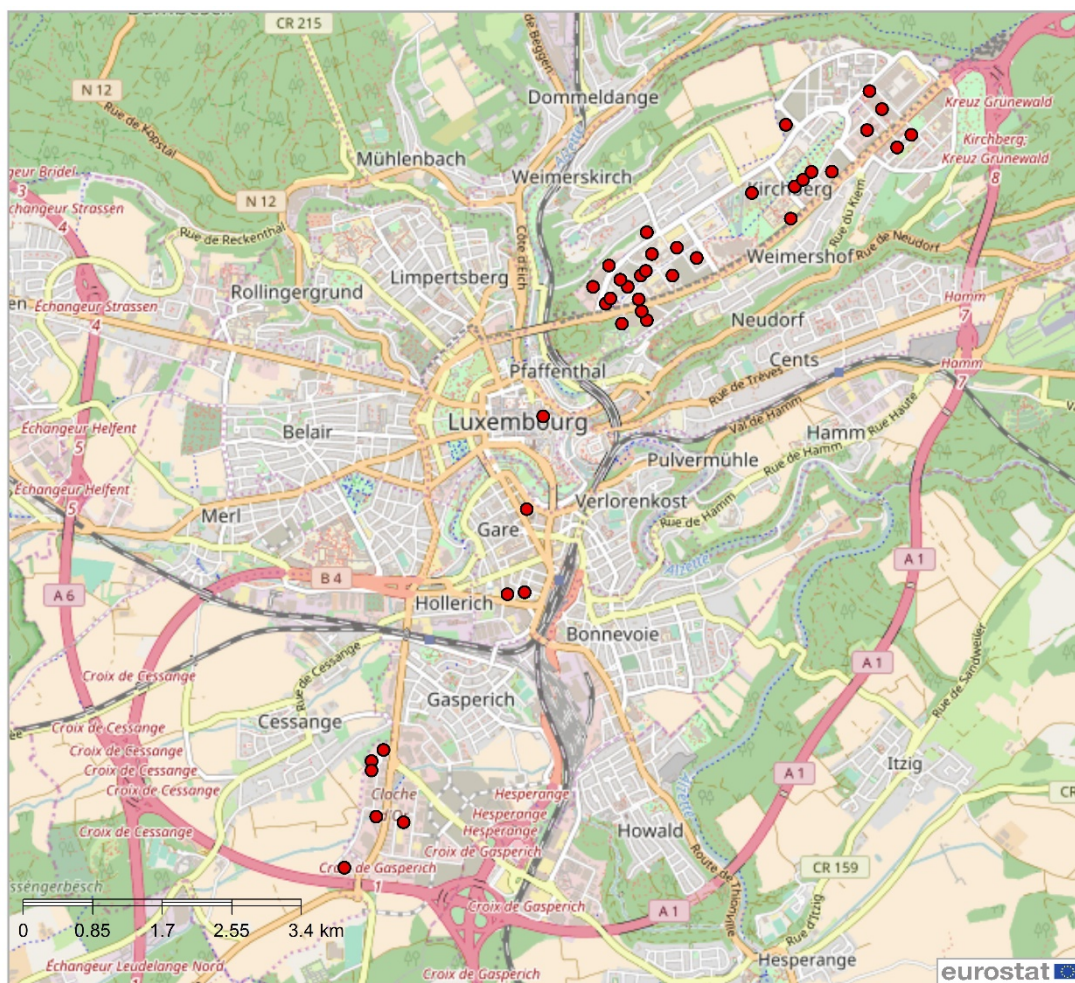
Administrative boundaries: © OpenStreetMapContributors

Cartography: Eurostat — GISCO, 06/2018

Kilde: EU's Publikationskontor.

¹³ Kommissionens lagerbygning på Chaussée de Vilvorde, 140-142, Neder-Over-Heembeek (Bruxelles) er ikke vist på kortet.

Figur 6 - Placering af EU-institutioner, -agenturer og -organer i Luxembourg



Administrative boundaries: © OpenStreetMapContributors

Cartography: Eurostat — GISCO, 06/2018

Kilde: EU's Publikationskontor.

17 Rationalisering af ejendomsporteføljen via f.eks. koncentrering i et mindre antal større bygninger er et af hovedprincipperne i Kommissionens bygningsstrategi. I 2007 var to tredjedele af Kommissionens bygninger i Bruxelles på under 15 000 m², og kun 8 ud af 61 (13 %) var på over 20 000 m². Ti år senere var 22 af de 52 bygninger (42 %), der er medtaget i vores analyse, på over 20 000 m². Selvom tallene ikke er fuldt sammenlignelige, da vores analyse kun medtog bygninger, der primært benyttes som kontorbygninger, viser de, at Kommissionen har gennemført princippet om færre, men større bygninger.

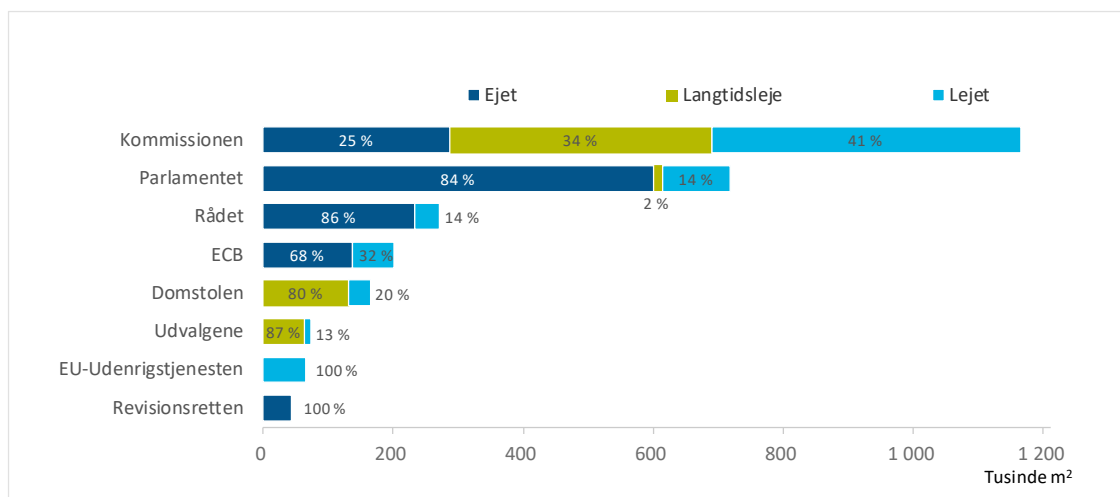
Ejerskab frem for leje

18 Alle de undersøgte institutioner foretrækker at eje frem for at leje. **Figur 7** sammenholder det samlede ejede areal (kontorarealer og andre arealer) med det

samlede lejede areal¹⁴. Selv om leje af bygninger giver mulighed for en fleksibel ejendomsforvaltning, er det forbundet med en række fordele for institutionerne at eje bygningerne selv:

- lavere omkostninger på langt sigt (merværdi i tilfælde af udbygning, realisering af bygningens værdi ved salg)
- tilbud fra værtslandet om særligt fordelagtige vilkår, f.eks. mulighed for at købe eller bruge grunde gratis
- stabilitet i omkostningerne (beskyttelse mod huslejestigninger) og bedre budgetplanlægning på mellemlangt sigt
- frihed til at bruge og forbedre ejendommene uden begrænsninger fra udlejere.

Figur 7 - Bygningsareal, der lejes og ejes (ejendom eller langtidslejemål)



Kilde: Revisionsretten, baseret på oplysninger i årsrapporterne om bygninger og oplysninger fra institutionerne.

19 Samlet set ejer¹⁵ de institutioner, der er medtaget i vores analyse, ca. 70 % af det areal, de benytter, sammenlignet med ca. 60 % i 2004¹⁶. Andelen vil stige i den nærmeste fremtid i forbindelse med færdiggørelsen af en række store byggeprojekter

¹⁴ Baseret på det samlede nettoareal over jordniveau.

¹⁵ Institutionerne betragter langtidslejemål med købsoption (forpagtning) som ejerskab, selv om de i de fleste tilfælde endnu ikke har benyttet sig af købsmuligheden.

¹⁶ Kilde: "Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier", CPQBF, juni 2005, og oplysninger fra ECB.

såsom udvidelsen af Parlamentets KAD-bygning, Domstolens tredje kontortårn og Kommissionens JMO II-kompleks.

Det interinstitutionelle samarbejde er omfattende

20 Institutionerne drøfter strategiske ejendomsspørgsmål i en række interinstitutionelle arbejdsgrupper¹⁷. På disse møder orienterer institutionerne hinanden om deres kommende ejendomsprojekter for at undgå at konkurrere på det samme marked. De udveksler også oplysninger om ledig plads i deres bygninger. Det har givet institutioner mulighed for at dele eller fremleje ejendomme¹⁸ eller overtage lokaler, som en anden institution ikke længere har brug for¹⁹. De drøfter også andre bygningsrelaterede spørgsmål såsom miljø- og energirelaterede forhold.

21 Et af de vigtigste resultater, disse arbejdsgrupper har opnået, er deres tætte samarbejde i forbindelse med udbud. Institutionerne udarbejder interinstitutionelle udbud med henblik på køb af f.eks. flyttetjenester, møbler, kontorinventar og -forsyninger, forsikringer og ejendomsekspertise. Disse indkøb styrker institutionernes position over for tjenesteudbydere og leverandører og giver stordriftsfordele. De stiller dog samtidig større krav til tilbudsgiverne, og det kan afholde SMV'er fra at deltage i udbudsrunderne.

22 Institutionerne forvalter hver sin egen bygningsportefølje og viser ikke den store interesse i at oprette et interinstitutionelt ejendomsorgan. Deres holdning er, at specialiserede ejendomsforvaltningsteams, der er placeret tæt på beslutningstagerne i hver institution, bedre kan tilfredsstille deres specielle behov.

¹⁷ Inter-Institutional Infrastructure, Logistics and Internal Services Working Group i Bruxelles og Groupe Interinstitutionnel de Coordination Immobilière à Luxembourg i Luxembourg.

¹⁸ F.eks. den interinstitutionelle lagerbygning i udkanten af Bruxelles, som Kommissionen og Rådet deler.

¹⁹ Da Kommissionen f.eks. forlod SDME-bygningen i Bruxelles, lykkedes det Parlamentet at forhandle sig til en bedre pris for bygningen med henblik på at dække sit ekstra behov. EU-Udenrigstjenesten forhandler i øjeblikket om SCAN-bygningerne, som Kommissionen også har forladt. Parlamentet overtog lejemålet for GEOS-bygningen i Luxembourg fra Domstolen og overdrog lejemålet for sin tidligere bygning (President) til EIB. Domstolen har i perioder fremlejet ledige lokaler til EIB, Revisionsretten og Oversættelsescentret for Den Europæiske Unions Organer.

Institutionerne vælger i nogen grad at følge New Ways of Working-tilgangen, men har endnu ikke vurderet omkostninger og fordele ved gennemførte NWoW-projekter

23 NWoW sigter mod at forandre kontormiljøet ved at indføre særlige samarbejdsområder på arbejdspladsen i kombination med en mere fleksibel arbejdskultur²⁰. NWoW betyder ikke nødvendigvis et mindre kontorareal, men snarere en forandring af kontormiljøet og arbejdskulturen i samarbejde mellem ledelsen og medarbejderne og med engagement fra begge parter.

24 EU-institutionerne har indført NWoW ved hjælp af en række initiativer og nye tiltag. Nogle institutioner har f.eks. indført, at medarbejderne lejlighedsvis eller regelmæssigt²¹ arbejder fra en hjemmearbejdsplads. I Rådet og udvalgene førte den regelmæssige brug af hjemmearbejdspladser til en mere koncentreret brug af kontorarealerne via indførelsen af delte kontorer for medarbejdere, der regelmæssigt arbejder hjemmefra.

25 Kommissionen har indført opdelte lokaler og samarbejdsområder i tre bygninger²² i Bruxelles for at optimere brugen af det tilgængelige etageareal. Dette har ifølge Kommissionen medført en gennemsnitlig stigning i udnyttelsen på 46 % i disse bygninger. Resultaterne af tilfredshedsundersøgelsen blandt de medarbejdere, der arbejder i et samarbejds miljø i disse tre bygninger, forelå endnu ikke, da revisionen fandt sted. I Luxembourg anvender Kommissionen samarbejdsområder for ca. 200 medarbejdere i to bygninger²³.

26 Parlamentet iværksatte undersøgelser af mulighederne for at oprette samarbejdsområder i to nye byggeprojekter²⁴. Selv om dette tiltag senere blev opgivet

²⁰ NWoW kræver, at der udvikles særlige værktøjer på tre hovedområder: Personalepolitik/organisationskultur (herunder en aktivitetsbaseret tilgang, en politik for hjemmearbejdspladser og en ordning for medarbejderbedømmelse), informations- og kommunikationsteknologi (papirløs, driftssikker IT-infrastruktur) og arbejdspladsindretning (stillerum, samarbejdsområder, kontoropdeling osv.).

²¹ Dette betyder, at medarbejderne kan vælge skiftevis at arbejde faste perioder hjemmefra og på kontoret, hvis det er muligt.

²² MO15, MERO og CSM1.

²³ Drosbach og Euroforum.

²⁴ Martens og KAD.

i sin oprindelige form, indfører Parlamentet nogle af dets elementer i disse to bygninger på baggrund af en dialog med de pågældende tjenester.

27 NWoW indebærer ekstra investeringsomkostninger og indføres generelt som led i renoveringer eller nye byggeprojekter. Institutionerne har endnu ikke fuldt ud vurderet de økonomiske fordele og andre fordele ved de etablerede samarbejdsområder, f.eks. øget produktivitet.

Beslutningerne vedrørende kontorlokaler er velfunderede, men finansieringsmekanismene vedrørende byggeprojekter er ofte komplekse, hvilket forringer budgetgennemsigtigheden

28 Vi undersøgte, hvordan institutionerne henvender sig til værtslandene for at opnå så gode forhold som muligt, når de skal udvælge deres bygninger.

29 Vi analyserede, hvorvidt beslutningerne om nye byggeprojekter var baseret på kriterierne for forsvarlig økonomisk forvaltning.

30 Vi så også på, om de finansieringsmekanismer, institutionerne har valgt, tager højde for de muligheder, der findes i henhold til finansforordningen, og om de er gennemsigtige og fremmer ansvarlighed.

Værtslandene tilbyder generelt institutionerne støtte og særligt fordelagtige vilkår

31 De fleste af bygningerne i institutionernes porteføljer er beliggende i Bruxelles og Luxembourg, mens ECB er beliggende i Frankfurt. I overensstemmelse med EU-traktaterne²⁵ fritager værtslandene institutionerne for direkte skatter på indtægter, ejendom og øvrige aktiver samt fra indirekte skatter²⁶. Nogle værtslande tilbyder også institutionerne andre fordele, afhængigt af mulighederne og resultatet af forhandlinger.

32 I det følgende beskrives to nyere eksempler på særligt fordelagtige vilkår tilbudt af de belgiske myndigheder. Vedrørende Europa-bygningen tilbød de belgiske

²⁵ Artikel 3 i protokollen (nr. 7) vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter (TEUF).

²⁶ Skattefritagelse i form af eftergivelse eller tilbagebetaling.

myndigheder Rådet grunden og den eksisterende bygning for en symbolsk pris på 1 euro og varetog ledelsen af byggeprojektet gratis. Vedrørende en byggegrund på Rue de la Loi har Kommissionen fået tildelt retten til næsten at fordoble byggekapa­citeten. Kommissionen anslår, at man ved at bygge til den maksimale kapacitet her vil kunne spare op til 130 millioner euro, der ellers skulle investeres i andre grunde i området.

33 I Luxembourg har institutionerne også særligt gunstige vilkår og får statsstøtte til deres byggeprojekter. De luxembourgske myndigheder tilbød f.eks. Parlamentet og Domstolen grundene til deres bygningskomplekser for et symbolsk beløb på 1 euro²⁷, og begge institutioner lejer nogle af deres bygninger af staten til en fordelagtig pris. I hvor høj grad den kompetente nationale myndighed involverer sig i institutionernes byggeprojekter varierer fra projekt til projekt: Den yder teknisk bistand til Parlamentet i forbindelse med opførelsen af det nye KAD II-kompleks, men har det fulde ansvar for ledelsen af Domstolens byggeprojekter.

34 Kommissionen aftalte med den luxembourgske stat at udskifte sin hovedbygning i Luxembourg (Jean Monnet-bygningen - JMO). Efter Kommissionens beslutning om at rømme JMO-bygningen²⁸ nåede parterne i december 2015 til politisk enighed om at dele udgifterne til midlertidige lokaler. Den nye bygning (JMO II) kan rumme hovedparten af Kommissionens lokale medarbejdere og fjerne behovet for de fleste af Kommissionens lejede bygninger.

35 I 1998 underskrev ECB en aftale med Forbundsrepublikken Tysklands regering, der fastlagde deres respektive roller og ansvarsområder. De nationale myndigheder tilbød ikke ECB særligt fordelagtige vilkår i forbindelse med dens byggeprojekter. ECB købte grunden²⁹ til sit nye hovedsæde af byen Frankfurt på almindelige markedsvilkår. I købsaftalen forpligtede byen Frankfurt sig imidlertid til at bære en del af de omkostninger, der bl.a. vedrører jordforurening som følge af grundens tidligere anvendelse.

²⁷ Staten har forkøbsret til bygningerne.

²⁸ Baseret på tekniske undersøgelser fra 2013, som viste, at forekomsten af asbest i bygningen udgjorde en højere risiko end tidligere antaget.

²⁹ Grossmarkthalle, Frankfurts tidligere engrosmarkedshal, der er et fredet historisk monument opført i 1928.

Samlet set var beslutningerne om anskaffelse af kontorlokaler velfunderede

36 Vi analyserede 12 af de senest erhvervede og lejede kontorbygninger samt igangværende byggeprojekter hos Parlamentet³⁰ og Kommissionen³¹ - institutionerne med den største portefølje af bygninger - for at vurdere, hvorvidt deres beslutninger var baseret på:

- en vurdering af de flerårige lokalebehov
- hensyntagen til budgetmæssige begrænsninger
- overholdelse af tekniske specifikationer
- markedsprospektering
- en cost-benefit-analyse
- en vurdering af alle omkostninger i hele bygningernes livscyklus, herunder indledende nyindretning, vedligeholdelse, løbende omkostninger og renovering
- en sammenligning af finansieringsmuligheder.

37 Vi konstaterede nogle få undtagelser³²:

- a) Ifølge gennemførelsesbestemmelserne til finansforordningen³³ kan aftaler om fast ejendom³⁴ indgås ved udbud med forhandling efter undersøgelse af det lokale marked. Kommissionen anvender i princippet den såkaldte "Kallas-metode", der kræver forudgående offentliggørelse af en bekendtgørelse om et bygningsprospekt. Denne metode blev imidlertid ikke anvendt i to af de tilfælde, der er medtaget i vores stikprøve: ORBAN-bygningen i Bruxelles og Drosbach - Wing D i Luxembourg. I begge tilfælde blev fravigelsen af princippet begrundet

³⁰ KAD II, Martens og SQM.

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

³² ORBN, JMO II og Drosbach D.

³³ Artikel 134, stk. 1, i gennemførelsesbestemmelserne til finansforordningen.

³⁴ Ifølge artikel 121 i gennemførelsesbestemmelserne til finansforordningen vedrører aftaler om fast ejendom køb, tinglyst langtidslejemål, brugsret samt leasing eller leje med eller uden forkøbsret af byggegrunde, eksisterende bygninger eller andre former for fast ejendom.

med, at Kommissionen allerede benyttede de tilstødende bygninger³⁵.
Kommissionen planlægger at revidere denne metode

- b) Kommissionen giver en cost-benefit-analyse af nye projekter i sine noter til budgetmyndigheden³⁶. Vi har ikke fundet en sådan analyse i dokumentationen vedrørende JMO II-projektet. Projektet vil blive forfinansieret af den luxembourgske stat, og Kommissionen har mulighed for at erhverve bygningen, når den står færdig. Der er intet, der tyder på, at Kommissionen analyserede andre finansieringsmuligheder.

Finansieringsmekanismerne vedrørende store byggeprojekter er ofte komplekse, hvilket forringer budgetgennemsigtigheden

38 Siden 2013 har finansforordningen givet mulighed for at finansiere køb eller opførelse af bygninger ved hjælp af kommercielle lån³⁷. De fleste igangværende eller nyligt afsluttede byggeprojekter startede før 2013. Til finansiering af disse projekter (jf. undersøgelsen af projekter i **punkt 43-50**) benyttede institutionerne ofte komplekse finansieringsmetoder, der involverede statslige eller finansielle formidlere (jf. eksemplet i **tekstboks 2**). Det betyder, at de ikke har direkte kontrol over de finansielle aspekter af projekterne.

Tekstboks 2

Kompleks finansiering i Domstolens byggeprojekter

De luxembourgske myndigheder har siden 1994 varetaget ledelsen af Domstolens byggeprojekter via en privat bygherre, der skaffer de nødvendige midler på de finansielle markeder. Når lejebetalingerne har dækket alle omkostningerne til byggeriet, de finansielle omkostninger og de supplerende omkostninger, overtager Domstolen ejerskabet af bygningen.

De luxembourgske myndigheder og den private bygherre bærer det juridiske ansvar for de beslutninger, der træffes. I sidste ende er det dog Domstolen, der bærer omkostningerne.

³⁵ I forbindelse med ORBAN-bygningen blev fravigelsen yderligere begrundet med, at der var et påtrængende behov for kontorlokaler. Dette behov opstod, fordi forhandlingerne om den oprindelig valgte bygning ikke kunne afsluttes.

³⁶ Jf. artikel 179, stk. 3, i den finansforordning, der fandt anvendelse indtil udgangen af 2012, og artikel 203, stk. 5, i den finansforordning, der fandt anvendelse fra januar 2013.

³⁷ Finansforordningens artikel 203, stk. 8. Denne forordning finder ikke anvendelse på ECB.

39 Parlamentet optog banklån til udvidelsen af Konrad Adenauer-bygningen (KAD II) via en kompleks finansieringsstruktur med et formidlingselskab (ejet af en kommerciel bank), der stod for finansieringen af projektet. Selskabet indgik to finansieringskontrakter, én med EIB og én med en kommerciel bank, der hver især bidrog med 50 % af finansieringen til projektet.

40 Parlamentet og Domstolen forfinansierede byggeprojekter via uudnyttede bevillinger fra andre budgetposter:

- Mellem 2012 og 2016 overførte Parlamentet 260 millioner euro fra forskellige budgetposter til finansieringen af KAD II-projektet. Af de 474 millioner euro i kredit, som Parlamentet havde opnået, brugte det kun 16 millioner euro. Parlamentet anslog, at dette gav en rentebesparelse på op til 85 millioner euro.
- På samme måde har Domstolen siden 2007 foretaget forudbetalinger på i alt 89 millioner euro vedrørende sine byggeprojekter. Ifølge Domstolen reducerede dette betydeligt den budgetmæssige indvirkning af betalinger for leje med købsoption frem til 2026, fordi de anslåede besparelser på de finansielle udgifter over hele perioden beløb sig til mere end 24 millioner euro.

41 Rådet betalte de belgiske myndigheder forskud på i alt 294 millioner euro vedrørende opførelsen af Europa-bygningen ved hjælp af uudnyttede bevillinger, der var overført fra andre budgetposter. De forskud, som Rådet betalte, gav 10,3 millioner euro i rente (nettoværdi). De forskud, der blev betalt over de første tre år, svarede ikke til, hvor langt byggeriet reelt var nået, så i praksis forfinansierede Rådet projektet (jf. **tekstboks 3**).

Tekstboks 3

Forskuddene til opførelsen af Rådets Europa-bygning afspejlede ikke projektets reelle fremskridt

I aftalen om opførelsen af Europa-bygningen (tidligere kaldet "Residence Palace") indvilligede den belgiske stat i at forfinansiere projektet. I projektets første tre år (2008 til 2010³⁸) betalte Rådet imidlertid den belgiske stat forskud, der i alt udgjorde 82 % af det samlede anslåede budget (235 millioner euro), selv om de afholdte omkostninger kun udgjorde 12 % af budgettet, og projektets opførelsesfase endnu ikke var påbegyndt³⁹. Rådet fortsatte med at betale forskud på ca. 10 millioner euro om året indtil projektets afslutning.

42 Nogle institutioner (Parlamentet, Rådet) foretog regelmæssigt store forskudsbetalinger vedrørende deres byggeprojekter, men de planlagde ikke forskuddenes omfang på de relevante budgetposter i EU-budgettet. Denne praksis medfører generelt betydelige budgetoverførsler ved årets slutning, hvilket forringer gennemsigtigheden af budgetproceduren. Der er tale om en pragmatisk tilgang, som muliggør, at budgettet for de samlede administrationsudgifter udvikler sig stabilt over tid. Vi mener imidlertid ikke, at denne praksis giver en besparelse for EU's skatteborgere, sådan som EU-institutionerne hævder.

Store byggeprojekter ramt af forsinkelser og i nogle tilfælde betydelige budgetoverskridelser

43 Vi analyserede fire store byggeprojekter, der blev gennemført af Parlamentet, Rådet, Kommissionen og Domstolen.

Domstolens projekt: Overholdt både budget og tidsplan

44 I de seneste år har Domstolen gennemført tre store byggeprojekter⁴⁰ i tæt samarbejde med de luxembourgske myndigheder. De nationale myndigheder varetog

³⁸ Den detaljerede konvention blev underskrevet i marts 2008. Der blev betalt i alt 235 millioner euro i perioden indtil 31. december 2010.

³⁹ Intern revisionsrapport "Acquisition du Résidence Palace" af 8. juni 2011.

⁴⁰ CJ4 (2001-2008) Renovering af Palais-bygningen og fjerde udvidelse af Domstolens bygninger (ringbygningen, forbindelsesgangen, tårn A og tårn B), CJ8 (2006-2013) Renovering og modernisering af annektsbygningerne (Erasmus = annek A, Thomas More =

ledelsen af byggeriet gratis. De administrerede udbuddene, sikrede sig, at undersøgelser og anlægsarbejde blev udført korrekt, og var ansvarlige for kvalitetskontrol og for at indhente den nødvendige lovpligtige godkendelse. De bidrog med markedskendskab, teknisk ekspertise og ekspertise i at administrere og føre tilsyn med byggeprojekter. Da Domstolen samtidig ikke fungerede som bygherre, krævedes der kun et lille antal medarbejdere til projektopfølgning. Projekterne blev afsluttet efter tidsplanen og uden yderligere omkostninger. På tidspunktet for vores revision lå det igangværende projekt for opførelse af et tredje tårn (CJ9-projektet) inden for det beregnede budget og fulgte tidsplanen.

Rådets Europa-projekt: Inden for budgettet, men forsinket

45 I 2005⁴¹ uddelegerede Rådet ledelsen af renoveringen af blok A i "Residence Palace" til de belgiske myndigheder. Bygningen skulle danne ramme om møder i Det Europæiske Råd og Rådet for Den Europæiske Union.

46 Den endelige forhandlede pris⁴² overskred ikke væsentligt det oprindelige budget: 246 millioner euro i forhold til 240 millioner euro i det oprindelige budget - begge priser baseret på 2004-tal. Dog blev opførelsen afsluttet tre år for sent. Forsinkelserne skyldtes ændringer i projektet undervejs på grund af uforudsete omstændigheder⁴³. En række svagheder i projektledelsen bidrog til forsinkelserne:

anneks B og annek C) og CJ9 (2013-igangværende) Opførelse af en femte udvidelse i form af et tredje tårn.

⁴¹ Projektets fulde tidslinje kan ses på Rådets websted

(<http://www.consilium.europa.eu/da/contact/address/council-buildings/europa-building/timeline-europa-building/>).

⁴² Konventionen forudså en mulighed for en mindelig aftale om den endelige pris for projektet på basis af dokumentation fra staten, der var analyseret og godkendt af Rådet. Dette gav Rådet mulighed for at forhandle prisen, der derefter blev endeligt vedtaget og frigjort for alle tidligere, aktuelle og fremtidige forpligtelser.

⁴³ De fleste af disse ændringer skyldtes Det Europæiske Råds nye struktur og oprettelsen af en formandspost med særlige beføjelser til at repræsentere Unionen over for tredjelande - begge dele en konsekvens af Lissabontraktaten. Der opstod også væsentlige forsinkelser som følge af en appel til Den Europæiske Unions Ret indgivet af en af de afviste konkurrenter i tildelingsproceduren, opdagelsen af betydelig jordforurening og øgede krav til sikkerheden.

- De nationale myndigheder behandlede ikke ændringsanmodninger korrekt, og de betalte ikke entreprenørerne til tiden
- De konsulentfirmaer, som de nationale myndigheder havde indgået kontrakt med, formåede kun i begrænset omfang at omsætte Rådets komplekse funktions- og kvalitetskrav til udbudsspecifikationer. Dette bremsede projektet i hele dets løbetid og førte til de fleste af ændringsanmodningerne
- Det var kompliceret at nå til en aftale om den endelige pris, fordi de nationale myndigheder selv seks måneder efter leveringen ikke var i stand til at fremlægge den samlede liste over fakturaer.

47 Rådet afhjalp til dels følgerne af dette ved at udvide sit projektteam og stramme op på projektledelsesprocedurer og interne kontroller.

Parlamentets KAD II-projekt: Betydelige forsinkelser fører til meromkostninger

48 Oprindeligt blev leveringsdatoen for KAD II-bygningen sat til 2013. Den aktuelle tidsplan er: Opførelse af østsiden: ultimo 2019, opførelse af vestsiden: 2022. De primære årsager til denne forsinkelse er, at Parlamentets havde begrænset erfaring som bygherre ved projektets begyndelse, og at den første udbudsrunde om anlægsarbejdet var resultatløs. Etableringen af den finansielle struktur og finansieringsmodellen blev forsinket med tre måneder på grund af det første, resultatløse udbud.

49 Det oprindeligt anslåede budget på 317,5 millioner euro blev i 2009 ændret til 363 millioner euro⁴⁴. For at sikre et vellykket udbud inden for det tildelte budget reducerede Parlamentet projektets størrelse, ændrede de tekniske krav og sørgede for større konkurrence ved at øge antallet af delkontrakter. Da projektet ikke er afsluttet, kendes den endelige pris endnu ikke. Parlamentet agter at holde omkostningerne inden for det nuværende budget på 432 millioner euro⁴⁵. Indregnes den stigning på 8 %, der er sket i prisindekset for anlægsarbejde mellem 2012 og 2017, kan byggeomkostningerne stige endnu mere.

⁴⁴ I 2005-priser for selve byggeriet.

⁴⁵ I 2012-priser for selve byggeriet, eksklusive arkitekthonorarer, projektudvikling og omkostninger til en eventuel modernisering af den nuværende KAD-bygning.

50 Forsinkelsen har medført, at Parlamentet er nødt til at leje andre bygninger i Luxembourg i længere tid end oprindeligt planlagt. Disse ekstra lejeudgifter beløber sig til 14,4 millioner euro om året eller 86 millioner euro over perioden på seks år. I regnskabsmæssig henseende opvejes disse ekstra lejeudgifter af den senere start på nedskrivningen af investeringen i den nye bygning (17,3 millioner euro om året). Ikke desto mindre betaler EU's skatteborgere de ekstra lejeudgifter ud over at betale for opførelsen af den nye bygning.

Kommissionens JMO II-projekt: Forsinkelser og meromkostninger

51 Langvarige drøftelser med den luxembourgske stat forsinkede starten på Kommissionens store byggeprojekt i Luxembourg, JMO II. Det tog 15 år at nå til en indledende aftale i 2009.

52 Kommissionen og de luxembourgske myndigheder planlagde, at bygningen skulle leveres i to faser, den første medio 2016 og den anden ultimo 2019. Tidsplanen for leveringen af bygningen blev ændret flere gange, før anlægsarbejdet begyndte. Den sidst kendte tidsplan for JMO II-projektet sætter leveringsdatoen for fase 1 til februar 2023 og fase 2 til februar 2024.

53 Den forsinkede start på byggeprojektet skyldtes hovedsagelig usikkerhed omkring arkitektkonkurrencen, administrative spørgsmål vedrørende udbuddet om jordarbejdet og de ekstra sikkerhedsforanstaltninger, der måtte indarbejdes i projektet. Det er fortsat uklart, hvordan omkostningerne som følge af disse forsinkelser skal deles med de luxembourgske myndigheder. Endvidere var Kommissionen i 2015 nødt til som en forebyggende foranstaltning at rømme sin hovedbygning i Luxembourg, JMO-bygningen, for at undgå at udsætte personalet for potentielle farer forårsaget af tilstedeværelsen af asbest. Den lejede derfor ekstra kontorlokaler i flere bygninger, så den kunne flytte personalet.

54 På grundlag af den oprindelige aftale og den sidst kendte tidsplan anslår vi, at Kommissionen vil skulle afholde ekstra lejeudgifter på 248 millioner euro⁴⁶ på grund af den forsinkede start på byggeprojektet og behovet for at leje ekstra kontorlokaler efter rømningen af JMO-bygningen. Denne forsinkelse fører imidlertid til en senere start på

⁴⁶ Dette skøn er baseret på Kommissionens sidst kendte tidsplan for fraflytning af lejede bygninger og flytning af personale til JMO II.

lejebetalingerne for JMO II-bygningen. Kommissionen anslår de lejebetalinge, der ikke betales på grund af forsinkelsen, til 176,2 millioner euro⁴⁷.

Overvågningen og rapporteringen er utilstrækkelig

55 Vi undersøgte, hvordan EU-institutionerne overvåger forskellige aspekter af deres eksisterende ejendomsportefølje (f.eks. areal- og facilitetsforvaltning, kontraktvilkår og overholdelse af tekniske specifikationer), herunder indikatorer for effektiv bygningsanvendelse og bygningsomkostninger. Dette bør give dem et overblik over deres portefølje, så de kan identificere områder, hvor der kan ske forbedringer. Vi undersøgte, om institutionerne havde forbedret standardiseringen af arealopmålingen og -kategoriseringen, og om det var muligt at foretage effektivitetssammenligninger ved hjælp af de oplysninger, der forelå internt og var indberettet til budgetmyndighederne.

Institutionerne overvåger forskellige aspekter, men ikke indikatorer for effektiv bygningsanvendelse og bygningsomkostninger

56 Institutionerne benytter en række forskellige IT-systemer og -værktøjer til at administrere og overvåge deres ejendomsportefølje. Hvert aspekt af ejendomsporteføljen, f.eks. facilitetsforvaltning, arealfordeling, energiforbrug og finansielle, juridiske og regnskabsmæssige aspekter, overvåges ved hjælp af IT-systemer eller manuelt ved hjælp af regneark.

57 Kommissionen i Luxembourg benytter arealfordelingsrapporter til at sikre en konsekvent forvaltning af de kriterier for arealfordeling, der er defineret i håndbogen om husningsbetingelser. I Bruxelles har Kommissionen siden 2015 udviklet sin integrerede ejendomsadministrationssoftware, der med tiden skulle give adgang til alle oplysninger vedrørende Kommissionens ejendomsportefølje. Det system, der aktuelt er i brug, kan imidlertid ikke generere rapporter til overvågning af, hvorvidt tildelingen af arealer til politikafdelingerne (GD'erne) er i overensstemmelse med håndbogen om husningsbetingelser.

⁴⁷ Baseret på Kommissionens hypotese fra 2013, som blev udarbejdet, da rammeaftalen med de luxembourgske myndigheder blev underskrevet.

58 Parlamentets system til administration af kontorarealer og planlægning af lokalebehov kan generere forskellige rapporter⁴⁸. Vi fandt dog ingen tegn på, at Parlamentet løbende anvender disse rapporter til overvågning af sine kontorarealer. Parlamentet har planer om senest i 2026 at udvikle et system, der giver mulighed for elektronisk lagring af alle bygningsrelaterede oplysninger.

59 Flertallet af institutionerne foretager ikke løbende overvågning af indikatorer for at vurdere effektiviteten af deres ejendomsportefølje som led i deres forvaltning.

60 Kommissionen i Bruxelles bruger kun en enkelt indikator, der er knyttet til effektiviteten af kontorlokalerne i dens ejendomsportefølje: nettokontorarealet pr. kontorarbejdsplads. Den viser et gennemsnit på 14 m² med et mål om at nå 12 m² senest i 2020, primært ved at indføre samarbejdsområder. Vi fandt ikke nogen indikatorer for effektiviteten af kontorlokaler i Parlamentets, Rådets eller Domstolens relevante årlige aktivitetsrapporter, og disse institutioner udarbejdede heller ikke andre forvaltningsrapporter, der vurderede effektiviteten af kontorlokaleforvaltningen.

61 Ikke desto mindre har Kommissionen definitioner⁴⁹ på effektivitetsindikatorer såsom nettoetageareal/bruttoetageareal, udnyttet areal over jordniveau/nettoareal over jordniveau og kontorareal/nettoareal over jordniveau. Vi fandt dokumentation for, at effektiviteten af en bygnings arealer er et af de kriterier, der medtages i vurderingen af tilbud på nye byggeprojekter. Men Kommissionen overvåger ikke disse indikatorer på et overordnet plan for hele porteføljen af bygninger.

62 ECB anvender en veludviklet tilgang til overvågning af og rapportering om sin ejendomsportefølje (jf. **tekstboks 4**).

⁴⁸ Rapporten GPI 480 giver f.eks. et øjebliksbillede af etagearealet i samtlige bygninger på de enkelte lokaliteter, fordelt på kontorarealer/særlige arealer/faciliteter.

⁴⁹ Definitionerne er angivet i "Measuring Code applicable to Commission buildings in Brussels".

Tekstboks 4

ECB's overvågning af og rapportering om sin ejendomsportefølje

Ved hjælp af et system til facilitets- og arealforvaltning analyserer den afdeling, der er ansvarlig for bygningsforvaltning, parametre såsom arealfordelingen pr. direktorat, det gennemsnitlige kontorareal pr. arbejdsplads, det gennemsnitlige kontorareal pr. medarbejder osv. Den analyserer også de forskellige typer omkostninger forbundet med bygninger (husleje, vedligeholdelse, energi, rengøringservice og andre driftsudgifter). ECB rapporterer om sin ejendomsportefølje i en månedlig forvaltningsrapport, der bl.a. indeholder oplysninger om udviklingen i ledige og besatte arbejdspladser, om udviklingen i reserverne og om arbejdspladser pr. forretningsområde.

De tilgængelige data er ikke standardiserede, så det er ikke let at sammenligne institutionerne

63 I 2009 vedtog EU-institutionerne⁵⁰ en interinstitutionel målekode. Denne kode definerer målemetoder og grundlæggende typer af bygningsarealer ud fra tyske standarder. Hver institution har videreudviklet denne kode og defineret mere detaljerede arealkategorier, hvilket gør det svært at sammenligne data fra de forskellige institutioner⁵¹. Kommissionen anvender endda forskellige arealkategorier i Bruxelles og Luxembourg. Det gør det vanskeligt for Kommissionen at udarbejde rapporter baseret på de samme parametre.

64 Selv om tre af de fem undersøgte institutioner⁵² anvender den samme IT-plattform til forvaltning af deres arealer, har de tilpasset den individuelt. Dette forringer tilgængeligheden af sammenlignelige data.

65 Hvert år senest den 1. juni indsender institutionerne en detaljeret rapport om deres bygningspolitik til budgetmyndighederne⁵³. Dette krav blev indført med finansforordningen i 2013. Rapporten skal angive udgifter og etageareal pr. bygning

⁵⁰ Selv om ECB ikke er part i denne aftale, anvender den de samme standarder.

⁵¹ Rådet medtager f.eks. små mødelokaler i den laveste underkategori af kontorarealer, men det gør de øvrige EU-institutioner (Kommissionen, Parlamentet og Domstolen) ikke.

⁵² Rådet, Domstolen og Kommissionen (OIL).

⁵³ Årsrapport om bygninger i henhold til finansforordningens artikel 203, stk. 3 (gælder ikke for ECB).

samt den forventede udvikling i den samlede programmering vedrørende etagearealer og arbejdssteder i de kommende år. Dette krav gjorde institutionernes bygningsmæssige situation og foranstaltninger mere gennemsigtige for budgetmyndighederne og, hvad angår nogle institutioner, for offentligheden⁵⁴.

66 **Figur 8** viser, at hver institution i sin årsrapport om bygninger anvender forskellige etagearealkategorier, så disse kategorier kan ikke benyttes i en sammenligning. Finansforordningen kræver ikke, at rapporten skal indeholde oplysninger om, hvor mange arbejdspladser eller medarbejdere der huses. Den kræver heller ikke, at der medtages nogen indikatorer for effektivitet.

Figur 8 - Årsrapporterne om bygninger - Areal kategorier

Etagearealkategorier i årsrapporten om bygninger	Institutioner, der anvender disse kategorier i deres årsrapport
Kontorarealer (over jordniveau, under jordniveau, i alt) Særlige arealer (over jordniveau, under jordniveau, i alt) Faciliteter (over jordniveau, under jordniveau, i alt)	Rådet
Kontorarealer over jordniveau Øvrige arealer over jordniveau	Kommissionen Domstolen
Samlet bruttoetageareal	Europa-Parlamentet

Kilde: Revisionsretten, baseret på institutionernes årsrapporter om bygninger for 2017.

67 Desuden giver Kommissionens rapport ikke et klart billede af de forskellige areal typer i dens ejendomsportefølje, da den ikke klart definerer kriterierne for, hvad der adskiller kontorarealer fra andre arealer. De etagearealer, Kommissionen angiver i sin årsrapport om bygninger, er endvidere ikke sammenlignelige med de etagearealer, der er registreret i værktøjerne til arealforvaltning.

68 Det seneste forsøg på at producere konsoliderede oplysninger om EU-institutionernes bygninger blev foretaget i 2010. I forbindelse med budgetforslaget for 2011 udarbejdede EU-institutionerne en rapport som svar på en anmodning fra Parlamentet og Rådet om at "forelægge udførlige oplysninger om bygnings spørgsmål

⁵⁴ Rådets, Kommissionens og Domstolens årsrapporter om bygninger er offentlige dokumenter.

sammen med det foreløbige budgetforslag/de foreløbige overslag"⁵⁵. Denne rapport⁵⁶ fremlagde oplysninger om følgende forholdstal vedrørende institutionernes ejendomsportefølje:

- kontorarealer og øvrige arealer som andel af det samlede areal
- kontorareal pr. medarbejder
- gennemsnitlige udgifter pr. m².

69 Indikatorernes værdi varierede betydeligt mellem institutionerne. Vi modtog ikke dokumentation for, at de forelagte tal var blevet analyseret, eller at institutionerne blev pålagt at forbedre sammenligneligheden af indikatorerne eller udarbejde rapporter mere regelmæssigt.

Indikatorerne for etageareal er sammenlignelige mellem institutionerne, men udgifterne varierer betydeligt

70 På grundlag af de foreliggende oplysninger, som vi korrigerede efter behov, sammenlignede vi effektiviteten af institutionernes bygningspolitikker. I den forbindelse beregnede og analyserede vi indikatorer for etageareal og de seneste forhandlede huslejer i forhold til markedsniveauet.

71 Vi beregnede også den årlige betalte leje pr. person og omkostningerne pr. kvadratmeter for nyligt opførte eller erhvervede bygninger.

De gennemsnitlige kontorarealer er sammenlignelige

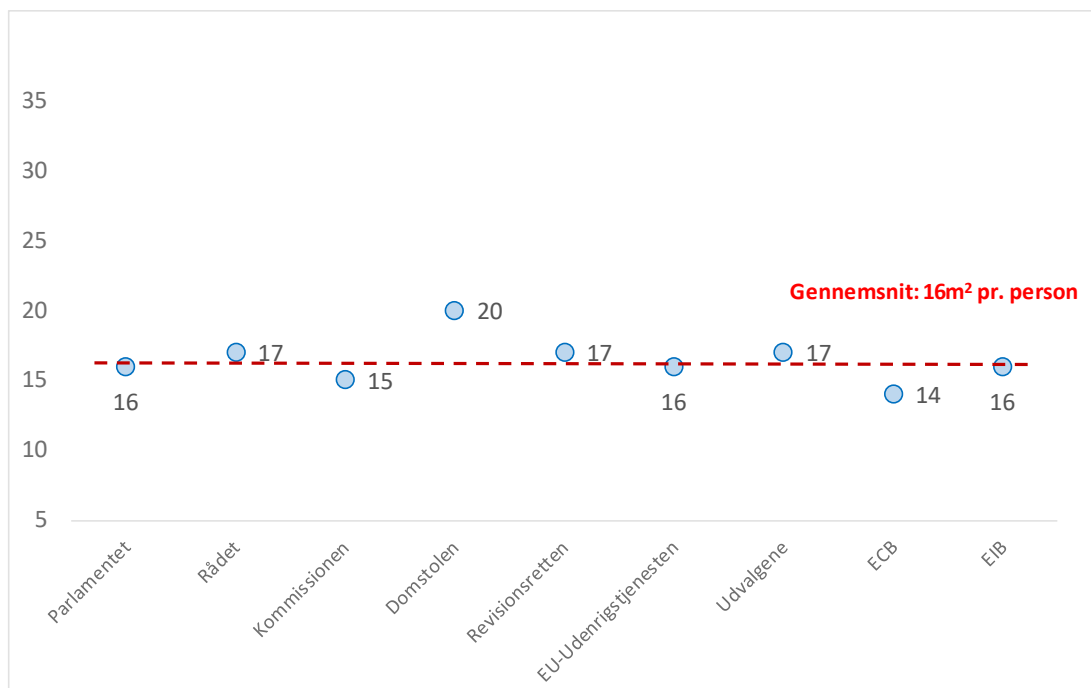
72 For at sammenligne brugen af kontorlokaler beregnede vi arealindikatorer ud fra oplysninger fra EU-institutionerne (jf. **bilag I**, som beskriver den anvendte metode).

⁵⁵ Pressemeddelelse om det 2975. møde i Rådet for Den Europæiske Union (Økonomiske og Finansielle Anliggender (Budget)) i Bruxelles den 18. november 2009, s. 15 (http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-333_en.htm).

⁵⁶ "Consolidated information on buildings provided by the European institutions with the Draft Budget 2011", 20. maj 2010.

73 **Figur 9** viser, at det gennemsnitlige kontorareal pr. person i de fleste institutioner ligger tæt på det vægtede gennemsnit for alle institutioner på 16 m² pr. person⁵⁷, mens **figur 10** viser, at kontorarealet pr. person i de fleste bygninger ligger under eller tæt på gennemsnittet, dog med visse afvigelser.

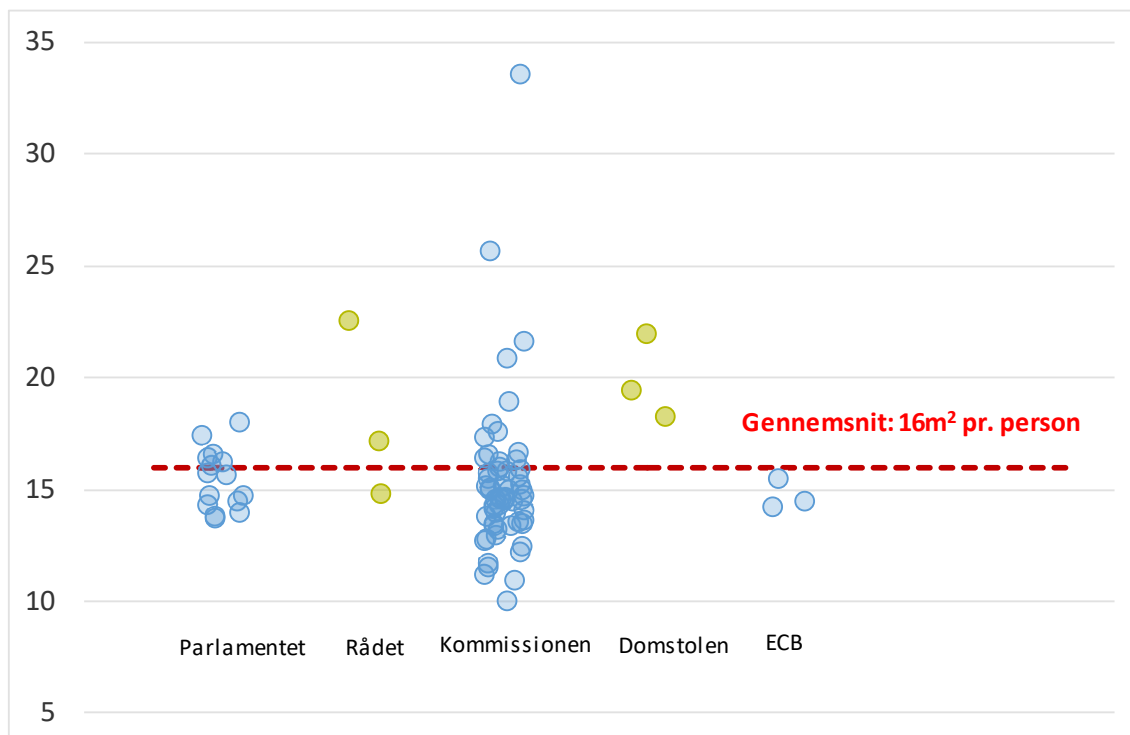
Figur 9 - Gennemsnitligt kontorareal pr. person i de forskellige institutioner



Kilde: Revisionsretten, baseret på tal fra institutionerne.

⁵⁷ Inklusive tal fra Revisionsretten, EU-Udenrigstjenesten, udvalgene og EIB.

Figur 10 - Gennemsnitligt kontorareal pr. person i de forskellige bygninger



Kilde: Revisionsretten, baseret på tal fra institutionerne.

74 Efter færdiggørelsen af Europa-bygningen var ca. 9 % af Rådets nettokontorareal ledigt. På revisionstidspunktet blev dette areal brugt til midlertidige formål (f.eks. evakueringen af Europa-bygningen, afholdelsen af et topmøde som led i Asien-Europamødet og renoveringer). Dette påvirker nettokontorarealet pr. person i Rådet og i selve Europa-bygningen.

75 De tre prikker vedrørende Domstolen i **figur 10** angiver to bygningskomplekser⁵⁸ og T-bygningen. Domstolen har aktuelt 2 962 m² ledige kontorer i T-bygningen, hvilket udgør ca. 19 % af bygningens nettokontorareal og 6 % af Domstolens samlede nettokontorareal. Det ekstra areal blev tidligere fremlejet til andre institutioner og står i øjeblikket tomt. Selv om bygningen har mere plads end nødvendigt til Domstolens aktuelle behov, besluttede Domstolen at fortsætte med at leje den af flere årsager. For det første lejer Domstolen bygningen af staten til en særlig favorabel leje (under markedsniveauet). For det andet var det et krav, at hele bygningen blev lejet samlet, og for det tredje stiller Domstolen særlig høje krav til sikkerhed og fortrolighed, som begrænser muligheden for at fremleje den ekstra plads. Endelig vil Domstolen opsigte

⁵⁸ Palais-komplekset (ringbygningen, tårn A, tårn B og forbindelsesgangen) og annekbygninger (Erasmus, Thomas More, annek C).

lejemålet, når det tredje tårn efter planen står færdigt i sommeren 2019. Hvis vi fratrækker dette areal fra kontorarealet, bliver det gennemsnitlige kontorareal pr. person 19 m² i Domstolen som helhed og 18 m² i T-bygningen.

76 Kontorarealet hos ECB ligger under gennemsnittet, hvilket skyldes, at en betydelig andel af det samlede kontorareal består af delte kontorer, teamkontorer og teamområder. For Kommissionens vedkommende skyldes det begrænsede kontorareal især, at den har et meget beskedent bufferareal i forhold til de øvrige institutioner.

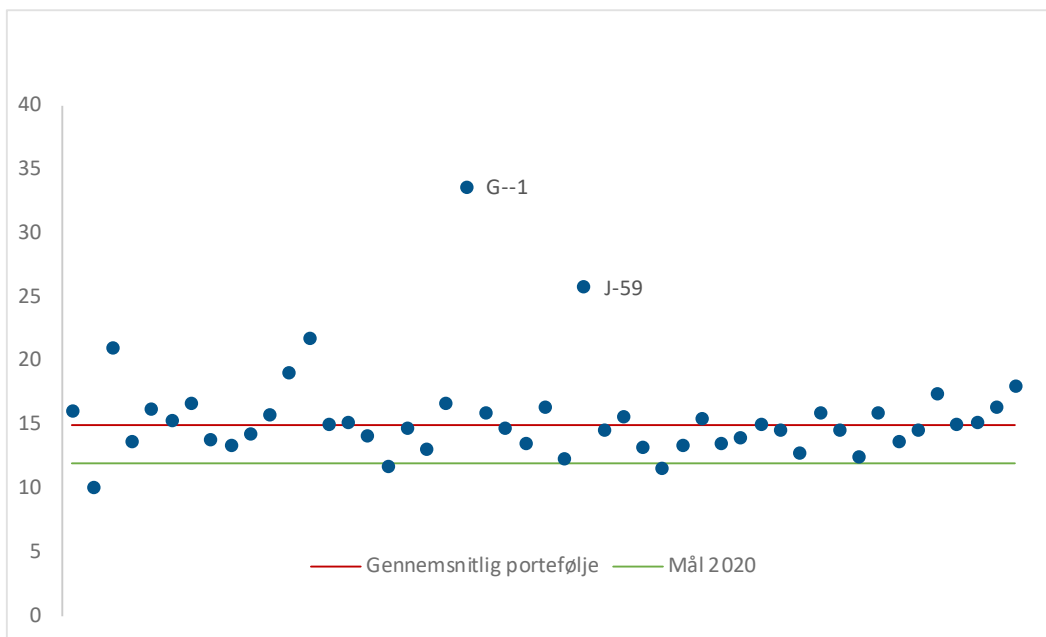
77 ECB og EIB overvåger også tætheden baseret på antallet af indrettede arbejdspladser. Dette forholdstal tager ikke højde for den faktiske udnyttelse og er på 12 m² pr. arbejdsplads i begge institutioner⁵⁹.

78 Kommissionens mål for porteføljen i Bruxelles er 12 m² pr. arbejdsplads i 2020⁶⁰, mens tallet ifølge Kommissionens egne beregninger i dag er 14,5 m² pr. person. På tidspunktet for vores revision havde kun fem bygninger i Bruxelles en tæthed under eller tæt på 12 m² pr. person⁶¹. Disse bygninger udgør 9 % af det samlede kontorareal i de bygninger, der er medtaget i vores analyse (jf. **figur 11**).

⁵⁹ For ECB's vedkommende skyldes forskellen mellem forholdet baseret på antallet af indrettede arbejdspladser (12 m² pr. person) og forholdet baseret på antallet af benyttede arbejdspladser (16 m² pr. person), at bufferarealet ved udgangen af 2016 udgjorde 18 % af de indrettede arbejdspladser.

⁶⁰ OIB's årlige forvaltningsplan for 2017. OIB angiver ikke, om målet omfatter ledige kontorer og bufferareal.

⁶¹ B-28, CSM1, L-15, J-54 og MO-59.

Figur 11 - Kontorareal pr. person i Kommissionens bygninger i Bruxelles

Kilde: Revisionsretten, baseret på tal fra Kommissionen.

79 Kommissionens mål for bufferareal i Bruxelles er 15 000 m², hvilket svarer til ca. 2 % af dens ejendomsportefølje. Pr. december 2017 havde Kommissionen et bufferareal svarende til 895 ledige arbejdspladser, fordelt på ni bygninger. Det forklarer, hvorfor det gennemsnitlige kontorareal pr. person er relativt højt i visse bygninger (f.eks. G-1-bygningen). En af bygningerne (J-59) var på tidspunktet for vores analyse i en overgangsperiode (stod tom mellem to flytninger) og benyttes i dag af forvaltningsorganet EACEA.

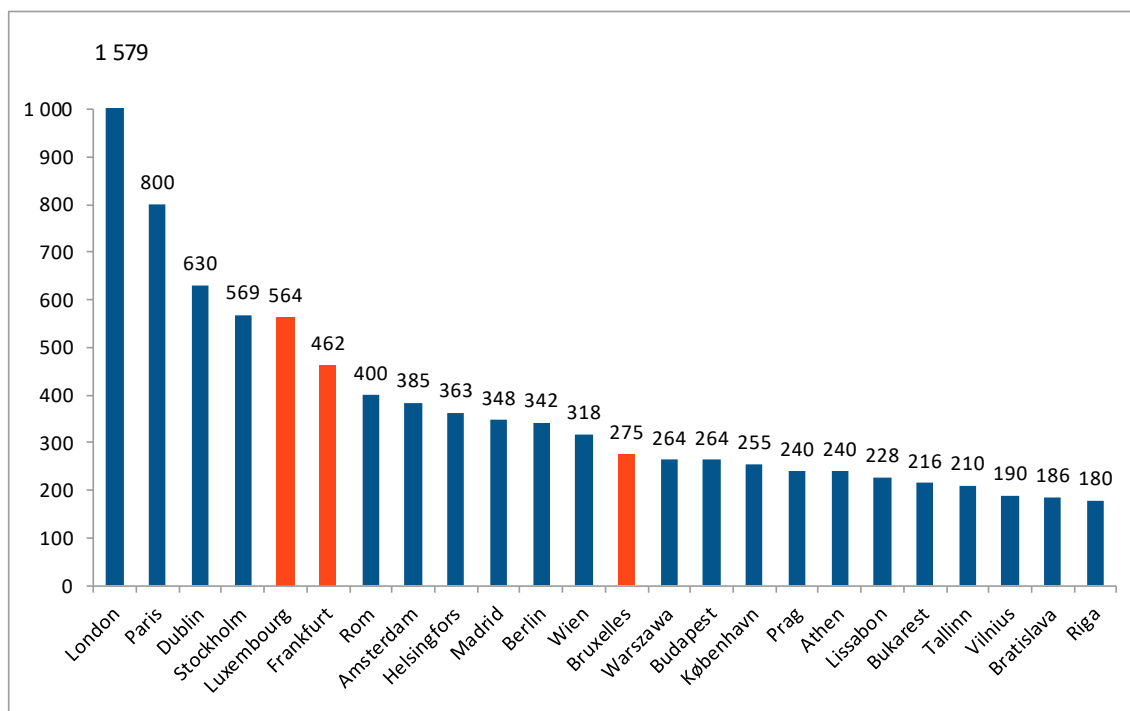
Den forhandlede leje er generelt lavere end markedsniveaue, men lejen pr. person varierer betydeligt mellem bygningerne

Leje i forhold til markedsniveaue

80 **Figur 12** viser markedsniveaue for toplejen i 23 EU-hovedstæder og Frankfurt. Toplejen i Bruxelles ligger i midten. Luxembourg er den femtedyreste by efterfulgt af Frankfurt. Inde i byerne varierer toplejen alt efter beliggenheden. I Luxembourg er toplejen 564 euro pr. m² om året i centrum, som er det dyreste område. Men institutionerne placerer hovedparten af deres bygninger i Kirchberg og Cloche d'Or, hvor toplejen var henholdsvis 408 euro pr. m² om året og 354 euro pr. m² om året⁶².

⁶² Kilde: JLL's markedsanalyse af kontorudlejningsmarkedet for 4. kvartal 2016.

Figur 12 - Topleje for kontorer i 23 EU-hovedstæder og Frankfurt - 4. kvartal 2016



Kilde: Revisionsretten, baseret på BNP Paribas Real Estates' "European Office market report" (2017-udgaven), der afspejler priserne i 4. kvartal 2016.

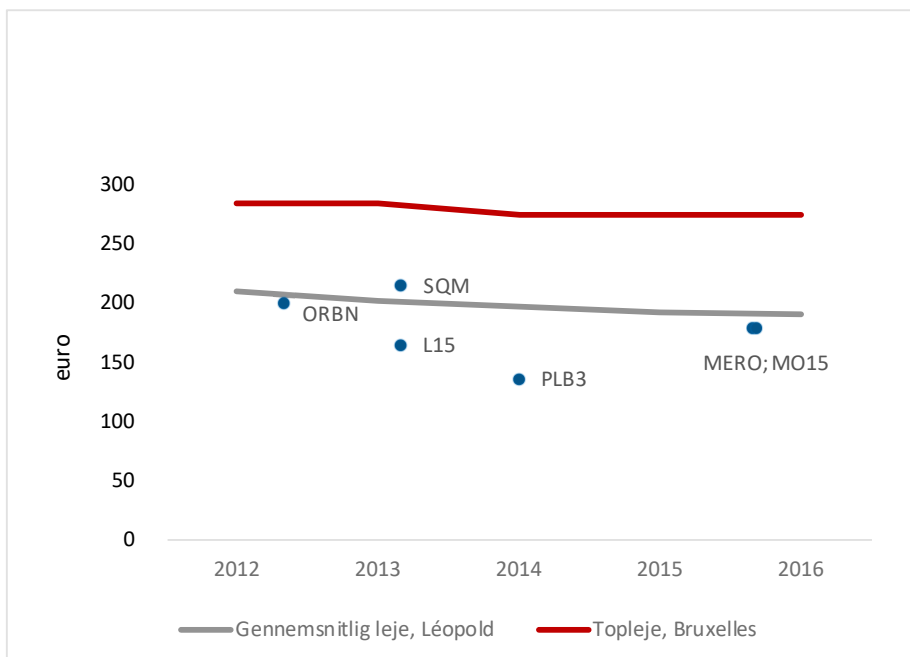
81 I en stikprøve på ni nyere lejekontrakter sammenlignede vi den forhandlede leje med markedsforholdene (jf. **bilag I** for flere oplysninger om vores metode og datakilde). Fem af de seks bygninger i Bruxelles blev lejet af Kommissionen⁶³, og den sidste af Parlamentet⁶⁴. Hovedparten af kontrakterne blev indgået for 15 år. Vi bemærkede, at den leje, institutionerne havde forhandlet på plads, konsekvent var lavere end toplejen i Bruxelles og lavere end eller tæt på markedsgennemsnittet i Quartier Léopold, hvor bygningerne ligger (jf. **figur 13**). Den leje, Kommissionen havde forhandlet på plads for de tre bygninger i Luxembourg⁶⁵, var lavere end toplejen og den gennemsnitlige leje.

⁶³ MERO, MO15, PLB3, L15 og ORBN.

⁶⁴ SQM.

⁶⁵ ARIA, LACC og Drosbach D.

Figur 13 - Leje i forhold til toplejen og den gennemsnitlige leje i Bruxelles



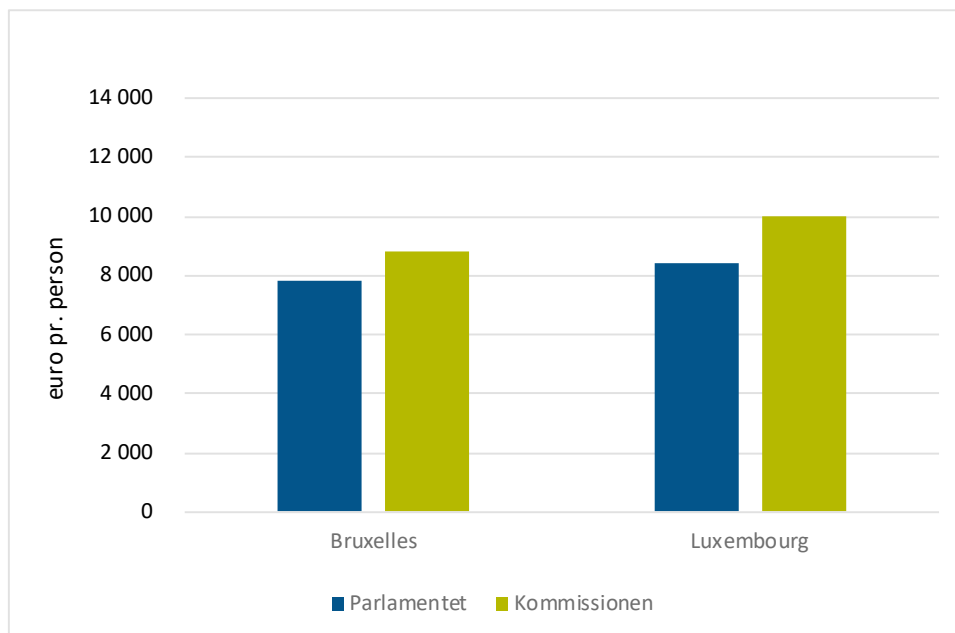
Kilde: Revisionsretten, baseret på offentligt tilgængelige markedsanalyser og oplysninger fra institutionerne.

82 Flere af bygningernes ejere tilbød EU-institutionerne særlige incitamenter. I seks af de ni undersøgte kontrakter tilbød ejerne institutionerne lejefri perioder, og i fire tilfælde blev nyindretningsomkostningerne delvist dækket af ejerne.

Leje pr. person

83 **Figur 14** sammenligner den vægtede gennemsnitlige årlige leje pr. person på de to vigtigste arbejdssteder, Bruxelles og Luxembourg (jf. **bilag I** for flere oplysninger om vores metode)⁶⁶.

⁶⁶ Rådet lejer ikke nogen kontorbygninger.

Figur 14 - Gennemsnitlig årlig leje pr. person

Kilde: Revisionsretten, baseret på tal fra institutionerne.

84 Parlamentet lejer to kontorbygninger i Bruxelles og fire i Luxembourg. Kommissionen lejer 26 kontorbygninger⁶⁷ i Bruxelles og otte i Luxembourg. Domstolen lejer én bygning i Luxembourg. De fleste af bygningerne i Bruxelles lejes under forpagtningsaftaler, der giver flere skattefordele end normale lejemål (jf. **bilag I, punkt 12 og 13**). I Luxembourg er de fleste af institutionernes kontrakter normale lejemål.

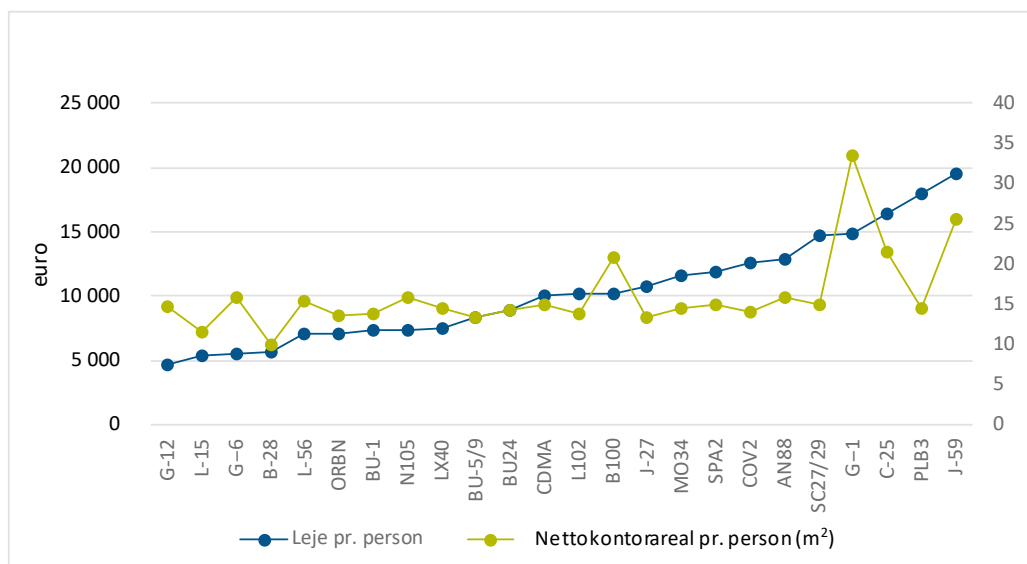
85 Den gennemsnitlige årlig leje pr. person er generelt højere i Luxembourg end i Bruxelles. Dette skyldes forskelle mellem markedsløjen i de to byer, som vist i **figur 12**. Parlamentets lavere gennemsnitlige leje pr. person i Luxembourg skyldes, at Parlamentet lejer tre af sine fire bygninger af de nationale myndigheder på særligt favorable vilkår, indtil det nye KAD II står færdigt. Den gennemsnitlige årlig leje pr. person er forholdsvis høj for Domstolen (12 500 euro pr. person) og ikke vist i **figur 14**, fordi den kun er baseret på en enkelt bygning (T-bygningen), hvoraf en stor del aktuelt står tom. Domstolen vil ophøre med at leje bygningen i 2019 (jf. **punkt 75**).

86 Vi bemærkede, at den årlige leje pr. person varierer betydeligt mellem bygningerne. For Kommissionen i Bruxelles varierer den f.eks. mellem 4 800 euro og 19 500 euro, mens den i Luxembourg varierer mellem 9 400 euro og 14 500 euro. Som

⁶⁷ Bygninger med over 20 % kontorarealer.

det fremgår af **figur 15**, følger den årlige leje pr. person for Kommissionens bygninger i Bruxelles til en vis grad kontorarealet pr. person.

Figur 15 - Gennemsnitlig årlig leje pr. person og kontorareal pr. person



Kilde: Revisionsretten, baseret på tal fra institutionerne.

Omkostningerne til opførelse og erhvervelse afhænger af bygningens type

87 Vi beregnede kvadratmeterpriserne for de samlede etagearealer i to store, nyligt afsluttede byggeprojekter, Rådets Europa-bygning i Bruxelles og ECB's hovedbygning i Frankfurt. Begge byggeprojekter omfattede en reovering af de eksisterende fredede historiske bygninger og skulle opfylde meget høje tekniske sikkerhedskrav. Begge bygninger er flagskibe, der står som nye vartegn i de respektive byer, og begge huser flere forskellige funktioner. Mens Europa-bygningens hovedfunktion er at danne ramme om EU-topmøder og huse nationale delegationer og formanden for Det Europæiske Råd, har ECB's hovedbygning flere forskellige funktioner med en højere andel af kontorarealer. Rådets bygning blev opført af staten, mens ECB varetog ledelsen af sit projekt internt med støtte fra en ekstern projektleder.

88 Prisen pr. kvadratmeter er 4 600 euro i ECB's hovedbygning og 4 000 euro i Europa-bygningen. Disse tal inkluderer ikke prisen for grundene. Rådet købte grunden til Europa-bygningen for et symbolsk beløb på 1 euro, hvorimod ECB betalte markedsprisen for sin grund.

89 Parlamentet købte i 2016 en almindelig kontorbygning (Martens-bygningen i Bruxelles) til en pris på 2 700 euro⁶⁸ pr. kvadratmeter. Parlamentet tog bygningen i brug i 2018 efter en nyindretning.

⁶⁸ Inklusive omkostninger til opførelse og nyindretning; eksklusiv prisen for grunden.

Konklusioner og anbefalinger

90 Vi konstaterede samlet set, at institutionerne forvalter deres udgifter til kontorlokaler effektivt. Bygningsstrategierne er imidlertid ikke altid formaliserede, og planlægningen er ikke optimal. Endvidere var finansieringsmekanismerne vedrørende de store byggeprojekter, som vi analyserede, ofte komplekse, hvilket i nogle tilfælde forringede budgetgennemsigtigheden. De fleste af disse projekter var ramt af forsinkelser og i nogle tilfælde betydelige meromkostninger. De fleste institutioners overvågning af og rapportering om deres bygningsportefølje er utilstrækkelig.

91 Institutionerne havde fastlagt deres bygningsstrategier i forskellige dokumenter. Nogle af disse var forældede eller endnu ikke formelt godkendt. Vi identificerede god praksis hos Kommissionen, der supplerer sin bygningsstrategi med en løbende ajourføring af behovsudviklingen sammenholdt med det kontorareal, der er til rådighed. Institutionerne overvejer ikke forskellige scenarier i planlægningen af deres ejendomsbehov (jf. **punkt 10-13**).

92 Selv om institutioner på samme sted ikke formelt har en fælles bygningsstrategi, anvender de de samme beslutningstagningsprincipper. Institutionerne baserer deres bygningsstrategier på deres mandat og deres organisatoriske behov. Af praktiske og økonomiske årsager sigter de mod at samle deres bygninger i et enkelt eller nogle få områder, de foretrækker at have et mindre antal store bygninger, og de foretrækker at eje frem for at leje (jf. **punkt 14-19**).

93 De institutioner, der ligger samme sted, har nedsat interinstitutionelle arbejdsgrupper, hvor de drøfter strategiske spørgsmål vedrørende deres ejendomsforvaltning. Dette samarbejde gav institutionerne mulighed for at dele, overtage eller fremleje ejendomme. Samarbejdet førte også til udformning af adskillige interinstitutionelle udbud med henblik på levering af varer og tjenester med relation til driften af bygningsporteføljerne (jf. **punkt 20-22**).

Anbefaling 1 - Institutionerne⁶⁹ bør ajourføre og formalisere deres bygningsstrategier og løbende ajourføre deres planlægningsdokumenter

Institutionerne bør definere deres primære beslutningstagningsprincipper i bygningsstrategier, som bør godkendes af ledelsen og afspejle den seneste udvikling i institutionernes mandat, politikker og målsætninger.

Institutionerne bør supplere deres bygningsstrategier med planlægning på mellemlangt sigt, som

- løbende bliver ajourført på basis af udviklingen i behovene for og tilgængeligheden af kontorlokaler
- indeholder en analyse af forskellige udviklingsmuligheder ("scenarieplanlægning").

Tidsramme for gennemførelsen: udgangen af 2020.

94 Institutionerne var begyndt at indføre New Ways of Working-tilgangen (NWoW). Nogle aspekter, f.eks. hjemmearbejdspladser og i nogle tilfælde særlige samarbejdsområder, er allerede blevet indført. Der forelå imidlertid ikke resultater af spørgeundersøgelser og vurderinger af gennemførte projekter, da revisionen fandt sted (jf. [punkt 23-27](#)).

Anbefaling 2 - Institutionerne bør evaluere New Ways of Working-projekterne

Institutionerne bør i) evaluere resultaterne af de gennemførte NWoW-projekter og ii) integrere resultaterne i de strategiske overvejelser om udviklingen i deres bygningsstrategier og personalepolitik.

Tidsramme for gennemførelsen: i) udgangen af 2019 og ii) udgangen af 2020.

95 Værtslandene tilbød institutionerne særligt fordelagtige vilkår for køb eller leje af kontorlokaler. De støttede også institutionerne i deres store byggeprojekter (jf. [punkt 31-35](#)).

⁶⁹ Parlamentet, Rådet, Kommissionen, Domstolen og ECB.

96 Samlet set var beslutningerne om anskaffelse af kontorlokaler velfunderede (jf. **punkt 36 og 37**).

97 Til finansiering af de store byggeprojekter, som vi undersøgte, anvendte institutionerne komplekse mekanismer. Det betyder, at de ikke har direkte kontrol over de finansielle aspekter af projekterne. Det er almindelig praksis ved finansiering af byggeprojekter at bruge uudnyttede bevillinger fra andre budgetposter til at foretage forudbetalinger, men denne praksis forringer budgetgennemsigtigheden (jf. **punkt 38-42**).

Anbefaling 3 - Institutionerne bør skabe øget budgetgennemsigtighed i finansieringsmekanismerne til byggeprojekter

Med hensyn til finansiering af byggeprojekter bør institutionerne sigte mod større budgetgennemsigtighed og mindre kompleksitet. Dette kan f.eks. gøres ved at oplyse tilstrækkeligt om forskudsbetalinger vedrørende byggeprojekter på de relevante budgetposter under budgetproceduren.

Tidsramme for gennemførelsen: i forbindelse med projekter, der begynder efter udgangen af 2019.

98 Institutionerne har forskellige måder at forvalte deres store byggeprojekter på. Nogle uddelegerede byggeriet til staten, mens andre besluttede at lede projektet internt med ekstern støtte. Hovedparten af de nylige byggeprojekter, vi analyserede, var ramt af forsinkelser, der primært skyldtes uforudsete omstændigheder, som førte til projektændringer. Andre elementer bidrog dog også til forsinkelserne., f.eks. blev Rådets projekt vedrørende opførelsen af Europa-bygningen forsinket på grund af svagheder i de nationale myndigheders operationelle og administrative projektledelse. Da KAD II-projektet begyndte, manglede Parlamentet de nødvendige interne ressourcer og den fornødne ekspertise til at lede et sådant projekt. I to projekter resulterede forsinkelserne i meromkostninger (jf. **punkt 44-54**).

Anbefaling 4 - Institutionerne bør fastlægge hensigtsmæssige ledelsesprocedurer for store bygge- og renoveringsprojekter

Institutionerne bør fastlægge hensigtsmæssige ledelsesprocedurer for store bygge- og renoveringsprojekter baseret på risikovurderinger, hvilket kunne sikre den nødvendige

administrative og operationelle projektopfølgning og sikre, at de finansielle omkostninger i forbindelse med forsinkelser minimeres.

Tidsramme for gennemførelsen: udgangen af 2019.

99 Institutionerne overvåger hvert aspekt af ejendomsporteføljen, f.eks. facilitetsforvaltning, arealfordeling, energiforbrug og finansielle, juridiske og regnskabsmæssige aspekter, ved hjælp af en række IT-systemer og værktøjer, men de overvåger ikke løbende indikatorer for at vurdere effektiviteten af deres ejendomsportefølje som led i deres forvaltning. Vi identificerede god praksis for overvågning og rapportering i ECB (jf. **punkt 56-62**).

100 Selv om de institutioner, der har bygninger i Bruxelles og Luxembourg, havde vedtaget en fælles interinstitutionel målekode, var der forskelle i deres definitioner af detaljerede arealkategorier, hvilket gjorde det vanskeligt at indsamle oplysninger med henblik på sammenligning af institutionerne. Forskelle i de IT-systemer, som institutionerne og Kommissionens to kontorer (OIB og OIL) anvender til arealforvaltning, forringer også oplysningernes sammenlignelighed. Den årlige rapportering om bygninger til budgetmyndighederne giver ikke mulighed for sammenligning, især fordi institutionerne anvender forskellige arealkategorier (jf. **punkt 63-69**).

101 De arealindikatorer, vi beregnede, viser, at udnyttelsen af kontorarealer er sammenlignelig mellem institutionerne (jf. **punkt 72-79**). Vi konstaterede, at den leje, institutionerne forhandlede på plads, generelt lå under markedsniveauet (jf. **punkt 80-82**). Vi konstaterede desuden, at den årlige leje pr. person varierer betydeligt mellem bygningerne (jf. **punkt 83-86**). De samlede omkostninger pr. kvadratmeter i to nyligt opførte flagskibsbygninger er højere end omkostningerne i en standardkontorbygning (jf. **punkt 87-89**).

Anbefaling 5 - Institutionerne bør sikre større ensartethed i dataene og forbedre overvågningen af bygningsporteføljen

Institutionerne bør:

- a) udvikle indikatorer til overvågning af effektiviteten af deres bygningsportefølje som led i deres interne forvaltning og til dette formål udnytte deres IT-værktøjers potentiale bedre
- b) vedtage en fælles metode til beregning og angivelse af etageareal og omkostningsindikatorer og regelmæssigt udveksle disse oplysninger med hinanden
- c) blive enige om en fælles metode for rapportering af tallene i årsrapporten til budgetmyndighederne for at sikre, at de er sammenlignelige.

Tidsramme for gennemførelsen: udgangen af 2020.

Vedtaget af Afdeling V, der ledes af Lazaros S. Lazarou, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 5. december 2018.

På Revisionsrettens vegne

Klaus-Heiner Lehne
Formand

Bilag

Bilag I - Beregningsmetode for areal- og omkostningsindikatorer

01 I vores spørgeskema bad vi institutionerne give os data om arealer og omkostninger, der viste situationen ved udgangen af 2016. Vi baserede vores beregninger på de oplyste data.

Arealindikatorer

02 De arealdata, institutionerne fremlagde, var ikke direkte sammenlignelige - primært på grund af forskelle i fortolkningen af terminologien (nettokontorareal og bruttokontorareal). Vi fastsatte derfor vores egne definitioner, som ligger tæt op ad dem, der anvendes af de fleste institutioner. Vi bad om supplerende data om nødvendigt og justerede de oprindelige data. Da ingen andre institutioner end ECB har detaljerede historiske arealdata, kunne vi ikke analysere ændringer i ejendomsporteføljerne over tid. Af samme årsag viser de supplerende data, vi bad om, ikke situationen pr. ultimo 2016, men på den dato, hvor de blev udlæst fra systemerne i 2017. Da størrelserne af de forskellige underkategorier af arealer ikke ændrede sig væsentligt over tid, anser vi disse data for at være tilstrækkelige til vores analyse.

03 Til brug for vores analyse vedtog vi, at **kontorareal** omfatter enmandskontorer og delte kontorer samt samarbejdsområder. Kontorer, der anvendes til andre formål, f.eks. møder eller opbevaring, er ikke medtaget. Kontorer, der står tomme, og kontorer, der fungerer som bufferareal, er medtaget i kontorarealet¹.

04 **Antal medarbejdere** omfatter de medarbejdere, der benytter kontorarealet, herunder eksterne konsulenter, der arbejder på stedet.

05 Vi medtog kun bygninger med mindst 20 % kontorarealer i analysen. Vi medtog ikke bygninger, der ikke er typiske kontorbygninger, f.eks. lagerbygninger, kursuscentre og børnepasningsfaciliteter. I analysen af arealeffektiviteten medtog vi heller ikke bygninger, der stod tomme. For Kommissionens vedkommende betød det,

¹ Et bufferareal er ekstra plads, der er sat af for at sikre en vis fleksibilitet. Det anvendes ved flytninger, renoveringer, uforudsete mindre stigninger i antallet af medarbejdere osv.

at vi ikke medtog kontorarealer, der blev benyttet af forvaltningsorganer og andre organer (f.eks. EU-Udenrigstjenesten og EACEA).

06 For Parlamentets vedkommende medtog vi ikke bygningerne i Strasbourg i vores analyse, da de ikke bliver benyttet permanent, og de fleste medarbejdere, der har en kontorarbejdsplads i disse bygninger, også har et andet kontor på et af Parlamentets andre arbejdssteder².

07 Vi beregnede indikatorerne ved at dividere kontorarealet med antallet af medarbejdere, der arbejder i bygningen. De **vægtede gennemsnit** blev beregnet ved at dividere det samlede³ kontorareal med det samlede antal medarbejdere, der arbejder i bygningerne.

Omkostningsindikatorer

Sammenligning med markedslejen

08 Vi baserede vores analyse på offentligt tilgængelige markedsrapporter fra ejendomsmæglerfirmaer (f.eks. Jones Lang LaSalle (JLL) og BNP Paribas Real Estate). Markedsrapporterne indeholder primært analyser af toplejen. JLL definerer⁴ **toplejen for kontorlokaler** som:

- Den højeste leje på det åbne marked, der kan forventes for en kontorenhed af højeste kvalitet og standard på den bedste beliggenhed i et marked på undersøgelsesdatoen (normalt ved udgangen af hvert kvartal).

09 For at tage højde for, at de bygninger, institutionerne lejer, ikke altid er af den højeste standard, udvidede vi vores analyse ved at sammenligne lejen med den gennemsnitlige årlige leje for kontorer på den pågældende placering. For Luxembourg

² I juli 2014 fremlagde Revisionsretten en analyse af de potentielle besparelser i EU-budgettet, hvis Europa-Parlamentet samlede sine aktiviteter i Bruxelles (www.eca.europa.eu).

³ Enten totalen for alle bygninger i en institutions portefølje eller totalen for alle institutionerne samlet.

⁴ Kilde: JLL Office Market Report Luxembourg, 4. kvartal 2015.

vedkommende anvendte vi et skøn, da der ikke forelå oplysninger for de år, der var relevante for vores analyse. Ifølge JLL⁵ udgør den **vægtede gennemsnitlige leje**:

- gennemsnitsværdien af al kendt udbudsleje⁶ opnået via lejetransaktioner, der er gennemført i et marked i undersøgelsesperioden, vægtet med etagearealet. Den omfatter ikke eventuelle ikkerepræsentative aftaler.

10 Den leje, der er medtaget i markedsrapporterne, er baseret på "udbudslejen". Denne leje tager ikke højde for de incitamenter, ejendommens ejer kan tilbyde, f.eks. en lejefri periode eller tilskud til dækning af meromkostninger (f.eks. til nyindretning eller yderligere tekniske forbedringer af sikkerhedshensyn). For så vidt muligt at få et sammenligningsgrundlag sammenholdt vi derfor den rapporterede markedsleje for den indgåede kontraktperiode med den kontraktangivne kontorarealleje. Det skal dog bemærkes, at hovedparten af de lejekontrakter, institutionerne indgår, indeholder en bestemmelse om indeksring, hvilket er normal markedspraksis.

11 I forbindelse med lejede bygninger benytter institutionerne forskellige juridiske ordninger:

- standardleje
- brugsret⁷
- langtidsleje ("forpagtning"⁸) uden købsmulighed.

12 Den part, der bruger en bygning i henhold til en brugsrets- eller forpagtningsaftale, skal betale skatterne, f.eks. tinglysningsafgift, moms, ejendomsskat og andre regionale skatter og afgifter vedrørende ejendommen. Ved en lejekontrakt

⁵ Kilde: JLL Office Market Report Luxembourg, 4. kvartal 2015.

⁶ Den lejen for kontorarealerne, der er angivet i kontrakten.

⁷ Brugsret - Retten til at bruge en bygning. Brugeren (brugsretsindehaveren) har flere rettigheder end under en lejekontrakt, men samtidig også flere forpligtelser i forbindelse med reparationsarbejde. De fleste skatter er brugerens ansvar - ikke ejerens. Betalingen for brugsretten (brugslejen) er generelt lavere end lejen for den samme bygning.

⁸ Forpagtningsaftale - Retten til at råde over en grund eller en bygning mod en leje og i en fastsat periode (under belgisk lov ikke under 27 år og højst 99 år). Ejeren har praktisk taget ingen forpligtelse til at reparere eller vedligeholde bygningen. Den kan suppleres med en købsoption, der, når den udnyttes, giver fuld ejendomsret.

skal udlejeren (ejereren) derimod betale disse skatter og afgifter og overvælte de afholdte omkostninger på lejereren.

13 EU-institutionerne indrømmes en række fritagelser i protokollen vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter. Når institutionerne bruger en bygning i henhold til en brugsrets- eller forpagtningsaftale, påløber der slet ingen skatter, dvs. de skal ikke betales af nogen af parterne. Brugsret og forpagtning er kontraktlige aftaler, der benyttes i Belgien og Luxembourg, men ikke i Tyskland.

Årlig leje pr. person

14 Af hensyn til sammenligneligheden analyserede vi ikke lejekontrakterne i detaljer for at tage højde for prisforskellene som følge af forskellene i arealkategorier⁹. Vi baserede vores beregninger på institutionernes data om de samlede lejeudgifter pr. bygning i 2016. Tallene angiver derfor ikke en nøjagtig beregning af den betalte leje for kontorarealet alene. I tilfælde af en afdragsfri periode justerede vi den årlige leje ved at dividere den samlede leje for hele lejekontraktens løbetid med antallet af kontraktår. Dette var kun muligt for de seneste kontrakter, hvor disse oplysninger forelå. I nogle tilfælde omfatter lejen tilbagebetaling for specifikt indledende indretningsarbejde, mens disse udgifter i andre tilfælde afholdes af ejendommens ejer. Vi justerede lejen ved at tilføje de årlige udgifter til indretningsarbejder, når sådanne data forelå. Til vores analyse udvalgte vi bygninger efter de samme kriterier, som er beskrevet i dette bilags **punkt 5**. Vi beregnede den årlige leje pr. person ved at dividere de årlige lejeudgifter i 2016 med antallet af medarbejdere, som beskrevet ovenfor.

Udgifter til opførelse og erhvervelse

15 I vores analyse af nyopførte og nyerhvervede bygninger medtog vi de oplysninger, vi havde til rådighed om samtlige udgifter til erhvervelse af bygningen, f.eks. byggeomkostninger, udgifter til arkitekt og bygherre samt finansieringsomkostninger. Det skal dog bemærkes, at for nogle bygninger blev grunden erhvervet fra værtslandet for et symbolsk beløb på 1 euro eller gratis, og vi medtog derfor ikke grundpriserne i vores analyse. Vi dividerede omkostningerne med det samlede nettoareal (over og under jorden).

⁹ I praksis vil prisen pr. kvadratmeter i lejekontrakter oftest være højere for kontorarealer end for f.eks. arkiver og andre tilknyttede arealer. Prisen for parkering fastsættes typisk pr. enhed.

Bilag II - Liste over bygninger, der er omhandlet i rapporten

Forkortelse	Navn	Institution	By	Adresse
AN	Ringbygningen	Domstolen	Luxembourg	Rue Charles Léon Hammes
AN88		Kommissionen	Bruxelles	Rue d'Arlon 88 (SCAN)
ARIA	Ariane	Kommissionen	Luxembourg	400, Route d'Esch
B100		Kommissionen	Bruxelles	Rue Belliard 100
B-28		Kommissionen	Bruxelles	Rue Belliard 28
BU-1		Kommissionen	Bruxelles	Avenue de Beaulieu 1
BU24		Kommissionen	Bruxelles	Avenue de Beaulieu 24
BU-5/9		Kommissionen	Bruxelles	Avenue de Beaulieu 5/9
BUILD_C	C-bygningen (Annex C)	Domstolen	Luxembourg	Boulevard Konrad Adenauer
BUILD_T	T-bygningen	Domstolen	Luxembourg	90, boulevard Konrad Adenauer
C-25		Kommissionen	Bruxelles	Avenue de Cortenberg 25
CDMA		Kommissionen	Bruxelles	Rue du Champ de Mars 21
CJ_PALAIS	Palais	Domstolen	Luxembourg	Rue Charles Léon Hammes
CJ_TOA	Tårn A	Domstolen	Luxembourg	Rue du Fort Niedergrünwald
CJ_TOB	Tårn B	Domstolen	Luxembourg	Rue du Fort Niedergrünwald
-	Tårn C (3. tårn, 5. udvidelse)	Domstolen	Luxembourg	Under opførelse
COV2		Kommissionen	Bruxelles	Place Rogier 16
CSM1		Kommissionen	Bruxelles	Cours Saint-Michel 23
DRB	Drosbach	Kommissionen	Luxembourg	12, rue G. Kroll
EB	Europa-bygningen (Residence Palace)	Rådet	Bruxelles	Rue de la Loi 155
ERA	Erasmus (Annex A)	Domstolen	Luxembourg	Rue du Fort Niedergrünwald
EUFO	Euroforum	Kommissionen	Luxembourg	12, rue Robert Stümper
G-1		Kommissionen	Bruxelles	Rue de Genève 1
G-12		Kommissionen	Bruxelles	Rue de Genève 12
G-6		Kommissionen	Bruxelles	Rue de Genève 6-8
GAL	Forbindelsesgangen	Domstolen	Luxembourg	Rue du Fort Niedergrünwald
GEOS		Parlamentet	Luxembourg	22-24, rue Edward Steichen
J-27		Kommissionen	Bruxelles	Rue Joseph II 27
J-54		Kommissionen	Bruxelles	Rue Joseph II 54
J-59		Kommissionen	Bruxelles	Rue Joseph II 59
JMO	Jean Monnet	Kommissionen	Luxembourg	Rue Alcide De Gasperi
JMO II	Jean Monnet II	Kommissionen	Luxembourg	Under opførelse
KAD	Konrad Adenauer	Parlamentet	Luxembourg	Rue Alcide De Gasperi
KAD II	Konrad Adenauer II	Parlamentet	Luxembourg	Under opførelse
L102		Kommissionen	Bruxelles	Rue de la Loi 102
L15		Kommissionen	Bruxelles	Rue de la Loi 15
L-56		Kommissionen	Bruxelles	Rue de la Loi 56
LACC	Laccolith	Kommissionen	Luxembourg	20, rue Eugène Ruppert
LX40		Kommissionen	Bruxelles	Rue du Luxembourg 40
MB	Hovedbygningen	ECB	Frankfurt	Sonnemannstraße 20

Forkortelse	Navn	Institution	By	Adresse
MERO	Merode	Kommissionen	Bruxelles	Avenue de Tervuren 41
MO15		Kommissionen	Bruxelles	Rue Montoyer 15
MO34		Kommissionen	Bruxelles	Rue Montoyer 34
MO-59		Kommissionen	Bruxelles	Rue Montoyer 59
N105		Kommissionen	Bruxelles	Avenue des Nerviens 105
ORBN		Kommissionen	Bruxelles	Square Frère Orban 8
PLB3		Kommissionen	Bruxelles	Philippe Le Bon 3
PRE	President	EIB	Luxembourg	37B, avenue John F. Kennedy
SC27/SC29	SCAN	Kommissionen	Bruxelles	Rue de la Science 27/29
SPA2		Kommissionen	Bruxelles	Rue de Spa 2
SQM (SDME)	Square de Meeûs 8	Parlamentet	Bruxelles	Square de Meeûs 8
THM	Thomas More (Annex B)	Domstolen	Luxembourg	Boulevard Konrad Adenauer
WIM	Martens (Trebel)	Parlamentet	Bruxelles	Rue Belliard 80

Akronymer og forkortelser

CPQBF: Comité de Préparation pour les Questions Budgétaires et Financières
(interinstitutionelt forberedelsesudvalg for finansielle og budgetmæssige spørgsmål)

EACEA: Forvaltningsorganet for Undervisning, Audiovisuelle Medier og Kultur

ECB: Den Europæiske Centralbank

EIB: Den Europæiske Investeringsbank

EPSO: Det Europæiske Personaleudvælgelseskontor

EU-Udenrigstjenesten: Tjenesten for EU's Optræden Udadtil

FTM: Den fælles tilsynsmekanisme

GISCO: Kommissionens geografiske informationssystem

OIB: Kontoret for Infrastruktur og Logistik i Bruxelles (Kommissionen)

OIL: Kontoret for Infrastruktur og Logistik i Luxembourg (Kommissionen)

OLAF: Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig

TEUF: Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

Ordliste

Brugsret: Retten til at bruge en bygning. Brugeren har flere rettigheder end under en lejekontrakt, men samtidig også flere forpligtelser i forbindelse med reparationsarbejde. De fleste skatter opkræves hos brugeren og ikke hos ejeren. Betalingen for brugsretten er generelt lavere end lejen for den samme bygning.

Bruttoareal: Defineres som bruttoetagearealet (*Brutto-Grundfläche*) i henhold til DIN-277, den interinstitutionelle målekode vedtaget af EU-institutionerne i 2009 og Kommissionens målekode (begge baseret på DIN-277). Det angiver yderkanten af de bygningsdele, der afgrænser bygningen, herunder beklædning, målt i grundplan.

DIN-277: Standard udviklet af det tyske standardiseringsinstitut. Den fastlægger reglerne for måling af bygningers areal og klassificeringen af arealerne.

Ejendomsskat: En skat på fast ejendom, der opkræves hos indehaveren af retten til ejendommen (dvs. ejer, brugsretsindehaver, forpagter).

Forpagtningsaftale: En ret til at råde over en grund eller en bygning mod en leje og i en fastsat periode (under belgisk lov ikke under 27 år og højst 99 år). Ejeren har praktisk taget ingen forpligtelse til at reparere eller vedligeholde bygningen. Aftalen kan suppleres med en købsoption, der, når den udnyttes, giver fuld ejendomsret.

Lejeindeksering: Periodisk justering af huslejeniveauet på basis af ændringer i en prisindikator (f.eks. inflationssatsen eller byggeomkostningsindekset).

Nettoareal: Det samlede etageareal, bygningens bruger reelt kan anvende, fraregnet alle bygningsdele.

NWoW - New Ways of Working: En ny tilgang, der sigter mod at forandre kontormiljøet ved at indrette særlige samarbejdsområder på arbejdspladsen i kombination med en mere fleksibel arbejdskultur.

Nyindretning: Indretningsarbejde i en bygning, der i øvrigt er færdiggjort, med henblik på at opfylde institutionernes regler og behov.

Ordning for køb med betalingshenstand: Sætter Kommissionen i stand til at købe en bygning og betale prisen over flere år (almindeligvis 27 år). Ejendomsretten overgår til Kommissionen på købsdagen.

Protokol vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter: Et bilag til traktaterne, der giver EU visse privilegier, herunder skattefrihed.

Tinglysningsafgift: En afgift, der opkræves for registrering af notarialdokumenter i ejendomsregistret. Den opkræves hos indehaveren af retten til ejendommen (dvs. ejer, brugsretsindehaver, forpagter).

Årsrapport om bygninger: (Jf. finansforordningens artikel 203, stk. 5): Detaljeret rapport om institutionernes bygningspolitik, som de hvert år indsender til budgetmyndighederne.

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling V - der ledes af Lazaros S. Lazarou, medlem af Revisionsretten - hvis speciale er finansiering og forvaltning af EU. Revisionsarbejdet blev ledet af Jan Gregor, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Werner Vlasselaer og attaché Bernard Moya, ledende administrator Bertrand Albugues, opgaveansvarlig Jana Janečková, tidligere opgaveansvarlig Luis Rosa og revisorerne Cristina Jianu, Wiktor Szymczak og Andreas Duerrwanger.



Fra venstre til højre: Werner Vlasselaer, Bernard Moya, Andreas Duerrwanger, Jana Janečková, Jan Gregor, Wiktor Szymczak.

Europa-Parlamentets svar

RESUMÉ

III. Parlamentet udtrykker tilfredshed med det analysearbejde, som Revisionsretten har udført, og som viser, at institutionerne generelt forvalter deres bygninger effektivt. Hvad angår den anden del af bemærkningerne henviser vi til vores svar til punkt IV, V og VI i resuméet.

IV. I marts 2010 godkendte Parlamentets Præsidium den første "mellem- og langsigtede strategi for bygninger", der indeholdt en flerårig planlægning af dets fremtidige ejendoms politikker og -behov for de kommende år. De afgørelser, som Præsidiets gradvist har truffet, har sikret en vellykket konsolidering af Parlamentets faste ejendom og opnåelse af strategiens mål, navnlig hvad angår kontorbehov. Strategien for bygninger efter 2019, som blev godkendt af Præsidiets i april 2018, er en videreførelse af denne strategiske planlægning, der fokuserer på behov, som endnu ikke er blevet løst i tilstrækkelig grad, såsom fleksible mødefaciliteter til treparts møder, og bringer Parlamentet tættere på borgerne (Europa Experience) og øger sikkerheden. Denne strategi var resultatet af en grundig behovsanalyse, der tog hensyn til de budgetmæssige begrænsninger.

Med hensyn til NWoW-projektet er evalueringerne blevet gennemført med en indvirkning på bygningsprojekter og Parlamentets strategi for bygninger. Selv om projektet i dets oprindelige udformning senere blev opgivet (efter en beslutning truffet af den tidligere formand), gennemfører Parlamentet nogle af dets elementer i to af sine bygninger baseret på en dialog med de berørte tjenestegrene.

V. For så vidt angår Parlamentet, skal det understreges, at den valgte finansieringsstruktur for KAD II-projektet gav mulighed for ekstern finansiering, hvilket var nødvendigt af hensyn til den økonomiske forvaltning og fleksibiliteten. Hidtil har Parlamentet været i stand til at finansiere projektet næsten helt uden brug af lånefaciliteten. Budgetoverførslerne i denne forbindelse blev gennemført i fuld åbenhed (se Parlamentets svar til punkt 42, 97 og anbefaling 3). Indtil nu har der ikke været omkostningsoverskridelser, og projektet forventes at holde sig inden for budgettet (se Parlamentets svar til punkt 49).

VI. Parlamentet anvender oplysninger, der findes i de skræddersyede datarapporter, til sin fremtidige plan for kontortildeling. Der er allerede planlagt yderligere forbedringer, herunder indførelse af specifikke IT-værktøjer.

Parlamentet glæder sig over initiativet med at overvåge effektiviteten af alle institutionernes bygningsporteføljer på et harmoniseret grundlag under hensyntagen til hver institutions særlige forhold.

VIII. Parlamentet henviser til sine svar på anbefalingerne.

BEMÆRKNINGER

13. Strategien for bygninger efter 2019, som blev godkendt af Parlamentets Præsidium i april 2018, var resultatet af en grundig analyse af klart identificerede behov og intense drøftelser, hvori der blev taget hensyn til alle relevante aspekter vedrørende en overskuelig fremtid. Planlægningen af krav til ejendomme er baseret på en behovsanalyse og tager hensyn til de budgetmæssige begrænsninger.

26. I foråret 2018 flyttede ca. 1 000 ansatte fra fem forskellige generaldirektorater ind i Martens-Bygningen, der er en bygning, som i høj grad drager fordel af dele af NWoW-tilgangen. Tilbagemeldingerne fra dem, som arbejder i bygningen, er meget positive med hensyn til kontorarealer, fællesrum og mødelokaler.

27. Ifølge undersøgelser foretaget af Parlamentet i 2015 ville den fulde udnyttelse af NWoW i Martens- og KAD-bygningerne have medført en besparelse på ca. 110 mio. EUR i løbet af perioden på 20 år. Selv om projektet i dets oprindelige udformning senere blev opgivet i 2015, gennemfører Parlamentet nogle af dets elementer i to af sine bygninger baseret på en dialog med de berørte tjenestegrene. Dette betyder, at 60 % af Parlamentets ansatte i fremtiden vil drage fordel heraf.

38. Som følge af de relevante bestemmelser i finansforordningen, navnlig budgetprincippet om etårighed, er finansieringsmekanismerne for institutionernes store flerårige bygge- og anlægsprojekter ofte komplekse.

Parlamentet vil gerne understrege, at eksistensen af en finansiel formidler ikke påvirkede dets kontrol med de finansielle aspekter af KAD II-projektet, idet det godkender alle finansielle strømme. Som en yderligere forebyggende foranstaltning er den finansielle formidlers overholdelse af dens kontraktlige forpligtelser over for Parlamentet genstand for en regelmæssig ekstern revision.

39. Parlamentet vil gerne understrege, at finansieringsstrukturen, som er indført på grundlag af en afgørelse truffet af Præsidiets og baseret på bedste praksis hos nogle andre institutioner, fuldt ud er i overensstemmelse med alle lovgivnings- og reguleringsmæssige krav. Endvidere afspejler finansieringsstrukturen kompleksiteten af de lovgivningsmæssige rammer for et stort flerårigt byggeprojekt, der dækker potentielle finansielle behov ved at give mulighed for ekstern finansiering, samtidig med at den giver maksimal intern finansiel fleksibilitet. KAD II-projektets størrelse (211 000 m²) krævede en sådan fleksibilitet for at give mulighed for koncentrationer af omkostninger i bygningsfasen.

40. Den gennemsnitlige budgetoverførsel ved årets udgang af uudnyttede bevillinger i disse 5 år beløb sig til 2 %-3 % af Parlamentets årlige budget – svarende til et normalt niveau for afvigelser mellem de afholdte administrationsudgifter og overslag. Anvendelsen af disse bevillinger gjorde det muligt for Parlamentet i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning at begrænse de indirekte banklån til det kontraktlige minimum. Da det var umuligt at sikre særlige årlige budgetbevillinger til finansiering af flerårige store byggeprojekter, opnåede Parlamentet med meget beskedne omkostninger via den finansielle formidler en fleksibel kreditlinje, der dækkede de finansielle kontraktlige forpligtelser, som Parlamentet havde indgået med henblik på opførelse af KAD II-komplekset. Et vigtigt formål med budgetoverførslerne var at reducere finansieringsomkostningerne.

42. Overførsel af uudnyttede bevillinger ved årets udgang til KAD II-projektet repræsenterede begrænsede andele af det årlige budget. Disse budgetoverførsler er gennemsnitlige procedurer, som også anvendes af nogle andre institutioner. Overførslerne er behørigt foreslået og godkendt af Parlamentets Budgetudvalg, der handler på vegne af budgetmyndigheden, inden for de gældende retlige og lovgivningsmæssige rammer. Med denne finansieringsordning undgås der omkostninger, der opstår ved at bruge kreditlinjen. Det giver også i kombination med denne kreditlinje mulighed for, at budgetmyndigheden i løbet af opførelsesperioden gives den størst mulige fleksibilitet i forbindelse med den politiske beslutningstagning. Se også Parlamentets svar til punkt 40 og 97 samt anbefaling 3.

49. I 2009 godkendte Præsidiets en række yderligere muligheder, f.eks. med hensyn til miljøpræstationer og sikkerhed, som skal indgå i projektet.

Projekter, der strækker sig over flere år, planlægges normalt i faste priser. Hvis der anvendes indeksering, svarer det nuværende budget på 432 mio. EUR til det budget, der blev godkendt af Præsidiets i 2009 og budgetmyndigheden. Hidtil har der ikke været nogen omkostningsoverskridelser, og Parlamentets aktuelle prognoser viser, at projektet ligger inden for budgetrammen. Da de kontrakter, der blev indgået med byggefirmaer, allerede dækker ca. 90 % af projektbudgettet, vedrører den resterende finansielle risiko hovedsagelig uforudsete hændelser og risici.

50. Forsinkelsen med hensyn til leveringsdatoen (udgangen af 2019 for den østlige del og 2022 for den vestlige del) skyldtes hovedsagelig det første mislykkede udbud vedrørende anlægsarbejdet. Parlamentets økonomiske ræsonnement har været at prioritere overholdelsen af projektets budget frem for at undgå forsinkelser.

Frem til færdiggørelsen af den nye bygning afholder Parlamentet lejeudgifter (på favorable vilkår) på 14,4 mio. EUR om året plus finansieringsomkostninger i forbindelse med bygningsprojektet. I regnskabsmæssig henseende opvejes dette i vid udstrækning af en senere start på afskrivningen af den nye bygningsinvestering (17,3 mio. EUR om året). Efter flytningen til den nye ADENAUER-bygning opvejes afskrivningen af denne nye bygning i vid udstrækning af den langsigtede anvendelse af en moderne bygning, der ejes af Parlamentet med lave energiomkostninger, ensartede arbejdsvilkår for alle ansatte og effektivitetsgevinster (hele arbejdsstyrken er i samme bygning i stedet for seks steder).

58. Parlamentet anvender oplysninger, der findes i de skræddersyede datarapporter, til sin plan for kontoradministration. I fremtiden vil den såkaldte bygningsinformationsmodellering (BIM) blive anvendt. Dette er et IT-værktøj, som allerede anvendes i nogle medlemsstater, og som vil blive standard i den europæiske byggesektor i de kommende år.

60. Indikatoren for den gennemsnitlige plads pr. ansat fremgår af Parlamentets seneste nøgledokument, dets strategi for bygninger efter 2019, som blev vedtaget af Europa-Parlamentets Præsidium den 16. april 2018. Mere konkret har strategien for bygninger været genstand for en betydelig opdatering ved, at Parlamentet nu planlægger og anvender sit kontorareal baseret på en deltagerbaseret og kundeorienteret høring af brugerne om deres specifikke behov: Svaret er en moderne, samarbejdsorienteret og socialt ansvarlig brug af kontorarealer. For administrationens vedkommende bevæger den opdaterede strategi sig væk fra en kategoribaseret beregning af kontorarealer for hvert generaldirektorat ved, at der fastsættes et gennemsnitligt areal pr. ansat (ca. 10 m²). Denne nye tilgang gør det muligt for det enkelte generaldirektorat at påvirke de specifikke arbejdsvilkår, f.eks. ved at tildele personalet større arealer til sociale interaktioner og koncentration eller på anden måde at vælge mere samarbejdsorienterede arbejdsmetoder. Målingen og rapporteringen af denne nøgleindikator vil ske regelmæssigt.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

90. I 2010 formaliserede Parlamentet for første gang en flerårig bygningsstrategi, som blev væsentligt opdateret i 2018.

Se svarene til punkterne 40 og 42 (den budgetmæssige gennemsigthed af finansieringsmekanismen), punkt 50 (forsinkelser og omkostninger) og punkt 58 og 60 (overvågning og rapportering).

Vi henviser til vores svar til punkt IV, V og VI i resuméet.

91. I april 2018 godkendte Parlamentets Præsidium den nye strategi for bygninger efter 2019. Præsidiets orienteres regelmæssigt om udviklingen i de forskellige dele af strategien (se også svaret til punkt 13 og anbefaling 2).

Anbefaling 1

Anbefalingen accepteres.

I 2010 vedtog Parlamentets Præsidium en ambitiøs strategi for Parlamentets ejendoms politik. På grundlag af denne strategi har de afgørelser, som Præsidiets gradvist har truffet, bidraget til at sikre en vellykket konsolidering af Parlamentets faste ejendom og faciliteter og til at nå de mål, der oprindeligt blev fastsat i strategien. I april 2018 godkendte Parlamentets Præsidium den nye strategi for bygninger efter 2019. Præsidiets orienteres regelmæssigt om udviklingen i de forskellige dele af strategien, som det har været tilfældet, siden den første strategi for bygninger vedtoges.

I henhold til artikel 203, stk. 3, i finansforordningen giver Parlamentets årlige arbejdsdokument vedrørende ejendoms politikken desuden budgetmyndigheden oplysninger om den forventede udvikling af den samlede programmering af arealet og lokaliteterne for de kommende år, herunder en beskrivelse af bygningsprojekter i planlægningsfasen, som allerede er identificeret.

94. Vi henviser til svaret til punkt 27.

Anbefaling 2

Anbefalingen accepteres.

Der er allerede foretaget nogle evalueringer af NWoW-projektet. Disse evalueringer har haft en positiv indvirkning på Martens- og KAD II-bygningsprojekterne og afspejles også i den nye strategi for bygninger efter 2019 (som f.eks. af en høringsproces for tildeling af kontorlokaler, øget brug af samarbejdsorienterede kontorarealer, fastsættelse af m² pr. ansat).

97. Med hensyn til KAD II-projektet vil Parlamentet gerne påpege, at det har fuld kontrol over de finansielle aspekter af projektet (se svaret til punkt 38). Finansieringsmekanismens kompleksitet afspejler projektets kompleksitet og flerårige karakter og de deraf følgende finansielle behov. Den afspejler også Parlamentets komplekse lovgivningsmæssige rammer (se svaret til punkt 39). Vi henviser også til vores svar til punkt 40 og 42 (om budgettets gennemsigthed) og til anbefaling 3.

Anbefaling 3

Anbefalingen accepteres.

Parlamentet tilslutter sig fuldt det generelle mål om, at finansieringsmekanismer til bygge- og anlægsprojekter skal være budgetmæssigt gennemsigtige (se også svarene til punkt 40, 42 og 97).

For at skabe øget gennemsigthed vil Parlamentet give et detaljeret overblik over finansieringen af KAD II-bygningsprojektet i sin årlige beretning om den økonomiske forvaltning, som forelægges Budgetudvalget, Budgetkontroludvalget og Præsidiets samt offentliggøres i Den Europæiske Unions Tidende.

Anbefaling 4

Anbefalingen accepteres.

Parlamentet har analyseret de forskellige resultater fra tidligere projekter og søger altid at indføre de mest hensigtsmæssige forvaltningsprocedurer for store bygge- og renoveringsprojekter. Projekterne Martens, Havel og Huset for Europæisk Historie blev afsluttet med succes. Foranstaltningerne i forbindelse med KAD II-projektet omfatter indførelse af Lean-ledelse og et styrket partnerskab med de luxembourgske myndigheder. Dette partnerskab, yderligere interne ressourcer og en effektiv finansiel struktur forhindrede, at projektforsinkelserne førte til yderligere omkostninger (se svaret til punkt 50).

99. Se svarene til punkt 58 og 60.

Anbefaling 5

Anbefalingen accepteres.

Der er planlagt yderligere forbedringer, herunder indførelse af specifikke IT-værktøjer. Der blev udarbejdet en masterplan for 2019 for kontoradministration.

Parlamentet er i øjeblikket ved at udvikle et system med nøgleindikatorer.

Parlamentet glæder sig over anbefalingen om, at effektiviteten af alle institutionernes bygningsporteføljer overvåges på et harmoniseret grundlag under hensyntagen til hver institutions særlige forhold samt begrænsningerne i traktaterne.

Rådet for Den Europæiske Unions svar

Det interinstitutionelle samarbejde er omfattende

21. Rådet er opmærksom på, hvilken indvirkning de interinstitutionelle udbudsprocedurer kan have på små og mellemstore virksomheders deltagelse. Ved beslutningen om at foreslå eller tilslutte sig et interinstitutionelt projekt tages der hensyn til en sådan indvirkning, og Rådet tilskynder så vidt muligt små og mellemstore virksomheder til at deltage i udbudsprocedurer.

Finansieringsordningerne for større byggeprojekter er ofte komplekse, hvilket påvirker den budgetmæssige gennemsigtighed

38. Det seneste byggeprojekt, som Rådet har gennemført, er Europabygningsprojektet, for hvilket der var planlagt en enkel finansieringsmetode. Den belgiske stat skulle lede og betale for projektet, mens Rådet skulle tilbagebetale beløbet til staten ved hjælp af udskudte betalinger.

42. Rådet er delvis enig i Revisionsrettens bemærkning. Denne praksis har dog resulteret i betydelige rentebesparelser i forbindelse med Europabygningsprojektet, anslået til 23 mio. EUR (et beløb, der følger af forskellen mellem det samlede beløb, der skal betales ved udskudte betalinger, og det faktiske beløb, der skal betales).

Denne praksis er i overensstemmelse med finansforordningen.

Rådets Europaprojekt: inden for budget, men forsinket

46. Rådet reagerede på disse mangler ved at samle et team af fagfolk og projektledere, som formåede at holde risici, tidsfrister og budgettet under kontrol.

Konklusioner og anbefalinger

Anbefaling 1 Rådet accepterer anbefalingen. Bygningsstrategien vil blive formaliseret, og planlægningsdokumenterne vil løbende blive opdateret.

Anbefaling 2 Rådet accepterer anbefalingen. Det vil gennemføre anbefalingen for det kommende NWoW-projekt. En pilotfase er berammet til 2019, og der er udpeget et styringsudvalg, som har fået mandat til at vurdere omkostninger, risici og fordele ved gennemførelsen af programmet i Rådet og fremsætte henstillinger til generalsekretæren om den videre gennemførelse.

Anbefaling 3 Rådet accepterer anbefalingen. Finansieringsmekanismen for fremtidige byggeprojekter vil blive vurderet i hvert enkelt tilfælde. Europabygningsprojektet blev dog finansieret via en enkel mekanisme i forhold til andre institutioners projekter.

Anbefaling 4

Rådet accepterer anbefalingen og har allerede truffet foranstaltninger til at formalisere en projektledelsesprocedure.

Anbefaling 5

Rådet accepterer anbefalingen.

Med hensyn til litra a) vil der blive foretaget en vurdering for at identificere mulige indikatorer og metoder til at gennemføre dem.

For så vidt angår litra b) og c) vil Rådet deltage i ethvert initiativ til gennemførelse af den fælles metode. Rådet er enige om at drøfte dette spørgsmål i den interinstitutionelle arbejdsgruppe for infrastruktur, logistik og interne tjenester (ILIS).

Europa-Kommissionens svar

BEMÆRKNINGER

13. Kommissionen tilpasser sig årligt de foranderlige vilkår, der f.eks. vedrører budgetmæssige begrænsninger, personalepolitikker og andre politiske beslutninger, som følger af den flerårige politiske ramme.

Rammen tager hensyn til alle sandsynlige beslutninger og begrænsninger, der påvirker planlægningen af ejendomsbehovene i en tiårig periode.

I den forbindelse er der ikke behov for at tage hensyn til yderligere scenarier.

27. Kommissionen vil gerne understrege, at dens vigtigste drivkraft for at se på og indføre nye måder at arbejde på, hvor det er relevant, primært er opnåelse af et optimalt arbejdsmiljø.

Selv om eksterne benchmarks viser, at nye måder at arbejde på til en vis grad kan medføre omkostningsbesparelser, betragtes de alene som bivirkninger, og hensigten er i det store og hele at geninvestere besparelserne i personalets velbefindende i form af forbedrede kontorlokaler og bedre IT-udstyr.

Undersøgende arbejde i den forbindelse og gennemførelsen af pilotprojekter pågår.

37.

b) For så vidt angår finansieringsmulighederne vil Kommissionen skulle låne midler på markedet for at kunne erhverve JMO II-bygningen. Med henblik herpå blev der i 2012 udarbejdet forskellige scenarier baseret på størrelsen af lånet, lånets rente og varighed.

42. Kommissionen finder, at dens budgetprocedure er gennemsigtig, og vil gerne bemærke, at:

1. Princippet om specificering betyder, at bevillinger kun kan anvendes til det formål, som de er givet til. Dette krav opfyldes dybest set ved at opdele budgettet i kapitler, og de anvendte budgetbevillinger er også øremærket til administrationsudgifter

2. Disse overførsler er udtrykkeligt tilladt i henhold til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (artikel 317) på de betingelser, der er fastlagt i finansforordningen. Heri tillades den endelige parring af identificerede behov og forventede overskud med henblik på at opnå en optimal gennemførelse af budgettet. Kommissionen finder, at budgetmyndigheden ved at godkende disse overførsler anerkender, at der er en finansiel fordel ved forskudsbetalinger.

53. Kommissionen vil forhandle med de luxembourgske myndigheder om, hvordan ekstraomkostningerne skal fordeles. Dette skyldes de ændringer af projektplanen, der vedrører Georgieva-Asselborn-aftalen af december 2015, idet forhandlingen tager hensyn til begge parter rolle i forbindelse med forsinkelserne.

54. Kommissionen er ikke enig i denne observation.

Det er Kommissionens holdning, at de lejeomkostninger, der skyldes udflytningen fra JMO til erstatningsbygningerne (T2, Ariane and Laccolith), er uafhængige af ændringerne i tidsplanen for JMO II-byggeriet, eftersom flytningen skyldtes asbest i JMO-bygningen.

Hvis Kommissionen havde været i stand til at blive i JMO-bygningen, ville den fortsat have lejet den af de luxembourgske myndigheder til et meget lavt beløb (1 EUR), derfor ville lejeomkostningerne have været 90 mio. EUR lavere.

69. Kommissionen vil gerne understrege, at når det kommer til fast ejendom medfører hver institutions forskellige størrelse, behov og beliggenhed specifikke forhold, som kan have væsentlig indflydelse på resultaters sammenlignelighed.

86. Kommissionen ønsker at præcisere, at den indrapporterede varians i husleje pr. person skyldes adskillige faktorer, som f.eks. værdiansættelsesmetoden for de købte bygninger, de potentielle omkostninger ved indretningsarbejder, behovet for ekstrapladser osv.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

Anbefaling 1 - Institutionerne¹ bør ajourføre og formalisere deres bygningsstrategi og løbende ajourføre deres planlægningsdokumenter

Kommissionen accepterer delvist anbefalingen.

For så vidt angår bygningsstrategien, er de hovedprincipper i Kommissionens politik for fast ejendom, som fremgår af meddelelse COM(2007)501, i vid udstrækning fortsat aktuelle. Denne politik bliver muligvis revideret i lyset af den seneste udvikling i forbindelse med indførelsen af NWoW og på baggrund af resultaterne af FFR-forhandlingerne for 2021-2027.

Kommissionen finder for så vidt angår planlægningsdokumenterne, at de (den flerårige politiske ramme og det arbejdsdokument vedrørende bygninger, der ledsager budgetudkastet) allerede ajourføres årligt. Følgelig er Kommissionen ikke berørt af denne del af anbefalingen. Se også svaret på punkt 13.

Anbefaling 2 – Institutionerne bør evaluere NWoW-projekterne

Kommissionen accepterer anbefalingen.

97. Kommissionen anerkender kompleksiteten af de finansielle regler, men den er ikke enig i det synspunkt, at mekanismerne ikke er gennemsigtige (se svar på punkt 42).

Anbefaling 3 – Institutionerne bør skabe øget ansvarlighed og gennemsigtighed i finansieringsordningerne til byggeprojekter.

Kommissionen kan ikke acceptere anbefalingen.

For så vidt angår budgettets gennemsigtighed henviser Kommissionen til sine svar i punkt 42.

På trods heraf vil forbedringsmulighederne blive vurderet.

Endvidere kunne Kommissionen inkludere oplysningerne om de forudbetalinger, der skal foretages i forbindelse med de forskellige projekter, i arbejdsdokumentet vedrørende bygninger, der ledsager budgetudkastet.

For eksempel ville de forudbetalinger, der bliver foretaget i 2018, blive inkluderet i arbejdsdokumentet for 2020.

Anbefaling 4 – Institutionerne bør etablere tilstrækkelige ledelsesprocedurer for store bygge- og renoveringsprojekter

Kommissionen accepterer delvist anbefalingen.

Kommissionen finder, at de krævede bygningsledelsesprocedurer er på plads.

Dette kan dog blive revurderet på mellemlangt sigt, f.eks. i forbindelse med bygge- og renoveringsprojekter som f.eks. Loi 130.

¹ Parlamentet, Rådet, Kommissionen, Domstolen og Den Europæiske Centralbank.

Anbefaling 5 – Institutionerne bør sikre større ensartethed af data og forbedret overvågning af ejendomsporteføljen

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Kommissionen vil gerne understrege, at når det kommer til fast ejendom medfører hver institutions forskellige størrelse, behov og beliggenhed specifikke forhold, som kan have væsentlig indflydelse på resultaters sammenlignelighed.

Domstolens svar

INDLEDNING

Generelt glæder Den Europæiske Unions Domstol (herefter »Domstolen«) sig over de meget positive konstateringer fra Den Europæiske Revisionsret (herefter »Revisionsretten«) angående effektiviteten af Domstolens ejendoms politik, dennes givtige samarbejde med de øvrige institutioner og med de luxembourgske myndigheder samt de glimrende resultater, som Domstolen har opnået inden for rammerne af de tre omfattende ejendomsprojekter, der er blevet revideret.

Domstolens ejendoms politik forfølger to hovedformål:

- For det første har Domstolen, efter indledningsvis at have fulgt en lejepolitik, siden det blev endelig fastsat, at den skulle have sæde i Luxembourg (besluttet af Det Europæiske Råd i Edinburgh i 1992), tilstræbt at blive ejer af de bygninger, som den benytter, i lighed med de øvrige institutioner og i overensstemmelse med anbefalingerne i Revisionsrettens særberetning (nr. 2/2007), der fremhæver budgetbesparelserne ved en sådan politik.

– For det andet tilstræber Domstolen at råde over lokaler, der er tilpasset særegenheden ved dennes judicielle behov, og at samle alle sine tjenestegrene på et enkelt grundstykke for at optimere sin virksomhed.

Den vedholdenhed, hvormed denne ejendoms politik er blevet forfulgt, kombineret med det perfekte samarbejde med de offentlige luxembourgske myndigheder, har i tidens løb skabt meget gode resultater.

Takket være indførelsen af et strengt og effektivt internt kontrolsystem har Domstolen med begrænsede personalemæssige og økonomiske ressourcer gennemført de tre reviderede projekter under nøje overholdelse af behovsvurderingerne samt de fastsatte tidsplaner og budgetter.

Domstolen skal fremhæve, at udformningen af dennes ejendoms kompleks har skullet tilpasses efter institutionens opgave og judicielle virksomhed og efter behovene hos kompleksets brugere, hvoraf flertallet er jurister.

Domstolens ejendomsstrategi forfølger et formål om gennemsigtighed og ansvarlighed, idet gennemførelsen af denne strategi årligt forelægges Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union i beretninger, der ligeledes stilles til rådighed for offentligheden på Domstolens websted.

Domstolens ejendoms politik har tillige udviklet sig ud fra et ønske om at overholde miljønormerne, hvilket har gjort det muligt for Domstolen at opnå EMAS-registreringen.

BEMÆRKNINGER

Besvarelse af beretningens punkt 38-41:

Finansieringen af Domstolens tre reviderede ejendomsprojekter har rent faktisk været kompleks, men har samtidig været veltilrettelagt og er forløbet på en fuldt gennemsigtig måde.

De dokumenter, der er blevet benyttet ved opstillingen af den finansielle ramme, er blevet udarbejdet af værtsstatens kompetente myndigheder efter de gældende lovbestemmelser og er blevet offentliggjort eller stillet til rådighed for revisionsorganerne og budgetdechargemyndighederne.

Som det fremgår af beretningens punkt 44, har der ikke kunnet konstateres nogen overskridelse af de fastsatte budgetter og tidsplaner i forbindelse med de to sidste ejendomsprojekter, som Domstolen har afsluttet. På dette stadium gælder det samme for det allersidste projekt, der på nuværende tidspunkt er under udførelse.

Denne præstation har været mulig takket være Domstolens indførelse – i partnerskab med de luxembourgske myndigheder – af et strengt og effektivt internt kontrolsystem vedrørende forløbet af hvert enkelt projekt, dets tekniske og finansielle aspekter, gennemførelsesfristerne såvel som kontrollen med den samlede finansieringsramme.

60. Den Europæiske Unions institutioner har efterkommet den anmodning fra Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union, der er angivet i »Fælles erklæring om Den Europæiske Unions institutioners og organers bygnings politik« af 17. december 2009, og vedtaget en fælles metodik baseret på forud fastsatte standarder (DIN 277-standard) og på konkrete, objektive og verificerbare data.

Denne metodik gør det muligt for brugerne at præsentere de væsentligste indikatorer for effektiviteten af arealanvendelsen.

Domstolens årsrapport, der er tilgængelig på denne institutions websted, indeholder et stort antal oplysninger, der gør det muligt at fastslå effektiviteten af dennes ejendoms politik.

64. Domstolens administration anvender DIN 277-standarden direkte og uden nogen ændring. Tilpasningen af pladsforvaltningsværktøjet efter Domstolens behov og navnlig efter den arkitektoniske og pladmæssige udformning af denne institutions ejendoms kompleks er hensigtsmæssig og påvirker ikke sammenligneligheden af Domstolens data.

85. Den bygning, som Domstolen lejer (T/Tbis), har en årlig omkostning på 270 EUR/m², hvilket er en præferencepris indrømmet af værtsstaten, der ligger langt under markedsprisen i Luxembourg by (564 EUR/m² - jf. figur 12).

Det skal bemærkes, at Domstolen har besluttet at fortsætte med at leje hele T/Tbis-bygningen til trods for, at dennes areal overstiger Domstolens behov, i stedet for at leje en mindre, men betydeligt dyrere bygning. I øvrigt er T/Tbis-bygningen udelukkende blevet tilbudt til leje i sin helhed.

Domstolen har derfor ikke haft mulighed for kun at leje en del af denne bygnings areal og for en begrænset periode.

Lejen af hele bygningen har givet Domstolen mulighed for at udnytte fleksibiliteten ved det ekstra areal maksimalt. Denne valgmulighed har været til gavn for andre institutioner, som afhængigt af deres punktuelle behov har fået Domstolens samtykke til at indrette deres kontorer i en del af bygningen med henblik på at tilpasse sig punktuelle behov. Det er tilfældet med Revisionsretten, Oversættelsescentret, EPSO og Den Europæiske Investeringsbank.

Endvidere har de fortroligheds- og sikkerhedskrav, som Domstolen er underlagt, ikke tilladt denne at fremleje det uudnyttede areal til private selskaber.

Det er ikke uden betydning, at det desuden i de to sidste år har været umuligt for Domstolen at fortsætte med at fremleje den uudnyttede del af bygningen som en konsekvens af den rømning af bygningen, der er planlagt til slutningen af august 2019.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

Anbefaling 1

Domstolen er enig i indholdet af denne anbefaling og skal fremhæve, at den længe har haft en veldefineret og konstant forfulgt ejendomsstrategi, som igennem årene har givet gode resultater.

Domstolen planlægger, i samråd med den luxembourgske administration, nøje sin ejendomsudvikling ud fra sine behov på mellemlang og lang sigt under inddragelse af en analyse af de forskellige valgmuligheder. Resultaterne af denne planlægning formaliseres såvel i de årlige aktivitetsrapporter som i andre programdokumenter fra institutionen.

Anbefaling 2

Domstolen er enig i denne anbefaling, og dette så meget desto mere som Domstolen foretager en regelmæssig evaluering af arbejdsvilkårene og vilkårene for arealfordelingen, ledsaget af en fortsat overvågning af udviklingen og de indtrufne ændringer på dette område, såvel på det private marked som i andre offentlige nationale eller internationale institutioner eller organer.

Anbefaling 3

Domstolen er enig i denne anbefaling, for så vidt som den angår forslaget om at gøre finansieringen af institutionens ejendomsprojekter mindre kompleks. I denne henseende har Domstolen – ved benyttelse af de gældende bestemmelser i finansforordningen – besluttet at finansiere det arbejde til sikring af institutionens bygninger, der snart skal udføres, gennem et lån, som den vil optage direkte hos et finansieringsorgan.

Anbefaling 4

Domstolen er enig i denne anbefaling, og de procedurer, der er indført inden for institutionen for styring af komplekse ejendomsprojekter, viser i øvrigt ved enhver lejlighed deres berettigelse (navnlig for ejendomsprojekterne CJ4, CJ8 og for nærværende CJ9).

Disse procedurer er resultatet af et glimrende samarbejde med de luxembourgske myndigheder og af værtsstatens effektive involvering i, at de nævnte projekter kan forløbe tilfredsstillende. Dét at have nydt

godt af værtsstatens offentlige forvaltnings ekspertise, personalemæssige ressourcer og moralske autoritet har ikke blot muliggjort gennemførelsen af projekterne inden for de fastsatte frister og under overholdelse af det tildelte budget, men tillige store besparelser for institutionens budget.

Den aftalemæssige ordning mellem værtsstaten og Domstolen er i tidens løb konstant blevet forbedret. Den er på nuværende tidspunkt afbalanceret, hvilket sikrer Domstolen en effektiv involvering, der har gjort det muligt for institutionen at opnå »fuldstændig kontrol over alle administrative, tekniske og finansielle aspekter« ved sine byggeprojekter, således som anbefalet af Revisionsretten i særberetning nr. 2/2007 (punkt 45).

I denne proces har Domstolen haft og har fortsat tilknyttet et eksternt konsulentfirma, der har den rolle at efterse, at den aftalemæssige ordning anvendes korrekt i praksis, samt at kontrollere, at den anvendes inden for den definerede ramme.

Anbefaling 5

Domstolen er enig i denne anbefaling og skal fremhæve nødvendigheden af et tæt interinstitutionelt samarbejde, samtidig med at Domstolen bekræfter at være rede til at deltage heri og til at dele sin erfaring.

I Luxembourg vil Den interinstitutionelle koordinationsgruppe for fast ejendom blive forummet for deling af oplysninger på det omhandlede område. Denne koordinationsgruppe har i øvrigt allerede nu påtaget sig at ajourføre og fuldstændiggøre den metodik for opmåling, kategorisering og præsentation af oplysningerne om fast ejendom, der blev udviklet i 2009 af det svenske rådsformandskab, således at institutionernes årsberetninger, og navnlig det bilag, der omhandler sagerne om fast ejendom, kan give oplysninger om de relevante og fælles indikatorer og dermed muliggøre en lettere sammenligning mellem institutionerne.

Den Europæiske Centralbanks svar

RESUMÉ

III. ECB ønsker at bemærke, at i) ECB har en formaliseret bygningsstrategi, som revideres regelmæssigt (se også ECB's kommentar til anbefaling 1), herunder planlægning af kontorlokaler, ii) ECB ikke er medtaget under de institutioner, som blev analyseret med hensyn til store byggeprojekter (se punkt 43) og iii) Revisionsretten vurderede, at ECB's tilgang til overvågning og indberetning af sin ejendomsportefølje er "veludviklet" (se punkt 62).

VI. Ved planlægningen af sine ejendomsbehov overvejer ECB forskellige scenarier, herunder hjemmearbejdspladsordninger og samarbejdsområder. ECB har desuden sat et NWoW-pilotprojekt i gang, som indebærer nye måder at planlægge kontorarealer på og aktivitetsbaserede arbejdsmåder. Pilotprojektet blev iværksat i januar 2018 på en testetage i hovedbygningen, og andre testetager forventes at blive indrettet i de øvrige bygninger. Reaktionen fra de forskellige forretningsområder, som deltager i projektet, overvåges og evalueres løbende ved hjælp af brugerfeedback. Påpegede mulige forbedringer registreres til senere opfølgning eller gennemføres straks, hvor det er muligt. En endelig evaluering kan først finde sted mod slutningen af projektet, hvilket forventes at blive i 2020, når flertallet af forretningsområderne har gjort deres erfaring med pilotetagerne.

V. Se punkt ii) i kommentaren til punkt III i resuméet.

VIII. På baggrund af revisionsbemærkningerne og -konklusionerne i denne beretning, er det ECB's opfattelse, at det kun er de anbefalede områder under punkt a) og b), der er rettet mod ECB. Se også ECB's kommentarer til de enkelte anbefalinger nedenfor.

For så vidt angår de anbefalede områder under punkt c) og d), er ECB ikke medtaget under de institutioner, som blev analyseret med hensyn til finansieringsordninger og forvaltningsprocedurer til store byggeprojekter (se punkt 43). Hvad angår de anbefalede områder under punkt e), vurderede Revisionsretten, at ECB's tilgang til overvågning og indberetning af sin byggeportefølje var "veludviklet" (se punkt 62).

BEMÆRKNINGER

14. ECB er den eneste af de reviderede EU-institutioner, der har kontorer i Frankfurt. Det begrænser mulighederne for et tættere samarbejde med de øvrige EU-institutioner, som beretningen omhandler.

27. Se kommentaren til punkt IV i resuméet.

Desuden viste evalueringen, der indgik i den løbende overvågning (fra og med januar 2018) af ECB's NWoW-pilotprojekt, at der opnås bedre resultater end med ECB's traditionelle arealopdeling, idet der bliver plads til næsten 20 % flere arbejdspladser, hvilket indtil videre tyder på en samlet omkostningsreduktion pr. arbejdsplads. Da projektet stadig er i gang (det forventes afsluttet i 2020), er det endnu ikke muligt at foretage en nøjagtig vurdering af mulige økonomiske og andre gevinster ved NWoW.

31. Hovedsædeaftalen mellem ECB og Forbundsrepublikken Tyskland giver ingen privilegier og immuniteter med hensyn til skattefrihed ud over dem, der er fastsat i protokollen vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

Anbefaling 1

ECB kan tilslutte sig denne anbefaling. ECB har en bygnings-/ejendomsstrategi, som blev godkendt af ledelsen i juli 2017. Strategien blev gennemgået i 2. kvartal 2018 (hvor der bl.a. blev foretaget en opdatering af de forskellige udviklingsmuligheder) og godkendt af ledelsen i august 2018.

Anbefaling 2

ECB kan tilslutte sig denne anbefaling. ECB har til hensigt at evaluere NWoW-pilotprojektet (der blev iværksat i januar 2018 og forventes afsluttet i 2020) ud fra et økonomisk cost-benefit-perspektiv og vil overveje at integrere resultaterne af projektet i de strategiske overvejelser om udviklingen af ECB's politikker på området.

Anbefaling 3

Det er ECB's opfattelse, at anbefaling 3 ikke er rettet mod ECB. Se kommentaren til punkt VIII i resuméet.

Anbefaling 4

Det er ECB's opfattelse, at anbefaling 4 ikke er rettet mod ECB. Se kommentaren til punkt VIII i resuméet.

Anbefaling 5

Det er ECB's opfattelse, at anbefaling 5 ikke er rettet mod ECB. Se kommentaren til punkt VIII i resuméet.

Begivenhed	Dato
Revisionsplanen vedtaget/Revisionen påbegyndt	6.6.2017
Udkastet til beretning officielt sendt til de reviderede enheder	19.7.2018
Den endelige beretning vedtaget efter den kontradiktoriske procedure	5.12.2018
Officielle svar modtaget på alle sprog	Parlamentet: 23.11.2018 Rådet: 15.11.2018 Kommissionen: 30.11.2018 Domstolen: 18.12.2018 Centralbanken: 27.11.2018

PDF ISBN 978-92-847-1588-6 1977-5636 doi:10.2865/61282 QJ-AB-18-033-DA-N
HTML ISBN 978-92-847-1596-1 1977-5636 doi:10.2865/005463 QJ-AB-18-033-DA-Q

EU-institutionerne bruger ca. 11 % af deres administrationsbudget på bygninger. Bygningsporteføljernes sammensætning varierer afhængigt af institutionernes mandat og organisationsstruktur, men en væsentlig del af det anvendte areal er afsat til kontorlokaler. Kommissionen har den største bygningsportefølje, og over 80 % af arealet er kontorer.

Vi undersøgte forvaltningen af udgifter til kontorlokaler i de fem institutioner, der har mest kontorareal (Parlamentet, Rådet, Kommissionen, Domstolen og ECB). Vi så på deres bygninger i Bruxelles, Luxembourg og Frankfurt og sammenlignede deres data og forvaltningsprocedurer med data og procedurer i andre EU-institutioner og -organer.

Vi konstaterede samlet set, at institutionerne forvalter deres udgifter til kontorlokaler effektivt, og at deres beslutninger om kontorlokaler var velfunderede. De samarbejder med hinanden og anvender de samme beslutningstagningsprincipper. Deres bygningsstrategier er imidlertid ikke altid formaliserede, og de var i nogle tilfælde forældede. Finansieringsmekanismerne vedrørende de store byggeprojekter, som vi analyserede, var ofte komplekse og forringede i nogle tilfælde budgetgennemsigtigheden. De fleste af disse projekter var forsinkede, hvilket i nogle tilfælde resulterede i meromkostninger. De fleste institutioner overvåger ikke deres bygningsporteføljer tilstrækkeligt. Institutionerne bør udvikle fælles indikatorer og sikre større ensartethed i de data, de indsender til budgetmyndighederne.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx
Websted: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Den Europæiske Union, 2018.

Tilladelse til at anvende eller gengive fotos eller andet materiale, hvortil Den Europæiske Union ikke har ophavsretten, skal indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.