

Erityiskertomus

EU:n toimielinten toimistotilat – osa hallintokäytännöistä on hyviä, mutta havaittavissa on myös erilaisia puutteita

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn
sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaisesti)



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

Sisällys

	Kohta
Tiivistelmä	I–VIII
Johdanto	01–04
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	05–08
Tarkastuksen laajuus	05–07
Tarkastustapa	08
Havainnot	09–89
Toimielimet noudattavat yhteisiä periaatteita ja tekevät laajasti yhteistyötä	09–27
Toimielimet laativat kiinteistöstrategioita, mutta osa strategioista on vanhentuneita eivätkä ne sisällä skenaariosuunnittelua	10–13
Toimielimet noudattavat yhteisiä päätöksentekoperiaatteita	14–19
Toimielimet tekevät laajasti yhteistyötä	20–22
Toimielimet valitsevat jossakin määrin uusia työnteon tapoja (NWoW), mutta ne eivät ole vielä arvioineet toteutettujen NWoW-hankkeiden kustannuksia ja hyötyjä	23–27
Toimistotiloja koskevat päätökset ovat perusteltuja, mutta rakennushankkeiden rahoitusmekanismit ovat usein monimutkaisia ja vaikuttavat siksi talousarvion läpinäkyvyyteen	28–42
Isäntämaat tarjoavat yleensä toimielimille tukea ja edullisempia ehtoja	31–35
Kaiken kaikkiaan toimistotilojen hankkimista koskevat päätökset olivat perusteltuja	36–37
Suurten rakennushankkeiden rahoitusmekanismit ovat usein monimutkaisia, mikä vaikuttaa talousarvion läpinäkyvyyteen	38–42
Suuriin rakennushankkeisiin liittyi viivästyksiä ja joissakin tapauksissa merkittäviä kustannusten ylityksiä	43–54
Tuomioistuimen hanke: budjetissa ja aikataulussa	44
Neuvoston Europa-hanke: budjetissa mutta viivästynyt	45–47
Parlamentin KAD II hanke: merkittäviä viivästyksiä, jotka aiheuttavat lisäkustannuksia	48–50

Komission JMO II -hanke: viivästyksiä ja lisäkustannuksia	51–54
Seuranta ja raportointi on riittämätöntä	55–69
Toimielimet kohdistavat seurantaan useisiin näkökohtiin, mutta ne eivät seuraa kiinteistöjen tehokkaaseen käyttöön ja kustannuksiin liittyviä indikaattoreita	56–62
Saatavilla olevat tiedot eivät ole vakiomuotoisia, joten toimielinten tietojen vertailu ei ole helppoa	63–69
Pinta-alaindikaattorit ovat verrannollisia toimielinten välillä, mutta kustannuksissa on suuria eroja	70–89
Keskimääräiset toimistopinta-alat ovat verrannollisia	72–79
Neuvotellut vuokrat ovat yleensä markkinatasoa alhaisempia, mutta henkilöä kohden lasketussa vuokrassa on suuria eroja rakennusten välillä	80–86
Rakentamis- ja hankkimiskustannukset riippuvat rakennuksen tyypistä	87–89
Johtopäätökset ja suositukset	90–101
Liitteet	
Liite I — Liitteet Pinta-ala- ja kustannusindikaattorien laskentamenetelmä	
Liite II — Luettelo kertomuksessa mainituista kiinteistöistä	
Lyhenteet	
Sanasto	
Tarkastustiimi	

Euroopan parlamentin vastaus

Euroopan unionin neuvoston vastaus

Euroopan komission vastaus

Unionin tuomioistuimen vastaus

Euroopan keskuspankin vastaus

Tiivistelmä

I Toimielimet käyttävät noin 11 prosenttia talousarviostaan kiinteistöihin liittyviin hallintomenoihin. Kiinteistökannan koostumuksessa on eroja, ja siihen vaikuttavat kunkin toimielimen tehtävät ja organisaatorakenne. Merkittävä osa käytössä olevista tiloista on kuitenkin toimistotiloja. Suurin kiinteistökanta on komissiolla, jonka kiinteistökannasta yli 80:tä prosenttia käytetään toimistotiloina.

II Voidakseen vastata pääkysymykseen ”Hallinnoidaanko EU:n toimistotiloja koskevia menoja tehokkaasti?” tilintarkastustuomioistuin tutki eniten toimistotiloja käyttäviä EU:n toimielimiä (parlamentti, neuvosto, komissio, tuomioistuin ja EKP) seuraavista näkökulmista:

- a) Laativatko toimielimet kiinteistöstrategioita ja tekevätkö ne yhteistyötä kustannussäästöjen aikaansaamiseksi?
- b) Hankkivatko ne toimistotilansa tehokkaasti?
- c) Seuraavatko ne toimistotilakantaansa ja raportoivatko ne siitä asianmukaisesti?

III Tilintarkastustuomioistuin totesi, että yleisesti ottaen toimielimet hallinnoivat toimistotiloja koskevia menojaan tehokkaasti, mutta kiinteistöstrategioita ei aina vahvisteta virallisesti ja niihin liittyvässä suunnittelussa on parantamisen varaa. Lisäksi tilintarkastustuomioistuimen analysoimien suurten rakennushankkeiden rahoitusmekanismit olivat usein monimutkaisia, mikä joissakin tapauksissa vaikutti talousarvion läpinäkyvyyteen. Suurin osa näistä hankkeista viivästyivät ja joissakin tapauksissa niiden yhteydessä aiheutui huomattavia lisäkustannuksia. Kiinteistökantaa koskeva seuranta ja raportointi on useimmissa toimielimissä riittämätöntä.

IV Toimielimet tekevät yhteistyötä ja noudattavat samankaltaisia päätöksentekoperiaatteita. Ne kuitenkin määrittävät kiinteistön hallintaa koskevat pääperiaatteensa ja tavoitteensa useissa eri asiakirjoissa. Osa asiakirjoista on vanhentunut, ja joitakin asiakirjoja sovelletaan, vaikka niitä ei ole hyväksytty virallisesti. Toimielimet eivät ota huomioon eri skenaarioita kiinteistöjä koskevia vaatimuksia suunnitellessaan. Tarkastuksen aikaan toimielimet eivät olleet vielä arvioineet toteutettuja uusiin työnteon tapoihin (NWOW) liittyviä hankkeita.

V Isäntämaat tarjoavat toimielimille toimistotilojen ostamista tai vuokraamista koskevia edullisempia ehtoja ja tukevat toimielinten suuria rakennushankkeita. Tilintarkastustuomioistuin katsoi, että toimistotiloja koskevat päätökset olivat

perusteltuja. Sen analysoimien suurten rakennushankkeiden rahoitusmekanismit olivat kuitenkin usein monimutkaisia, mikä vaikutti talousarvion läpinäkyvyyteen. Suurin osa näistä hankkeista viivästyi, mikä aiheutti joissakin tapauksissa lisäkustannuksia.

VI Suurin osa toimielimistä ei seuraa säännöllisesti rakennusten tehokkaaseen käyttöön ja kustannuksiin liittyviä indikaattoreita sisäistä hallinnointia varten. Vaikka Brysselissä ja Luxemburgissa sijaitsevilla rakennuksilla toimivat toimitilat sopivat pinta-alojen mittaamisen yhdenmukaistamisesta, tiedot eivät ole täysin vakimuotoisia ja niiden vertaileminen on vaikeaa. Talousarvioviranomaisille kiinteistöistä tehdyn raportoinnin perusteella ei ole mahdollista vertailla tietoja ja toteuttaa tehokkuusanalyysejä.

VII Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoittaa, että toimistotilojen käyttö on samankaltaista toimitiltojen välillä. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että toimitiltojen neuvottelemat vuokrat olivat yleensä markkinatasoa alhaisempia. Vuokrattujen kiinteistöjen tarkemmasta analyysistä käy ilmi, että henkilöä kohden laskettu vuosivuokra vaihtelee merkittävästi kiinteistön mukaan. Rakentamis- ja hankkimiskustannukset heijastavat rakennuksen luonnetta.

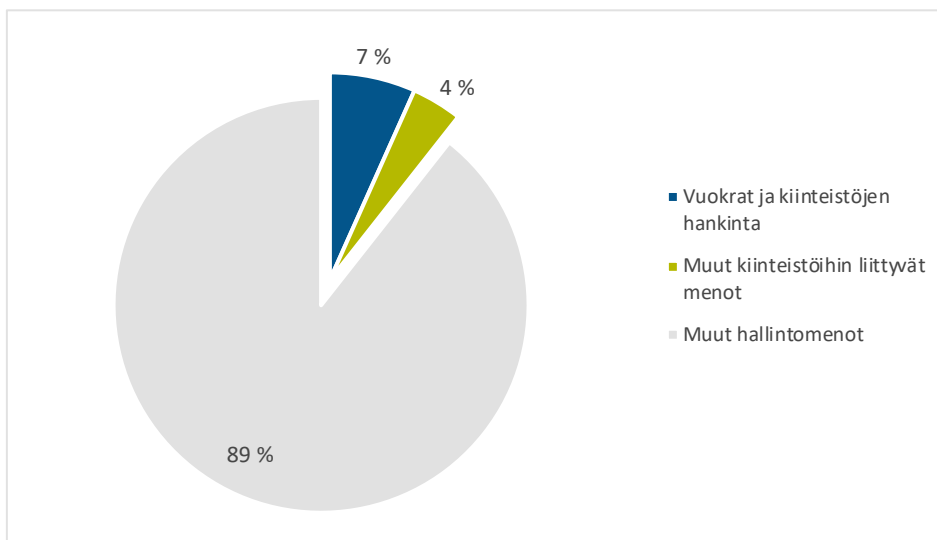
VIII Tilintarkastustuomioistuin suosittelee tässä kertomuksessa esitettävien huomautusten perusteella, että toimitiltojen olisi

- a) päivitettävä ja virallistettava kiinteistöstrategiansa ja päivitettävä suunnitteluasiakirjoja säännöllisesti
- b) arvioitava NWoW-hankkeet
- c) lisättävä talousarvion läpinäkyvyyttä rakennushankkeiden rahoitusmekanismien käytössä
- d) laadittava riittävät hallintomenettelyt suurien rakennus- ja kunnostushankkeita varten
- e) parannettava kiinteistöä koskevien tietojen johdonmukaisuutta ja seuranta.

Johdanto

01 Kiinteistömenot muodostavat noin 11 prosenttia (miljardi euroa) Euroopan unionin (EU) toimielinten¹ kaikista hallintomenoista, kuten **kaaviosta 1** käy ilmi. Prosenttiosuus on pysynyt vakaana viimeiset viisi vuotta, vaikka se on pienentynyt kymmenen vuoden takaiseen tilanteeseen verrattuna. Noin kaksi kolmannesta kiinteistömenoista liittyy rakennusten hankinta- ja vuokrauskuuluihin, kun taas jäljellä oleva osuus käytetään pääasiassa ylläpitoon, turvallisuuteen ja energiaan. **Kaaviosta 2** käy ilmi, että toimielinten välillä on eroja, jotka johtuvat pääasiassa toimielinten kiinteistökantojen eroista.

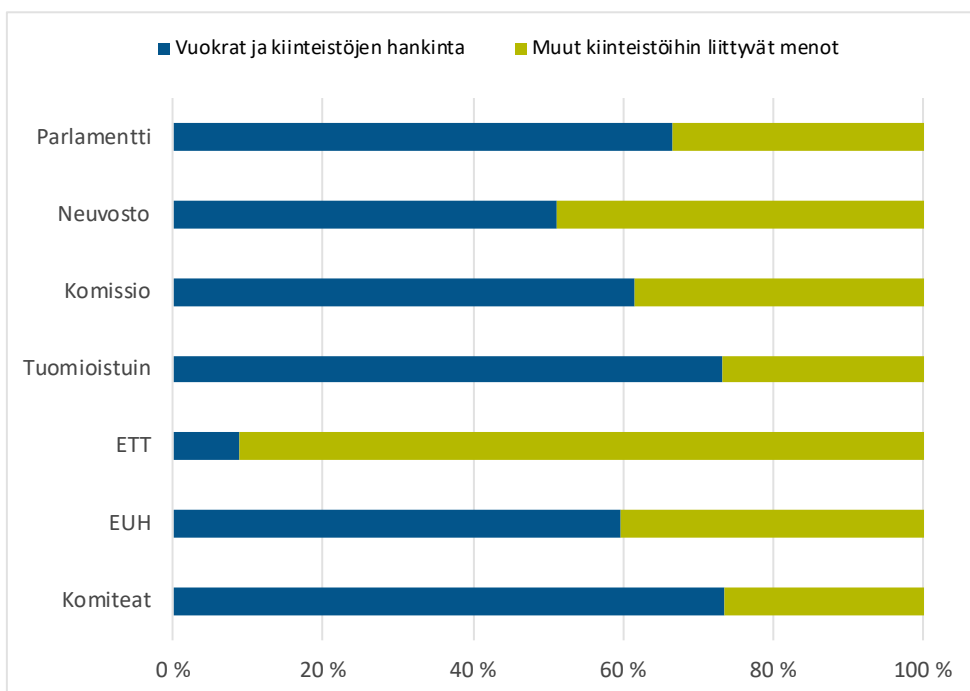
Kaavio 1 – EU:n toimielinten hallintomenot



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n vuoden 2018 yleisen talousarvion perusteella.

¹ Parlamentti, neuvosto, komissio, tuomioistuin, tilintarkastustuomioistuin, Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH) ja komiteat (alueiden komitea ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitea).

Kaavio 2 – Kiinteistömenot²



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n vuoden 2018 yleisen talousarvion perusteella.

02 Vuoden 2016 lopussa edellä mainittujen toimielinten käytössä olevien kiinteistöjen kokonaispinta-ala oli 2,5 miljoonaa neliometriä (m²)³. Tämä on 26 prosenttia enemmän kuin vuonna 2004. Lisäys voidaan selittää sillä, että toimielinten tiloissa työskentelevän henkilöstön määrä kasvoi vastaavana aikana 22 prosenttia⁴.

03 Toimielinten tilatarpeet ovat erilaisia. Esimerkiksi suurin osa komission tiloista on toimistotiloja, kun taas muut toimielimet, kuten parlamentti, neuvosto ja tuomioistuin, käyttävät enemmän muun tyyppisiä tiloja, kuten kokoushuoneita, istuntosaleja, oikeussaleja ja aulatiloja. Toimistotilojen⁵ osuus kokonaispinta-alasta⁶ on noin 70 prosenttia, ja ne sijoittuvat enimmäkseen Brysseliin sekä lisäksi Luxemburgiin,

² EKP:tä ja EIP:tä ei ole sisällytetty tähän analyysiin, koska kyseisten toimielinten tilinpäätökset eivät sisällä kiinteistöihin liittyvien talousarviomenojen tietoja.

³ Koko maanpäällinen nettopinta-ala; ei sisällä EKP:n tietoja.

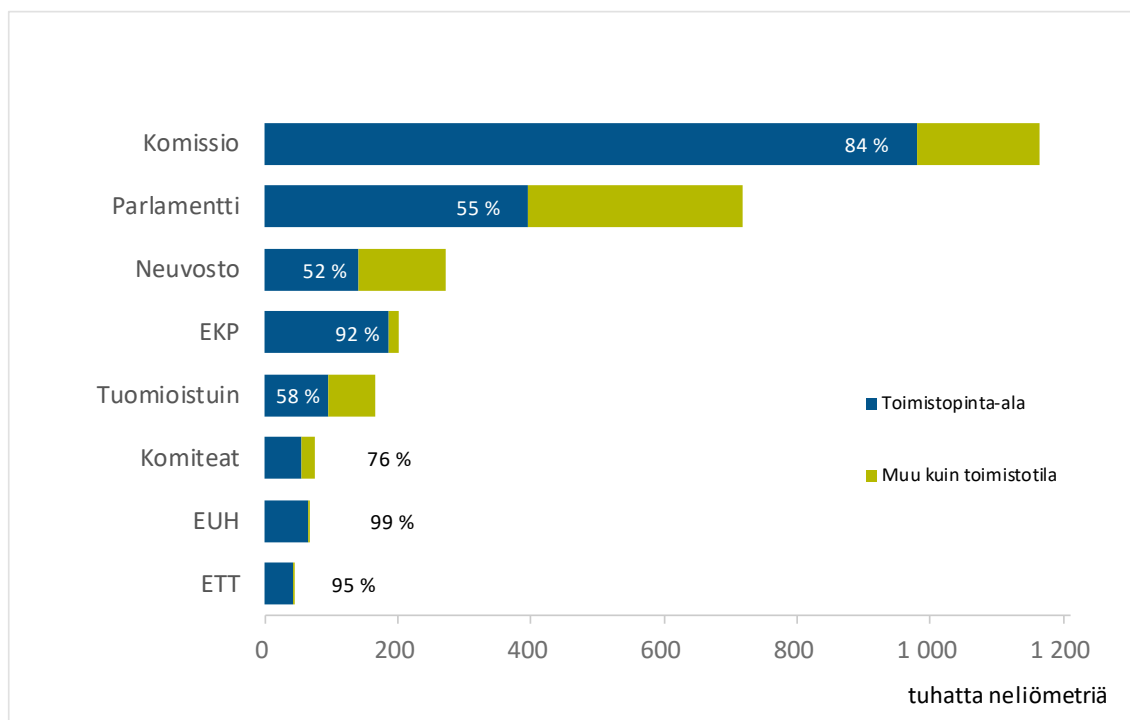
⁴ Lähde: *Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier*, CPQBF, kesäkuu 2005. Raportti ei sisällä EKP:tä.

⁵ ”Toimistotiloihin” kuuluvat toimistot ja oheistilat, kuten käytävät, hissit, käymälät ja ravintolat.

⁶ Koko maanpäällinen nettopinta-ala.

Strasbourgiiin ja Frankfurtiin. **Kaaviossa 3** esitetään toimielinten käytössä oleva koko nettopinta-ala ja toimistotilojen osuus siitä.

Kaavio 3 – Toimistotilojen osuus käytössä olevasta kokonaispinta-alasta



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin vuotuisten kiinteistöraporttien ja toimielinten toimittamien tietojen perusteella.

04 Toimielinten kotipaikat riippuvat poliittisista päätöksistä. Viimeisin poliittinen sopimus toimielinten kotipaikan sijainnista tehtiin Edinburghissa vuonna 1992 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

Tarkastuksen laajuus

05 Voidakseen vastata pääkysymykseen ”Hallinnoidaanko EU:n toimistotiloja koskevia menoja tehokkaasti?” tilintarkastustuomioistuin tutki EU:n toimielimiä seuraavista näkökulmista:

- o Laativatko toimielimet kiinteistöstrategioita ja tekevätkö ne yhteistyötä kustannussäästöjen aikaansaamiseksi?
- o Hankkivatko ne toimistotilansa tehokkaasti?
- o Seuraavatko ne toimistotilakantaansa ja raportoivatko ne siitä asianmukaisesti?

06 Tarkastuksessa keskityttiin viiteen toimielimeen, joilla on eniten toimistotiloja (parlamentti, neuvosto, komissio, tuomioistuin ja EKP), ja tarkastus kattoi niiden toimistotilat Brysselissä, Luxemburgissa ja Frankfurtissa⁷. Tarkastuksessa verrattiin mahdollisuuksien mukaan näiden toimielinten tietoja ja hallintomenettelyjä Euroopan talous- ja sosiaalikomitean, Euroopan alueiden komitean, Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH), Euroopan tilintarkastustuomioistuimen ja Euroopan investointipankin (EIP) tietoihin ja hallintomenettelyihin.

07 Tarkastuksessa ei analysoitu kiinteistöjä, joita käytetään muihin tarkoituksiin kuin toimistotiloina (esim. konferenssikeskukset tai tekniset tilat), eikä kiinteistöjä, joista alle 20 prosenttia on toimistotiloja. Tarkastuksessa keskityttiin pääasiassa toimistotilojen hankkimiseen liittyviin kustannuksiin. Se ei kattanut ylläpitoa, siivousta, turvallisuutta eikä muita kiinteistöihin liittyviä toimintakustannuksia.

⁷ Kattava luettelo ja kartta EU:n toimielinten käytössä olevista kiinteistöistä on saatavilla komission verkkosivustolla: Euroopan unionin virallinen henkilöstöhakemisto (<http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=10>).

Tarkastustapa

08 Tarkastustyö tehtiin syyskuun 2017 ja kesäkuun 2018 välisenä aikana, ja tilintarkastustuomioistuimen huomautukset perustuvat seuraaviin tarkastusevidenssin lähteisiin:

- o toimielinten kiinteistöstrategiat ja talousarvioviranomaisille toimitetut raportit
- o toimielimille lähetetyt kyselylomakkeet ja toimielimiin tehdyt tarkastuskäynnit
- o muille kansainvälisille organisaatioille lähetetyt kyselylomakkeet ja organisaatioihin tehdyt tarkastuskäynnit
- o sisäinen tarkastustyö soveltuviissa tapauksissa
- o kiinteistöjä koskevat tekniset raportit ja mittausraportit
- o kiinteistöjen kirjanpito-, talous- ja sopimustiedot
- o toimielinten yhteisiin elimiin ja isäntämaan viranomaisten luo tehdyt tarkastuskäynnit.

Havainnot

Toimielimet noudattavat yhteisiä periaatteita ja tekevät laajasti yhteistyötä

09 Tilintarkastustuomioistuin tutki, määrittävätkö EU:n toimielimet strategian, joka sisältää kiinteistön hallinnan periaatteet ja tavoitteet. Se tutki myös, täydennetäänkö näitä strategioita lyhyen tai keskipitkän aikavälin suunnittelulla, joka perustuu säännölliseen tarvearviointiin. Lisäksi se tarkasteli, sisältävätkö strategiset ja/tai suunnitteluasiakirjat skenaariosuunnittelun. Tilintarkastustuomioistuin analysoi myös, miten samassa toimipaikassa sijaitsevat toimielimet tekevät yhteistyötä luodakseen kustannussäästömahdollisuuksia (esimerkiksi yhdistämällä asiantuntemusta tai ostovoimaa). Lisäksi se tutki, miten toimielimet toteuttivat uusia työnteon tapoja (NWoW) koskevaa lähestymistapaa.

Toimielimet laativat kiinteistöstrategioita, mutta osa strategioista on vanhentuneita eivätkä ne sisällä skenaariosuunnittelua

10 Toimielimet määrittävät kiinteistön hallintaa koskevat periaatteensa ja tavoitteensa useissa asiakirjoissa. Osa asiakirjoista on vanhentunut, ja joitakin asiakirjoja sovelletaan, vaikka niitä ei ole hyväksytty virallisesti (ks. kaavio 4).

Kaavio 4 – Kiinteistöstrategiat

EU:n toimielin	Kiinteistöstrategiat
Parlamentti	24. maaliskuuta 2010 annettu puhemiehistön päätös ⁸ (2010–2014). Luonnos keskipitkän aikavälin kiinteistöstrategiaksi (2015–2019). Asiakirjaa ei ole koskaan hyväksytty virallisesti. Vuoden 2019 jälkeinen kiinteistöstrategia, jonka puhemiehistö hyväksyi 16. huhtikuuta 2018.
Neuvosto	18. marraskuuta 2013 pidetyssä julkisessa kuulemisessa esitetty asiakirja ⁹ .
Komissio	Tiedonanto komission kiinteistöpolitiikasta Brysselissä ja Luxemburgissa ¹⁰ . Päivitetty viimeksi vuonna 2007.
Tuomioistuin	Vuoden 2017 vuotuisen hallintokertomuksen liite ¹¹ .
EKP	Heinäkuussa 2017 hyväksytty kiinteistöstrategia.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

11 Komissio vahvisti kiinteistöstrategiansa pääperiaatteet vuonna 2007 antamassaan tiedonannossa. Vaikka kiinteistöstrategian joitakin osia oli tarkoitus selventää lisää tutkimusten avulla (rakennusten hankintamenettelyn vaikutus, sopiva tasapaino omien ja vuokrattujen kiinteistöjen välillä, uusien työskentelymenetelmien vaikutus sekä työelämän laadun että mahdollisten säästöjen kannalta), tällaisia tutkimuksia ei toteutettu. Lisäksi jotkin vuonna 2007 annettuun tiedonantoon sisältyneet tärkeät tekijät ovat muuttuneet ajan mittaan. Esimerkiksi kiinteistöjen hankinnan rahoituksessa ei enää suosita osamaksusopimusten ja pitkäaikaisten vuokrasopimusten käyttöä ja komissio sisällytti hiljattain toimeenpanovirastot monivuotiseen suunnitteluunsa. Vaikka komissio katsoo, että tiedonannossa vahvistetut

⁸ Puhemiehistön päätös, annettu 24.3.2010: ”Property needs and medium-term building policy of the European Parliament”.

⁹ Euroopan parlamentin talousarvion valvontavaliokunnan julkinen kuuleminen EU:n kiinteistöpolitiikan kustannustehokkuudesta: ”The cost-efficiency of the EU Buildings policy”, 18.11.2013.

¹⁰ KOM(2007) 501 lopullinen, 5.9.2007: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle komission kiinteistöpolitiikasta Brysselissä ja Luxemburgissa.

¹¹ Hallintoraportti vuodelta 2017, liite 5 – Raportti budjettivallan käyttäjälle: ”Updated Plan of Investment in Buildings 2017–2022”.

pääperiaatteet ja ohjeet ovat edelleen voimassa, se ei ole päivittänyt kiinteistöstrategiaa eikä konsolidoinut sitä yhdeksi tarkistetuksi asiakirjaksi, joka sisältäisi hiljattaiset muutokset.

12 Komission infrastruktuuri- ja logistiikkatoimistot Brysselissä (OIB) ja Luxemburgissa (OIL) laativat keskipitkän aikavälin suunnitteluvälineensä eli monivuotisen politiikkaa koskevan kehysten (MAPF) komission kiinteistöstrategian perusteella. MAPF:ssä määritetään kummankin toimiston ensisijaiset painopisteet ja hankkeet seuraaviksi kymmeneksi vuodeksi ja esitetään yleiskatsaus, joka sisältää vuotuiset päivitykset komission toimistotilarpeista. Se perustuu henkilöstömäärien vaihteluun ja saatavilla olevaan toimistotilakantaan, ja siinä otetaan huomioon vuokrasopimusten päättyminen ja pidentäminen sekä kunnostus- tai kalustustyöt. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että MAPF on hyödyllinen väline ja että se soveltuu hyvin toimielimille, joilla on suuri kiinteistökanta.

13 Tilintarkastustuomioistuin ei löytänyt näyttöä siitä, että toimielimet olisivat ottaneet kiinteistövaatimuksia koskevassa suunnittelussaan huomioon eri skenaarioita, jotka liittyvät esimerkiksi talousarvio rajoitteisiin, henkilöstömuutoksiin tai poliittisten päätösten seurauksiin, kuten toimielimen roolin ja mandaatin laajentamiseen tai muutoksiin.

Toimielimet noudattavat yhteisiä päätöksentekoperiaatteita

14 Samassa toimipaikassa sijaitsevilla toimielimillä ei ole yhtä yhteistä kiinteistöstrategiaa, mutta ne noudattavat kuitenkin samankaltaisia päätöksentekoperiaatteita¹².

Sovittaminen yhteen tehtävien ja organisaation kanssa

15 Toimielimet mukauttavat kiinteistöstrategiansa omiin tehtäviinsä ja organisaatioonsa. Strategioissa otetaan huomioon erityiskäyttöön tarkoitettuja tiloja, kuten suuria kokoushuoneita, oikeussaleja tai istuntosaleja, koskevat toimielinten tarpeet. Joissakin tapauksissa toimielimet tarkistavat kiinteistöstrategiaansa niiden tehtäviin tehdyn muutoksen vuoksi. Esimerkiksi EKP aikoi alun perin sijoittaa koko henkilöstönsä samaan rakennukseen mutta joutui muuttamaan tätä lähestymistapaa ennakoimattoman tilanteen vuoksi (ks. jäljempänä oleva **laatikko 1**).

¹² Joitakin periaatteita sovelletaan, vaikka niitä ei mainita toimielinten kiinteistöstrategiaa kuvaavissa asiakirjoissa.

Laatikko 1

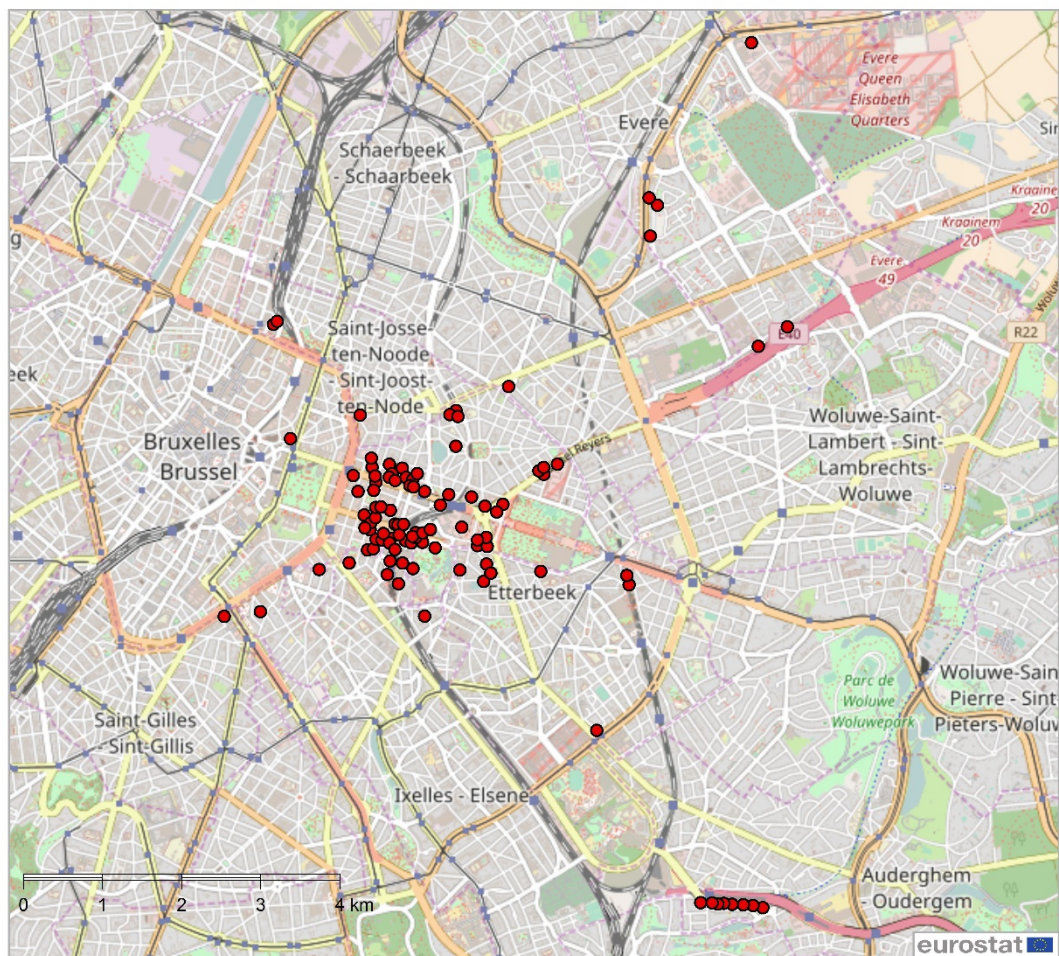
EKP:n kiinteistöjä koskevan lähestymistavan mukauttaminen sen uuteen tehtävään

Vuonna 2012 jäsenvaltiot päättivät laajentaa EKP:n mandaattia siten, että siihen sisältyy yhteiseen valvontamekanismiin (YVM) liittyviä tehtäviä. Vaikka EKP:n päärakennuksen rakentaminen oli jo käynnissä, EKP:n oli löydettävä toimistotilat noin tuhannelle henkilöstön jäsenelle lisää, jotta YVM:n vaatimukset saatiin täytettyä. EKP vähensi toimistotilan määrää huoneiden jakamista koskevissa ohjeissa lisäämällä jaettujen toimistojen ja työryhmille tarkoitettujen toimistojen osuutta ja vähentämällä joustovaraukseen liittyvää tavoitearvoa (ylijäämä muuttojen mahdollistamiseksi esimerkiksi kunnostustöiden yhteydessä) kymmenestä prosentista viiteen prosenttiin. EKP joutui kuitenkin luopumaan henkilöstön sijoittamista yhteen rakennukseen koskevasta suunnitelmastaan ja vuokraamaan kaksi lisärakennusta Frankfurtista.

Keskittäminen

16 Toimielimet pyrkivät keskittämään toimintansa vain muutamiin suurempiin rakennuksiin, jotka sijaitsevat yhdellä tai muutamalla alueella mieluiten muiden toimielinten läheisyydessä. Tämä mieltymys on perusteltua mittakaavaetujen, turvallisuussyiden, parempien työolojen, tuottavuuden kasvun (esim. rakennusten väliseen kulkemiseen käytetyn ajan väheneminen) ja julkisen imagon vuoksi. Periaatteen soveltaminen vähentää oletusarvoisesti ostamiseen tai vuokraamiseen soveltuvien kiinteistöjen määrää. Jäljempänä olevissa **kaavioissa 5 ja 6** esitetään toimielinten rakennusten maantieteellinen jakautuminen niiden pääasiallisissa sijaintipaikoissa Brysselissä ja Luxemburgissa.

Kaavio 5 – EU:n toimielinten, virastojen ja elinten sijainti Brysselissä¹³



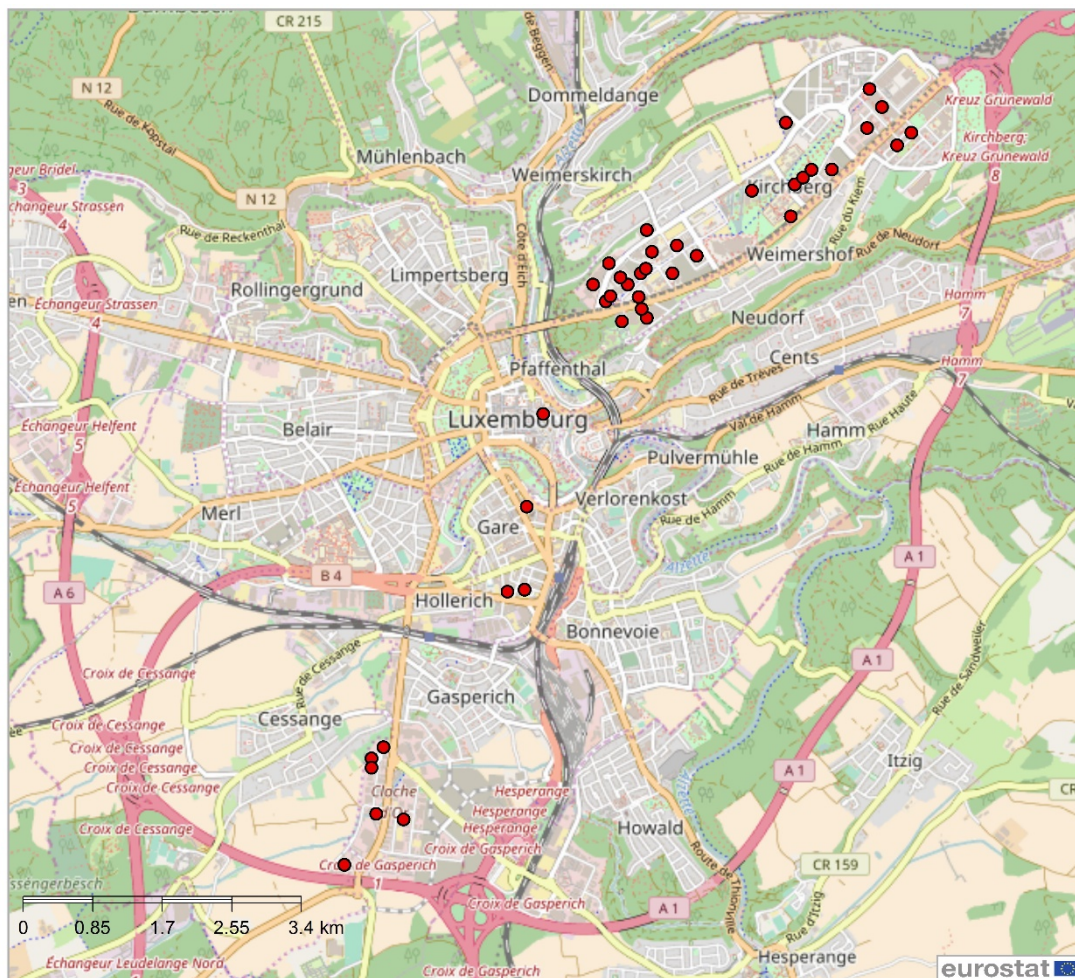
Administrative boundaries: © OpenStreetMapContributors

Cartography: Eurostat — GISCO, 06/2018

Lähde: Euroopan unionin julkaisu- ja tiedotustoimisto.

¹³ Osoitteessa Chaussée de Vilvorde, 140–142, Neder-Over-Heembeek (Bryssel) sijaitseva komission varasto ei näy kartassa.

Kaavio 6 – EU:n toimielinten, virastojen ja elinten sijainti Luxemburgissa



Administrative boundaries: © OpenStreetMapContributors

Cartography: Eurostat — GISCO, 06/2018

Lähde: Euroopan unionin julkaisutoimisto.

17 Yksi komission kiinteistöstrategian pääperiaatteista on kiinteistökannan järjeistäminen esimerkiksi keskittämällä toiminta harvempiin suuriin rakennuksiin. Vuonna 2007 kaksi kolmannelle komission rakennuksista Brysselissä oli kooltaan alle 15 000 m² ja vain kahdeksan 61 rakennuksesta (13 prosenttia) oli kooltaan yli 20 000 m². Kymmenen vuotta myöhemmin analyysiin sisällyneistä 52 rakennuksesta 22 rakennusta (42 prosenttia) on kooltaan yli 20 000 m². Analyysi sisältää ainoastaan toimistorakennuksina käytetyt kiinteistöt, joten luvut eivät ole täysin vertailukelpoisia. Ne kuitenkin osoittavat, että komissio on pannut täytäntöön muutamia suurempia rakennuksia koskevan periaatteen.

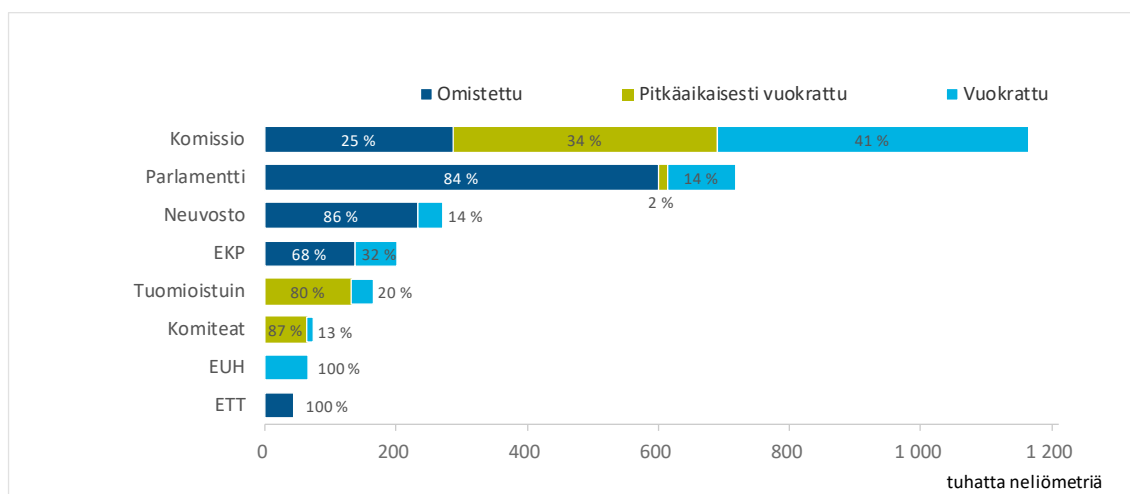
Omistamisen suosiminen vuokraamisen sijaan

18 Kaikki tarkastetut toimielimet suosivat omistamista vuokraamiseen verrattuna. Jäljempänä olevassa **kaaviossa 7** vertaillaan omistettua kokonaispinta-alaa

(toimistotilat ja muut kuin toimistotilat) ja vuokrattua kokonaispinta-alaa¹⁴. Vaikka vuokraaminen lisää kiinteistöjen hallinnoinnin joustavuutta, kiinteistöjen omistamisesta on useita hyötyjä toimielimille:

- pienemmät pitkän aikavälin kustannukset (lisäarvo remontoitaessa, kiinteistön arvon saaminen takaisin myytäessä)
- isäntämaan tarjoamat edullisemmat ehdot, kuten mahdollisuus ostaa tontti tai käyttää sitä maksutta
- kustannusten vakuus (suoja vuokran korotuksilta) ja parempi keskipitkän aikavälin talousarviosuunnittelu
- vapaus käyttää kiinteistöä ja tehdä siihen parannuksia ilman vuokranantajan asettamia rajoituksia.

Kaavio 7– Omistuskiinteistöjen ja vuokrakiinteistöjen pinta-alat (omistetut tai pitkäaikaisesti vuokratut)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin vuotuisten kiinteistöraporttien sisältämien tietojen ja toimielinten toimittamien tietojen perusteella.

19 Tilintarkastustuomioistuimen analyysiin sisältyvät toimielimet omistavat¹⁵ kaikkiaan noin 70 prosenttia niiden käytössä olevasta pinta-alasta, kun vuonna 2004 luku oli noin 60 prosenttia¹⁶. Osuus kasvaa lähivuosina, kun suuret rakennushankkeet,

¹⁴ Perustuu koko maanpäälliseen nettopinta-alaan.

¹⁵ Toimielimet pitävät pitkäaikaisia vuokrasopimuksia, joihin sisältyy osto-oikeus, omistajuutena, vaikka ne eivät vielä useimmissa tapauksissa ole käyttäneet osto-oikeutta.

¹⁶ Lähde: *Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier*, CPQBF, kesäkuu 2005, ja EKP:n toimittamat tiedot.

kuten parlamentin KAD-rakennuksen laajennus, tuomioistuimen kolmas toimistotorni ja komission JMO II -rakennus, valmistuvat.

Toimielimet tekevät laajasti yhteistyötä

20 Toimielimet keskustelevat strategisista kiinteistöasioista useissa toimielinten välisissä työryhmissä¹⁷. Kokouksissa toimielimet kertovat toisilleen tulevista kiinteistöhankeista, jotta ne voivat välttää samoilla markkinoilla kilpailemisen. Lisäksi toimielimet vaihtavat tietoja rakennuksissaan käytettävissä olevista tiloista. Näin toimielimet ovat voineet jakaa tai alivuokrata kiinteistöjä¹⁸ tai ottaa käyttöön tiloja, joita toinen toimielin ei enää tarvitse¹⁹. Toimielimet keskustelevat myös muista kiinteistöihin liittyvistä asioista, kuten ympäristö- ja energia-asioista.

21 Yksi näiden työryhmien tärkeimmistä saavutuksista on niiden tiivis yhteistyö tarjouskilpailuissa. Toimielimet laativat toimielinten yhteisiä tarjouskilpailumenettelyjä, joilla esimerkiksi hankitaan muuttopalveluja, huonekaluja, toimistolaitteita ja tarvikkeita, vakuutuksia ja kiinteistöihin liittyvää asiantuntemusta. Nämä hankinnat lisäävät toimielinten vaikutusmahdollisuuksia palveluntarjoajiin ja -toimittajiin nähden ja saavat aikaan mittakaavaetuja. Samaan aikaan ne kuitenkin lisäävät tarjoajiin sovellettavia kelpoisuusvaatimuksia, mikä saattaa vähentää pk-yritysten halua osallistua tarjouskilpailuihin.

22 Toimielimet hallinnoivat kiinteistökantaansa itsenäisesti, ja ne ovat osoittaneet vähäistä mielenkiintoa toimielinten yhteisen kiinteistöviraston luomiseen. Toimielimet katsovat, että erikoistuneet kiinteistönhallinnasta vastaavat työryhmät, jotka

¹⁷ Brysselissä Inter-institutional Infrastructure, Logistics and Internal Services Working Group ja Luxemburgissa Groupe Interinstitutionnel de Coordination Immobilière à Luxembourg.

¹⁸ Esimerkiksi komission ja neuvoston käytössä oleva toimielinten yhteinen varasto Brysselin laitamalla.

¹⁹ Esimerkiksi sen jälkeen, kun komissio lähti SDME-rakennuksesta Brysselissä, parlamentti pystyi neuvottelemaan paremman hinnan rakennukselle sen jäljellä olevien tarpeiden täyttämiseksi. EUH neuvottelee parhaillaan SCAN-rakennuksista, joista komissio on myös lähtenyt. GEOS-rakennuksen vuokrasopimus siirtyi tuomioistuimelta parlamentille Luxemburgissa, ja parlamentin käytössä aiemmin olleen rakennuksen (President) vuokrasopimus siirrettiin EIP:lle. Tuomioistuin on alivuokrannut ylimääräistä tilaa väliaikaisesti EIP:lle, tilintarkastustuomioistuimelle ja Euroopan unionin elinten käännöskeskuksille.

sijaitsevat lähellä kunkin toimielimen päätöksentekijöitä, voivat vastata paremmin niiden erityistarpeisiin.

Toimielimet valitsevat jossakin määrin uusia työnteon tapoja (NWoW), mutta ne eivät ole vielä arvioineet toteutettujen NWoW-hankkeiden kustannuksia ja hyötyjä

23 NWoW-lähestymistavalla pyritään muuttamaan toimistoympäristöä ottamalla käyttöön yhteisöllisiä työtiloja ja lisäämällä samalla työkuulttuurin joustavuutta²⁰. NWoW ei välttämättä tarkoita toimistotilojen vähentämistä vaan pikemminkin työympäristön ja työkuulttuurin muuttamista yhteistyössä hallinnon ja henkilöstön kanssa.

24 EU:n toimielimet ovat ottaneet uusia työnteon tapoja käyttöön useiden aloitteiden ja kehitysaskelten avulla. Toimielimet ovat esimerkiksi ottaneet käyttöön tilapäisen tai rakenteellisen etätyön²¹. Neuvostossa ja komiteoissa rakenteellisen etätyön käyttöönoton ansiosta toimistotilaa käytetään aiempaa tiiviimmin, koska rakenteellista etätyötä tekeville työntekijöille on otettu käyttöön jaettuja työhuoneita.

25 Komissio otti käyttöön jaettuja ja yhteisöllisiä tiloja kolmessa rakennuksessa²² Brysselissä, jotta käytettävissä oleva pinta-ala voitiin hyödyntää mahdollisimman hyvin. Komission mukaan tämä lisäsi kyseisten rakennusten käyttöastetta keskimäärin 46 prosenttia. Näissä kolmessa rakennuksessa yhteisöllisessä ympäristössä työskentelevän henkilöstön tyytyväisyyskyselyn tulokset eivät olleet vielä saatavilla tarkastuksen ajankohtana. Luxemburgissa komission käytössä on yhteisöllisiä työtiloja noin 200:lle henkilöstön jäsenelle kahdessa rakennuksessa²³.

²⁰ NWoW edellyttää erityisvälineiden kehittämistä kolmella pääalalla: henkilöstöressit/organisaatiokulttuuri (mukaan lukien aktiivisuuteen perustuva lähestymistapa, etätyöpolitiikka ja henkilöstöarviointi), tieto- ja viestintätekniikka (paperiton, luotettava tietotekninen infrastruktuuri) ja työtilat (esimerkiksi hiljaiset huoneet, yhteisölliset tilat tai toimistoratkaisu).

²¹ Mahdollisuus vuorotella säännöllisiä etätyö- ja toimistotyöjaksoja mahdollisuuksien mukaan.

²² MO15, MERO ja CSM1.

²³ Drosbach ja Euroforum.

26 Parlamentti tilasi toteutettavuustutkimuksia yhteisöllisten tilojen luomisesta kahdessa uudessa rakennushankkeessa²⁴. Vaikka alkuperäisen mallin mukaisesta hankkeesta myöhemmin luovuttiin, parlamentti on toteuttanut joitakin hankkeen osia näissä kahdessa rakennuksessa asianomaisten yksiköiden kanssa käydyn vuoropuhelun perusteella.

27 NWoW aiheuttaa ylimääräisiä investointikustannuksia, ja sitä pannaan täytäntöön yleensä korjaustöiden tai uusien rakennushankkeiden yhteydessä. Toimielimet eivät ole vielä täysimääräisesti arvioineet toteutettujen yhteisöllisten työtilojen taloudellisia ja muita hyötyjä, kuten tuottavuuden lisääntymistä.

Toimistotiloja koskevat päätökset ovat perusteltuja, mutta rakennushankkeiden rahoitusmekanismit ovat usein monimutkaisia ja vaikuttavat siksi talousarvion läpinäkyvyyteen

28 Tilintarkastustuomioistuin tutki, miten toimielimet lähestyvät isäntämaita saadakseen parhaat ehdot kiinteistöjä valitessaan.

29 Tarkastuksessa analysoitiin, perustuivatko uudet rakennushankkeet moitteettoman varainhoidon kriteereihin.

30 Lisäksi tarkastuksessa tutkittiin, otettiin toimielinten valitsemissa rahoitusmekanismeissa huomioon varainhoitoasetuksen mukaisesti käytettävissä olevat vaihtoehdot ja olivatko mekanismit läpinäkyviä ja edistivätkö ne tilivelvollisuutta.

Isäntämaat tarjoavat yleensä toimielimille tukea ja edullisempia ehtoja

31 Suurin osa toimielinten kiinteistökontaan kuuluvista rakennuksista sijaitsee Brysselissä ja Luxemburgissa, kun taas EKP toimii Frankfurtissa. EU:n perussopimusten²⁵ mukaisesti isäntämaat vapauttavat toimielimet suorista tuloihin, kiinteistöihin ja muihin varoihin kohdistuvista veroista sekä välillisistä veroista²⁶. Eräät

²⁴ Martens ja KAD.

²⁵ Euroopan unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan (N:o 7) 3 artikla (SEUT).

²⁶ Verovapautus peruuttamisen tai palauttamisen kautta.

isäntämaat tarjoavat toimielimille myös muita etuja mahdollisuuksien ja neuvottelujen lopputuloksen mukaan.

32 Seuraavat kaksi tapausta ovat tuoreita esimerkkejä Belgian viranomaisten myöntämistä edullisemmista ehdoista. Belgian viranomaiset antoivat Europa-rakennusta varten neuvostolle tontin ja olemassa olevan rakennuksen symboliseen yhden euron hintaan ja huolehtivat rakennushankkeen hallinnoinnista maksutta. Komissio sai oikeuden lähes kaksinkertaistaa Rue de la Loi -kadulla sijaitsevan rakennuspaikan rakennuskapasiteetin. Komissio arvioi, että enimmäiskapasiteetin mukainen rakentaminen säästäisi tässä tapauksessa 130 miljoonaa euroa, jotka olisi jouduttu käyttämään tontti-investointeihin muualla kyseisellä alueella.

33 Myös Luxemburgissa toimielimille on myönnetty edullisempia ehtoja ja valtiontukea rakennushankkeiden yhteydessä. Luxemburgin viranomaiset esimerkiksi antoivat parlamentille ja tuomioistuimelle tontin niiden kiinteistöjä varten symboliseen yhden euron hintaan²⁷, ja molemmat toimielimet vuokraavat joitakin kiinteistöjä valtiolta edullisempaan hintaan. Toimivaltaisen kansallisen viranomaisen osallistuminen toimielinten rakennushankkeisiin vaihtelee: viranomainen antoi parlamentille teknistä tukea uuden KAD II -rakennuskompleksin rakentamisessa, mutta se on kokonaan vastuussa tuomioistuimen rakennushankkeiden hallinnoinnista.

34 Komissio sopi Luxemburgin valtion kanssa Luxemburgin-päärakennuksensa (Jean Monnet -rakennus, JMO) korvaamisesta. Joulukuussa 2015, sen jälkeen kun komissio oli tehnyt päätöksen JMO-rakennuksesta lähtemisestä²⁸, komissio ja Luxemburgin valtio saivat aikaan poliittisen sopimuksen tilapäisten korvaavien tilojen kustannusten jakamisesta. Korvaavaan rakennukseen (JMO II) sijoitetaan suurin osa komission paikallisesta henkilöstöstä, minkä vuoksi suurinta osaa komission vuokraamista rakennuksista ei enää tarvita.

35 EKP allekirjoitti vuonna 1998 Saksan liittotasavallan hallituksen kanssa sopimuksen, jossa vahvistettiin kummankin tehtävät ja vastuualueet. Kansalliset viranomaiset eivät myöntäneet EKP:n rakennushankkeisiin lainkaan edullisempia ehtoja. EKP osti tontin²⁹ päätoimipaikkansa rakentamista varten Frankfurtin

²⁷ Valtiolla on kiinteistöjen etuosto-oikeus.

²⁸ Päätös perustui vuonna 2013 tehtyihin teknisiin tutkimuksiin, joiden mukaan rakennuksessa olevaan asbestiin liittyvät riskit olivat suurempia kuin aiemmin oletettiin.

²⁹ Grossmarkthallen rakennuspaikka on Frankfurtin entinen tukkukaupahalli. Se on vuonna 1928 rakennettu suojeltu historiallinen rakennus.

kaupungilta tavanomaisilla markkinaehdoilla. Osana hankintaa Frankfurtin kaupunki kuitenkin sitoutui osallistumaan kuluihin, joita aiheutui muun muassa paikan aiemmasta käytöstä johtuneesta maaperän saastumisesta.

Kaiken kaikkiaan toimistotilojen hankkimista koskevat päätökset olivat perusteltuja

36 Tilintarkastustuomioistuin analysoi kaksitoista parlamentin³⁰ ja komission³¹ – suurinta kiinteistökantaa käyttävien toimielinten – hiljattain hankkimaa ja vuokraamaa toimistorakennusta ja keskeneräistä rakennushanketta, jotta se voi arvioida, perustuivatko päätökset

- monivuotisten tilatarpeiden arviointiin
- talousarviorajoitusten noudattamiseen
- teknisten eritelmien noudattamiseen
- markkinoiden kartoittamiseen
- kustannus-hyötyanalyysiin
- rakennusten koko elinkaareen liittyvien kustannusten huomioon ottamiseen alkukalustuksen, ylläpidon, käyttökustannusten ja kunnostustöiden osalta
- rahoitusvaihtoehtojen vertailuun.

37 Tarkastuksessa havaittiin joitakin poikkeuksia³²:

- a) Varainhoitoasetuksen soveltamissääntöjen³³ mukaan kiinteistöhankintasopimukset³⁴ voidaan tehdä neuvottelumenettelyssä

³⁰ KAD II, Martens ja SQM.

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

³² ORBN, JMO II ja Drosbach D.

³³ Varainhoitoasetuksen soveltamissääntöjen 134 artiklan 1 kohta.

³⁴ Varainhoitoasetuksen soveltamissääntöjen 121 artiklan mukaan kiinteistöhankintasopimuksen tarkoituksena on tontin, rakennuksen tai muun kiinteään omaisuuden osto, vuokraaminen, pitkäaikainen vuokraaminen, leasingvuokraaminen, käyttöoikeuden hankkiminen tai osamaksulla hankkiminen osto-optioin tai ilman niitä.

paikallisten markkinoiden kartoittamisen jälkeen. Komissio noudattaa periaatteessa niin kutsuttua Kallas-menettelyä, johon sisältyy kiinteistönhakuilmoituksen julkaiseminen etukäteen. Menettelyä ei kuitenkaan ollut noudatettu kahdessa seuraavassa tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyneessä tapauksessa: ORBAN-rakennus Brysselissä ja Drosbach-rakennuksen D-siipi Luxemburgissa. Molemmissa tapauksissa poikkeus perusteltiin sillä, että viereiset rakennukset olivat jo komission käytössä³⁵. Komissio aikoo tarkistaa tätä menettelyä.

- b) Komission talousarvioviranomaiselle toimittamat tiedot³⁶ sisältävät uusien hankkeiden kustannus-hyötyanalyysin. Tilintarkastustuomioistuin ei löytänyt näyttöä tällaisesta analyysistä JMO II -hankkeeseen liittyvistä asiakirjoista. Luxemburgin valtio vastaa hankkeen ennakorahoituksesta, ja komissiolla on kiinteistön osto-optio sen valmistuessa. Ei ole viitteitä siitä, että komissio olisi analysoinut muita rahoitusvaihtoehtoja.

Suurten rakennushankkeiden rahoitusmekanismit ovat usein monimutkaisia, mikä vaikuttaa talousarvion läpinäkyvyyteen

38 Vuodesta 2013 alkaen kiinteistöjen hankinta tai rakentaminen on ollut mahdollista rahoittaa kaupallisella lainalla varainhoitoasetuksen mukaisesti³⁷. Suurin osa keskeneräisistä tai jo valmistuneista rakennushankkeista alkoi ennen kyseistä ajankohtaa. Toimielimet käyttivät näiden hankkeiden rahoittamiseen (ks. kohdissa 43–50 käsitellyt hankkeet) usein monimutkaisia rahoitusmuotoja, joihin liittyi valtiollisia toimijoita tai rahoituksen välittäjiä (ks. esimerkki *laatikossa 2*). Näin ollen toimielimillä ei ole mahdollisuutta hallita suoraan hankkeiden taloudellisia näkökohtia.

Laatikko 2

Tuomioistuimen rakennushankkeiden monimutkainen rahoitus

Luxemburgin kansalliset viranomaiset ovat vuodesta 1994 alkaen hallinnoineet tuomioistuimen rakennushankkeita käyttämällä yksityistä rakennuttajaa, joka hankkii tarvittavat varat rahoitusmarkkinoilta. Kiinteistö siirtyy tuomioistuimen

³⁵ ORBAN-rakennusta koskevaa poikkeusta perusteltiin lisäksi tarpeella vastata kiireellisesti toimistotiloja koskeviin vaatimuksiin. Tämä johtui siitä, että neuvotteluja ei voitu saattaa loppuun alun perin valitun rakennuksen osalta.

³⁶ Vuoden 2012 loppuun sovelletun varainhoitoasetuksen 179 artiklan 3 kohdan mukaisesti ja tammikuusta 2013 sovelletun varainhoitoasetuksen 203 artiklan 5 kohdan mukaisesti.

³⁷ Varainhoitoasetuksen 203 artiklan 8 kohta. Tämä säännös ei koske EKP:tä.

omistukseen, kun vuokramaksuilla on katettu kaikki rakennus- ja rahoituskustannukset sekä muut kustannukset.

Luxemburgin kansalliset viranomaiset ja yksityinen rakennuttaja ovat oikeudellisesti vastuussa tehdyistä päätöksistä. Viime kädessä kustannuksista vastaa kuitenkin tuomioistuin.

39 Parlamentti hankki pankkilainat Konrad Adenauer -rakennuksen (KAD II) laajennusta varten monimutkaisella rahoitusrakenteella, jonka myötä (kaupallisen pankin omistama) välittäjäyritys huolehti hankkeen rahoituksesta. Yritys allekirjoitti kaksi rahoitussopimusta, yhden EIP:n kanssa ja yhden kaupallisen pankin kanssa, ja molemmat saivat vastataksen 50 prosenttia hankkeen rahoituksesta.

40 Parlamentti ja tuomioistuin käyttivät rakennushankkeiden ennakorahoitukseen muiden budjettikohtien käyttämättömiä määrärahoja:

- Vuosien 2012 ja 2016 välillä parlamentti siirsi eri budjettikohdista 260 miljoonaa euroa KAD II -hankkeen rahoittamiseen. Parlamentti käytti saamastaan yhteensä 474 miljoonan euron luottojärjestelystä 16 miljoonaa euroa. Parlamentti arvioi, että se säästi tämän ansiosta korkokuluissa noin 85 miljoonaa euroa.
- Tuomioistuin on samaa menettelyä noudattaen suorittanut rakennushankkeita koskevia ennakkomaksuja yhteensä 89 miljoonaa euroa vuodesta 2007 alkaen. Tuomioistuimen mukaan tämä on vähentänyt merkittävästi vuoteen 2026 ulottuvien vuokra- ja hankintamaksujen talousarviovaikutusta, sillä rahoituskuluja koskevien säästöjen arvioitiin olevan yli 24 miljoonaa euroa koko ajalta.

41 Neuvosto maksoi Belgian viranomaisille Europa-rakennushankkeen osalta 294 miljoonaa euroa ennakkomaksuja muista budjettikohdista siirrettyjen käyttämättömien määrärahojen avulla. Neuvoston maksamat ennakot tuottivat 10,3 miljoonan euron edestä korkoa (nettoarvo). Ensimmäisten kolmen vuoden aikana maksetut ennakkomaksut eivät perustuneet työn etenemiseen, joten neuvosto käytännössä ennakorahoitti hanketta (ks. jäljempänä oleva **laatikko 3**).

Laatikko 3

Neuvoston Europa-rakennuksen rakentamista koskevat ennakkomaksut eivät perustuneet hankkeen etenemiseen

Europa-rakennuksen (aiemmin ”Residence Palace”) rakentamista koskevassa sopimuksessa Belgian valtio suostui ennakkorahoittamaan hankkeen. Hankkeen kolmen ensimmäisen vuoden aikana (2008–2010³⁸) neuvosto kuitenkin maksoi Belgian valtiolle ennakkomaksuja, jotka vastaavat 82:ta prosenttia koko talousarviolaskelmasta (235 miljoonaa euroa), vaikka aiheutuneet kulut olivat ainoastaan 12 prosenttia talousarviosta ja hankkeen rakentamisvaihe ei ollut vielä alkanut³⁹. Neuvosto jatkoi noin 10 miljoonan euron ennakkomaksujen maksamista vuosittain hankkeen valmistumiseen saakka.

42 Vaikka jotkin toimielimet (parlamentti, neuvosto) suorittivat säännöllisesti huomattavia ennakkomaksuja rakennushankkeistaan, ne eivät suunnitelleet ennakkomaksujen määrää asianomaisissa EU:n talosarvion budjettikohdissa. Tämän käytännön vuoksi talousarviosiirrot ovat yleensä suurempia vuoden lopussa, mikä vaikuttaa talousarviomenettelyn läpinäkyvyyteen. Tällainen pragmaattinen toimintatapa sallii kaikkien hallintomenojen budjetin tasaisen kehittymisen ajan mittaan. Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan tällainen käytäntö ei kuitenkaan säästä EU:n veronmaksajien rahoja, kuten EU:n toimielimet antavat ymmärtää.

Suuriin rakennushankkeisiin liittyi viivästyksiä ja joissakin tapauksissa merkittäviä kustannusten ylityksiä

43 Tilintarkastustuomioistuin analysoi neljän suuren rakennushankkeen toteuttamista, josta vastasivat parlamentti, neuvosto, komissio ja tuomioistuin.

³⁸ Yksityiskohtainen sopimus allekirjoitettiin maaliskuussa 2008; 235 miljoonaa euroa maksettiin 31. 12.2010 mennessä.

³⁹ Sisäinen tarkastuskertomus ”Acquisition du Résidence Palace”, 8.6.2011.

Tuomioistuimen hanke: budjetissa ja aikataulussa

44 Viime vuosien aikana tuomioistuin on toteuttanut kolme suurta rakennushanketta⁴⁰ tiiviissä yhteistyössä Luxemburgin viranomaisten kanssa. Kansalliset viranomaiset vastasivat töiden hallinnoinnista maksutta. Viranomaiset hallinnoivat tarjouskilpailuja, varmistivat, että tutkimukset ja työt toteutettiin moitteettomasti, ja vastasivat laadunvalvonnasta ja lain edellyttämän sertifiointin hankkimisesta. Ne toivat hankkeeseen markkinatuntemuksensa, teknisen asiantuntemuksensa sekä rakennushankkeiden hallinnointia ja valvontaa koskevan asiantuntemuksensa. Lisäksi koska tuomioistuin ei toiminut rakennuttajana, hankkeen seuraamiseen tarvittiin vain vähän sen henkilöstöä. Hankkeet toteutettiin aikataulussa, eikä niistä aiheutunut lisäkustannuksia. Tarkastusajankohtaan mennessä keskeneräinen kolmatta tornitaloa koskeva rakennushanke (CJ9-hanke) oli edennyt talousarviolaskelman ja aikataulun puitteissa.

Neuvoston Europa-hanke: budjetissa mutta viivästynyt

45 Neuvosto siirsi vuonna 2005⁴¹ Residence Palace -rakennuksen A-osan kunnostamisen hallinnoinnin Belgian viranomaisille. Rakennuksen oli tarkoitus toimia Eurooppa-neuvoston ja Euroopan unionin neuvoston kokousten järjestämisaikana.

46 Lopullinen neuvoteltu hinta⁴² ei ylittänyt merkittävästi alkuperäistä talousarviota: hinta oli 246 miljoonaa euroa, kun se oli alkuperäisessä talousarviossa 240 miljoonaa euroa (molemmat hinnat perustuvat vuoden 2004 arvoihin). Rakentaminen päättyi kuitenkin kolme vuotta myöhässä. Viivästykset aiheutuivat hankkeessa

⁴⁰ CJ4 (2001–2008) – oikeuspalatsin kunnostaminen ja unionin tuomioistuimen rakennusten neljäs laajennus (Anneau-lisärakennus, Gallery, torni A ja torni B); CJ8 (2006–2013) – lisärakennusten kunnostus- ja parannustyöt (Erasmus = lisärakennus A, Thomas More = lisärakennus B ja lisärakennus C); CJ9 (2013–kesken) – viidennen laajennusosan rakentaminen – kolmas tornitalo.

⁴¹ Hankkeen koko aikajana on saatavilla neuvoston verkkosivulla (<http://www.consilium.europa.eu/fi/contact/address/council-buildings/europa-building/timeline-europa-building/>).

⁴² Sopimuksessa vahvistettiin mahdollisuus hankkeen lopullista hintaa koskevaan sovintoratkaisuun sellaisten valtion toimittamien asiakirjojen perusteella, jotka neuvosto on analysoinut ja hyväksynyt. Tämän ansiosta neuvosto pystyi neuvottelemaan hinnan, josta tuli sittemmin lopullinen ja jolla se vapautettiin kaikista menneistä, nykyisistä ja tulevista velvoitteista.

ennakoimattomien tilanteiden vuoksi tapahtuneista muutoksista⁴³. Viivästyksiin vaikuttivat myös seuraavat projektinhallinnan puutteet:

- Kansalliset viranomaiset eivät hallinnoineet muutospyyntöjä asianmukaisesti eivätkä maksaneet alihankkijoille ajoissa.
- Kansallisten viranomaisten palkkaamalla konsulttiyrityksillä oli vähäiset valmiudet muuntaa neuvoston monimutkaiset toiminta- ja laatuvaatimukset tarjouseritelmiksi. Tämä tuotti vaikeuksia koko hankkeen ajan ja aiheutti useimmat muutospyynnöt.
- Lopullista hintaa koskevan sopimuksen aikaansaaminen oli monimutkaista, koska kansalliset viranomaiset eivät kyenneet toimittamaan kattavaa laskuluetteloä edes kuuden kuukauden kuluttua hankkeen valmistumisesta.

47 Neuvosto lievensi osittain tätä vaikutusta laajentamalla omaa hankeryhmäänsä ja vahvistamalla projektinhallintamenettelyjä ja sisäistä valvontaa.

Parlamentin KAD II hanke: merkittäviä viivästyksiä, jotka aiheuttavat lisäkustannuksia

48 KAD II -rakennuksen oli alun perin tarkoitus valmistua vuonna 2013. Nykyisen arvion mukaan itäpuolen rakennustyömaa valmistuu vuoden 2019 lopussa ja länsipuolen rakennustyömaa vuonna 2022. Viivästyksen pääasiallisia selityksiä ovat parlamentin vähäinen kokemus rakennuttajana hankkeen alussa ja rakennustöiden ensimmäisen tarjouskilpailun epäonnistuminen. Rahoitusrakenteen ja rahoitusmallin laatiminen viivästyivät kolmella kuukaudella ensimmäisen tarjouskilpailun epäonnistumisen vuoksi.

49 Alkuperäinen talousarviolaskelma oli 317,5 miljoonaa euroa. Vuonna 2009 sitä tarkistettiin 363 miljoonaan euroon⁴⁴. Tarjouskilpailun onnistumisen varmistamiseksi ja osoitetun talousarvion noudattamiseksi parlamentti pienensi hankkeen kokoa,

⁴³ Suurin osa näistä muutoksista johtui Eurooppa-neuvoston uudesta muodosta ja erityisiä etuoikeuksia sisältävän puheenjohtajan tehtävän luomisesta – molemmat seurausta Lissabonin sopimuksesta. Mainitut etuoikeudet liittyvät unionin edustamiseen kolmansiin maihin nähden. Huomattavia viivästyksiä aiheuttivat myös hankintamenettelyyn osallistuneen hävinneen kilpailijan tekemä kantelu, merkittävän maan pilaantumisen havaitseminen ja kasvaneet turvallisuusvaatimukset.

⁴⁴ Vain rakentamista koskevat vuoden 2005 hinnat.

muokkasi teknisiä eritelmiä ja lisäsi kilpailua hankintamenettelyssä lisäämällä sopimuksen osien määrää. Hanke ei ole vielä valmis, joten sen lopullinen hinta ei ole tiedossa. Parlamentti aikoo pysyä nykyisessä talousarviossa, joka on 432 miljoonaa euroa⁴⁵. Kun otetaan huomioon, että rakennustöiden hintaindeksissä on tapahtunut kahdeksan prosentin lisäys vuosien 2012 ja 2017 välillä, rakennuskustannukset voivat kasvaa entisestään.

50 Viivästymisen vuoksi parlamentin on vuokrattava muita kiinteistöjä Luxemburgissa pidemmäksi ajaksi kuin oli alun perin suunniteltu. Vuokraamisesta aiheutuvat lisäkustannukset ovat 14,4 miljoonaa euroa vuodessa eli 86 miljoonaa euroa kuuden vuoden jaksolta. Kirjanpidossa nämä vuokraamisesta aiheutuvat lisäkustannukset kompensoituivat sillä, että uuden rakennusinvestoinnin poistot käynnistyivät myöhemmin (17,3 miljoonaa euroa vuodessa). EU:n veronmaksaja kuitenkin maksaa vuokraamisesta aiheutuneet lisäkustannukset uuden rakennuksen rakentamiskustannusten lisäksi.

Komission JMO II -hanke: viivästyksiä ja lisäkustannuksia

51 Pitkät neuvottelut Luxemburgin valtion kanssa viivästyttivät komission suuren JMO II -rakennushankkeen käynnistämistä Luxemburgissa. Alustavaan sopimukseen päästiin vuonna 2009, kun oli kulunut yhteensä 15 vuotta.

52 Komissio ja Luxemburgin viranomaiset suunnittelivat, että rakennus toimitetaan kahdessa vaiheessa, joista ensimmäinen valmistuisi vuoden 2016 puolivälissä ja toinen vuoden 2019 lopussa. Rakennuksen valmistumisaikaa tarkistettiin useita kertoja ennen rakennustöiden alkamista. Uusimman tiedossa olevan aikataulun mukaan JMO II -hankkeen ensimmäisen vaiheen toimitusajankohta on helmikuussa 2023 ja toisen vaiheen helmikuussa 2024.

53 Rakennushankkeen viivästyminen johtui pääasiassa arkkitehtuurikilpailua koskevista epävarmuuksista, maansiirtotöiden tarjouskilpailuun liittyvistä hallinnollisista ongelmista ja ylimääräisistä turvatoimista, jotka oli sisällytettävä hankkeeseen. Toistaiseksi on epäselvää, miten viivästyksistä aiheutuneet kustannukset jaetaan Luxemburgin viranomaisten kanssa. Lisäksi komissio joutui vuonna 2015 tyhjentämään Luxemburgin-päärakennuksensa (Jean Monnet -rakennus, JMO) varotoimena, jolla vältettiin henkilöstön altistuminen rakennuksessa olevasta

⁴⁵ Vain rakentamista koskevat vuoden 2012 hinnat; luku ei sisällä arkkitehtimaksuja, hankekehitystä eikä nykyisen KAD-rakennuksen mahdollisten parannusten kustannuksia.

asbestista johtuville mahdollisille riskeille. Komissio vuokrasi tämän vuoksi henkilöstöään varten lisätiloja useista rakennuksista.

54 Alkuperäisen sopimuksen ja uusimman tiedossa olevan aikataulun perusteella tilintarkastustuomioistuin arvioi, että komissiolle aiheutuu rakennushankkeen viivästyneen käynnistymisen ja JMO-rakennuksen evakuoimisesta johtuvan lisätilojen vuokraamistarpeen vuoksi 248 miljoonan euron⁴⁶ edestä vuokratuloja. Viivästyksen seurauksena kuitenkin JMO II -rakennukseen liittyvä vuokranmaksu alkaa myöhemmin. Komission arvion mukaan viivästysjakson aikana maksamattomien vuokrien määrä on 176,2 miljoonaa euroa⁴⁷.

Seuranta ja raportointi on riittämätöntä

55 Tilintarkastustuomioistuin tutki, miten EU:n toimielimet seuraavat olemassa olevaan kiinteistökantaansa liittyviä eri näkökohtia (esim. tilanhallinta ja toimitilahallinnointi, sopimusehdot ja teknisten eritelmien noudattaminen), mukaan lukien kiinteistöjen tehokkaaseen käyttöön ja kustannuksiin liittyvät indikaattorit. Seurannan avulla toimielimet saivat yhteenvedon kiinteistökannasta, mikä auttaisi niitä tunnistamaan aloja, joilla voitaisiin tehdä parannuksia. Tilintarkastustuomioistuin tutki, olivatko toimielimet parantaneet pinta-alan mittaamisen standardointia ja luokittelua ja oliko tehokkuutta mahdollista vertailla käyttämällä sisäisesti saatavilla olevia ja talousarvioviranomaisille toimitettuja tietoja.

Toimielimet kohdistavat seurantaan useisiin näkökohtiin, mutta ne eivät seuraa kiinteistöjen tehokkaaseen käyttöön ja kustannuksiin liittyviä indikaattoreita

56 Toimielimet käyttävät kiinteistökantansa hallinnointiin ja seurantaan erilaisia tietoteknisiä järjestelmiä ja välineitä. Kaikkia kiinteistökantaan liittyviä näkökohtia, kuten toimitilahallinnointia, tilojen jakamista, energiankulutusta sekä rahoitus-, oikeus- ja kirjanpidollisia näkökohtia, valvotaan käyttämällä tietoteknisiä järjestelmiä tai manuaalisesti laskentataulukkojen avulla.

⁴⁶ Arvio perustuu viimeisimpään tiedossa olevaan komission aikatauluun, joka koskee vuokratuista rakennuksista luopumista ja henkilöstön uudelleensijoittamista JMO II -rakennukseen.

⁴⁷ Arvio perustuu komission oletukseen, joka esitettiin vuonna 2013 Luxemburgin viranomaisten kanssa tehdyn puitesopimuksen allekirjoituksen aikaan.

57 Luxemburgissa komissio käyttää tilojen jakamista koskevia raportteja soveltaakseen johdonmukaisesti työtilojen edellytyksiä koskevassa käsikirjassa (Housing Conditions Manual) määriteltyjä tilojen jakamista koskevia sääntöjä. Brysselissä komissio on kehittänyt omaa integroitua kiinteistöjohtamisen ohjelmistoaan vuodesta 2015 alkaen. Ohjelmiston pitäisi lopulta toimia yhtenä tietopisteenä, josta saadaan kaikki komission kiinteistökantaan liittyvät tiedot. Järjestelmä ei kuitenkaan tällä hetkellä tuota raportteja, joilla voitaisiin valvoa, täyttävätkö toimintapolitiikan osastoille (pääosastot) jaetut tilat työtilojen edellytyksiä koskevassa käsikirjassa määritellyt ehdot.

58 Parlamentin toimistotilojen hallinnointia ja tilatarpeiden suunnittelua koskevalla järjestelmällä voidaan luoda useita raportteja⁴⁸. Tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan löytänyt näyttöä siitä, että parlamentti käyttäisi näitä raportteja säännöllisesti toimistotilojensa seurantaan. Parlamentti aikoo laatia vuoteen 2026 mennessä järjestelmän, jonka avulla voidaan tallentaa sähköisesti kaikki rakennuksiin liittyvät tiedot.

59 Suurin osa toimielimistä ei seuraa säännöllisesti indikaattoreita arvioidakseen kiinteistökannan tehokkuutta hallinnointitarkoituksia varten.

60 Brysselissä komissio käyttää vain yhtä toimistojen käytön tehokkuuteen kiinteistökannassa liittyvää indikaattoria: työpistettä kohden varattua nettomääräistä toimistopinta-alaa. Indikaattorin mukaan keskimääräinen pinta-ala on 14 m². Vuoteen 2020 mennessä tavoitteena on 12 m², mikä on tarkoitus saavuttaa pääasiassa ottamalla käyttöön yhteisöllisiä tiloja. Tilintarkastustuomioistuin ei havainnut toimistotilojen tilankäytön tehokkuuteen liittyviä indikaattoreita asiaan liittyvissä parlamentin, neuvoston tai tuomioistuimen vuotuisissa toimintakertomuksissa, eivätkä kyseiset toimielimet laatineet muitakaan hallinnointiraportteja, joissa olisi arvioitu toimistotilojen hallinnoinnin tehokkuutta.

61 Komissio on kuitenkin laatinut määritelmät⁴⁹ tehokkuusindikaattoreille, joita ovat esimerkiksi nettolattiapinta-ala/bruttolattiapinta-ala, käytettävissä oleva

⁴⁸ Esimerkiksi GPI 480 -raportti antaa nopean otoksen kaikkien rakennusten pinta-alasta toimipaikan mukaan, ja tiedot on jaoteltu toimistotilojen / erityiskäyttöön tarkoitettujen tilojen / palvelu- ja käytävätilojen mukaan.

⁴⁹ Määritelmät vahvistetaan komission rakennuksiin Brysselissä sovellettavaa mittaus säännöstöä koskevassa asiakirjassa "Measuring Code applicable to Commission buildings in Brussels".

maanpäällinen pinta-ala / maanpäällinen nettolattiapinta-ala sekä maanpäällinen toimistopinta-ala/nettolattiapinta-ala. Tilintarkastustuomioistuin löysi näyttöä siitä, että rakennuksen tilankäytön tehokkuus on yksi perusteista, jotka otetaan huomioon uusia rakennushankkeita koskevia tarjouksia arvioitaessa. Komissio ei kuitenkaan seuraa näitä indikaattoreita koko kiinteistökantansa tasolla.

62 EKP noudattaa kiinteistökantaansa liittyvässä seurannassa ja raportoinnissa kehittyntä lähestymistapaa (ks. jäljempänä oleva **laatikko 4**).

Laatikko 4

EKP:n kiinteistökantaansa kohdistama seuranta ja raportointi

Kiinteistöhallinnosta vastaava osasto analysoi tilanhallintajärjestelmän perusteella muun muassa seuraavia parametreja: pääosastoa kohden osoitetut tilat, keskimääräinen toimistotila työpaikkaa kohden ja keskimääräinen toimistotila henkilöstön jäsentä kohden. Lisäksi osasto analysoi erityyppisiä kiinteistöihin liittyviä kustannuksia (vuokra, ylläpito, energia, siivouspalvelut ja muut toimintakustannukset). EKP raportoi kiinteistökannastaan kuukausittaisessa hallinnointiraportissa, joka sisältää muun muassa saatavilla olevien ja käytössä olevien työpisteiden muutokset, varausten muutokset ja tiedot työpisteistä liiketoiminta-alaa kohden.

Saatavilla olevat tiedot eivät ole vakiomuotoisia, joten toimielinten tietojen vertailu ei ole helppoa

63 EU:n toimielimet⁵⁰ hyväksyivät vuonna 2009 toimielinten välisen mittaussäännösten. Säännöstyössä määritellään mittaamismenetelmät ja rakennuksen tilojen perustyyppit saksalaisten standardien perusteella. Kukin toimielin on kehittänyt tätä säännöstöä edelleen yksityiskohtaisemmiksi tilaluokiksi, mikä vaikeuttaa eri toimielinten tietojen vertailua⁵¹. Komissio käyttää jopa erilaisia tilaluokkia Brysselissä ja Luxemburgissa. Siksi komission on vaikea laatia samoihin parametreihin perustuvia raportteja.

⁵⁰ Vaikka EKP ei kuulu tähän sopimukseen, se noudattaa samoja standardeja.

⁵¹ Esimerkiksi neuvosto sisällyttää pienet kokoushuoneet toimistotilojen alimpaan alaluokkaan, kun taas muut EU:n toimielimet (komissio, parlamentti ja tuomioistuin) eivät.

64 Vaikka kolme viidestä tarkastetusta toimielimestä⁵² käyttää tilanhallintaan samaa verkkoalustaa, kutakin niistä oli muokattu yksilöllisesti. Tämä vaikuttaa kielteisesti vertailukelpoisten tietojen saatavuuteen.

65 Toimielimet toimittavat talousarvioviranomaisille joka vuosi kesäkuun 1 päivään mennessä kattavan kiinteistöpolitiikkaansa koskevan raportin⁵³. Tämä vaatimus otettiin käyttöön varainhoitoasetuksessa vuonna 2013. Raportin on sisällettävä kunkin kiinteistön menot ja pinta-alat sekä pinta-aloja ja sijaintikohteita koskevan suunnitelmaan tulevina vuosina odotettavissa olevat muutokset. Vaatimus lisäsi toimielinten kiinteistöihin liittyvän tilanteen ja toiminnan avoimuutta talousarvioviranomaisten kannalta ja joissakin toimielimissä kansalaisten kannalta⁵⁴.

66 Jäljempänä olevasta ***kaaviosta 8*** käy ilmi, että kaikki toimielimet käyttävät vuotuisissa kiinteistöraporteissaan eri pinta-alaluokkia, joten kyseisiä luokkia ei voida hyödyntää vertailussa. Varainhoitoasetuksessa ei edellytetä tietojen antamista työpisteiden tai rakennuksessa työskentelevän henkilöstön määrästä. Asetuksessa ei myöskään edellytetä tehokkuusindikaattorien sisällyttämistä raporttiin.

⁵² Neuvosto, tuomioistuin ja komissio (OIL).

⁵³ Varainhoitoasetuksen 203 artiklan 3 kohdan mukainen vuotuinen kiinteistöraportti (ei koske EKP:tä).

⁵⁴ Neuvoston, komission ja tuomioistuimen vuotuiset kiinteistöraportit ovat julkisia asiakirjoja.

Kaavio 8 – Vuotuiset kiinteistöraportit – toimistotilaluokat

Vuotuisissa kiinteistöraporteissa käytetyt pinta-alaluokat	Vuotuisessa raportissaan näitä luokkia käyttävät toimielimet
Toimistotilat (maanpäällinen, maanalainen, yhteensä) Erityiskäyttöön tarkoitetut tilat (maanpäällinen, maanalainen, yhteensä) Palvelu- ja käytävätilat (maanpäällinen, maanalainen, yhteensä)	Neuvosto
Maanpäällinen toimistotila Maanpäällinen muu kuin toimistotila	Komissio Tuomioistuin
Bruttopinta-ala	Euroopan parlamentti

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin toimielinten vuoden 2017 vuotuisen kiinteistöraporttien perusteella.

67 Lisäksi komission raportissa ei anneta selvää kuvaa sen kiinteistökantaan sisältyvistä eri tilatyypeistä, koska raportissa ei määritellä selkeästi toimistotilan ja muun kuin toimistotilan kriteerejä. Komission vuotuisessa kiinteistöraportissa käytetyt pinta-alat eivät myöskään ole vertailukelpoisia tilanhallintavälineisiin kirjattujen pinta-alojen kanssa.

68 Viimeisin yritys tuottaa konsolidoituja EU:n toimielinten kiinteistöihin liittyviä tietoja on vuodelta 2010. EU:n toimielimet laativat vuoden 2011 talousarvioesityksen yhteydessä raportin vastauksena parlamentin ja neuvoston pyyntöön toimittaa ”alustavaan talousarvioesitykseen koottavien ennakoarvioiden mukana kattavat tiedot kiinteistöihin liittyvistä kysymyksistä”⁵⁵. Raportissa⁵⁶ esitettiin tiedot seuraavista toimielinten kiinteistökantaa koskevista suhdeluista:

- toimistotilojen ja muiden kuin toimistotilojen osuus kaikista tiloista
- toimistotila/työntekijä
- keskimääräiset menot / m².

⁵⁵ Brysselissä 18.11.2009 pidetyn Euroopan unionin neuvoston 2975. istunnon (talous- ja rahoitusasiat / talousarvio) lehdistötiedote, 18. marraskuuta 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”, 20.5.2010.

69 Indikaattorien arvoissa oli merkittäviä toimielinten välisiä eroja. Tilintarkastustuomioistuin ei löytänyt näyttöä siitä, että toimitettuja tietoja olisi analysoitu tai että toimielimiä edellytettäisiin parantamaan indikaattorien vertailukelpoisuutta tai tuottamaan raportteja aiempaa säännöllisemmin.

Pinta-alaindikaattorit ovat verrannollisia toimielinten välillä, mutta kustannuksissa on suuria eroja

70 Tilintarkastustuomioistuin vertaili toimielinten kiinteistöpolitiikkojen tehokkuutta saatavilla olevien tietojen perusteella ja tehden tarvittaessa korjauksia. Tätä varten pinta-alaa koskevia indikaattoreita ja hiljattain neuvoteltuja vuokria analysoitiin suhteessa markkinatasoihin.

71 Lisäksi tilintarkastustuomioistuin laski henkilöä kohden maksetun vuosivuokran sekä hiljattain rakennettujen tai hankittujen kiinteistöjen kustannukset neliometriä kohden.

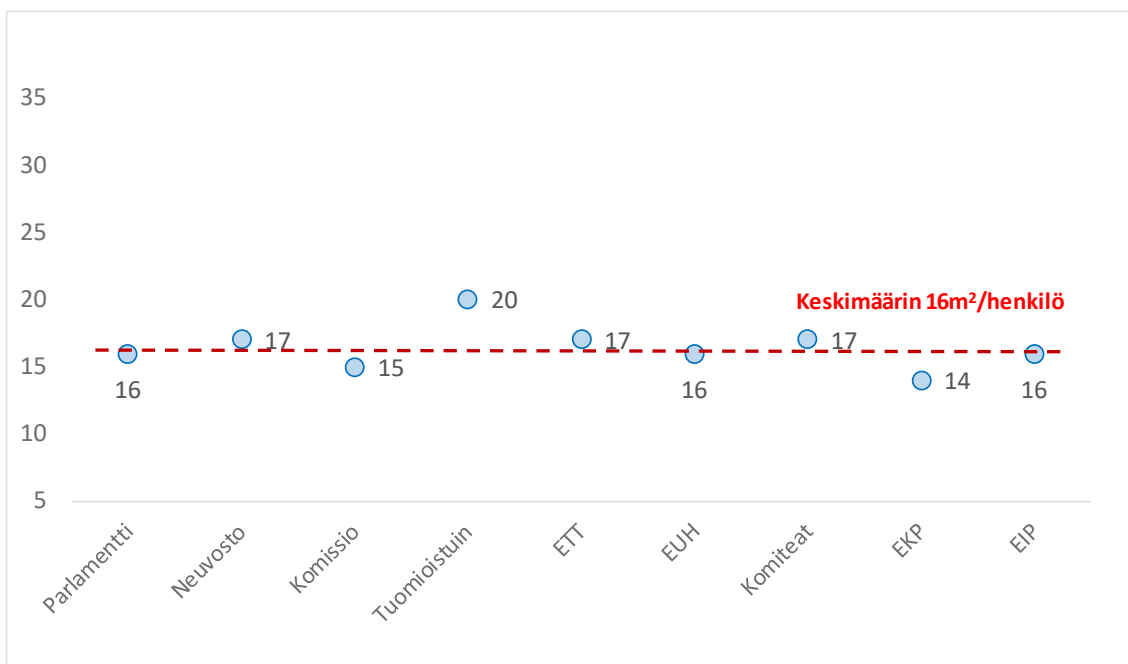
Keskimääräiset toimistopinta-alat ovat verrannollisia

72 Toimistotilojen käytön vertaamiseksi tilintarkastustuomioistuin laski pinta-alaa koskevat indikaattorit EU:n toimielimiltä saatujen tietojen perusteella (ks. tiedot käytetystä menetelmästä *liitteestä I*).

73 Jäljempänä olevasta *kaaviosta 9* käy ilmi, että henkilöä kohden laskettu keskimääräinen toimistopinta-ala on useimmissa toimielimissä lähellä kaikkien toimielinten painotettua keskiarvoa, joka on 16 m² henkilöä kohden⁵⁷. Lisäksi jäljempänä olevasta *kaaviosta 10* käy ilmi, että henkilöä kohden laskettu toimistopinta-ala on useimmissa rakennuksissa keskiarvoa pienempi tai lähellä keskiarvoa. Kaaviosta käyvät ilmi myös poikkeavat arvot.

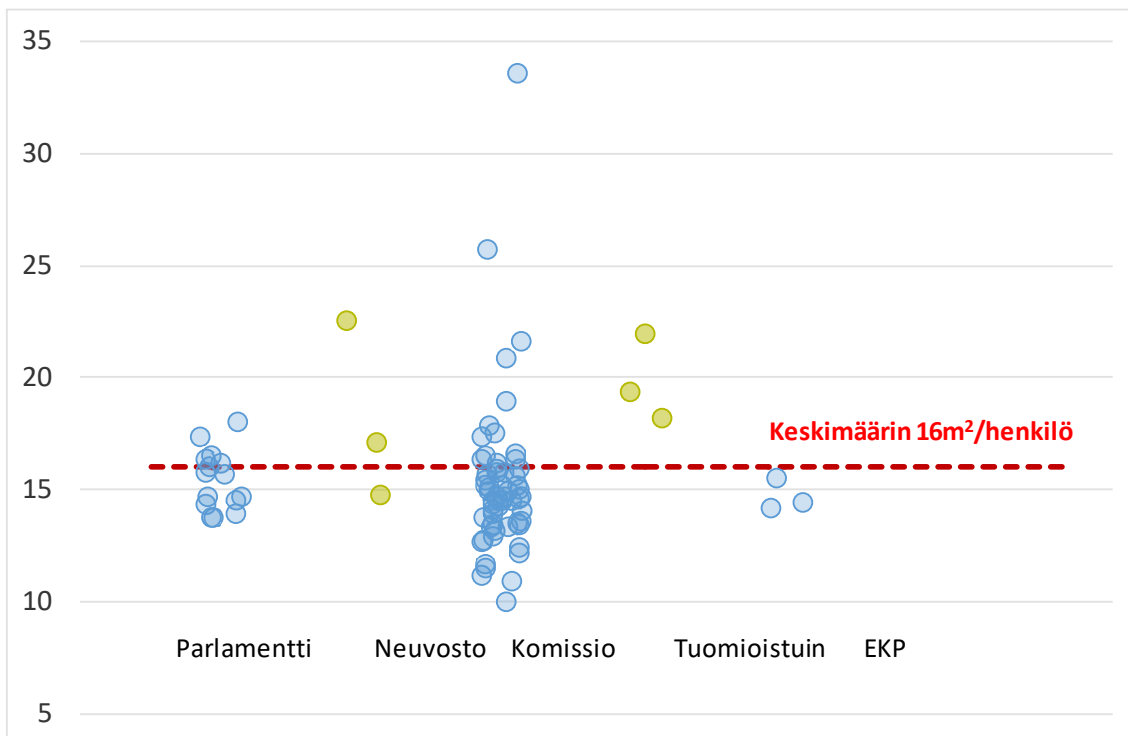
⁵⁷ Sisältää tilintarkastustuomioistuimelta, EUH:lta, komiteoilta ja EIP:ltä saadut tiedot.

Kaavio 9 – Keskimääräinen toimistopinta-ala henkilöä kohden toimielimen mukaan



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin toimielinten toimittamien tietojen perusteella.

Kaavio 10 – Toimistopinta-ala henkilöä kohden rakennuksen mukaan



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin toimielinten toimittamien tietojen perusteella.

74 Europa-rakennuksen valmistumisen jälkeen noin yhdeksän prosenttia neuvoston nettomääräisestä toimistopinta-alasta oli vapaana. Tarkastuksen aikaan näitä tiloja

käytettiin tilapäisiin tarkoituksiin (esim. Europa-rakennuksen evakuointi, Aasia–Eurooppa-huippukokouksen järjestäminen ja kunnostustyöt). Tämä vaikuttaa neuvoston ja Europa-rakennuksen nettomääräiseen toimistopinta-alaan henkilöä kohden.

75 Tuomioistuimeen liittyvät kolme palloa kaaviossa 10 edustavat kahta rakennuskokonaisuutta⁵⁸ ja T-rakennusta. Tuomioistuimella on tällä hetkellä 2 962 m² tyhjillään olevaa toimistotilaa T-rakennuksessa, mikä vastaa noin 19:ää prosenttia rakennuksen nettomääräisestä toimistopinta-alasta ja kuutta prosenttia sen koko nettomääräisestä toimistotilasta. Lisätilat alivuokrattiin aiemmin muille toimielimille, ja ne ovat tällä hetkellä tyhjillään. Vaikka rakennus ylittää tuomioistuimen nykyiset tarpeet, tuomioistuin päätti jatkaa sen vuokraamista useista syistä. Ensinnäkin tuomioistuin vuokraa rakennusta valtiolta edulliseen hintaan (markkinatasoa alhaisempaan hintaan). Toiseksi koko kiinteistö oli vuokrattava ja kolmanneksi tuomioistuimella on merkittävät turvallisuus- ja luottamuksellisuusvaatimukset, jotka rajoittavat ylimääräisen tilan alivuokraamista koskevia vaihtoehtoja. Tuomioistuin lopettaa rakennuksen vuokraamisen kolmannen tornitalon valmistuessa, minkä pitäisi tapahtua kesällä 2019. Jos nämä tilat vähennetään toimistopinta-alasta, keskimääräinen toimistopinta-ala henkilöä kohden on tuomioistuimessa 19 m² ja T-rakennuksessa 18 m².

76 EKP:n keskimääräistä pienempi toimistopinta-ala voidaan selittää sillä, että merkittävä osuus koko toimistotilasta on jaettuja työhuoneita sekä ryhmäkäytössä olevia työhuoneita ja alueita. Komission tapauksessa pinta-ala voidaan selittää varsinkin sillä, että sen puskuritila on erittäin pieni muihin toimielimiin verrattuna.

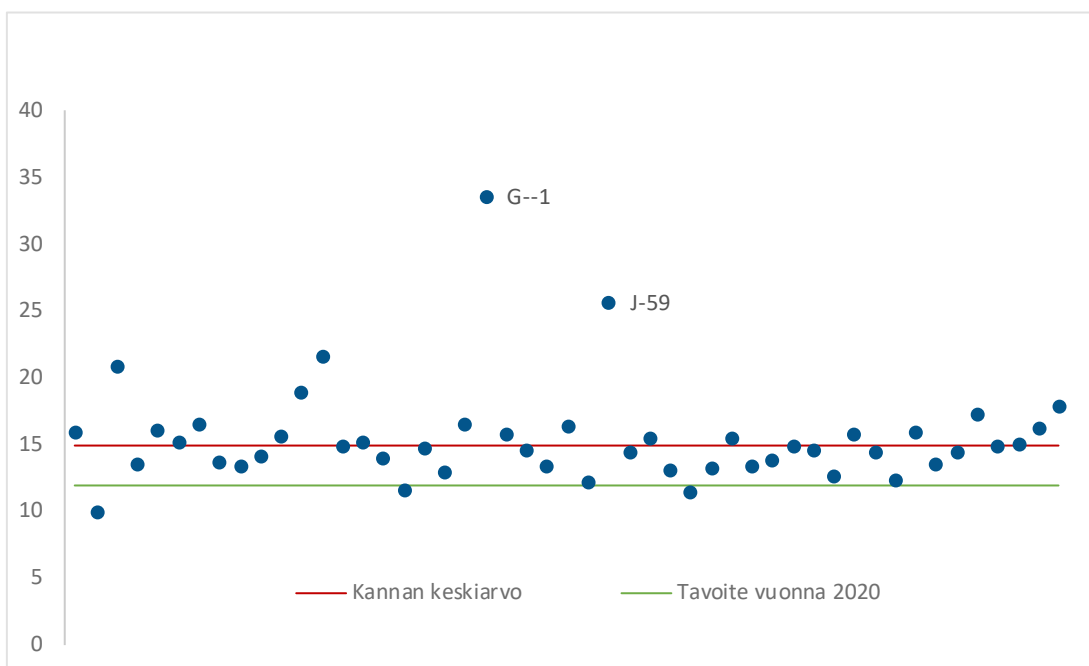
77 Myös EKP ja EIP seuraavat tiheyttä asennettujen työpisteiden perusteella. Tässä luvussa ei oteta huomioon todellista käyttöastetta, ja se on molemmissa toimielimissä 12 m² työpistettä kohden⁵⁹.

⁵⁸ Oikeuspalatsin rakennuskokonaisuus (Anneau-lisärakennus, torni A, torni B ja Gallery-rakennus) ja lisärakennukset (Erasmus, Thomas More ja C-lisärakennus).

⁵⁹ EKP:n tapauksessa asennettuihin työpisteisiin perustuvan luvun (12 m² henkilöä kohden) ja käytössä oleviin työpisteisiin perustuvan luvun (16 m² henkilöä kohden) välinen ero voidaan selittää sillä, että vuoden 2016 lopussa 18:aa prosenttia asennetuista työpisteistä käytettiin puskuritilana.

78 Komission tavoite Brysselin kiinteistökannassa on 12 m² työpistettä kohden vuoteen 2020⁶⁰ mennessä, ja sen omien laskelmien mukaan luku on tällä hetkellä 14,5 m² henkilöä kohden. Tarkastusajankohtana vain viidessä rakennuksessa Brysselissä tiheys oli alle 12 m² henkilöä kohden tai lähellä sitä⁶¹. Kyseiset rakennukset edustavat yhdeksää prosenttia tilintarkastustuomioistuimen analyysiin sisältyvien rakennusten koko toimistopinta-alasta (ks. **kaavio 11**).

Kaavio 11 – Toimistopinta-ala henkilöä kohden komission rakennuksissa Brysselissä



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission toimittamien tietojen perusteella.

79 Komission tavoitteena on, että Brysselissä puskuritilaa olisi 15 000 m², joka vastaisi noin kahta prosenttia sen kiinteistökannasta. Joulukuussa 2017 komission käytössä ollut puskuritila vastasi 895:tä vapaata työpistettä, ja se jakautui yhdeksään rakennukseen. Tämä selittää, miksi henkilöä kohden laskettu keskimääräinen toimistopinta-ala on suhteellisesti suurempi tietyissä rakennuksissa (esimerkiksi G-1-rakennuksessa). Yksi rakennuksista (J-59) oli analyysin toteutusaikana siirtymävaiheessa (tyhjillään muuttojen välissä), ja se on tällä hetkellä koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanoviraston (EACEA) käytössä.

⁶⁰ OIB:n vuoden 2017 vuotuinen hallintosuunnitelma. OIB ei ilmoita, sisältääkö tavoite tyhjillään olevat työhuoneet ja puskuritilan.

⁶¹ B-28, CSM1, L-15, J-54 ja MO-59.

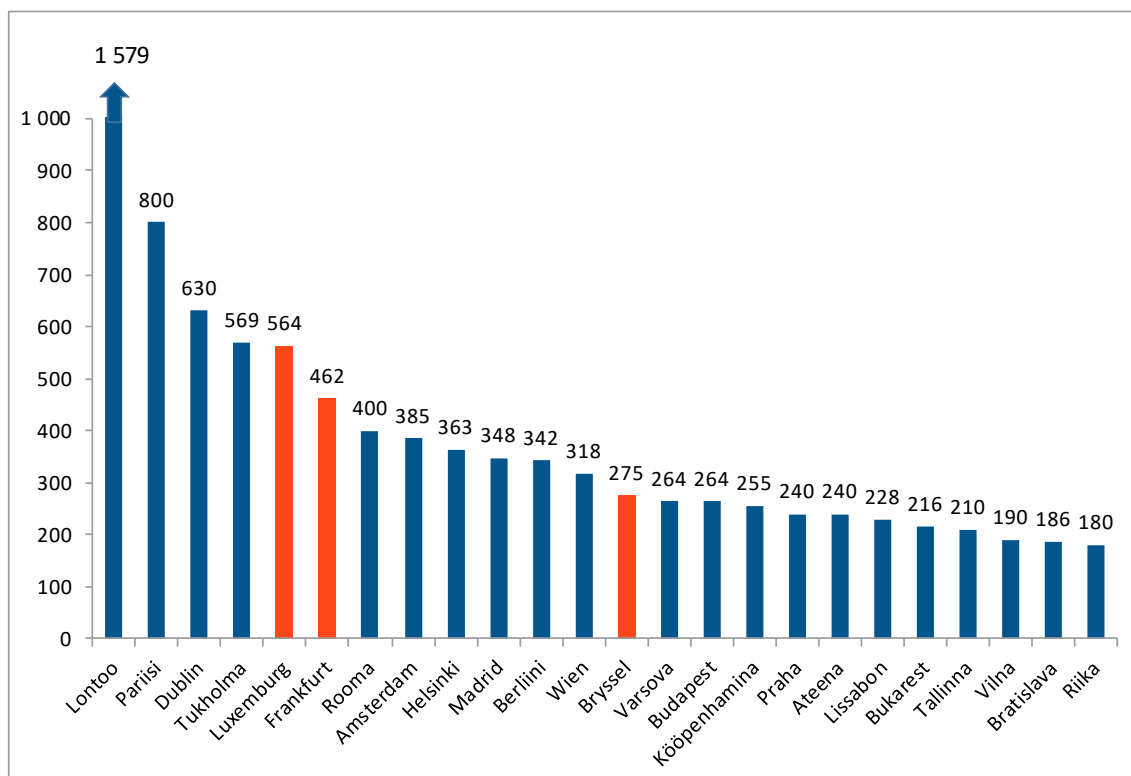
Neuvotellut vuokrat ovat yleensä markkinatasoa alhaisempia, mutta henkilöä kohden lasketussa vuokrassa on suuria eroja rakennusten välillä

Vuokra markkinahintaan verrattuna

80 Jäljempänä olevassa ***kaaviossa 12*** esitetään prime-tason markkinavuokra EU:n 23 pääkaupungissa ja Frankfurtissa. Brysselin prime-vuokra sijoittuu kaavion keskivaiheille. Luxemburg on viidenneksi kallein kaupunki ja Frankfurt seuraavaksi kallein kaupunki. Kaupunkien sisällä prime-vuokrassa on eroja sijainnin mukaan. Esimerkiksi Luxemburgissa prime-vuokra 564 euroa/m²/vuosi koskee kalleinta aluetta eli kaupungin keskustaa. Suurin osa toimielinten rakennuksista sijaitsee kuitenkin Kirchbergissä, missä prime-vuokra oli 408 euroa/m²/vuosi, ja Cloche d'Orissa, missä prime-vuokra oli 354 euroa/m²/vuosi⁶².

⁶² *Lähde:* Vuoden 2016 neljännen vuosineljänneksen toimistotilamarkkinoita koskeva JLL:n raportti.

Kaavio 12 – Prime-tason toimistovuokra EU:n 23 pääkaupungissa ja Frankfurtissa – vuoden 2016 neljäs vuosineljännes



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin BNP Paribas Real Estate -toimiston European Office market report -julkaisun (vuoden 2017 painos) sisältämien, vuoden 2016 neljännen vuosineljänneksen hintoja koskevien tietojen perusteella.

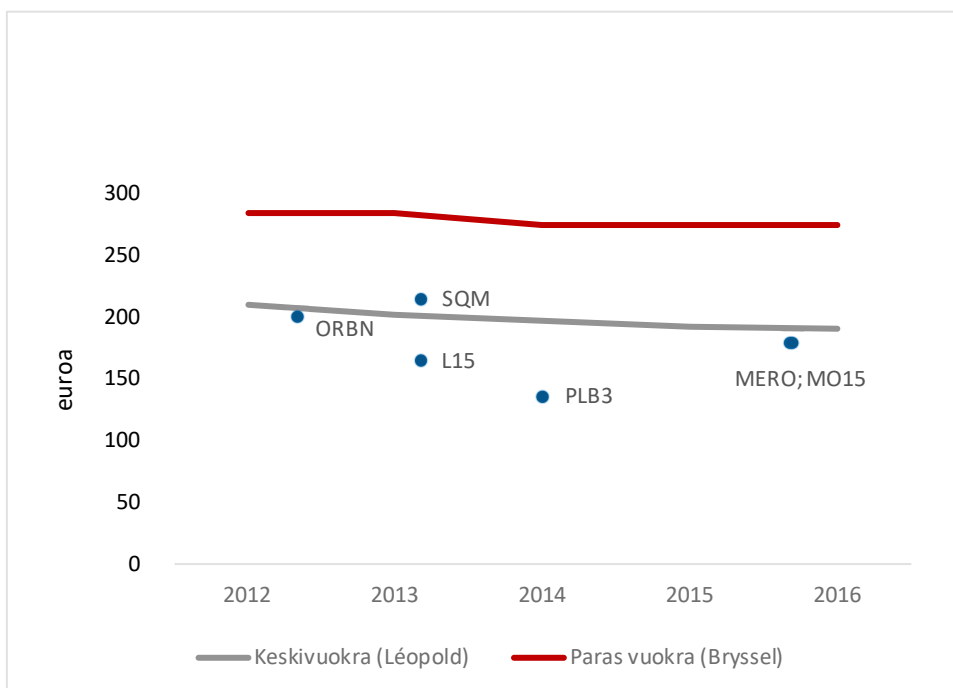
81 Otoksessa, joka sisälsi yhdeksän hiljattain tehtyä vuokrasopimusta, verrattiin neuvoteltua vuokraa markkinaehtoihin (ks. lisätietoja menetelmästä ja tietolähteistä **liitteestä I**). Viisi kuudesta Brysselissä sijaitsevasta rakennuksesta oli komission⁶³ vuokraamia ja yksi parlamentin vuokraama⁶⁴. Suurin osa sopimuksista tehtiin 15 vuodeksi. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että toimielinten neuvottelema vuokra oli johdonmukaisesti alhaisempi kuin Brysselin prime-vuokra ja alhaisempi kuin rakennusten sijaintipaikan eli Léopold-korttelin keskimääräinen markkinavuokra tai lähellä sitä (ks. jäljempänä oleva **kaavio 13**). Komission kolmelle rakennukselle Luxemburgissa⁶⁵ neuvottelemat vuokrahinnat olivat prime-tason markkinavuokraa ja keskimääräistä vuokraa alhaisemmat.

⁶³ MERO, MO15, PLB3, L15 ja ORBN.

⁶⁴ SQM.

⁶⁵ ARIA, LACC ja Drosbach D.

Kaavio 13 – Vuokra verrattuna prime-tason ja keskimääräiseen markkinavuokraan Brysselissä



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin julkisesti saatavilla olevien markkinaraporttien ja toimielinten toimittamien tietojen perusteella.

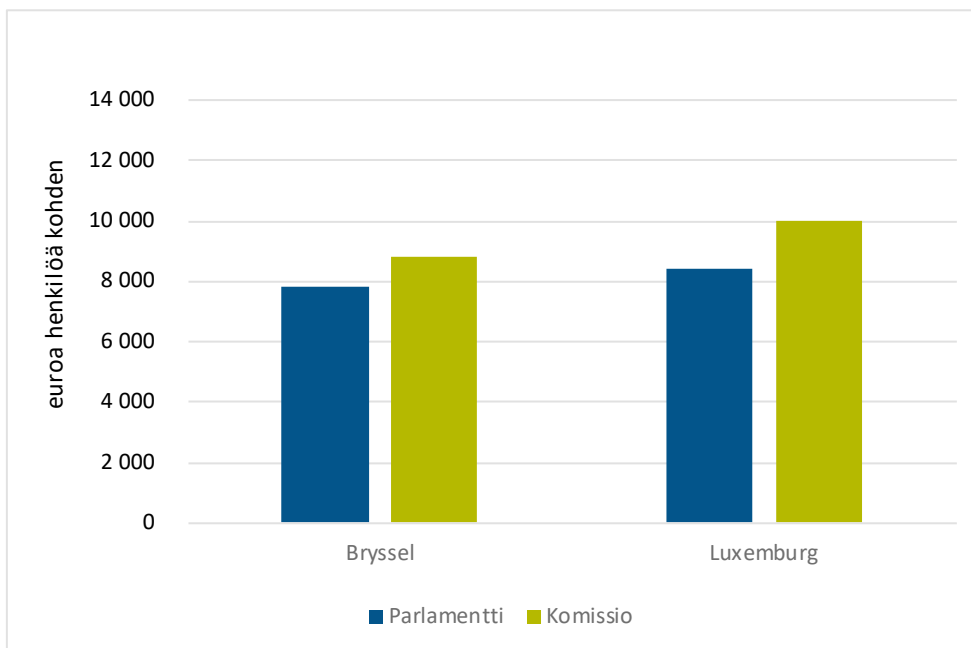
82 Eräät kiinteistönomistajat tarjosivat unionin toimielimille kannustimia. Kuudessa yhdeksästä tarkastetusta sopimuksesta omistajat tarjosivat toimielimille jaksoja, joihin ne vapautuivat vuokranmaksuista, kun taas neljässä tapauksessa kiinteistönomistajat maksoivat osan kunnostuskustannuksista.

Vuokra henkilöä kohden

83 Jäljempänä olevassa **kaaviossa 14** vertaillaan painotettua keskimääräistä vuosivuokraa henkilöä kohden kahdessa päätoimipaikassa, Brysselissä ja Luxemburgissa (ks. lisätietoja menetelmästä **liitteessä I**)⁶⁶.

⁶⁶ Neuvosto ei vuokraa lainkaan toimistokiinteistöjä.

Kaavio 14 – Keskimääräinen vuosivuokra henkilöä kohden



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin toimielinten toimittamien tietojen perusteella.

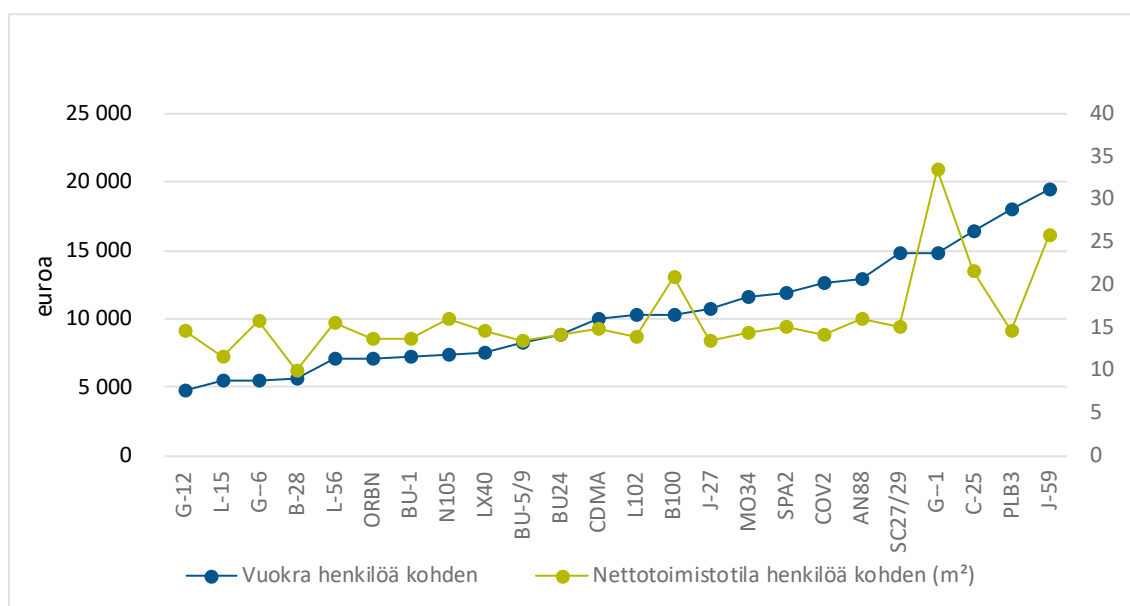
84 Parlamentti vuokraa kahta toimistorakennusta Brysselissä ja neljää Luxemburgissa. Komissio vuokraa 26:ta toimistorakennusta⁶⁷ Brysselissä ja kahdeksaa Luxemburgissa. Tuomioistuin vuokraa yhtä rakennusta Luxemburgissa. Suurin osa Brysselissä sijaitsevista rakennuksista on vuokrattu käyttöoikeussopimusten nojalla, mikä tarjoaa verotuksellisia lisäetuja tavanomaisiin vuokrasopimuksiin verrattuna (ks. liite I sekä kohdat 12 ja 13). Luxemburgissa suurin osa toimielinten sopimuksista on tavanomaisia vuokrasopimuksia.

85 Keskimääräinen vuosivuokra henkilöä kohden on yleensä korkeampi Luxemburgissa kuin Brysselissä. Tämä johtuu markkinavuokrien eroista näiden kahden kaupungin välillä, kuten kaaviosta 12 ilmenee. Parlamentin matalampi henkilöä kohden laskettu keskivuokra Luxemburgissa voidaan selittää sillä, että kolme neljästä parlamentin vuokraamasta rakennuksesta on vuokrattu kansallisilta viranomaisilta ja että parlamentti nauttii edullisemmista ehdoista siihen saakka, kun uusi KAD II -rakennus on rakennettu. Keskimääräinen vuosivuokra henkilöä kohden on tuomioistuimessa suhteellisen korkea (12 500 euroa henkeä kohti); tämä tieto ei sisällä kaavioon 14, koska se perustuu vain yhteen rakennukseen (T-rakennus), josta merkittävä osa on tällä hetkellä tyhjillään. Tuomioistuin lopettaa rakennuksen vuokraamisen vuonna 2019 (ks. kohta 75).

⁶⁷ Rakennukset, joista yli 20 prosenttia on toimistotiloja.

86 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että henkilöä kohden lasketussa vuosivuokrassa on merkittäviä eroja rakennusten välillä. Esimerkiksi komission tapauksessa Brysselissä vuokra vaihtelee 4 800 euron ja 19 500 euron välillä, kun taas Luxemburgissa vuokra vaihtelee 9 400 euron ja 14 500 euron välillä. Kuten jäljempänä olevasta **kaaviosta 15** käy ilmi, henkilöä kohden laskettu vuosivuokra komission rakennuksissa Brysselissä vastaa jossakin määrin henkilöä kohden laskettua toimistopinta-alaa.

Kaavio 15 – Keskimääräinen vuosivuokra henkilöä kohden ja toimistopinta-ala henkilöä kohden



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin toimielinten toimittamien tietojen perusteella.

Rakentamis- ja hankkimiskustannukset riippuvat rakennuksen tyypistä

87 Tilintarkastustuomioistuin laski kahden vasta valmistuneen rakennushankkeen, neuvoston Brysselissä sijaitsevan Europa-rakennuksen ja EKP:n Frankfurtissa sijaitsevan päärakennuksen, kokonaispinta-alan hinnan neliometriä kohden. Molempiin rakennushankkeisiin sisältyi olemassa olevien suojeltujen historiallisten rakennusten kunnostaminen, ja niiden oli täytettävä tiukat tekniset vaarattomuutta ja turvallisuutta koskevat tandardit. Molemmat rakennukset ovat lippulaivarakennuksia, jotka luovat uuden maamerkin kaupunkiin, ja niitä käytetään useisiin tarkoituksiin. Europa-rakennuksen päätehtävänä on toimia EU:n huippukokousten järjestämisaikkana ja tarjota tiloja kansallisille valtuuskunnille ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalle, kun taas EKP:n päärakennuksella on useita käyttötarkoituksia ja sen toimistotilojen osuus on suurempi. Neuvoston rakennus oli valtion rakentama, kun taas EKP toteutti hankkeen sisäisesti ulkopuolisen projektipäällikön tuella.

88 EKP:n päärakennuksen kustannukset ovat 4 600 euroa neliometriä kohden ja Europa-rakennuksen kustannukset 4 000 euroa neliometriä kohden. Laskelmassa ei oteta huomioon tontin hintaa. Neuvosto hankki tontin Europa-rakennusta varten symboliseen yhden euron hintaan, kun taas EKP maksoi tontistaan markkinahinnan.

89 Vuonna 2016 parlamentti osti tavanomaisen toimistorakennuksen (Martens-rakennus Brysselissä) 2 700 euron⁶⁸ neliömetrihinnalla. Parlamentti on käyttänyt rakennusta vuodesta 2018 alkaen kunnostustöiden jälkeen.

⁶⁸ Hinta sisältää rakennuksen ja kunnostustöiden kustannukset mutta ei tontin hintaa.

Johtopäätökset ja suositukset

90 Tilintarkastustuomioistuin totesi, että toimielimet hallinnoivat toimistotiloja koskevia menoja yleisesti ottaen tehokkaasti. Kiinteistöstrategioita ei kuitenkaan aina vahvisteta virallisesti, ja niihin liittyvässä suunnittelussa on parantamisen varaa. Tilintarkastustuomioistuimen analysoimien suurten rakennushankkeiden rahoitusmekanismit olivat kuitenkin usein monimutkaisia, mikä joissakin tapauksissa vaikutti talousarvion läpinäkyvyyteen. Suurin osa näistä hankkeista viivästyi ja joissakin tapauksissa niiden yhteydessä aiheutui huomattavia lisäkustannuksia. Kiinteistökantaa koskeva seuranta ja raportointi on useimmissa toimielimissä riittämätöntä.

91 Toimielimet määrittävät kiinteistöstrategiansa useissa eri asiakirjoissa. Jotkin asiakirjoista olivat vanhentuneita, tai niitä ei ollut vielä hyväksytty virallisesti. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi hyvän käytännön komissiossa, joka täydentää kiinteistöstrategiaansa päivittämällä sitä säännöllisesti tarpeiden ja käytettävissä olevien toimistotilojen muutosten perusteella. Toimielimet eivät ota huomioon eri skenaarioita kiinteistöjä koskevia vaatimuksia suunnitellessaan (ks. **kohdat 10–13**).

92 Vaikka samassa paikassa sijaitsevilla toimielimillä ei ole virallisesti yhteistä kiinteistöstrategiaa, ne noudattavat samankaltaisia päätöksentekoperiaatteita. Toimielinten kiinteistöstrategiat perustuvat niiden tehtäviin ja organisaatiotarpeisiin. Käytännön syistä ja kustannussyistä toimielimet pyrkivät keskittämään kiinteistöt yhdelle tai muutamalle alueelle, toimimaan harvemmissa suurissa rakennuksissa ja suosimaan kiinteistöjen omistamista vuokraamisen sijaan (ks. **kohdat 14–19**).

93 Samassa paikassa toimivat toimielimet perustivat toimielinten välisiä työryhmiä, joissa ne keskustelevat strategisista kiinteistöasioista. Tämän yhteistyön ansiosta toimielimet voivat jakaa, ottaa käyttöön tai alivuokrata kiinteistöjä. Sen seurauksena toteutettiin useita toimielinten yhteisiä tarjouskilpailumenettelyjä kiinteistökannan toimintaan liittyvien tavaroiden ja palvelujen toimittamista varten (ks. **kohdat 20–22**).

Suositus 1 – Toimielinten⁶⁹ olisi päivitettävä ja virallistettava kiinteistöstrategiansa ja päivitettävä säännöllisesti suunnitteluasiakirjoja

Toimielinten olisi määriteltävä tärkeimmät päätöksentekoperiaatteensa kiinteistöstrategioissa, joiden olisi oltava johdon hyväksymiä ja vastattava toimielinten tehtävien, toimintapolitiikkojen ja tavoitteiden uusinta kehitystä.

Toimielinten olisi täydennettävä kiinteistöstrategioitaan keskipitkän aikavälin suunnittelulla,

– jota päivitetään säännöllisesti tarpeiden ja käytävissä olevien toimistotilojen muutosten perusteella

– joka sisältää eri kehitysvaihtoehtojen analyysin (”skenaariosuunnittelu”).

Täytäntöönpanon aikataulu: vuoden 2020 loppuun mennessä.

94 Toimielimet alkoivat ottaa käyttöön uusia työnteon tapoja (NWoW). Käyttöön on jo otettu joitakin osa-alueita, kuten etätyö ja joissakin tapauksissa yhteisölliset työtilat. Kyselytutkimusten tulokset ja toteutettujen hankkeiden arvioinnit eivät kuitenkaan olleet saatavilla tarkastuksen aikaan (ks. **kohdat 23–27**).

Suositus 2 – Toimielinten olisi arvioitava uusia työnteon tapoja (NWoW) koskevat hankkeet

Toimielinten olisi i) arvioitava toteutettujen NWoW-hankkeiden tulokset ja ii) sisällytettävä tulokset kiinteistöstrategian kehittämistä koskeviin strategiaihin pohdintoihin ja henkilöstöpolitiikkoihin.

Täytäntöönpanon aikataulu: i) vuoden 2019 loppuun mennessä ja ii) vuoden 2020 loppuun mennessä.

95 Isäntämaat tarjosivat toimielimille toimistotilojen ostamista tai vuokraamista koskevia edullisempia ehtoja. Lisäksi ne tukevat toimielinten suuria rakennushankkeita (ks. **kohdat 31–35**).

⁶⁹ Parlamentti, neuvosto, komissio, tuomioistuin ja EKP.

96 Yleisesti ottaen toimistotilojen hankkimista koskevat päätökset olivat perusteltuja (ks. **kohdat 36 ja 37**).

97 Toimielimet käyttivät monimutkaisia mekanismeja tilintarkastustuomioistuimen arvioimien suurten rakennushankkeiden rahoitukseen. Näin ollen toimielimillä ei ole mahdollisuutta hallita suoraan hankkeiden taloudellisia näkökohtia.

Rakennushankkeita rahoitettaessa ennakkomaksujen suorittamiseen käytettiin yleisesti muiden budjettikohtien käyttämättömiä määrärahoja, mutta tämä vaikuttaa talousarvion läpinäkyvyyteen (ks. **kohdat 38–42**).

Suositus 3 – Toimielinten olisi lisättävä talousarvion läpinäkyvyyttä rakennushankkeiden rahoitusmekanismeissa

Rakennushankkeiden rahoittamisessa toimielinten olisi pyrittävä lisäämään talousarvion läpinäkyvyyttä ja vähentämään monimutkaisuutta. Tämä voitaisiin saavuttaa esimerkiksi ilmoittamalla rakennushankkeisiin suoritettavat ennakkomaksut asiaankuuluvalla tavalla asianmukaisissa budjettikohdissa talousarviomenettelyn aikana.

Täytäntöönpanon aikataulu: vuoden 2019 lopun jälkeen alkaville hankkeille.

98 Toimielimet hallinnoivat suuria rakennushankkeitaan eri tavoin. Osa toimielimistä delegoi rakentamisen valtiolle, kun taas osa päätti hallinnoida hanketta sisäisesti käyttämällä jonkin verran ulkopuolista tukea. Suurimpaan osaan tilintarkastustuomioistuimen analysoimista hiljattain toteutetuista rakennushankkeista liittyi viivästyksiä, jotka johtuivat pääasiassa ennakoimattomista tilanteista, jotka aiheuttivat muutoksia hankkeeseen. Viivästyksiä aiheuttivat myös muut tekijät, kuten neuvoston Europa-rakennushankkeen kohdalla kansallisten viranomaisten operatiivisen ja hallinnollisen hankehallinnon puutteet. KAD II hankkeen alussa parlamentilla ei ollut tarvittavia sisäisiä valmiuksia ja asiantuntemusta tällaisen hankkeen hallintaan. Viivästykset aiheuttivat lisäkustannuksia kahdessa hankkeessa (ks. **kohdat 44–54**).

Suositus 4 – Toimielinten olisi laadittava riittävät hallintomenettelyt suuria rakennus- ja kunnostushankkeita varten

Toimielinten olisi laadittava suuria rakennus- ja kunnostushankkeita varten riskinarviointien perusteella asianmukaiset hallintomenettelyt, joilla varmistetaan hankkeen riittävä hallinnollinen ja operatiivinen seuranta ja varmistetaan, että viivästyksiin liittyvät taloudelliset kustannukset jäävät mahdollisimman vähäisiksi.

Toteutusaikataulu: vuoden 2019 loppuun mennessä.

99 Toimielimet seuraavat useiden tietoteknisten järjestelmien ja välineiden avulla kaikkia kiinteistökantaan liittyviä näkökohtia, kuten toimitilajohtamista, tilojen jakamista, energiankulutusta sekä rahoitus-, oikeus- ja kirjanpidollisia näkökohtia. Ne eivät kuitenkaan seuraa säännöllisesti indikaattoreita, joilla arvioidaan kiinteistökannan tehokkuutta hallinnointitarkoituksia varten. Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi hyvän seuranta- ja raportointikäytännön EKP:ssä (ks. **kohdat 56–62**).

100 Vaikka Brysselissä ja Luxemburgissa sijaitsevilla rakennuksilla toimivat toimielimet hyväksyivät yhteisen toimielinten välisen mittausäännöksen, kunkin toimielimen käyttöönottamien yksityiskohtaisten tilaluokkien erojen vuoksi tietojen kerääminen toimielinten välistä vertailua varten on vaikeaa. Tietojen vertailukelpoisuuteen vaikuttavat myös toimielinten ja kahden komission toimiston (OIB ja OIL) tilanhallintaan käyttämien tietoteknisten järjestelmien erot. Talousarvioviranomaisille kiinteistöistä tehty vuotuinen raportointi ei mahdollista vertailua erityisesti sen vuoksi, että toimielimet käyttävät eri tilaluokkia (ks. **kohdat 63–69**).

101 Tilintarkastustuomioistuimen laskemat pinta-alaindikaattorit osoittavat, että toimistotilojen käyttö on samankaltaista toimielinten välillä (ks. **kohdat 72–79**). Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi, että toimielinten neuvottelemat vuokrat olivat yleensä markkinatasoa alhaisempia (ks. **kohdat 80–82**). Lisäksi se totesi, että henkilöä kohden lasketuissa vuosivuokrissa oli merkittäviä eroja rakennusten välillä (ks. **kohdat 83–86**). Kahden hiljattain rakennetun lippulaivarakennuksen kokonaiskustannukset neliometriä kohden ovat suuremmat kuin tavanomaisen toimistorakennuksen kustannukset (ks. **kohdat 87–89**).

Suositus 5 – Toimielinten olisi parannettava kiinteistökantaa koskevien tietojen yhdenmukaisuutta ja seuranta

Toimielinten olisi

- a) kehitettävä indikaattorit, joilla seurataan toimielinten kiinteistökannan tehokkuutta sisäistä hallinnointia varten, ja hyödynnettävä tässä yhteydessä tietoteknisten välineidensä potentiaali
- b) otettava käyttöön yhteinen pinta-alan ja kustannusindikaattorien laskentamenetelmä ja esittelytapa ja jaettava nämä tiedot säännöllisesti toimielinten välillä
- c) sovittava yhteisistä tietoja koskevista menetelmistä ja esittelytavoista vuotuisessa talousarvioviranomaisille suunnatussa raportoinnissa, jotta varmistetaan tietojen vertailukelpoisuus.

Täytäntöönpanon aikataulu: vuoden 2020 loppuun mennessä.

Tilintarkastustuomioistuimen V jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Lazaros S. Lazaroun johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 5. joulukuuta 2018 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner LEHNE
presidentti

Liitteet

Liite I — Liitteet Pinta-ala- ja kustannusindikaattorien laskentamenetelmä

01 Tilintarkastustuomioistuin pyysi kyselylomakkeessa toimitettuihin toimittamaan sille pinta-alaa ja kustannuksia koskevat tiedot, jotka vastaavat tilannetta vuoden 2016 lopussa. Tilintarkastustuomioistuin teki laskelmat toimitettujen tietojen perusteella.

Pinta-alaindikaattorit

02 Toimielinten toimittamat pinta-ala-tiedot eivät olleet suoraan vertailukelpoisia, mikä johtui pääasiassa terminologian (nettomääräinen toimistopinta-ala, bruttomääräinen toimistopinta-ala) tulkintaeroista. Sen vuoksi tilintarkastustuomioistuin laati omat määritelmänsä, jotka ovat lähellä useimpien toimielinten käyttämiä määritelmiä. Tilintarkastustuomioistuin pyysi tarvittaessa lisätietoja ja mukautti alkuperäisiä tietoja niiden perusteella. Koska toimielimet eivät EKP:tä lukuun ottamatta säilyttäneet pinta-alaa koskevia historiatietoja, tilintarkastustuomioistuin ei voinut analysoida kiinteistökantojen muutoksia ajan mittaan. Samasta syystä pyydettyjä lisätietoja ei ollut saatavilla vuoden 2016 lopussa, vaan tiedot liittyvät ajankohtaan, jolloin ne haettiin järjestelmistä vuonna 2017. Koska monien tilojen alaluokkien koko ei muuttunut merkittävästi ajan mittaan, tilintarkastustuomioistuin katsoi näiden tietojen riittävän sen analyysia varten.

03 Analyysia varten tilintarkastustuomioistuin määritteli, että **toimistopinta-ala** sisältää henkilökohtaiset ja jaetut työhuoneet sekä yhteisölliset työtilat. Muihin tarkoituksiin, kuten kokouksiin tai varastointiin, käytettävät työhuoneet jätettiin analyysin ulkopuolelle. Toimistopinta-ala sisältää tyhjät työhuoneet ja työhuoneet, joita pidetään puskuritulana¹.

¹ Puskuritulalla tarkoitetaan ylimääräistä tilaa, joka on varattu tietyn joustavuuden mahdollistamiseksi. Sitä käytetään muun muassa muutosten, kunnostustöiden ja ennakoimattomien pienten henkilöstölisäysten yhteydessä.

- 04 Henkilöstömäärä** viittaa toimistotiloja käyttävään henkilöstöön, ja se sisältää paikan päällä työskentelevät ulkopuoliset konsultit.
- 05** Analyysissa otettiin huomioon vain kiinteistöt, joista vähintään 20 prosenttia on toimistotiloja. Analyysin ulkopuolelle jätettiin kiinteistöt, jotka eivät ole tavanomaisia toimistokiinteistöjä, kuten varastot, koulutustilat ja lastenhoitopalvelut. Pinta-alan tehokkuussuhteiden analyysiin ei sisällytetty tyhjillään olevia rakennuksia. Komission osalta analyysiin ei sisällytetty toimeenpanovirastojen ja muiden elinten (esim. EUH, EACEA) käytössä olevia toimistotiloja.
- 06** Parlamentin tapauksessa analyysiin ei sisällytetty Strasbourgissa sijaitsevia rakennuksia, koska ne eivät ole jatkuvassa käytössä ja suurimmalla osalla kyseisiin rakennuksiin sijoitetusta henkilöstöstä on toinen työhuone jossakin muussa parlamentin toimipaikassa².
- 07** Tilintarkastustuomioistuin laski indikaattorit jakamalla toimistopinta-alan rakennuksessa työskentelevän henkilöstön määrällä. **Painotetut keskimääräiset** suhteet laskettiin jakamalla koko³ toimistopinta-ala rakennuksissa työskentelevän henkilöstön kokonaismäärällä.

Kustannusindikaattorit

Vertailu markkinavuokraan

- 08** Tilintarkastustuomioistuimen analyysi perustuu julkisesti saatavilla oleviin kiinteistönvälittäjien (esim. Jones Lang LaSalle (JLL) ja BNP Paribas Real Estate) markkinaraportteihin. Markkinaraportit sisältävät pääasiassa prime-vuokraa koskevia analyysseja. JLL:n määritelmän⁴ mukaan **prime-tason toimistovuokra** tarkoittaa

² Heinäkuussa 2014 tilintarkastustuomioistuin laati analyysin säästöistä, jotka voitaisiin saavuttaa EU:n talousarviossa, jos parlamentti keskittäisi toimintansa Brysseliin (www.eca.europa.eu).

³ Joko kaikki yhden toimielimen kiinteistökantaan kuuluvat rakennukset tai kaikki toimielimet yhteensä.

⁴ Lähde: JLL Office Market Report Luxembourg Q4 2015.

- o korkeinta avointen markkinoiden vuokraa, jota voidaan odottaa korkealaatuiselta ja markkinoiden parhaalla sijainnilla olevalta nimelliseltä toimistoyksiköltä kyselytutkimuksen toteuttamishetkellä (tavallisesti kunkin vuosineljänneksen lopussa).

09 Jotta voitiin ottaa huomioon, että toimielinten vuokraamat rakennukset eivät ole aina korkeimpien standardien mukaisia, tilintarkastustuomioistuin laajensi analyysia vertaamalla vuokraa alueen keskimääräiseen vuotuisen toimistovuokraan. Luxemburgissa tämän analyysin kannalta olennaisia vuosia koskevat tiedot eivät olleet saatavilla, joten analyysissa käytettiin arviota. JLL:n⁵ mukaan **painotettu keskimääräinen vuokra** tarkoittaa

- o markkinoilla toteutuneiden leasingvuokrausta koskevien sopimusten kaikkien tunnettujen nimellisten vuokrien⁶ keskiarvoa kyselytutkimuksen toteuttamisaikana lattiapinta-alalla painotettuna. Se ei sisällä epäedustavia sopimuksia.

10 Markkinaraportteihin sisältyvä vuokra perustuu ”nimelliseen vuokraan”, jossa ei oteta huomioon kiinteistönomistajan tarjoamia kannustimia, kuten ajanjaksoja, jolloin vuokraa ei tarvitse maksaa, tai kiinteistönomistajan osallistumista lisäkustannuksiin (esim. kunnostustöihin tai turvallisuuteen liittyviin muihin teknisiin parannuksiin). Jotta voitiin käyttää mahdollisimman vertailukelpoisia tietoja, tilintarkastustuomioistuin vertasi sopimuksen allekirjoittamisaikana raportoitua markkinavuokraa sopimuksessa määritettyyn toimistotilan vuokraan. On syytä ottaa huomioon, että suurin osa toimielinten tekemistä vuokrasopimuksista sisältää indeksointia koskevan määräyksen, mikä on tavanomainen markkinakäytäntö.

11 Toimielimet soveltavat vuokrattuihin rakennuksiin erilaisia oikeudellisia järjestelyjä:

- tavanomainen vuokrasopimus

⁵ Lähde: JLL Office Market Report Luxembourg Q4 2015.

⁶ Sopimuksessa määritetty toimistotilan vuokra.

- käyttöoikeus⁷
- pitkäaikainen vuokrasopimus⁸ ilman osto-oikeutta.

12 Rakennusta käyttöoikeuden tai pitkäaikaisen vuokrasopimuksen nojalla käyttävän osapuolen on maksettava verot, mukaan lukien rekisteröintivero, arvonlisävero, kiinteistövero ja muut kiinteistöön liittyvät alueelliset verot. Sitä vastoin vuokrasopimuksen nojalla vuokranantajan (omistaja) on maksettava kyseiset verot ja siirrettävä aiheutuneet kustannukset vuokraajalle.

13 EU:n toimielimet nauttivat vapautuksista Euroopan unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan mukaisesti. Kun toimielin käyttää rakennusta käyttöoikeussopimuksen tai pitkäaikaisen vuokrasopimuksen nojalla, veroja ei kanneta lainkaan eli kumpikaan osapuoli ei maksa veroja. Käyttöoikeus ja pitkäaikainen vuokrasopimus ovat Belgiassa ja Luxemburgissa käytössä olevia sopimusjärjestelyjä, joita ei käytetä Saksassa.

Vuosivuokra henkilöä kohden

14 Vertailua varten tilintarkastustuomioistuin ei analysoinut vuokrasopimuksia yksityiskohtaisesti tilaluokkiin perustuvien hintaerojen huomioon ottamiseksi⁹. Tilintarkastustuomioistuimen laskelmat perustuvat toimielinten toimittamiin tietoihin, jotka koskevat kiinteistökohtaisia kokonaisvuokrakuluja vuonna 2016. Luvut eivät näin ollen edusta tarkkaa laskelmaa vain toimistotiloista maksetusta vuokrasta. Vuokravapaan ajan osalta tarkastuksessa mukautettiin vuosivuokraa jakamalla sopimuksen koko keston kokonaisvuokra sopimusvuosien määrällä. Tämä oli mahdollista vain hiljattain tehdyissä sopimuksissa, joissa tiedot olivat

⁷ Käyttöoikeus – Oikeus käyttää rakennusta. Käyttöoikeuden haltijalla on enemmän oikeuksia kuin vuokrasopimuksen nojalla mutta myös enemmän velvollisuuksia suorittaa korjaustöitä. Useimpien verojen maksamisesta on vastuussa käyttöoikeuden haltija eikä omistaja. Käyttöoikeus maksaa yleensä vähemmän kuin saman rakennuksen vuokraaminen.

⁸ Pitkäaikainen vuokrasopimus – Oikeus käyttää tonttia tai rakennusta tietyn ajan maksamalla siitä vuokraa (Belgian lainsäädännön mukaan vähintään 27 vuotta ja enintään 99 vuotta). Omistajalla ei ole käytännöllisesti katsoen mitään velvollisuutta korjata tai pitää kunnossa rakennusta. Pitkäaikaiseen vuokrasopimukseen voi liittyä osto-optio. Jos sitä käytetään, rakennus siirtyy täysin vuokraajan omistukseen.

⁹ Käytännössä vuokrasopimuksissa määritetään toimistotiloille yleensä korkeampi hinta neliömetriä kohden kuin esimerkiksi arkistotiloille ja muille oheistiloille. Pysäköinnin hinta määritetään yleensä yksikköä kohden.

saatavilla. Joissakin tapauksissa vuokra sisältää alussa toteutettavien erityisten kunnostustöiden takaisinmaksun, kun taas joissakin tapauksissa näistä kuluista vastaa kiinteistönomistaja. Vuokraa mukautettiin lisäämällä siihen kunnostustöiden vuotuiset kustannukset, jos nämä tiedot olivat saatavilla.

Tilintarkastustuomioistuimen analyysiin sisältyvien rakennusten valinnassa sovellettiin soveltuvien osin tämän liitteen **kohdassa 5** määritettyjä kriteereitä. Vuosivuokran osuus henkilöä kohden laskettiin jakamalla vuoden 2016 vuotuiset vuokratulot henkilöstön määrällä edellä määritetyllä tavalla.

Rakentamis- ja hankkimiskustannukset

15 Vasta rakennettujen ja hankittujen rakennusten analyysissä otettiin huomioon tilintarkastustuomioistuimen saatavilla olevat tiedot kaikista kustannuksista, jotka liittyvät rakennuksen hankkimiseen, kuten rakennuskustannukset, arkkitehtuuri- ja rakennuttajakustannukset ja rahoituskustannukset. On syytä ottaa huomioon, että joidenkin kiinteistöjen tontti hankittiin isäntämaalta symboliseen yhden euron hintaan tai maksutta, joten tontin hinta jätettiin analyysin ulkopuolelle. Kustannukset jaettiin kokonaispinta-alalla (maanpäällinen ja maanalainen pinta-ala).

Liite II — Luettelo kertomuksessa mainituista kiinteistöistä

Lyhenne	Nimi	Toimielin	Kaupunki	Osoite
AN	Anneau-lisärakennus	Tuomioistuिन	Luxemburg	Rue Charles Léon Hammes
AN88		Komissio	Bryssel	Rue d’Arlon 88 (SCAN)
ARIA	Ariane	Komissio	Luxemburg	400, route d’Esch
B100		Komissio	Bryssel	Rue Belliard 100
B-28		Komissio	Bryssel	Rue Belliard 28
BU-1		Komissio	Bryssel	Avenue de Beaulieu 1
BU24		Komissio	Bryssel	Avenue de Beaulieu 24
BU-5/9		Komissio	Bryssel	Avenue de Beaulieu 5/9
BUILD_C	C-rakennus (lisärakennus C)	Tuomioistuिन	Luxemburg	Boulevard Konrad Adenauer
BUILD_T	T-rakennus	Tuomioistuिन	Luxemburg	90, boulevard Konrad Adenauer
C-25		Komissio	Bryssel	Avenue de Cortenbergh 25
CDMA		Komissio	Bryssel	Rue du Champ de Mars 21
CJ_PALAIS	Oikeuspalatsi	Tuomioistuिन	Luxemburg	Rue Charles Léon Hammes
CJ_TOA	Torni A	Tuomioistuिन	Luxemburg	Rue du Fort Niedergrünwald
CJ_TOB	Torni B	Tuomioistuिन	Luxemburg	Rue du Fort Niedergrünwald
-	Torni C (kolmas torni, viides laajennus)	Tuomioistuिन	Luxemburg	Rakentaminen kesken
COV2		Komissio	Bryssel	Place Rogier 16
CSM1		Komissio	Bryssel	Cours Saint-Michel 23
DRB	Drosbach	Komissio	Luxemburg	12, rue G. Kroll
EB	Europa-rakennus (Residence Palace)	Neuvosto	Bryssel	Rue de la Loi 155
ERA	Erasmus (lisärakennus A)	Tuomioistuिन	Luxemburg	Rue du Fort Niedergrünwald
EUFO	Euroforum	Komissio	Luxemburg	12, rue Robert Stümper
G-1		Komissio	Bryssel	Rue de Genève 1
G-12		Komissio	Bryssel	Rue de Genève 12
G-6		Komissio	Bryssel	Rue de Genève 6–8
GAL	Gallery	Tuomioistuिन	Luxemburg	Rue du Fort Niedergrünwald
GEOS		Parlamentti	Luxemburg	22–24, rue Edward Steichen
J-27		Komissio	Bryssel	Rue Joseph II 27
J-54		Komissio	Bryssel	Rue Joseph II 54
J-59		Komissio	Bryssel	Rue Joseph II 59
JMO	Jean Monnet	Komissio	Luxemburg	Rue Alcide De Gasperi
JMO II	Jean Monnet II	Komissio	Luxemburg	Rakentaminen kesken
KAD	Konrad Adenauer	Parlamentti	Luxemburg	Rue Alcide De Gasperi
KAD II	Konrad Adenauer II	Parlamentti	Luxemburg	Rakentaminen kesken
L102		Komissio	Bryssel	Rue de la Loi 102
L15		Komissio	Bryssel	Rue de la Loi 15
L-56		Komissio	Bryssel	Rue de la Loi 56
LACC	Laccolith	Komissio	Luxemburg	20, rue Eugène Ruppert
LX40		Komissio	Bryssel	Rue du Luxembourg 40
MB	Päärakennus	EKP	Frankfurt	Sonnemannstraße 20

Lyhenne	Nimi	Toimielin	Kaupunki	Osoite
MERO	Merode	Komissio	Bryssel	Avenue de Tervuren 41
MO15		Komissio	Bryssel	Rue Montoyer 15
MO34		Komissio	Bryssel	Rue Montoyer 34
MO-59		Komissio	Bryssel	Rue Montoyer 59
N105		Komissio	Bryssel	Avenue des Nerviens 105
ORBN		Komissio	Bryssel	Square Frère Orban 8
PLB3		Komissio	Bryssel	Philippe Le Bon 3
PRE	President-rakennus	EIP	Luxemburg	37B, avenue John F. Kennedy
SC27/SC29	SCAN	Komissio	Bryssel	Rue de la Science 27/29
SPA2		Komissio	Bryssel	Rue de Spa 2
SQM (SDME)	Square de Meeûs	Parlamentti	Bryssel	Square de Meeûs 8
THM	Thomas More (lisärakennus B)	Tuomioistuin	Luxemburg	Boulevard Konrad Adenauer
WIM	Martens (Trebel)	Parlamentti	Bryssel	Rue Belliard 80

Lyhenteet

ALV: Arvonlisävero

CPQBF: Toimielinten välinen budjetti- ja rahoitusasioiden valmistelukomitea

EACEA: Koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovirasto

EIP: Euroopan investointipankki

EKP: Euroopan keskuspankki

EPSO: Euroopan henkilöstövalintatoimisto

ETT: Euroopan tilintarkastustuomioistuin

EUH: Euroopan ulkosuhdehallinto

GISCO: Komission maantieteellinen paikkatietojärjestelmä

MAPF: Monivuotinen politiikkaa koskeva kehys

OIB: Infrastruktuuri- ja logistiikkatoimisto Brysselissä (komissio)

OIL: Infrastruktuuri- ja logistiikkatoimisto Luxemburgissa (komissio)

OLAF: Euroopan petostentorjuntavirasto

SEUT: Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus

YVM: Yhteinen valvontamekanismi

Sanasto

Bruttopinta-ala: Määritelty bruttolattiapinta-alaksi (*Brutto-Grundfläche*) DIN-standardissa 277, toimielinten vuonna 2009 hyväksymässä toimielinten välisessä mittaussäännöstössä ja komission mittaussäännöstössä (molemmat perustuvat DIN-standardiin 277). Sillä tarkoitetaan kerrosten tasolla mitattuja uloimpia rakennusominaisuuksia, joihin rakennus rajoittuu, mukaan lukien pinnoitteet.

DIN-277: Saksan standardisoiomisjärjestön laatimat standardit. Niissä määritellään standardoidut säännöt, joita käytetään rakennusten pinta-alan mittaamiseen ja tilojen luokitteluun.

Kiinteistövero: Kiinteistöistä perittävä vero, joka peritään oikeuden haltijalta (eli omistajalta, käyttöoikeuden haltijalta tai pitkäaikaisen vuokrasopimuksen tehneeltä vuokraajalta).

Kunnostustyöt: Muutoin valmiissa rakennuksessa tehtävät kunnostustyöt rakennuksen saamiseksi vastaamaan toimielinten sääntöjä ja tarpeita.

Käyttöoikeus: Oikeus käyttää rakennusta. Käyttöoikeuden haltijalla on enemmän oikeuksia kuin vuokrasopimuksen nojalla mutta myös enemmän velvollisuuksia suorittaa korjaustöitä. Suurimman osan veroista maksaa käyttöoikeuden haltija eikä omistaja. Käyttöoikeus maksaa yleensä vähemmän kuin saman rakennuksen vuokraaminen.

Nettopinta-ala: Kiinteistön käyttäjän käytössä oleva todellinen koko lattiapinta-ala, joka ei sisällä rakennusominaisuuksia.

Osamaksujärjestelmän avulla tehdyt hankinnat: Komissio voi ostaa kiinteistön ja maksaa sen hinnan usean vuoden (yleensä 27 vuoden) aikana. Kiinteistön omistusoikeuteen kuuluvat oikeudet siirretään komissiolle ostopäivänä.

Pitkäaikainen vuokrasopimus: Oikeus käyttää tonttia tai rakennusta tietyn ajan maksamalla siitä vuokraa (Belgian lainsäädännön mukaan vähintään 27 vuotta ja enintään 99 vuotta). Omistajalla ei ole käytännöllisesti katsoen mitään velvollisuutta korjata tai pitää kunnossa rakennusta. Pitkäaikaiseen vuokrasopimukseen voi liittyä osto-optio. Jos sitä käytetään, rakennus siirtyy täysin vuokraajan omistukseen.

Pöytäkirja Euroopan unionin erioikeuksista ja vapauksista: Perussopimusten liite, jolla annetaan EU:lle tiettyjä erioikeuksia, joista yksi on verovapautus.

Rekisteröintivero: Virallisesti vahvistettujen sopimusten rekisteröinnistä perittävä vero sen jälkeen, kun sopimukset on rekisteröity kiinteistörekisterissä. Se peritään oikeuden

haltijalta (eli omistajalta, käyttöoikeuden haltijalta tai pitkäaikaisen vuokrasopimuksen tehneeltä vuokraajalta).

Uudet työnteon tavat (NWoW, *New Ways of Working*): Uusi lähestymistapa, jolla pyritään muuttamaan toimistoympäristöä ottamalla käyttöön yhteisöllisiä työtiloja ja lisäämällä samalla työkulttuurin joustavuutta.

Vuokran indeksointi: Vuokrahinnan määräaikainen tarkistus hintaindikaattorin (esim. inflaatiovauhti tai rakennushintaindeksi) muutoksen perusteella.

Vuotuinen kiinteistöraportti: (Varainhoitoasetuksen 203 artiklan 3 kohdan mukaisesti): Kattava kiinteistöpolitiikkaa koskeva raportti, jonka toimielimet toimittavat talousarvioviranomaisille joka vuosi.

Tarkastustiimi

Tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallintoihin liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät siten, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuuden tarkastuksesta vastasi V tarkastusjaosto, jonka erikoisalana on Euroopan unionin rahoitus ja hallinto. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Lazaros S. Lazarou. Tarkastus toimitettiin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Jan Gregorin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Werner Vlasselaer ja kabinettiaavustaja Bernard Moya, toimialapäällikkö Bertrand Albugues, tehtävävastaava Jana Janečková, aiempi tehtävävastaava Luis Rosa sekä tarkastajat Cristina Jianu, Wiktor Szymczak ja Andreas Duerrwanger.



Vasemmalta oikealle: Werner Vlasselaer, Bernard Moya, Andreas Duerrwanger, Jana Janečková, Jan Gregor, Wiktor Szymczak.

Euroopan parlamentin vastaus

TIIVISTELMÄ

III. Parlamentti on ilahtunut tilintarkastustuomioistuimen tekemästä analyysistä, joka osoittaa, että toimielimet hallinnoivat rakennuksiaan yleisesti ottaen tehokkaasti. Mitä tulee huomautusten toiseen osaan, viittaamme tiivistelmän IV, V ja VI kohtiin antamiimme vastauksiin.

IV. Parlamentin puhemiehistö hyväksyi maaliskuussa 2010 parlamentin ensimmäisen keskipitkän ja pitkän aikavälin kiinteistöstrategian, jossa esitetään parlamentin tulevaa kiinteistöpolitiikkaa koskeva monivuotinen suunnitelma ja tulevien vuosien tarpeet. Puhemiehistön viime vuosina vaihteittain tekemät päätökset vaikuttivat osaltaan siihen, että parlamentin kiinteistökanta saatiin onnistuneesti vakiinnutettua ja että strategian tavoitteet ja etenkin toimistotilar tarpeita koskeva tavoite saavutettiin. Puhemiehistön huhtikuussa 2018 hyväksymä vuoden 2019 jälkeistä aikaa koskeva kiinteistöstrategia on jatkoa tälle strategiselle suunnittelulle, ja siinä keskitytään tarpeisiin, joihin ei ole vielä riittävästi vastattu, kuten joustavien kokoustilojen varmistaminen trilogija varten, parlamentin tuominen lähemmäs kansalaisia (Europa Experience) ja turvallisuuden parantaminen. Tämä strategia perustui perusteelliseen tarveanalyysiin, jossa otettiin huomioon talousarvioon liittyvät rajoitukset.

NWoW-hankkeen arvioinnit on toteutettu, ja niillä on vaikutusta kiinteistöhankeisiin ja parlamentin kiinteistöstrategiaan. Vaikka alkuperäisen mallin mukaisesta hankkeesta myöhemmin luovuttiin (edellisen puhemiehen päätöksestä), parlamentti on toteuttanut joitakin hankkeen osia kahdessa rakennuksessaan asianomaisten yksiköiden kanssa käydyn vuoropuhelun perusteella.

V. Parlamentin osalta on korostettava, että KAD II -hankkeelle valittu rahoitusrakenne tarjosi ulkoisen rahoituksen käyttömahdollisuuden, joka oli tarpeen varainhoitoon ja joustavuuteen liittyvistä syistä. Tähän saakka parlamentti on pystynyt rahoittamaan hankkeen lähes kokonaan turvautumatta lainajärjestelyyn. Tätä varten tehdyt määrärahasiirrot toteutettiin täysin avoimesti (ks. parlamentin vastaukset 42 ja 97 kohtaan ja suositukseen 3). Tähän mennessä ei ole tapahtunut kustannusten ylityksiä, ja hankkeen odotetaan pysyvän budjetissa (ks. parlamentin vastaus 49 kohtaan).

VI. Parlamentti käyttää räätälöidyistä tietoraporteista saatuja tietoja toimistotilojen tulevaa jakamista koskevassa suunnitelmassaan. Suunnitelmissa on jo myös muita parannuksia, kuten erityisten tietoteknisten välineiden käyttöönotto.

Parlamentti suhtautuu myönteisesti aloitteeseen siitä, että kaikkien toimielinten kiinteistökannan tehokkuutta seurattaisiin yhdenmukaiselta pohjalta mutta kunkin toimielimen erityispiirteitä kunnioittaen.

VIII. Parlamentti viittaa suositukseen antamiinsa vastauksiin.

HAVAINNOT

13. Ennen parlamentin puhemiehistön huhtikuussa 2018 hyväksymän vuoden 2019 jälkeistä aikaa koskevan kiinteistöstrategian laatimista tehtiin perusteellinen analyysi tarkasti määritellyistä tarpeista ja käytiin perinpohjaisia keskusteluja, joissa otettiin huomioon kaikki lähitulevaisuutta koskevat merkitykselliset näkökohdat. Kiinteistövaatimukset suunnitellaan tarveanalyysin perusteella, ja suunnittelussa otetaan huomioon talousarvioon liittyvät rajoitukset.

26. Keväällä 2018 noin 1 000 henkilöä viidestä eri pääosastosta muutti Martens-rakennukseen, jossa on hyödynnetty runsaasti NWoW-malliin sisältyviä elementtejä. Käyttäjiltä saatu palaute toimistotiloista, yhteisistä tiloista ja kokoushuoneista on erittäin myönteistä.

27. Parlamentin vuonna 2015 tekemien tutkimusten mukaan NWoW-mallin täysimääräinen hyödyntäminen Martens- ja KAD-rakennuksissa olisi tuonut noin 110 miljoonan euron säästöt 20 vuoden ajanjaksolla. Vaikka alkuperäisen mallin mukaisesta hankkeesta luovuttiin vuonna 2015, parlamentti on toteuttanut joitakin hankkeen osia kahdessa rakennuksessaan asianomaisten yksiköiden kanssa käydyn vuoropuhelun perusteella. Tämä tarkoittaa, että tulevaisuudessa 60 prosenttia parlamentin henkilöstöstä hyötyy siitä.

38. Asiaa koskevien varainhoitoasetuksen säännösten ja erityisesti talousarvion vuotuisuuden periaatteen vuoksi toimielinten suurten monivuotisten rakennushankkeiden rahoitusmekanismit ovat usein monimutkaisia. Parlamentti haluaisi korostaa, että rahoituksen välittäjän käyttäminen ei suinkaan vaikuttanut parlamentin mahdollisuuksiin hallita KAD II -hankkeen rahoitukseen liittyviä näkökohtia, koska parlamentti itse hyväksyy kaikki rahoitusvirrat. Ylimääräisenä varotoimenpiteenä tehdään säännöllisin väliajoin ulkoinen tarkastus, jonka avulla valvotaan sitä, noudattaako rahoituksen välittäjä sopimusvelvoitteitaan parlamenttia kohtaan.

39. Parlamentti haluaisi korostaa, että rahoitusrakenne perustettiin puhemiehistön päätöksellä. Se perustuu eräiden muiden toimielinten parhaisiin käytäntöihin ja on täysin kaikkien oikeudellisten ja sääntelyllisten vaatimusten mukainen. Rahoitusrakenne myös ilmentää sitä, että suuren monivuotisen rakennushankkeen sääntely-ympäristö on monimutkainen, ja mahdolliset rahoitustarpeet katetaan siinä niin, että tarjotaan mahdollisuus ulkoiseen rahoitukseen samalla, kun huolehditaan mahdollisimman suuresta sisäisestä joustavuudesta rahoituksen osalta. KAD II -hankkeen kokoluokka (211 000 m²) edellytti tällaista joustavuutta, jotta on mahdollista varautua rakennusvaiheen aikaisiin kustannuspiikkeihin.

40. Vuoden lopussa tehtävät käyttämättä jääneiden määrärahojen siirrot olivat näiden viiden vuoden aikana keskimäärin 2–3 prosenttia parlamentin vuosittaisesta talousarviosta, mikä tarkoittaa, että toteutuneiden ja arvioitujen hallintomenojen välinen vaihtelu oli aivan normaalilla tasolla. Käyttämällä näitä määrärahoja parlamentti pystyi moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti rajoittamaan välilliset pankkilainat sopimuksen mukaiseen vähimmäismäärään. Koska oli mahdotonta taata erityisiä vuotuisia talousarviomäärärahoja suurten monivuotisten rakennushankkeiden rahoittamista varten, parlamentti sai rahoituksen välittäjän kautta erittäin kohtuulliseen hintaan joustavan luoton, joka kattoi taloudelliset sopimusvelvoitteet, joihin parlamentti oli sitoutunut KAD II -rakennuskompleksin rakentamiseksi. Määrärahasiirtojen merkittävänä tarkoituksena oli vähentää rahoituskustannuksia.

42. KAD II -hanketta varten vuoden lopussa tehdyt käyttämättä jääneiden määrärahojen siirrot muodostivat vain pienen osan vuosittaisesta talousarviosta. Nämä määrärahasiirrot ovat avoimia menettelyjä, joita myös eräät muut toimielimet käyttävät. Budjettivaliokunta tekee siirroista ehdotukset ja hyväksyy ne asianmukaisesti budjettivallan käyttäjän puolesta sovellettavan oikeudellisen ja sääntelykehiksen mukaisesti. Tämän rahoitusjärjestelyn avulla vältetään luoton käyttämisestä aiheutuvat kustannukset. Se myös tarjoaa yhdessä luotonkäyttämättömyyden kanssa budjettivallan käyttäjälle mahdollisimman suuren joustavuuden poliittisessa päätöksenteossa rakennusaikana. Katso myös parlamentin vastaus 40 ja 97 kohtaan ja suositukseen 3.

49. Puhemiehistö hyväksyi vuonna 2009 erinäisiä hankkeeseen sisällytettäviä lisävaihtoehtoja, jotka koskivat esimerkiksi ympäristötehokkuutta ja turvallisuutta.

Usean vuoden ajanjaksolla toteutettavat hankkeet suunnitellaan yleensä kiintein hinnoin. Indeksikehitys huomioon ottaen nykyinen 432 miljoonan euron talousarvio vastaa puhemiehistön (vuonna 2009) ja budjettivallan käyttäjän hyväksymää talousarviota. Tähän mennessä ei ole tapahtunut kustannusten ylityksiä, ja parlamentin nykyisten ennusteiden mukaan hanke on kokonaisbudjetin raameissa. Koska rakennusyriyten kanssa allekirjoitetut sopimukset kattavat jo noin 90 prosenttia hankkeen talousarviosta, jäljelle jäävät taloudelliset riskit liittyvät lähinnä odottamattomiin tapahtumiin ja riskeihin.

50. Valmistumispäivän viivästyminen (itäpuoli vuoden 2019 loppuun mennessä ja länsipuoli vuonna 2022) johtuu rakennusurakan ensimmäisestä epäonnisesta tarjouskilpailusta. Parlamentti on päätenyt taloudellisissa pohdintoissaan siihen, että hankkeen talousarviossa pysyminen on tärkeämpää kuin viivästysten välttäminen.

Ennen kuin uusi rakennus valmistuu, parlamentille aiheutuvat vuosittain (etuuskohtelun mukaiset) 14,4 miljoonan euron vuokratkustannukset sekä kiinteistöhankeesta johtuvia rahoituskustannuksia. Tämä kompensoituu suurelta osin sillä, että uuden kiinteistöinvestoinnin poistot aloitetaan vasta myöhemmin (17,3 miljoonaa euroa vuodessa). Uuteen ADENAUER-rakennukseen siirtymisen jälkeen uuden kiinteistön poistot kompensoituvat suurelta osin sillä, että parlamentilla on pitkäaikaiskäytössä omistamansa uusimman tekniikan mukainen rakennus, jonka energiakustannukset ovat alhaiset, jossa on yhtäläiset työolosuhteet koko henkilöstölle ja joka tuo tehokkuushyötyä (koko henkilöstö on samassa rakennuksessa kuuden paikan sijasta).

58. Parlamentti käyttää räätälöidyistä tietoraporteista saatuja tietoja toimistotilojen hallintasuunnitelmassaan. Tulevaisuudessa käytetään nk. rakennuksen tietomallinnusta (BIM). Se on joissakin jäsenvaltioissa jo käytössä oleva tietotekninen väline, josta tulee lähivuosina rakennusalan standardi Euroopassa.

60. Parlamentin viimeisimpään keskeiseen asiakirjaan, parlamentin puhemiehistön 16. huhtikuuta 2018 hyväksymään vuoden 2019 jälkeistä aikaa koskevaan kiinteistöstrategiaan, sisältyy indikaattori, joka kertoo, minkä verran tilaa henkilöstön jäsentä kohden keskimäärin on. Käytännön tasolla yksi kiinteistöstrategiaan sisältyvä merkittävä uudistus on se, että parlamentti suunnittelee ja käyttää toimistotilaa nyt käyttäjien erityistarpeita koskevan osallistavan ja asiakaslähtöisen kuulemisen pohjalta: tuloksena on toimistotilojen nykyaikainen, yhteistoiminnallinen ja sosiaalisesti vastuullinen käyttö. Hallinnon osalta uudistettu strategia siirtyy kauemmaksi henkilöstökategoriaan perustuvasta kullekin pääosastolle varattavan toimistotilan laskentatavasta ja pyrkii luomaan keskimääräisen tilamäärän henkilöstön jäsentä kohti (noin 10 neliometriä). Tämän uuden lähestymistavan mukaan kukin pääosasto voi vaikuttaa omiin työoloihinsa esimerkiksi ottamalla käyttöön lisää yhteisiä oleskelutiloja henkilöstölle ja valitsemalla aikaisempaa yhteistyöhakuisempia työtapoja. Tätä keskeistä indikaattoria koskevia mittauksia ja raportteja tehdään säännöllisin väliajoin.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

90. Parlamentti otti vuonna 2010 ensimmäistä kertaa virallisesti käyttöön monivuotisen kiinteistöstrategian, jota päivitettiin huomattavasti vuonna 2018.

Katso vastaukset 40 ja 42 kohtaan (rahoitusjärjestelyn avoimuus), 50 kohtaan (viivästykset ja kustannukset) sekä 58 ja 60 kohtaan (valvonta ja raportointi).

Viittaamme myös tiivistelmän IV, V ja VI kohtiin antamiimme vastauksiin.

91. Parlamentin puhemiehistö hyväksyi huhtikuussa 2018 uuden vuoden 2019 jälkeistä aikaa koskevan kiinteistöstrategian. Puhemiehistölle tiedotetaan säännöllisesti strategian eri osien edistymisestä (ks. myös vastaus 13 kohtaan ja suositukseen 2).

Suositus 1

Suositus hyväksytään.

Parlamentin puhemiehistö hyväksyi maaliskuussa 2010 parlamentin kiinteistöpolitiikkaa koskevan kunnianhimoisen strategian. Puhemiehistön tämän strategian pohjalta vaihteittain tekemät päätökset vaikuttivat osaltaan siihen, että parlamentin kiinteistökanta saatiin vakiinnutettua menestyksekkäästi ja että strategiassa alun perin vahvistetut tavoitteet saavutettiin. Parlamentin puhemiehistö hyväksyi huhtikuussa 2018 vuoden 2019 jälkeistä aikaa koskevan kiinteistöstrategian. Puhemiehistölle tiedotetaan säännöllisesti strategian eri osien edistymisestä, kuten on tehty aina siitä alkaen, kun ensimmäinen kiinteistöstrategia hyväksyttiin.

Lisäksi varainhoitoasetuksen 203 artiklan 3 kohdan mukaisesti parlamentin kiinteistöpolitiikkaa koskevassa valmisteluasiakirjassa annetaan budjettivallan käyttäjälle tietoja pinta-aloja ja kohteita koskevan yleissuunnitelman tulevina vuosina odotettavissa olevasta kehityksestä sekä kuvaus suunnitteluvaiheessa olevista kiinteistöhankeista, jotka on jo yksilöity.

94. Viittaamme 27 kohtaan annettuun vastaukseen.

Suositus 2

Suositus hyväksytään.

NWoW-hankeesta on jo tehty joitakin arviointeja. Näillä arvioinneilla oli myönteinen vaikutus Martens- ja KAD II -kiinteistöhankeisiin, ja niitä on hyödynnetty myös uudessa vuoden 2019 jälkeistä aikaa koskevassa kiinteistöstrategiassa (esimerkiksi toimistotilojen jakamisessa käytettävä kuulemisprosessi, yhteistoimintaan soveltuvien toimistotilojen entistä suurempi käyttö, henkilöstön jäsentä kohden varattavan neliömäärän määrittäminen).

97. KAD II -hankkeen osalta parlamentti haluaisi huomauttaa, että hankkeen rahoitusta koskevat näkökohdat ovat täysin sen hallinnassa (ks. vastaus 38 kohtaan). Rahoitusjärjestelyn monimutkaisuus johtuu itse hankkeen monimutkaisuudesta ja monivuotisuudesta sekä siitä seuraavista rahoitustarpeista. Lisäksi se johtuu parlamentin monimutkaisesta sääntely-ympäristöstä (ks. vastaus 39 kohtaan). Viittaamme myös 40 ja 42 kohtaan (talousarvion avoimuus) sekä suositukseen 3 antamiimme vastauksiin.

Suositus 3

Suositus hyväksytään.

Parlamentti on täysin yhtä mieltä yleisestä tavoitteesta, että rakennushankkeiden rahoitusjärjestelyjen on oltava avoimia (ks. myös vastaukset 40, 42 ja 97 kohtaan).

Avoimuuden lisäämiseksi parlamentti esittää yksityiskohtaisen katsauksen KAD II -rakennushankkeen rahoitukseen vuosittaisessa taloushallintoa koskevassa kertomuksessa, joka toimitetaan budjettivaliokunnalle, talousarvon valvontavaliokunnalle ja puhemiehistölle ja joka julkaistaan virallisessa lehdessä.

Suositus 4

Suositus hyväksytään.

Parlamentti on analysoinut aiemmista hankkeista saatuja kokemuksia ja pyrkii aina noudattamaan hallintomenettelyjä, jotka parhaiten sopivat suuriin rakennus- ja kunnostushankkeisiin. Martens-, Havel- ja Euroopan historian talo -hankkeet saatiin onnistuneesti päätökseen. KAD II -hankkeen yhteydessä toteutettuihin toimenpiteisiin kuului hallintorakenteen keventäminen ja tiiviimpi yhteistyö Luxemburgin viranomaisten kanssa. Tämän yhteistyön, ylimääräisten sisäisten resurssien ja tehokkaan rahoitusrakenteen ansiosta hankeviivästyksistä ei aiheutunut lisäkustannuksia (ks. vastaus 50 kohtaan).

99. Katso vastaukset 58 ja 60 kohtaan.

Suositus 5

Suositus hyväksytään.

Suunnitelmissa on uusia parannuksia, kuten erityisten tietoteknisten välineiden käyttöönotto. Vuodeksi 2019 laadittiin toimistotilojen hallinnan yleissuunnitelma (Master Plan 2019).

Parlamentti kehittää parhaillaan pääindikaattorijärjestelmää.

Parlamentti suhtautuu myönteisesti suositukseen siitä, että kaikkien toimielinten kiinteistökannan tehokkuutta seurattaisiin yhdenmukaiselta pohjalta mutta kunkin toimielimen erityispiirteet sekä perussopimusten mukaiset rajoitukset huomioon ottaen.

Euroopan unionin neuvoston vastaus

Toimielimet tekevät laajasti yhteistyötä

21. Neuvosto on tietoinen toimielinten yhteisten tarjouspyyntömenettelyjen mahdollisesta vaikutuksesta pk-yritysten osallistumiseen. Päätöksessä, jossa ehdotetaan toimielinten yhteistä hanketta tai jonka mukaan osallistutaan sellaiseen, otetaan huomioon tällaiset vaikutukset ja silloin kun se on mahdollista, neuvosto kannustaa pk-yrityksiä osallistumaan tarjouspyyntömenettelyyn.

Suurten rakennushankkeiden rahoitusmekanismit ovat usein monimutkaisia ja vaikuttavat näin ollen talousarvion avoimuuteen

38. Neuvoston viimeksi suorittama rakennushanke oli Europa-rakennus, jossa oli yksinkertainen rahoitusmekanismi. Belgian valtio johtaisi hanketta ja maksaisi sen, ja neuvosto korvaisi summan valtiolle myöhemmin suoritettavina maksuina.

42. Neuvosto on osittain samaa mieltä ETT:n havainnon kanssa; kuitenkin tällä käytännöllä saatiin Europa-rakennushankkeessa aikaan huomattavia korkosäästöjä, jotka on arvioitu 23 miljoonaksi euroksi (summa, joka johtuu myöhemmin suoritettavina maksuina maksettavan kokonaismäärän ja todellisen maksettavan määrän välisestä erotuksesta).

Tämä käytäntö noudattaa varainhoitoasetusta.

Neuvoston Europa-hanke: budjetissa mutta viivästynyt

46. Neuvosto reagoi näihin puutteisiin kokoamalla ammattilaisista ja projektipäälliköistä ryhmän, jotka onnistuivat pitämään riskit, määräajat ja talousarvion hallinnassa.

Johtopäätökset ja suositukset

Suositus 1. Neuvosto hyväksyy suosituksen. Kiinteistöstrategia virallistetaan ja suunnitteluasiakirjoja päivitetään säännöllisesti.

Suositus 2. Neuvosto hyväksyy suosituksen. Se toteuttaa sitä tulevassa NWOW-hankkeessa. Pilottivaihe on suunniteltu vuodeksi 2019 ja ohjauskomitea on nimitetty arvioimaan niitä kustannuksia, riskejä ja hyötyjä, joita aiheutuu ohjelman täytäntöönpanosta neuvostossa, ja tekemään suosituksia pääsihteerille tulevan täytäntöönpanon suhteen.

Suositus 3. Neuvosto hyväksyy suosituksen. Tulevien rakennushankkeiden rahoitusmekanismia arvioidaan tapauskohtaisesti. Europa-rakennushanke rahoitettiin kuitenkin yksinkertaisella rahoitusmekanismilla muiden toimielinten hankkeisiin verrattuna.

Suositus 4.

Neuvosto hyväksyy suosituksen ja on jo toteuttanut toimenpiteitä hankkeen hallintomenettelyn virallistamiseksi.

Suositus 5.

Neuvosto hyväksyy suosituksen.

A kohdan osalta suoritetaan arviointi mahdollisten indikaattorien määrittämiseksi ja niiden panemiseksi täytäntöön.

B ja C kohdan osalta neuvosto osallistuu mihin tahansa aloitteeseen yhteisten menetelmien panemiseksi täytäntöön. Neuvosto on halukas keskustelemaan tästä asiasta toimielinten välisessä infrastruktuureja, logistiikkaa ja sisäisiä palveluja käsittelevässä työryhmässä.

Euroopan komission vastaus

HAVAINNOT

13. Komissio mukauttaa vuosittain toimintaansa muuttuviin olosuhteisiin, joita ovat muun muassa talousarvion mukaiset rajoitteet, henkilöstöpolitiikka ja muut poliittiset päätökset, monivuotisen politiikkaa koskevan kehyksen (Multiannual Policy Framework, MAPF) avulla.

Tässä välineessä otetaan huomioon kaikki todennäköiset päätökset ja rajoitukset, jotka voivat vaikuttaa kiinteistöjä koskevien vaatimusten suunnitteluun seuraavan 10 vuoden aikana.

Tässä yhteydessä ei ole syytä laatia erilaisia skenaarioita.

27. Komissio korostaa, että sen tärkein syy harkita ja ottaa käyttöön tarvittaessa uusia työnteon tapoja on ennen kaikkea optimaalisen työympäristön luominen.

Vaikka ulkoisessa vertailussa on osoitettu, että uusia työnteon tapoja omaksumalla voidaan tiettyyn pisteeseen asti saada aikaan säästöjä, tätä pidetään sivuvaikutuksena, ja tarkoituksena on pitkälti investoida aikaansaadut säästöt uudelleen henkilöstön hyvinvointiin parantamalla toimistotilojen ja tietoteknisten laitteiden laatua.

Tähän liittyvää selvitystyötä tehdään parhaillaan ja myös kokeiluhankkeita on käynnissä.

37.

b) Voidakseen ostaa uuden Jean Monnet -rakennuksen (JMO II) komission on lainattava varoja markkinoilta. Tätä varten laadittiin vuonna 2012 erilaisia lainan määrään, korkotasoon ja (lainan) maksuaikaan perustuvia skenaarioita.

42. Komissio katsoo, että sen talousarviomenettely on luonteeltaan avoin ja toteaa, että

1. erittelyperiaate tarkoittaa, että määrärahoja voidaan käyttää ainoastaan siihen tarkoitukseen, jota varten ne on annettu. Tämä vaatimus täyttyy periaatteessa jakamalla talousarvio lukuihin. Käytetyt talousarviomäärärahat oli lisäksi korvamerkitty hallintomenoihin;

2. näihin määrärahojen siirtoihin annetaan nimenomainen lupa Euroopan unionin toiminnasta tehdyllä sopimuksella (317 artikla) varainhoitoasetuksessa säädetyin ehdoin. Se mahdollistaa havaittujen tarpeiden ja odotettavissa olevien ylijäämien lopullisen yhteensovittamisen, jotta voidaan saavuttaa paras mahdollinen tulos. Komissio katsoo, että hyväksymällä nämä siirrot budjettivallan käyttäjä tunnustaa ennakkomaksujen taloudellisen edun.

53. Komissio aikoo neuvotella Luxemburgin viranomaisten kanssa siitä, miten lisäkustannukset jaetaan. Taustalla ovat hankkeen aikataulumuutokset, jotka liittyvät Georgievan ja Asselbornin joulukuussa 2015 tekemään sopimukseen, ottaen huomioon molempien osapuolten rooli aiheutuneissa viivästyksissä.

54. Komissio ei yhdy tähän huomioon.

Komissio katsoo, että vuokramenot, jotka aiheutuvat muutosta JMO-rakennuksen korvaaviin väistötiloihin (T2, Ariane ja Laccolith), eivät liity JMO II:n rakennusaikataulun muutoksiin, sillä muuton syynä oli JMO-rakennuksesta löytynyt asbesti.

Jos komissio olisi voinut jäädä JMO:hon, se olisi edelleen jatkanut rakennuksen vuokraamista Luxemburgin viranomaisilta hyvin alhaiseen hintaan (1 euro), jolloin vuokramenot olisivat olleet 90 miljoonaa euroa pienemmät.

69. Komissio korostaa, että kiinteistöasioissa kunkin toimielimen koko, tarpeet ja sijainti ovat erityispiirteitä, jotka saattavat vaikuttaa merkittävästi tulosten vertailukelpoisuuteen.

86. Komissio selventää, että ilmoitettu ero vuokratukustannuksissa henkilöä kohti johtuu useista seikoista, joita ovat muun muassa hankittujen rakennusten arvon määrittämisessä käytetty menetelmä, kunnostustöiden mahdolliset kustannukset ja puskuritalan huomioon ottaminen.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Suositus 1 – Toimielinten¹ olisi päivitettävä ja virallistettava kiinteistöstrategiansa ja päivitettävä säännöllisesti suunnitteluasiakirjoja

Komissio hyväksyy osittain tämän suosituksen.

Kiinteistöstrategian osalta komission kiinteistöpolitiikan keskeiset periaatteet, sellaisina kuin ne ovat esitettyinä tiedonannossa KOM(2007)501, ovat suurimmilta osin edelleen ajantasaisia. Tätä politiikkaa voidaan ehkä tarkastella uudelleen uusien työnteon tapojen käyttöönottoon liittyvän kehityksen sekä vuosia 2021–2027 koskevasta monivuotisesta rahoituskehiksestä käytävien neuvottelujen tulosten valossa.

Komissio toteaa edelleen, että suunnitteluasiakirjat (monivuotiset politiikkaa koskevat kehykset sekä talousarvioesitykseen liittyvä rakennuksia koskeva valmisteluasiakirja) päivitetään vuosittain. Näin ollen tämä osa suosituksesta ei koske komissiota. Ks. myös kohtaa 13 koskeva vastaus.

Suositus 2 – Toimielinten olisi arvioitava uusia työnteon tapoja (New Ways of Working, NWoW) koskevat hankkeet

Komissio hyväksyy suosituksen.

97. Komissio on tietoinen varainhoitoa koskevien säännösten monimutkaisuudesta, mutta se ei ole samaa mieltä väitteestä, jonka mukaan mekanismit eivät olisi avoimia (katso kohtaan 42 annetut vastaukset).

Suositus 3 – Toimielinten olisi lisättävä rakennushankkeiden rahoitusmekanismeihin liittyvän talousarvion avoimuutta

Komissio ei hyväksy suositusta.

Talousarvion avoimuuden osalta komissio viittaa kohtaan 42 koskeviin vastauksiin.

Tästä huolimatta komissio aikoo arvioida, voidaanko parannuksia tehdä.

Lisäksi komissio voisi vuosittain talousarvioesitykseen liittyvän rakennuksia koskevan valmisteluasiakirjan yhteydessä antaa tiedot eri hankkeisiin osoitettavista ennakkomaksuista.

Esimerkiksi vuonna 2018 tehdyt ennakkomaksut sisällytettäisiin vuoden 2020 valmisteluasiakirjaan.

Suositus 4 – Toimielinten olisi laadittava riittävät hallintomenettelyt suurien rakennus- ja kunnostushankkeita varten

Komissio hyväksyy osittain tämän suosituksen.

Komissio katsoo, että vaadittava kiinteistöjä koskeva hallinnointimenettely on jo olemassa.

Tätä saatetaan arvioida uudelleen väliarvioinnin yhteydessä, etenkin rakennus- ja kunnostushankkeissa, kuten Loi 130.

¹ Parlamentti, neuvosto, komissio, tuomioistuin ja EKP.

Suositus 5 – Toimielinten olisi parannettava kiinteistökantaa koskevien tietojen johdonmukaisuutta ja valvontaa

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio korostaa, että kiinteistöasioissa kunkin toimielimen koko, tarpeet ja sijainti ovat erityispiirteitä, jotka saattavat vaikuttaa merkittävästi tulosten vertailuun.

Unionin tuomioistuimen vastaus

JOHDANTO

Yleisellä tasolla Euroopan unionin tuomioistuin (jäljempänä unionin tuomioistuin) panee tyydytyksellä merkille Euroopan unionin tilintarkastustuomioistuimen (jäljempänä tilintarkastustuomioistuin) erittäin myönteiset toteamukset sen kiinteistöpolitiikan, muiden toimielinten ja Luxemburgin viranomaisten kanssa tehdyn hedelmällisen yhteistyön sekä tarkasteltujen kolmen huomattavan rakennushankkeen yhteydessä saavutettujen erinomaisten tulosten osalta.

Unionin tuomioistuimen kiinteistöpolitiikan kaksi päätavoitetta ovat

- ensinnäkin unionin tuomioistuin, joka noudatti aluksi vuokrauspolitiikkaa, on siitä lähtien, kun sen sijaintipaikaksi vahvistettiin Luxemburg (Euroopan neuvostossa Edinburgissa vuonna 1992), muiden toimielinten tapaan ja tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa (nro 2/2007), jossa korostetaan tällaisella politiikalla saavutettavia talousarviosäästöjä, annettujen suositusten mukaisesti pyrkinyt hankkimaan käyttämänsä rakennukset omistukseensa

- toiseksi unionin tuomioistuin haluaa, että sillä on käytössään lainkäyttötoiminnan erityistarpeita vastaavat tilat, ja se pyrkii sijoittamaan kaikki yksikkönsä yhteen rakennuskokonaisuuteen toimintansa optimoimiseksi.

Tavoitteen johdonmukainen seuraaminen yhdistettynä hyvään yhteistyöhön Luxemburgin viranomaisten kanssa on tuottanut ajan kuluessa erittäin hyviä tuloksia.

Täsmällisen ja tehokkaan sisäistä valvontaa koskevan järjestelmän käyttöön ottamisen ansiosta unionin tuomioistuin on rajallisista henkilö- ja rahoitusresursseista huolimatta voinut toteuttaa kolme tarkasteltua hanketta siten, että sen tarpeet on voitu täyttää edeltä laaditun aikataulun ja budjetin mukaisesti.

Unionin tuomioistuin korostaa, että sen rakennuskokonaisuuden koostumusta on pitänyt sopeuttaa toimielimen tehtävään ja lainkäyttötoimintaan sekä käyttäjien – pääasiassa juristien – tarpeisiin.

Unionin tuomioistuimen kiinteistöstrategian tavoitteena on avoimuus ja vastuuntuntoisuus, ja sen aikaansaannokset esitellään vuosittain Euroopan parlamentille ja Euroopan unionin neuvostolle kertomuksissa, jotka ovat myös yleisön saatavissa sen internetsivustolla.

Unionin tuomioistuimen kiinteistöpolitiikan kehitystä on ohjannut myös ympäristösääntelyn noudattaminen, minkä ansiosta se on saanut EMAS-rekisteröinnin.

HUOMAUTUKSET

Vastaus kertomuksen 38–41 kohtaan:

Unionin tuomioistuimen kolmen tarkastellun kiinteistöhankkeen rahoitus on tosiaankin monitahoinen kokonaisuus mutta se perustuu kuitenkin selkeisiin sääntöihin ja on täysin avoin.

Isäntävaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat laatineet rahoituskehukseen liittyvät asiakirjat sovellettavien säännösten mukaisesti, ja ne on julkistettu tai saatettu tarkastuselinten ja talousarvion valvonnasta vastaavien viranomaisten saataviin.

Kuten kertomuksen 44 kohdasta ilmenee, unionin tuomioistuimen kahden viimeksi toteuttaman hankkeen yhteydessä ei todettu poikkeamia talousarviosta ja aikataulusta. Samaa koskee tässä vaiheessa viimeisintä, vielä keskeneräistä hanketta.

Tämän on mahdollistanut unionin tuomioistuimen yhdessä Luxemburgin viranomaisten kanssa käyttöön ottama täsmällinen ja tehokas sisäisen valvonnan järjestelmä kunkin hankkeen etenemisen, teknisten ja rahoituksellisten seikkojen, toteuttamismääräaikojen sekä yleisen kustannusarvion noudattamisen valvomiseksi.

60. Euroopan unionin toimielimet sopivat 17.12.2009 annettuun ”Euroopan unionin toimielinten ja elinten kiinteistöpolitiikkaa koskevaan yhteiseen julistukseen” sisältyneen Euroopan parlamentin ja Euroopan unionin neuvoston pyynnön seurauksena yhteisistä menettelytavoista, jotka perustuvat ennalta määritettyihin standardeihin (DIN 277 -standardi) sekä konkreettisiin, objektiivisiin ja todennettaviin tietoihin.

Kyseisten menettelytapojen perusteella käyttäjät voivat esittää tilankäytön tehokkuuden keskeisimmät indikaattorit.

Unionin tuomioistuimen vuosikertomukseen, joka on saatavissa sen internetsivustolla, sisältyy huomattava määrä tietoa, jonka perusteella voidaan arvioida sen kiinteistöpolitiikan tehokkuutta.

64. Unionin tuomioistuimen hallinto käyttää DIN 277-standardia ilman mitään poikkeamia tai muutoksia. Tilanhallinta-alustan sopeuttaminen sen tarpeisiin ja erityisesti sen rakennuskannan arkkitehtoniseen ja tilankäyttölliseen muotoon on asianmukaista eikä vaikuta sitä koskevien tietojen vertailukelpoisuuteen.

85. Unionin tuomioistuimen vuokraaman rakennuksen (T/Tbis) vuosikustannus on 270 euroa/m², joka on isäntävaltion myöntämä alennettu hinta, joka on huomattavasti Luxemburgin kaupungin markkinahintaa (564 euroa/m² - ks. kaavio 12) halvempi.

On muistutettava, että unionin tuomioistuin on päättänyt jatkaa koko T/Tbis-rakennuksen vuokraamista huolimatta siitä, että sen pinta-ala on tuomioistuimen tarpeita suurempi, sen sijaan, että se vuokraisi tiloiltaan pienemmän mutta huomattavasti kalliimman rakennuksen. Lisäksi T/Tbis-rakennus on vuokrattavissa vain kokonaisuudessaan.

Niinpä unionin tuomioistuin ei olisi voinut vuokrata vain osaa sen pinta-alasta määrääjäksi.

Koko rakennuksen vuokraamisen ansiosta unionin tuomioistuin on voinut käyttää lisätilan tarjoaman joustavuuden täysimääräisesti hyödykseen. Tämä vaihtoehto on hyödyttänyt muita toimielimiä, jotka ovat voineet kattaa tilapäiset tarpeensa sopimalla unionin tuomioistuimen kanssa siitä, että ne sijoittavat toimistojaan osaan kyseistä rakennusta tarpeitaan vastaavasti. Tämä koskee tilintarkastustuomioistuinta, käännöskeskusta, EPSO:a ja Euroopan investointipankkia.

Lisäksi unionin tuomioistuinta koskevat luottamuksellisuudesta ja turvallisuudesta johtuvat rajoitteet eivät mahdollista sitä, että se vuokraisi käyttämättömän tilan yksityisille yrityksille.

Sekin on otettava huomioon, että unionin tuomioistuin ei ole voinut jatkaa rakennuksen käyttämättömän osan alivuokraamista edellisenä kahtena vuonna siitä syystä, että rakennuksesta on tarkoitus luopua elokuun 2019 lopussa.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Suositus 1

Unionin tuomioistuin hyväksyy suosituksen sisällön ja korostaa, että se on jo pitkään noudattanut tarkasti määriteltyä ja vakiintunutta kiinteistöstrategiaa, joka on kantanut hedelmää vuosien aikana.

Unionin tuomioistuin suunnittelee huolella kiinteistökehitystään yhteistyössä Luxemburgin viranomaisten kanssa keskipitkän ja pitkän aikavälin tarpeitaan vastaavaksi siten, että suunnitteluun sisältyy myös mahdollisten eri vaihtoehtojen arviointi. Suunnittelun tulokset esitetään sekä vuosikertomuksissa että toimielimen muissa ohjelma-asiakirjoissa.

Suositus 2

Unionin tuomioistuin hyväksyy suosituksen, sillä se arvioi säännöllisesti työskentelyolosuhteita ja tilanjakoa, mihin liittyy se, että se seuraa jatkuvasti kehitystä ja muutoksia kyseisellä alalla sekä yksityissektorilla sekä muissa toimielimissä ja kansallisessa ja kansainvälisissä viranomaisissa.

Suositus 3

Unionin tuomioistuin hyväksyy suosituksen siltä osin kuin se koskee sen kiinteistöhankeiden rahoituksen yksinkertaistamisen suosimista. Tämän suuntaisesti unionin tuomioistuin on varainhoitoasetuksen sovellettavien säännösten mukaisesti päättänyt rahoittaa lähiaikoina toteutettavat rakennustensa turvallisuuden parantamistyöt lainalla, jonka se ottaa suoraan rahoituslaitokselta.

Suositus 4

Unionin tuomioistuin hyväksyy suosituksen, sillä sen monitahoisissa kiinteistöhankeissa noudattamat menettelytavat ovat kullakin kerralla (muun muassa kiinteistöhankeet CJ4, CJ8 ja nyt myös CJ9) osoittaneet hyödyllisyytensä.

Menettelytavat perustuvat erinomaiseen yhteistyöhön Luxemburgin viranomaisten kanssa ja isäntävaltion tehokkaaseen sitouttamiseen mainittujen hankkeiden toteuttamisen onnistumiseen. Isäntävaltion julkishallinnon asiantuntemuksen, henkilöstöressurssien ja johtamisen ansiosta hankkeet on voitu sekä toteuttaa suunnitellun

aikataulun ja talousarvion puitteissa että myös tavalla, jolla on saavutettu huomattavia säästöjä toimielimen talousarviossa.

Isäntävaltion ja unionin tuomioistuimen sopimusjärjestelyjä on kehitetty jatkuvasti. Suhde on nykyisin tasapainoinen, ja antaa unionin tuomioistuimelle tehokkaan tuen, jonka ansiosta sen kiinteistöhankeet on voitu toteuttaa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessaan nro 2/2007 suositteleman mukaisesti ”hallinnollisesti, teknisesti ja rahoituskellisesti” vakalla tavalla.

Unionin tuomioistuimella on ollut ja on edelleen kyseisessä prosessissa apunaan ulkopuolinen konsultti, jonka tehtävänä on valvoa sopimusjärjestelyjen toteuttamista ja järjestelyjen soveltamista määritetyissä puitteissa.

Suositus 5

Unionin tuomioistuin hyväksyy suosituksen ja korostaa tarvetta toimielinten väliseen läheiseen yhteistyöhön, johon se on valmis osallistumaan ja jakamaan siinä kokemuksiaan.

Luxemburgissa sopiva asiayhteys kyseisen alan tietojenvaihtoon on toimielinten välinen kiinteistöasioiden koordinoitiryhmä (GICIL). Ryhmän tehtävänä on päivittää ja kehittää vuonna 2009 Ruotsin puheenjohtajakaudella kehiteltyjä kiinteistötietojen mittaus-, luokittelu- ja esittelymenetelmiä, joiden avulla toimielinten vuosikertomukset, erityisesti kiinteistöasioita koskevat liitteet, voisivat sisältää merkitykselliset ja yhtenäiset indikaattorit, joilla helpotetaan toimielinten välistä vertailua.

Euroopan keskuspankin vastaus

TIIVISTELMÄ

III. EKP toteaa, että sillä on virallinen kiinteistöstrategia, jota päivitetään säännöllisesti ja joka kattaa myös toimistotilojen suunnittelun (ks. myös vastaus suositukseen 1); että se ei ollut suuria rakennushankkeita koskevan analyysin kohteena (ks. kohta 43); ja että tilintarkastustuomioistuin arvioi EKP:n noudattavan kiinteistökantansa valvonnassa ja raportoinnissa *kehittyntä* lähestymistapaa (ks. kohta 62).

IV. EKP ottaa huomioon erilaisia skenaarioita suunnitellessaan kiinteistöjä koskevia vaatimuksia, kuten etätyöjärjestelyjä ja yhteisöllisiä työtiloja. Lisäksi EKP on käynnistänyt uusia työnteon tapoja koskevan pilottihankkeen, jossa kokeillaan uusia tilaratkaisuja toimistotyöhön ja toiminnallisiin työmuotoihin. Pilottihanke käynnistettiin yhdessä päärakennuksen kerroksessa tammikuussa 2018, ja se on tarkoitus laajentaa muihinkin rakennuksiin. Hankkeeseen osallistuneilta EKP:n toimialoilta saatua palautetta arvioidaan jatkuvasti. Parannusehdotukset joko kirjataan jatkotoimia varten tai pannaan mahdollisuuksien mukaan heti täytäntöön. Lopullinen arviointi voidaan tehdä vasta hankkeen loppupuolella eli lähtökohtaisesti vuonna 2020, kun suurin osa EKP:n toimialoista on osallistunut hankkeeseen.

V. Ks. toinen osa EKP:n vastauksessa tiivistelmän kohtaan III.

VIII. EKP katsoo tarkastushavaintojen ja -johtopäätösten perusteella, että sitä koskevat vain suosituksen osa-alueet a ja b. Ks. myös jäljempänä olevat EKP:n vastaukset näitä osa-alueita vastaaviin numeroituihin suosituksiin.

Osa-alueet c ja d eivät koske EKP:tä, sillä se ei ollut toimielimien suurten rakennushankkeiden rahoitusmekanismeja ja hallintomenettelyjä koskevan analyysin kohteena (ks. kohta 43). Osa-alueen e kohdalla tilintarkastustuomioistuin arvioi EKP:n noudattavan kiinteistökantansa valvonnassa ja raportoinnissa ”kehittyntä” lähestymistapaa (ks. kohta 62).

HAVAINNOT

14. EKP on tarkastetuista EU:n toimielimistä ainoa, jonka toimipaikkana on Frankfurt am Main. Tämä rajoittaa mahdollisuuksia tiiviimpään yhteistyöhön muiden kertomuksessa tarkasteltujen EU:n toimielinten kanssa.

27. Ks. EKP:n vastaukset tiivistelmän kohtaan IV.

Tammikuussa 2018 aloitetun uusien työnteon tapojen pilottihankkeen jatkuvan seurannan yhteydessä on arvioitu, että hankkeessa testattuihin tilaratkaisuihin voidaan sijoittaa 20 % enemmän työpisteitä kuin EKP:n tavanomaisiin tilaratkaisuihin. Näyttäisi siis alustavasti siltä, että työpistekohtaiset kustannukset laskisivat yleisesti. Koska hanke on vielä käynnissä (kokeilu saataneen päätökseen vuonna 2020), ei sen mahdollisia taloudellisia ja muita hyötyjä voida vielä arvioida tarkemmin.

31. Saksan liittotasavallan kanssa tehty toimipaikkasopimus ei tarjoa Euroopan unionin erioikeuksista ja vapauksista tehtyyn pöytäkirjaan kirjatun verovapauden lisäksi muita veroetuksia.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Suositus 1

EKP suhtautuu myönteisesti tähän suositukseen. EKP:llä on johdon vahvistama kiinteistöstrategia, joka hyväksyttiin heinäkuussa 2017. Strategia eri kehitysvaihtoehtoineen päivitettiin vuoden 2018 toisella neljänneksellä, ja EKP:n johto hyväksyi sen elokuussa 2018.

Suositus 2

EKP suhtautuu myönteisesti tähän suositukseen. EKP arvioi uusien työnteon tapojen pilottihankkeen (käynnistettiin tammikuussa 2018 ja odotetaan valmistuvan vuonna 2020) taloudelliset hyödyt ja kustannukset sekä harkitsee tulosten sisällyttämistä kiinteistöstrategian kehittämistä koskeviin strategisiin suunnitelmiin.

Suositus 3

EKP katsoo, ettei suositus 3 koske sitä. Ks. EKP:n vastaukset tiivistelmän kohtaan VIII.

Suositus 4

EKP katsoo, ettei suositus 4 koske sitä. Ks. EKP:n vastaukset tiivistelmän kohtaan VIII.

Suositus 5

EKP katsoo, ettei suositus 5 koske sitä. Ks. EKP:n vastaukset tiivistelmän kohtaan VIII.

Tapahtuma	Päivämäärä
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty / Tarkastus alkoi	6.6.2017
Kertomusluonnos lähetetty tarkastuskohteille	19.7.2018
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	5.12.2018
Viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	Parlamentti: 23.11.2018 Neuvosto: 15.11.2018 Komissio: 30.11.2018 Tuomioistuin: 18.12.2018 Keskuspankki: 27.11.2018

PDF ISBN 978-92-847-1619-7 1977-5792 doi:10.2865/488694 QJ-AB-18-033-FI-N

HTML ISBN 978-92-847-1581-7 1977-5792 doi:10.2865/431865 QJ-AB-18-033-FI-Q

Toimielimet käyttävät noin 11 prosenttia talousarviostaan kiinteistöihin liittyviin hallintomenoihin. Kiinteistökannan koostumuksessa on eroja, ja siihen vaikuttavat kunkin toimielimen tehtävät ja organisaatorakenne. Merkittävä osa käytössä olevista tiloista on kuitenkin toimistotiloja. Suurin kiinteistökanta on komissiolla, jonka kiinteistökannasta yli 80 prosenttia on toimistotiloina.

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti kiinteistömenojen hallinnoinnin viidessä toimielimessä, joilla on eniten toimistotiloja (parlamentti, neuvosto, komissio, tuomioistuin ja EKP). Tarkastus kattoi niiden toimistotilat Brysselissä, Luxemburgissa ja Frankfurtissa ja siinä verrattiin kyseisten toimielinten tietoja ja hallintomenettelyjä muiden EU:n toimielinten ja elinten kanssa.

Tilintarkastustuomioistuin totesi, että yleisesti ottaen toimielimet hallinnoivat toimistotiloja koskevia menojaan tehokkaasti ja toimistotiloja koskevat päätökset olivat perusteltuja. Toimielimet tekevät yhteistyötä toistensa kanssa ja noudattavat samankaltaisia päätöksentekoperiaatteita. Niiden kiinteistöstrategioita ei kuitenkaan aina vahvisteta virallisesti ja ne olivat joskus vanhentuneita.

Tilintarkastustuomioistuimen analysoimien suurten rakennushankkeiden rahoitusmekanismit olivat usein monimutkaisia ja vaikuttivat joissakin tapauksissa talousarvion läpinäkyvyyteen. Suurin osa näistä hankkeista viivästyi, mikä aiheutti joissakin tapauksissa lisäkustannuksia. Useimmat toimielimet eivät kohdista riittävää seurantaa kiinteistökantaansa. Toimielinten on kehitettävä yhteiset indikaattorit ja parannettava talousarvioviranomaisille esitetyjen tietojen yhdenmukaisuutta.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx

Verkkosivut: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

©Euroopan unioni, 2018.

Euroopan unionin tekijänoikeuden piiriin kuulumattomien kuvien tai muun materiaalin käyttöön tai jäljentämiseen on pyydetty lupa suoraan tekijänoikeuden haltijoilta.