

Posebno poročilo

## Pisarniški prostori institucij EU – nekatere dobre prakse upravljanja, toda tudi različne slabosti

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)



EVROPSKO  
RAČUNSKO  
SODIŠČE

# Kazalo

	Odstavek
<b>Povzetek</b>	I-VIII
<b>Uvod</b>	01-04
<b>Obseg revizije in revizijski pristop</b>	05-08
<b>Obseg revizije</b>	05-07
<b>Revizijski pristop</b>	08
<b>Opažanja</b>	09-89
<b>Institucije uporabljajo skupna načela in veliko sodelujejo</b>	09-27
Institucije so določile nepremičninske strategije, vendar so nekatere zastarele in ne vključujejo načrtovanja scenarijev	10-13
Institucije uporabljajo skupna načela odločanja	14-19
Obsežno medinstitucionalno sodelovanje	20-22
Institucije se v določeni meri odločajo za nove načine dela, vendar še niso ocenile stroškov in koristi izvedenih projektov novih načinov dela	23-27
<b>Odločitve glede pisarniških prostorov so dobro utemeljene, mehanizmi za financiranje gradbenih projektov pa so pogosto kompleksni in zato vplivajo na proračunsko preglednost</b>	28-42
Države gostiteljice institucijam na splošno zagotavljajo podporo in preferencialne pogoje	31-35
Na splošno so bile odločitve o pridobivanju pisarniških prostorov preudarne	36-37
Mehanizmi za financiranje velikih gradbenih projektov so pogosto kompleksni in so zato vplivali na proračunsko preglednost	38-42
<b>Na velike gradbene projekte vplivajo zamude in v nekaterih primerih znatne prekoračitve stroškov</b>	43-54
Projekt Sodišča Evropske unije: v skladu s proračunom in roki	44
Projekt Sveta za zgradbo Europa: v skladu s proračunom, vendar zamuja	45-47
Projekt Parlamenta za zgradbo KAD II: zaradi znatnih zamud so nastali dodatni stroški	48-50
Projekt Komisije za zgradbo JMO II: zamude in dodatni stroški	51-54
<b>Spremljanje in poročanje sta nezadostna</b>	55-69

Institucije spremljajo različne vidike, vendar ne kazalnikov, povezanih z učinkovito uporabo in stroški zgradb	56-62
Razpoložljivi podatki niso standardizirani, zato institucij ni mogoče enostavno primerjati	63-69
<b>Kazalniki površin so med institucijami primerljivi, stroški pa se precej razlikujejo</b>	<b>70-89</b>
Povprečne površine pisarn so primerljive	72-79
Najemnine, dosežene s pogajanji, so na splošno nižje od tržnih ravni, vendar se najemnine na osebo med zgradbami precej razlikujejo	80-86
Stroški gradnje in nakupa so odvisni od vrste zgradbe	87-89
<b>Zaključki in priporočila</b>	<b>90-101</b>

## **Priloge**

**Annex I — Priloga I – Metodologija izračuna kazalnikov površin in stroškov**

**Annex II — Seznam nepremičnin, omenjenih v poročilu**

## **Kratice in okrajšave**

## **Glosar**

## **Revizijska ekipa**

## **Odgovor Evropskega parlamenta**

## **Odgovor Sveta Evropske Unije**

## **Odgovor Evropske komisije**

## **Odgovor Sodišča Evropske unije**

## **Odgovor Evropske centralne banke**

## Povzetek

I Institucije za upravne odhodke za zgradbe porabijo približno 11 % svojega proračuna. Sestava portfeljev nepremičnin se razlikuje ter je odvisna od mandata institucije in njene organizacijske strukture, pri čemer je velik delež uporabljenega prostora namenjen pisarniškim prostorom. Komisija ima največji portfelj nepremičnin, od katerih se jih več kot 80 % uporablja za pisarne.

II Za odgovor na vprašanje, ali je upravljanje porabe EU za pisarniške prostore učinkovito, je treba preučiti, ali institucije EU, ki imajo največ pisarniških prostorov (Parlament, Svet, Komisija, Sodišče Evropske unije in ECB):

- (a) pripravljajo nepremičninske strategije in sodelujejo, da bi prihranile stroške;
- (b) učinkovito pridobivajo pisarniške prostore;
- (c) ustrezno spremljajo svoj portfelj pisarniških prostorov in poročajo o njem.

III Na splošno je bilo ugotovljeno, da institucije učinkovito upravljajo svojo porabo za pisarniške prostore, vendar nepremičninske strategije niso vedno uradno potrjene, s tem povezano načrtovanje pa ni optimalno. Mehanizmi za financiranje velikih gradbenih projektov, ki jih je Sodišče analiziralo, so bili pogosto kompleksni in so v nekaterih primerih vplivali na proračunsko preglednost. Pri večini teh projektov je prišlo do zamud, v nekaterih primerih pa tudi do znatnih dodatnih stroškov. Spremljanje portfelja nepremičnin večine institucij in poročanje o njem nista ustrezna.

IV Institucije sodelujejo in uporabljajo podobna načela odločanja, vendar svoja glavna načela in cilje za upravljanje nepremičnin določajo v različnih dokumentih. Nekateri so zastareli, nekateri pa se izvajajo brez uradne odobritve. Pri načrtovanju zahtev glede nepremičnin ne upoštevajo različnih scenarijev. V času revizije institucije še niso ocenile izvedenih projektov novih načinov dela.

V Države gostiteljice institucijam ponujajo preferencialne pogoje za nakup ali najem pisarn in jih podpirajo pri pomembnih gradbenih projektih. Ugotovljeno je bilo, da so bile odločitve glede pisarniških prostorov dobro utemeljene, vendar so bili mehanizmi za financiranje velikih gradbenih projektov, ki jih je Sodišče analiziralo, pogosto kompleksni, to pa je vplivalo na proračunsko preglednost. Večina teh projektov je zamujala, kar je v nekaterih primerih pomenilo dodatne stroške.

**VI** Večina institucij za namene notranjega upravljanja kazalnikov, povezanih z učinkovito uporabo in stroški zgradb, ne spremlja redno. Čeprav so se institucije, ki imajo svoje stavbe v Bruslju in Luxembourg, dogovorile o uskladitvi glede merjenja površin, podatki niso popolnoma standardizirani, zato jih je težko primerjati. Poročanje proračunskim organom o zgradbah ne omogoča primerjave in analize učinkovitosti.

**VII** Iz analiz Sodišča je razvidno, da je uporaba pisarn med institucijami primerljiva. Sodišče je ugotovilo tudi, da so bile najemnine, ki so jih institucije dosegle s pogajanjem, na splošno nižje od tržnih ravni. Nadaljnje analize najema zgradb kažejo, da se letne najemnine na osebo med zgradbami zelo razlikujejo. Stroški gradnje in nakupa so odvisni od vrste zgradbe.

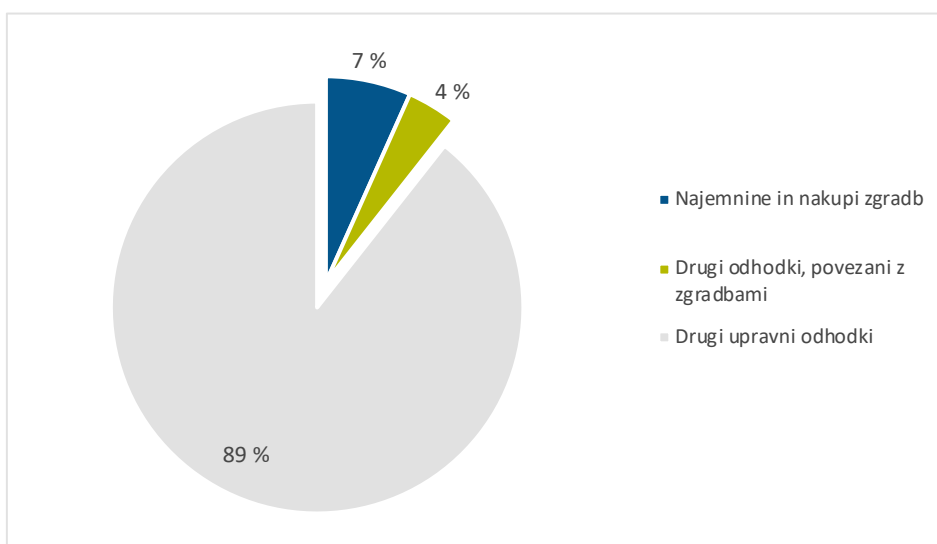
**VIII** Na podlagi opažanj v tem poročilu Sodišče priporoča institucijam, naj:

- (a) posodobijo in uradno potrdijo svoje nepremičninske strategije ter redno posodablajo dokumente za načrtovanje;
- (b) ocenijo projekte novih načinov dela;
- (c) izboljšajo proračunsko preglednost uporabe mehanizmov za financiranje gradbenih projektov;
- (d) vzpostavijo primerne postopke upravljanja za večje gradbene projekte in projekte prenove ter
- (e) izboljšajo skladnost podatkov in spremljanje portfelja nepremičnin.

## Uvod

**01** Poraba za zgradbe predstavlja približno 11 % (1 milijardo EUR) vseh upravnih odhodkov institucij Evropske unije (EU)<sup>1</sup>, kot je prikazano na **sliki 1**. Ta delež se v zadnjih petih letih ni spreminjal, čeprav se je glede na stanje pred desetimi leti zmanjšal. Približno dve tretjini porabe za zgradbe se nanašata na stroške nakupa in najema zgradb, preostanek pa se porabi zlasti za vzdrževanje, varovanje in energijo. Na **sliki 2** je prikazano, da obstajajo razlike med institucijami. Te razlike so zlasti posledica razlik v njihovih portfeljih nepremičnin.

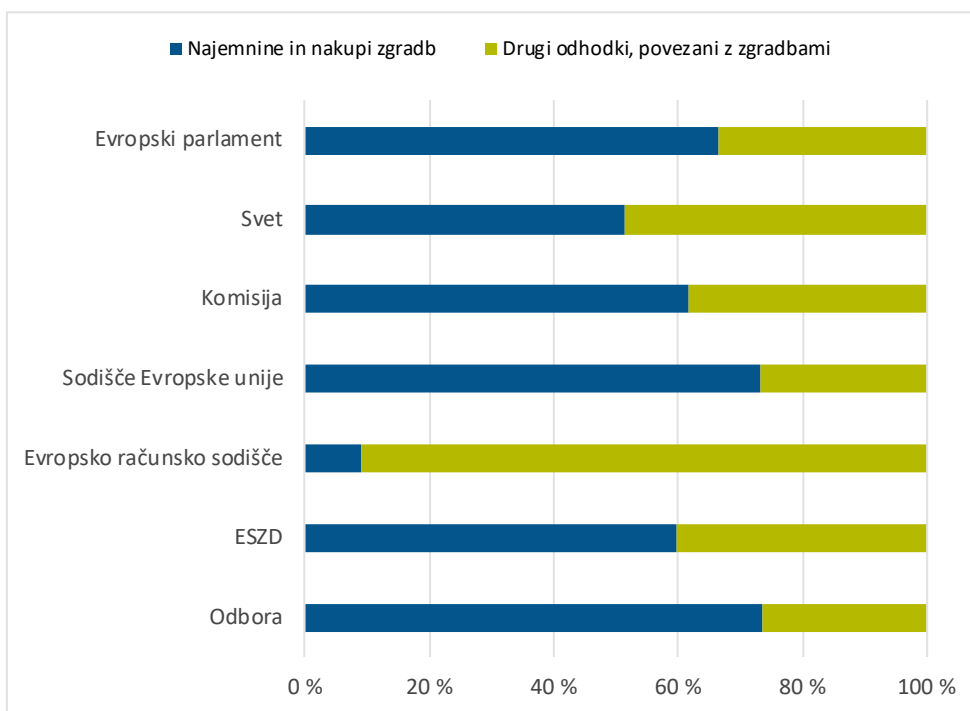
### Slika 1 – Upravni odhodki institucij EU



**Vir:** Evropsko računsko sodišče na podlagi splošnega proračuna EU za proračunsko leto 2018

<sup>1</sup> Parlament, Svet, Komisija, Sodišče Evropske unije, Evropsko računsko sodišče, ESZD, odbora (Odbor regij ter Evropski ekonomsko-socialni odbor).

## Slika 2 – Poraba za zgradbe<sup>2</sup>



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi splošnega proračuna EU za proračunsko leto 2018

**02** Ob koncu leta 2016 so zgoraj navedene institucije skupaj zasedale 2,5 milijona kvadratnih metrov (m<sup>2</sup>) površin zgradb.<sup>3</sup> To je 26 % več kot leta 2004, povečanje pa je mogoče pojasniti z 22-odstotnim povečanjem števila zaposlenih, ki delajo v prostorih teh institucij, v istem obdobju.<sup>4</sup>

**03** Institucije imajo različne potrebe po prostorih. Komisija na primer večino prostorov nameni za pisarne. Druge institucije, kot so Parlament, Svet in Sodišče Evropske unije, pogosteje uporabljajo druge vrste prostorov, kot so sejne sobe, sejne dvorane, sodne dvorane in sprejemni prostori. Pisarniške površine<sup>5</sup> predstavljajo približno 70 % vseh prostorov<sup>6</sup> in so večinoma v Bruslju, Luxembourgju, Strasbourgju in

<sup>2</sup> ECB in EIB v to analizo nista vključeni, saj zaključna računa teh institucij ne vključujeta podrobnih podatkov o proračunskih odhodkih za zgradbe.

<sup>3</sup> Skupna neto nadzemna površina; ECB ni upoštevana.

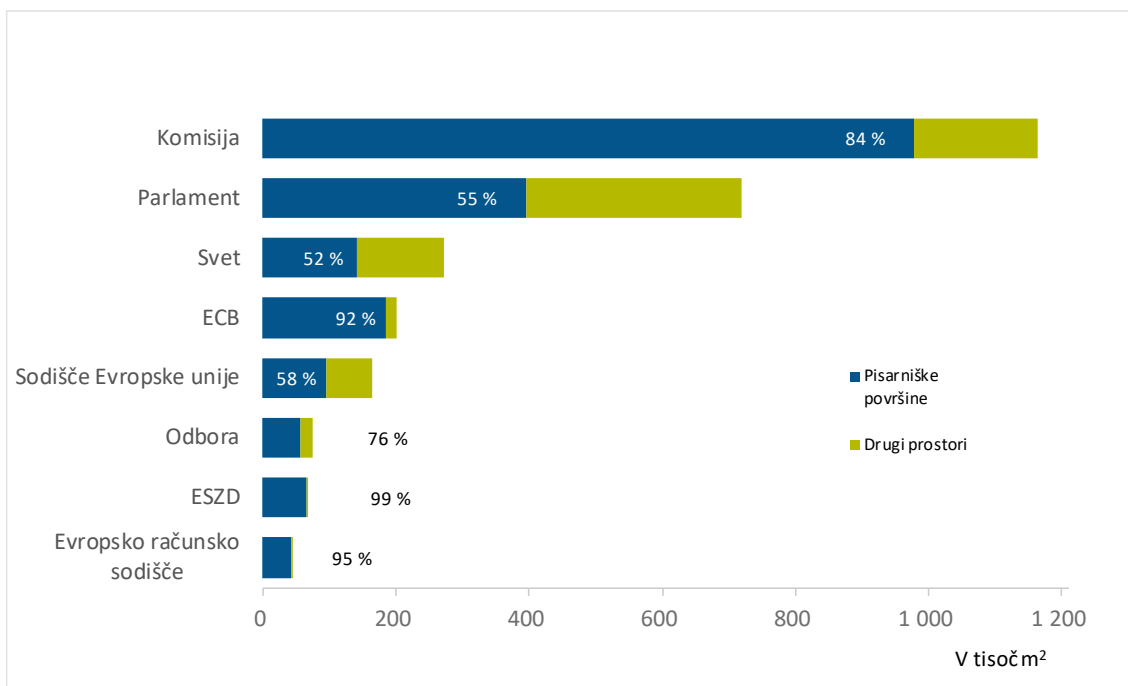
<sup>4</sup> Vir: *Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier*, Odbor za proračunska in finančna vprašanja, junij 2005. Poročilo ne vključuje ECB.

<sup>5</sup> „Pisarniške površine“ vključujejo pisarne in pomožne prostore, kor so hodniki, dvigala, toaletni prostori, restavracije itd.

<sup>6</sup> Skupna neto nadzemna površina.

Frankfurtu. Na **sliki 3** je prikazana skupna neto površina, ki jo zasedajo institucije, in delež pisarniških površin.

### Slika 3 – Pisarniške površine kot delež skupne zasedene nadzemne površine



**Vir:** Evropsko računsko sodišče na podlagi letnih poročil o zgradbah in podatkov, ki jih predložijo institucije

**04** Sedeži institucij so odvisni od političnih odločitev. Zadnji politični dogovor o lokaciji sedežev institucij je bil sklenjen leta 1992 na zasedanju Evropskega sveta v Edinburgu.

# Obseg revizije in revizijski pristop

## Obseg revizije

**05** Za odgovor na vprašanje, ali je upravljanje porabe EU za pisarne učinkovito, je treba preučiti, ali institucije EU:

- pripravljajo nepremičninske strategije in sodelujejo, da bi prihranile stroške;
- učinkovito pridobivajo pisarniške prostore;
- ustrezno spremljajo svoj portfelj pisarniških prostorov in poročajo o njem.

**06** Revizija je bila osredotočena na pet institucij z največ pisarniški prostori (Parlament, Svet, Komisija, Sodišče Evropske unije in ECB), pri čemer je zajela njihove pisarniške prostore v Bruslju, Luxembourggu in Frankfurtu.<sup>7</sup> Če je bilo mogoče, so se pri reviziji podatki in postopki upravljanja teh institucij primerjali s podatki in postopki upravljanja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora, Odbora regij, Evropske službe za zunanje delovanje (ESZD), Evropskega računskega sodišča (ECA) in Evropske investicijske banke (EIB).

**07** Zgradbe, ki se ne uporabljajo za pisarniške prostore (npr. konferenčni centri, tehnični objekti itd.), ali zgradbe z manj kot 20 % pisarn niso bile analizirane. Revizija je bila osredotočena zlasti na stroške pridobivanja pisarniških prostorov. Pri tem ni zajela vzdrževanja, čiščenja, varovanja ali drugih operativnih stroškov, povezanih z zgradbami.

## Revizijski pristop

**08** Sodišče je revizijo izvajalo od septembra 2017 do junija 2018, opažanja pa so temeljila na naslednjih virih dokazov:

- nepremičninskih strategijah institucij in poročilih proračunskim organom;
- vprašalnikih in obiskih institucij;

---

<sup>7</sup> Popoln seznam in zemljevid zgradb, ki jih zasedajo institucije EU, se nahaja na spletišču Komisije: uradni imenik Evropske unije (<http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=10>).

- vprašalnikih in obiskih drugih mednarodnih organizacij;
- notranjem revizijskem delu, če je bilo ustrezno;
- tehničnih poročilih/poročilih o merjenju v zvezi z zgradbami;
- računovodskih, finančnih in pogodbenih informacijah o zgradbah;
- obiskih medinstitucionalnih organov in organov držav gostiteljic.

# Opažanja

## Institucije uporabljajo skupna načela in veliko sodelujejo

**09** Sodišče je preučilo, ali so institucije EU določile strategijo, ki vključuje načela in cilje za njihovo upravljanje nepremičnin. Preučilo je, ali so te strategije dopolnjene s kratkoročnimi do srednjeročnimi načrti, ki temeljijo na rednem ocenjevanju potreb. Pregledalo je, ali strateški dokumenti in/ali dokumenti za načrtovanje vključujejo načrtovanje scenarijev. Analiziralo je tudi, kako institucije na isti lokaciji sodelujejo, da bi izkoristile priložnosti za prihranke (na primer z združitvijo strokovnega znanja ali kupne moči). Poleg tega je preučilo, kako so institucije izvajale pristop novih načinov dela.

## Institucije so določile nepremičninske strategije, vendar so nekatere zastarele in ne vključujejo načrtovanja scenarijev

**10** Institucije svoja načela in cilje glede upravljanja nepremičnih določajo v različnih dokumentih. Nekateri so zastareli, nekateri pa se izvajajo brez uradne odobritve (glej [sliko 4](#)).

## Slika 4 – Nepremičninske strategije

Institucija EU	Nepremičninske strategije
Parlament	Sklep Predsedstva z dne 24. marca 2010 (2010–2014). <sup>8</sup> Osnutek srednjeročne nepremičninske strategije (2015–2019). Ta dokument ni bil nikoli uradno sprejet. Nepremičninska strategija po letu 2019, ki jo je predsedstvo sprejelo 16. aprila 2018.
Svet	Dokument, predstavljen na javni obravnavi 18. novembra 2013. <sup>9</sup>
Komisija	Sporočilo o politiki namestitve služb Komisije v Bruslju in Luxembourg. <sup>10</sup> Nazadnje posodobljeno leta 2007.
Sodišče Evropske unije	Priloga k letnemu poročilu o upravljanju za leto 2017. <sup>11</sup>
ECB	Nepremičninska strategija odobrena julija 2017.

Vir: Evropsko računsko sodišče

**11** Komisija je glavna načela svoje nepremičninske strategije opisala v sporočilu iz leta 2007. Čeprav naj bi se nekateri vidiki nepremičninske strategije nadalje pojasnili s študijami (vpliv metodologije za izvedbo javnih razpisov na področju nepremičnin, pravilno ravnovesje med nakupom in najemom, vpliv novih načinov dela na kakovost življenja na delovnem mestu ter možni prihranki), študije niso bile izvedene. Poleg tega so se nekateri pomembni vidiki, vključeni v sporočilo iz leta 2007, sčasoma spremenili. Na primer odloženo plačilo in zakupne pogodbe niso več prednostni načini financiranja nakupa zgradb, Komisija pa je v svoje večletno načrtovanje pred nedavnim vključila izvajalske agencije. Čeprav Komisija meni, da so glavna načela in smernice iz sporočila še vedno veljavni, ni posodobila nepremičninske strategije ali je združila v enoten revidiran dokument z nedavnimi spremembami.

<sup>8</sup> Sklep predsedstva z dne 24. marca 2010: *Property needs and medium-term building policy of the European Parliament*.

<sup>9</sup> Javna obravnava Odbora Evropskega parlamenta za proračunski nadzor: *The cost-efficiency of the EU Buildings policy* z dne 18. novembra 2013.

<sup>10</sup> COM(2007) 501 final z dne 5. septembra 2007: Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o politiki namestitve služb Komisije v Bruslju in Luxembourg.

<sup>11</sup> Poročilo o upravljanju za leto 2017, Priloga 5 – Poročilo proračunskemu organu: *Updated Plan of Investment in Buildings 2017–2022*.

**12** Srednjeročno orodje za načrtovanje Urada za infrastrukturo in logistiko Komisije v Bruslju (OIB) in Luxembourggu (OIL), tj. večletni okvir politike, temelji na nepremičninski strategiji Komisije. Večletni okvir politike določa glavne prednostne naloge in projekte urada za naslednjih deset let ter vključuje pregled, ki zajema letne posodobitve potreb Komisije glede pisarn. Temelji na spremembah števila zaposlenih in razpoložljivih pisarnah, upošteva pa tudi potek in podaljšanje zakupa ter prenovitvena dela. Sodišče meni, da je večletni okvir politike koristno orodje, zelo primerno za institucije z večjimi portfelji nepremičnin.

**13** Sodišče ni našlo dokazov, da so institucije pri načrtovanju svojih zahtev glede nepremičnin, povezanih na primer s proračunskimi omejitvami, spremenjenim številom zaposlenih ali posledicami političnih odločitev, kot je širitev ali spremenjena vloga in mandat institucije, upoštevale različne scenarije.

### **Institucije uporabljajo skupna načela odločanja**

**14** Institucije, ki delujejo na isti lokaciji, nimajo enotne skupne nepremičninske strategije, vendar uporabljajo podobna načela odločanja.<sup>12</sup>

### **Uskladitev z mandatom in organizacijo**

**15** Institucije svoje nepremičninske strategije usklajujejo s svojim mandatom in organizacijo. Strategije upoštevajo njihove potrebe po posebnih prostorih, kot so velike konferenčne dvorane, sodne dvorane ali sejne dvorane. Institucije v nekaterih primerih zaradi spremembe mandata pregledajo svoje nepremičninske strategije. ECB je na primer sprva nameravala vse zaposlene namestiti v eno zgradbo, vendar je morala pristop zaradi nepredvidenih okoliščin spremeniti (glej **okvir 1** spodaj).

---

<sup>12</sup> Nekatera načela se uporabljajo, čeprav niso določena v dokumentih, ki opisujejo nepremičninsko strategijo institucij.

## Okvir 1

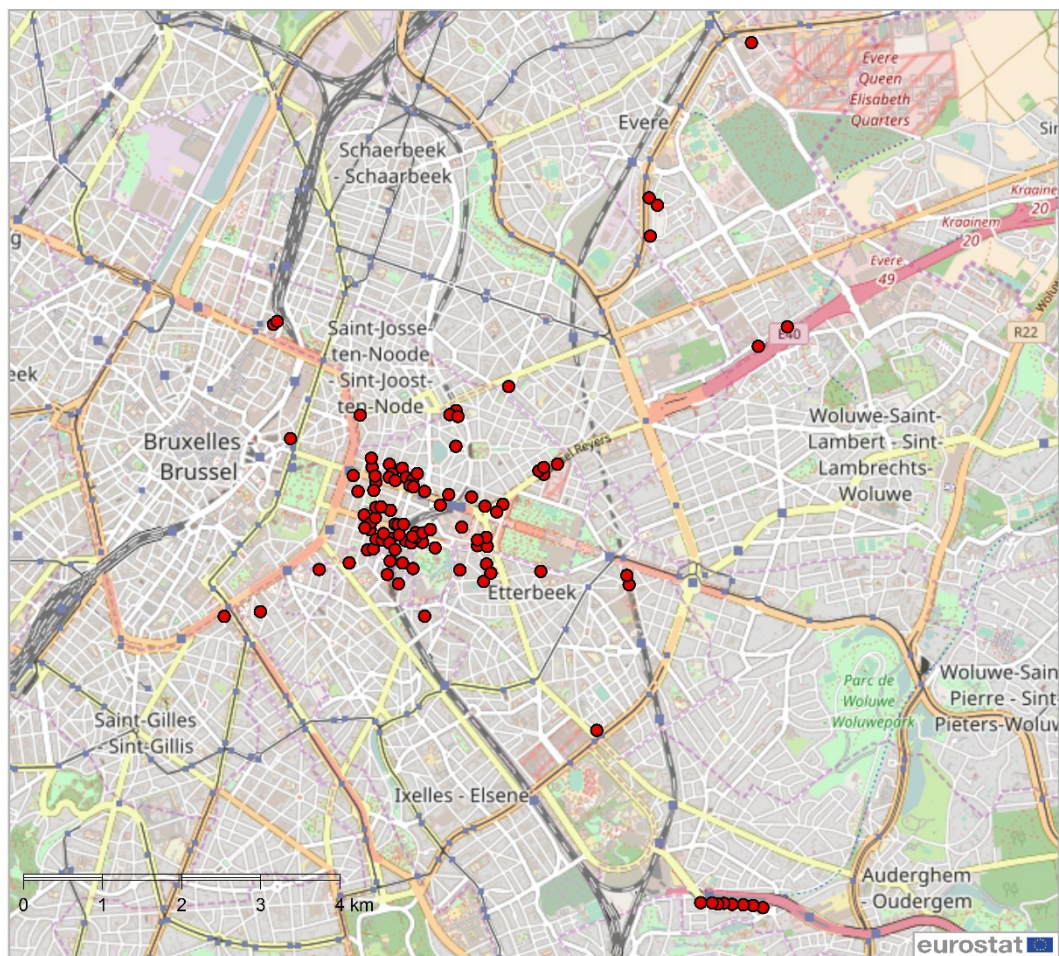
### Prilagoditev nepremičninskega pristopa ECB novemu mandatu

Države članice so se leta 2012 odločile za razširitev mandata ECB, da bo vključeval naloge enotnega mehanizma nadzora (EMN). Čeprav je gradnja glavne zgradbe že potekala, je morala ECB poiskati pisarne za približno 1 000 dodatnih zaposlenih, da bi izpolnila zahteve EMN. ECB je v smernicah za dodelitev prostorov zmanjšala površino pisarn, tako da je povečala delež skupnih in skupinskih pisarn ter z 10 % na 5 % zmanjšala cilj rezerve za prožnost (presežni prostori, ki se izkoristijo ob selitvah, na primer pri prenovi). Kljub temu je institucija morala opustiti svoj načrt za koncentracijo zaposlenih v eni zgradbi ter najeti dve dodatni zgradbi v Frankfurtu.

## Koncentracija

**16** Institucije si prizadevajo za koncentracijo v manjšem številu večjih stavb na eni ali več lokacijah, po možnosti blizu drugih institucij. Ta prednostna izbira je utemeljena z ekonomijo obsega, varnostnimi razlogi, boljšimi delovnimi pogoji, večjo produktivnostjo (manj časa se na primer porabi za poti med zgradbami) in javno podobo. Z uporabo tega načela se avtomatično zmanjša število zgradb, primernih za nakup ali najem. Na slikah 5 in 6 spodaj je prikazana geografska porazdelitev zgradb institucij na glavnih lokacijah v Bruslju in Luxembourg.

Slika 5 – Lokacija institucij, agencij in organov EU v Bruslju<sup>13</sup>



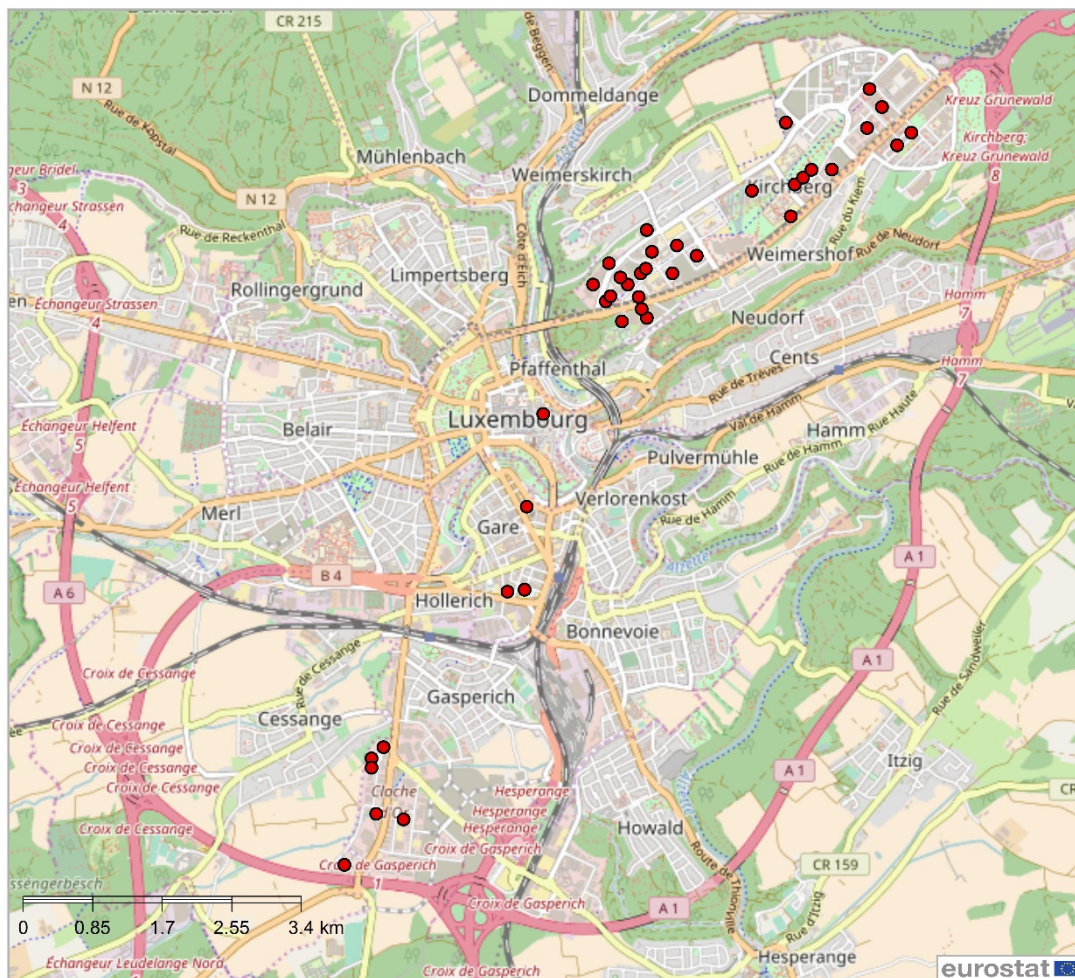
Administrative boundaries: © OpenStreetMapContributors

Cartography: Eurostat — GISCO, 06/2018

**Vir:** Urad za publikacije Evropske unije

<sup>13</sup> Skladišče Komisije, ki se nahaja na naslovu Chaussée de Vilvorde, 140-142, Neder-Over-Heembeek (Bruselj), ni prikazano na zemljevidu.

## Slika 6 – Lokacija institucij, agencij in organov EU v Luxembourggu



Administrative boundaries: © OpenStreetMapContributors

Cartography: Eurostat — GISCO, 06/2018

**Vir:** Urad za publikacije Evropske unije

**17** Racionalizacija portfelja nepremičnin s koncentracijo v manjšem številu večjih zgradb je na primer eno od glavnih načel nepremičninske strategije Komisije. Leta 2007 sta bili dve tretjini zgradb Komisije v Bruslju manjši od 15 000 m<sup>2</sup>, le osem od 61 (13 %) zgradb pa je bilo večjih od 20 000 m<sup>2</sup>. Deset let pozneje je 22 od 52 zgradb, vključenih v analizo Sodišča (42 %), večjih od 20 000 m<sup>2</sup>. Čeprav podatki niso povsem primerljivi, ker so bile v analizo Sodišča vključene zgradbe, ki se uporabljajo zlasti za pisarne, je iz njih razvidno, da je Komisija izvajala načelo manjšega števila večjih zgradb.

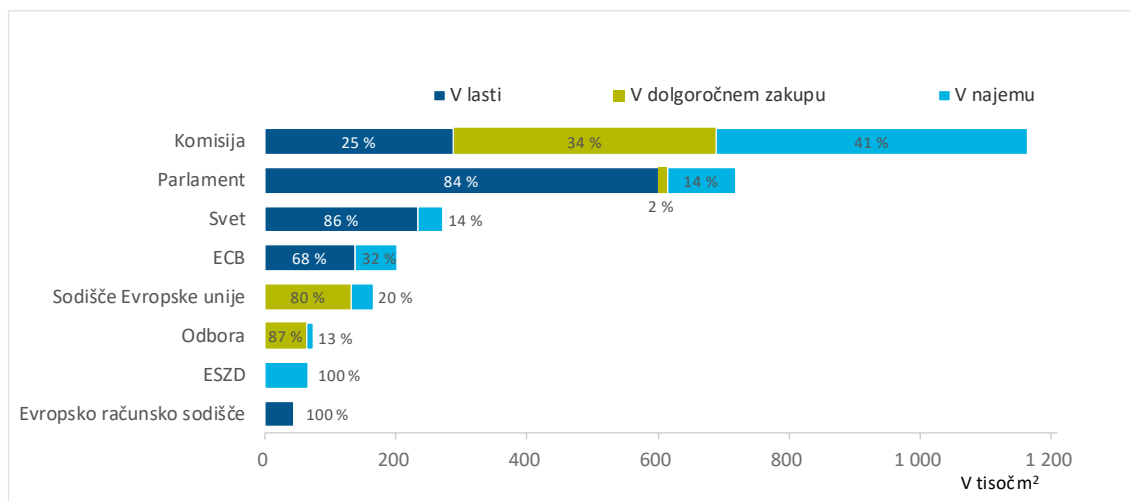
### Dajanje prednosti lastništvu v primerjavi z najemom

**18** Vse preučene institucije lastništvu dajejo prednost pred najemom. Na [sliki 7](#) spodaj je prikazana primerjava skupnih lastniških površin (pisarne in drugi prostori) in

skupnih najetih površin.<sup>14</sup> Čeprav najem pomeni prožno upravljanje stavb, lastništvo institucijam ponuja številne prednosti:

- manjše dolgoročne stroške (dodana vrednost v primeru sanacije, povračilo vrednosti zgradbe v primeru prodaje);
- preferencialne pogoje, ki jih ponuja država gostiteljica, kot je možnost nakupa ali brezplačne uporabe zemljišča;
- nespremenljive stroške (zaščita pred povečanjem najemnine) in boljše srednjeročno proračunsko načrtovanje;
- prosto uporabo in izboljšanje nepremičnin brez omejitev najemodajalca.

### Slika 7 – Površine zgradb v najemu in lasti (najem ali dolgoročni zakup)



**Vir:** Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov iz letnih poročil o zgradbah, in podatkov, ki jih predložijo institucije

**19** Institucije, vključene v analizo Sodišča, imajo skupaj v lasti<sup>15</sup> približno 70 % površin, ki jih zasedajo, v primerjavi s 60 % leta 2004<sup>16</sup>. Razmerje se bo povečalo v bližnji prihodnosti, ko se bodo zaključili pomembni nepremičninski projekti, kot so

<sup>14</sup> Na podlagi skupne neto nadzemne površine.

<sup>15</sup> Institucije obravnavajo dolgoročne zakupe z možnostjo odkupa (emfitevza) kot lastništva, čeprav možnosti odkupa v večini primerov še niso izkoristile.

<sup>16</sup> Vir: *Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier*, Odbor za proračunska in finančna vprašanja, junij 2005, in podatki, ki jih je predložila ECB.

razširitev zgradbe Parlamenta KAD, tretji pisarniški stolp Sodišča Evropske unije in kompleks Komisije JMO II.

## Obsežno medinstitucionalno sodelovanje

**20** Institucije razpravljajo o strateških nepremičninskih vprašanjih v okviru številnih medinstitucionalnih delovnih skupin.<sup>17</sup> Institucije se na teh sestankih med sabo obveščajo o prihodnjih nepremičninskih projektih, da ne bi konkurirale na istem trgu. Izmenjujejo si tudi informacije o prostoru, ki je na voljo v njihovih zgradbah. To institucijam omogoča, da si delijo ali podnajemajo nepremičnine<sup>18</sup> oziroma prevzamejo namestitve, ki je druga institucija ne potrebuje več.<sup>19</sup> Razpravljajo tudi o drugih z zgradbami povezanih zadevah, kot so okoljska in energetska vprašanja.

**21** Eden od glavnih dosežkov teh delovnih skupin je tesno sodelovanje institucij pri javnih naročilih. Institucije določijo medinstitucionalne postopke javnega naročanja za nakup na primer selitvenih storitev, pohištva, pisarniške opreme in potrebščin, zavarovanja in strokovnih storitev na področju nepremičnin. Ti nakupi povečajo vpliv institucij na ponudnike storitev in dobavitelje ter vodijo do ekonomije obsega. Vendar se hkrati povečajo tudi merila za upravičenost za ponudnike, kar lahko MSP odvrne od oddaje ponudb.

**22** Institucije avtonomno upravljajo svoje portfelje nepremičnin in ne kažejo velikega zanimanja za ustanovitev medinstitucionalne nepremičninske agencije. Menijo, da lahko specializirane skupine za upravljanje zgradb blizu nosilcev odločanja v posamezni instituciji bolje izpolnijo njihove posebne potrebe.

---

<sup>17</sup> Medinstitucionalna delovna skupina za infrastrukturo, logistiko in notranje storitve v Bruslju ter *Groupe Interinstitutionnel de Coordination Immobilière à Luxembourg* v Luxembourg.

<sup>18</sup> Na primer medinstitucionalno skladišče na obrobju Bruslja, ki si ga delita Komisija in Svet.

<sup>19</sup> Ko je na primer Komisija zapustila zgradbo SDME v Bruslju, se je lahko Parlament s pogajanjem dogovoril za boljšo ceno za zgradbo, ki je izpolnjevala njegove preostale potrebe. ESZD se zdaj pogaja o zgradbah SCAN, ki jih je Komisija prav tako zapustila. Parlament je od Sodišča Evropske unije prevzel zakup za stavbo GEOS v Luxembourg, zakup za prejšnjo stavbo (President) pa prenesel na EIB. Sodišče Evropske unije je presežek prostorov začasno oddalo EIB, Evropskemu računskemu sodišču in Prevajalskemu centru za organe Evropske unije.

## Institucije se v določeni meri odločajo za nove načine dela, vendar še niso ocenile stroškov in koristi izvedenih projektov novih načinov dela

**23** Pristop novih načinov dela si prizadeva za preoblikovanje pisarniškega okolja z uvedbo skupnih delovnih prostorov skupaj s prilagodljivejšo delovno kulturo.<sup>20</sup> Novi načini dela ne pomenijo vedno manj pisarn, ampak preoblikovanje pisarniškega okolja in delovne kulture ob sodelovanju uprave in zaposlenih.

**24** Institucije EU so nove načine dela uvedle s številnimi pobudami in dejavnostmi. Institucije so na primer uvedle občasno ali struktarno delo na daljavo.<sup>21</sup> V Svetu in odborih je uvedba struktarnega dela na daljavo s skupnimi pisarnami za delavce, ki opravljajo struktarno delo na daljavo, privedla do bolj zgoščene uporabe pisarn.

**25** Komisija je uvedla pregrajene in skupne prostore v treh zgradbah<sup>22</sup> v Bruslju, da bi optimizirala uporabo razpoložljivih površin. Komisija meni, da se je zato zasedenost v teh stavbah v povprečju povečala za 46 %. Rezultati raziskave zadovoljstva zaposlenih, ki delajo v skupnem okolju v teh treh zgradbah, v času revizije še niso bili na voljo. Komisija v Luxembourggu uporablja skupne delovne prostore za približno 200 zaposlenih v dveh zgradbah.<sup>23</sup>

**26** Parlament je naročil študije izvedljivosti, da bi v dveh projektih novogradenj ustvaril skupne prostore.<sup>24</sup> Čeprav je bil projekt v prvotni obliki nato opuščen, Parlament v teh dveh zgradbah na podlagi dialoga z zadevnimi službami izvaja nekatere njegove elemente.

**27** Novi načini dela vključujejo dodatne naložbene stroške in se običajno uporabljajo v okviru prenov ali projektov novogradenj. Institucije še niso v celoti ocenile

---

<sup>20</sup> V skladu z novimi načini dela je treba razviti specifična orodja na treh glavnih področjih: človeški viri/kultura organizacije (vključno s pristopom na podlagi dejavnosti, politiko dela na daljavo in ocenjevanjem zaposlenih), informacijsko-komunikacijske tehnologije (zanesljiva infrastruktura IT brez papirja) in delovni prostor (tihi prostori, skupni prostori, razporeditev pisarn itd.).

<sup>21</sup> Priložnost za izmenjavo rednih obdobij dela na daljavo in dela v pisarni, kadar je to mogoče.

<sup>22</sup> MO15, MERO in CSM1.

<sup>23</sup> Drosbach in Euroforum.

<sup>24</sup> Martens in KAD.

ekonomskih in drugih koristi skupnih delovnih prostorov, ki so bili uvedeni, na primer večje produktivnosti.

### **Odločitve glede pisarniških prostorov so dobro utemeljene, mehanizmi za financiranje gradbenih projektov pa so pogosto kompleksni in zato vplivajo na proračunsko preglednost**

**28** Sodišče je preučilo, kako institucije pristopajo k državam gostiteljicam, da bi pri izbiri svojih zgradb pridobile najboljše pogoje.

**29** Analiziralo je, ali so odločitve v zvezi s projekti novogradenj temeljile na merilih dobrega finančnega poslovanja.

**30** Preučilo je tudi, ali mehanizmi financiranja, ki jih izberejo institucije, upoštevajo možnosti, ki so na voljo na podlagi finančne uredbe, ter ali so pregledni in spodbujajo odgovornost.

### **Države gostiteljice institucijam na splošno zagotavljajo podporo in preferencialne pogoje**

**31** Večina zgradb v portfeljih institucij je v Bruslju in Luxembourg, ECB pa se nahaja v Frankfurtu. Države gostiteljice so v skladu s Pogodbami EU<sup>25</sup> institucije izvzete iz neposrednih davkov na prihodke, nepremičnine in druga sredstva ter iz posrednih davkov<sup>26</sup>. Nekatere države gostiteljice institucijam ponujajo tudi druge ugodnosti, ki so odvisne od možnosti in izida pogajanj.

**32** Naslednja primera sta nedavna primera preferencialnih pogojev, ki so jih zagotovili belgijski organi. Belgijski organi so za zgradbo Evropa Svetu ponudili zemljišče in obstoječo zgradbo za simboličen 1 EUR ter brezplačno vodili projekt gradnje. Komisija je za stavbno zemljišče na ulici Rue de la Loi dobila pravico do skoraj dvakratne gradbene zmogljivosti. Komisija ocenjuje, da bi z gradnjo do maksimalne zmogljivosti na tem mestu prihranila do 130 milijonov EUR v primerjavi z naložbo za zemljišče drugod na tem območju.

---

<sup>25</sup> Člen 3 Protokola (št. 7) o privilegijih in imunitetah Evropske unije (PDEU).

<sup>26</sup> Oprostitev davka z odpustom ali vračilom.

**33** Tudi v Luxembourggu so institucije deležne preferencialnih pogojev in državne podpore pri gradbenih projektih. Luksemburški organi so na primer Parlamentu in Sodišču Evropske unije ponudili zemljišče za njune nepremičninske komplekse za simboličen 1 EUR<sup>27</sup>, obe instituciji pa sta nekatere od zgradb za preferenčni znesek najeli od države. Raven vključenosti pristojnega nacionalnega organa v gradbene projekte institucij se razlikuje. Parlamentu zagotavlja tehnično pomoč pri gradnji novega kompleksa KAD II, za vodenje gradbenih projektov Sodišča Evropske unije pa je prevzel vso odgovornost.

**34** Komisija se je z Luksemburgom dogovorila o zamenjavi glavne zgradbe v Luxembourggu (stavbe Jean-Monnet – JMO). Decembra 2015 sta po odločitvi Komisije, da izprazni zgradbo JMO<sup>28</sup>, dosegla politični dogovor o delitvi stroškov za začasno nadomestno namestitvev. V nadomestni zgradbi (JMO II) bo večina lokalno zaposlenih pri Komisiji, s čimer ne bo več potrebe po večini najetih zgradb.

**35** ECB je leta 1998 z vlado Zvezne republike Nemčije podpisala sporazum o določitvi ustreznih vlog in odgovornosti. Nacionalni organi ECB niso ponudili preferencialnih pogojev za njene gradbene projekte. ECB je zemljišče<sup>29</sup> za gradnjo sedeža kupila od mesta Frankfurt pod standardnimi tržnimi pogoji. Vendar pa se je mesto Frankfurt v okviru nakupa zavezalo, da bo prispevalo h kritju stroškov, nastalih na primer zaradi onesnaženja tal, ki je posledica prejšnje uporabe zemljišča.

## **Na splošno so bile odločitve o pridobivanju pisarniških prostorov preudarne**

**36** Sodišče je analiziralo dvanajst od nedavno kupljenih in najetih pisarniških stavb in gradbenih projektov v teku Parlamenta<sup>30</sup> in Komisije<sup>31</sup>, tj. institucij z največjima portfeljema nepremičnin, da je ocenilo, ali so odločitve temeljile na:

- oceni večletnih potreb po namestitvah;

---

<sup>27</sup> Država ima predkupno pravico za zgradbe.

<sup>28</sup> Na podlagi tehničnih študij iz leta 2013, v katerih je bilo ugotovljeno večje tveganje v zvezi s prisotnostjo azbesta v zgradbi od predvidenega.

<sup>29</sup> Lokacija Grossmarkthalle, nekdanje dvorane veleprodajne tržnice, zgrajene leta 1928, ki je zgodovinska stavba pod spomeniškim varstvom.

<sup>30</sup> KAD II, Martens in SQM.

<sup>31</sup> MERO, MO15, PLB3, L15, ORBN, ARIA, LACC, JMO II in Drosbach D.

- upoštevanju proračunskih omejitev;
- skladnosti s tehničnimi specifikacijami;
- pregledu trga;
- analizi stroškov in koristi;
- upoštevanju stroškov, povezanih s celotnim življenjskim ciklom zgradb, kar zadeva začetno obnovo, vzdrževanje, tekoče stroške in prenovo;
- primerjavi možnosti financiranja.

### 37 Sodišče je ugotovilo nekaj izjem<sup>32</sup>:

- (a) v skladu s pravili uporabe finančne uredbe<sup>33</sup> se lahko pogodbe o nepremičninah<sup>34</sup> sklenejo s postopkom pogajanj po pregledu lokalnega trga. Komisija načeloma uporablja tako imenovano Kallasovo metodologijo, ki vključuje predhodno objavo obvestila o pregledu zgradbe. Vendar ta metodologija v dveh primerih, vključenih v vzorec, ni bila uporabljena: za zgradbo ORBAN v Bruslju in krilo D zgradbe Drosbach v Luxembourg. Odstopanje je bilo v obeh primerih utemeljeno s tem, da je Komisija že zasedala sosednji zgradbi.<sup>35</sup> Komisija namerava to metodologijo revidirati;
- (b) Komisija v svoje obvestilo proračunskemu organu<sup>36</sup> vključi analizo stroškov in koristi za nove projekte. Sodišče v projektni dokumentaciji za stavbo JMO II ni našlo dokazov o taki analizi. Projekt bo predhodno financirala država Luksemburg, Komisija pa ima možnost zgradbo kupiti, ko bo zgrajena. Nič ne kaže, da je Komisija analizirala katero koli drugo možnost financiranja.

---

<sup>32</sup> ORBN, JMO II in Drosbach D.

<sup>33</sup> Člen 134(1) pravil uporabe finančne uredbe.

<sup>34</sup> V skladu s členom 121 pravil uporabe finančne uredbe pogodbe o nepremičninah zajemajo nakup, dolgoročni zakup, užitek, zakup, najem ali nakup s pridržanim lastništvom z možnostjo odkupa ali brez nje za zemljišča, že zgrajene zgradbe ali druge nepremičnine.

<sup>35</sup> Dodatna utemeljitev za odstopanje za zgradbo ORBAN je bila potreba po nujni rešitvi pisarniških zahtev, nastala zato, ker se pogajanja za zgradbo, ki je bila izbrana prva, niso mogla končati.

<sup>36</sup> V skladu s členom 179(3) finančne uredbe, ki se je uporabljala do konca leta 2012, in členom 203(5) finančne uredbe, ki se uporablja od januarja 2013.

## Mehanizmi za financiranje velikih gradbenih projektov so pogosto kompleksni in so zato vplivali na proračunsko preglednost

**38** Od leta 2013 je možno nakup ali gradnjo zgradbe na podlagi finančne uredbe<sup>37</sup> financirati s komercialnim posojilom. Večina gradbenih projektov, ki so v teku ali so bili nedavno končani, se je začela pred tem datumom. Institucije so za financiranje teh projektov (glej projekte, preučene v odstavkih 43 do 50) pogosto uporabile zapletene načine financiranja, ki so vključevali državo ali finančne posrednike (glej primer v **okviru 2**). Zato nimajo neposrednega nadzora nad finančnimi vidiki projektov.

### Okvir 2

#### Zapleteno financiranje gradbenih projektov Sodišča Evropske unije

Od leta 1994 luksemburški nacionalni organi vodijo gradbene projekte Sodišča Evropske unije s pomočjo zasebnega investitorja, ki na finančnih trgih pridobi potrebna sredstva. Ko bodo s plačili najemnine pokriti vsi stroški gradnje, finančni in dodatni stroški, bo Sodišče Evropske unije postalo lastnik zgradbe.

Luksemburški nacionalni organi in zasebni investitor so pravno odgovorni za sprejete odločitve. Vendar na koncu stroške krije Sodišče Evropske unije.

**39** Parlament je bančna posojila za razširitev zgradbe Konrad Adenauer (KAD II) pridobil z zapleteno strukturo financiranja, ki vključuje posredniško podjetje (v lasti komercialne banke), ki je prevzelo financiranje projekta. Podjetje je podpisalo dve pogodbi o financiranju, eno z EIB in eno s komercialno banko, pri čemer je vsaka zagotovila 50 % sredstev za projekt.

**40** Parlament in Sodišče Evropske unije sta gradbene projekte predhodno financirala z neporabljenimi proračunskimi sredstvi iz drugih proračunskih vrstic:

- med letoma 2012 in 2016 je parlament za financiranje projekta KAD II iz različnih proračunskih vrstic prenesel 260 milijonov EUR. Od pridobljene kreditne linije v višini 474 milijonov EUR je porabil 16 milijonov EUR. Parlament je ocenil, da je s tem prihranil stroške obresti v višini do 85 milijonov EUR;
- Sodišče Evropske unije je od leta 2007 na podlagi istega mehanizma izvedlo predplačila za svoje gradbene projekte v višini 89 milijonov EUR. Po mnenju Sodišča Evropske unije se je s tem zaradi ocenjenih prihrankov v zvezi s stroški

<sup>37</sup> Člen 203(8) finančne uredbe. Ta uredba se ne uporablja za ECB.

financiranja v višini več kot 24 milijonov EUR v celotnem obdobju znatno zmanjšal proračunski vpliv plačil za zakup do leta 2026.

**41** Svet je zaradi neporabljenih proračunskih sredstev, ki jih je prenesel iz drugih proračunskih vrstic, belgijskim organom za projekt gradnje zgradbe Europa plačal predujme v višini 294 milijonov EUR. Obresti predujmov, ki jih je plačal Svet, so znašali 10,3 milijona EUR (v neto vrednosti). Poleg tega predujmi, plačani v prvih treh letih, niso ustrezali napredku del, zato je Svet projekt dejansko predhodno financiral (glej **okvir 3** spodaj).

### Okvir 3

#### Predujmi Sveta za gradnjo zgradbe Europa ne ustrezajo napredku projekta

V sporazumu o gradnji zgradbe Europa (prej znane kot Residence Palace) se je Belgija strinjala, da bo projekt predhodno financirala. Vendar je Svet v prvih treh letih projekta (od leta 2008 do leta 2010<sup>38</sup>) Belgiji plačal predujme v višini 82 % celotnega ocenjenega proračuna (235 milijonov EUR), čeprav so nastali stroški predstavljali le okrog 12 % proračuna, gradbena faza projekta pa se še ni začela.<sup>39</sup> Svet je še naprej plačeval predujme v višini približno 10 milijonov EUR na leto do konca projekta.

**42** Čeprav nekatere institucije (Parlament, Svet) redno plačujejo precejšnja predplačila za svoje gradbene projekte, v ustreznih proračunskih vrsticah proračuna EU niso upoštevale zneska predujmov. Ta praksa na splošno vodi do večje stopnje proračunskih prenosov ob koncu leta, kar vpliva na preglednost proračunskega postopka. Zaradi tega pragmatičnega dostopa se lahko proračun za skupne upravne odhodke sčasoma stabilno razvija. Vendar pa se s tem po mnenju Sodišča ne prihrani davkoplavevalski denar, kot navajajo institucije EU.

### Na velike gradbene projekte vplivajo zamude in v nekaterih primerih znatne prekoračitve stroškov

**43** Sodišče je analiziralo, kako Parlament, Svet, Komisija in Sodišče Evropske unije izvajajo štiri velike gradbene projekte.

<sup>38</sup> Podrobna konvencija je bila podpisana marca 2008; do 31. decembra 2010 je bilo plačanih 235 milijonov EUR.

<sup>39</sup> Notranje revizijsko poročilo Acquisition du Résidence Palace z dne 8. junija 2011.

## Projekt Sodišča Evropske unije: v skladu s proračunom in roki

**44** Sodišče Evropske unije je v zadnjih letih v tesnem sodelovanju z luksemburškimi organi izvedlo tri velike gradbene projekte.<sup>40</sup> Nacionalni organi so dela vodili brezplačno. Vodili so javno naročanje, zagotovili pravilno izvajanje študij in del ter prevzeli odgovornost za nadzor kakovosti in pridobitev potrdil, ki jih določa zakon. Ponudili so svoje znanje o trgu, tehnično znanje ter strokovno znanje na področju upravljanja in nadzora gradbenih projektov. Ker Sodišče Evropske unije ni bilo v vlogi investitorja, je bilo za spremljanje projekta potrebnih le nekaj njegovih zaposlenih. Projekti so bili končani v rokih in brez dodatnih stroškov. V času revizije Sodišča je bil projekt gradnje tretjega stolpa (projekt CJ9), ki je bil v teku, skladen z ocenjenim proračunom in roki.

## Projekt Sveta za zgradbo Europa: v skladu s proračunom, vendar zamuja

**45** Svet je leta 2005<sup>41</sup> belgijske organe pooblastil za vodenje prenove bloka A zgradbe Residence Palace. V zgradbi naj bi bile seje Evropskega sveta in Sveta Evropske unije.

**46** Končna cena, dosežena s pogajanjem<sup>42</sup>, je le nekoliko preseгла prvotni proračun. Znašala je 246 milijonov EUR v primerjavi s prvotnim proračunom v višini 240 milijonov EUR, pri čemer obe ceni temeljita na vrednostih iz leta 2004. Vendar se je gradnja končala tri leta pozneje. Zamude so bile posledica sprememb zaradi nepredvidenih okoliščin.<sup>43</sup> K zamudam so prispevale številne slabosti vodenja projekta:

---

<sup>40</sup> CJ4 (2001–2008) – prenova zgradbe Palais in 4. razširitev zgradb Sodišča (Anneau, Gallery, stolp A, stolp B); CJ8 (2006–2013) – prenova in nadgradnja zgradb Annex (Erasmus = Annex A, Thomas More = Annex B in Annex C); CJ9 (2013–v teku) gradnja pete razširitve – 3. stolp.

<sup>41</sup> Celotna časovnica projekta je na voljo na spletišču Sveta (<http://www.consilium.europa.eu/en/contact/address/council-buildings/europa-building/timeline-europa-building/>).

<sup>42</sup> V konvenciji je bila predvidena možnost za sporazumno določitev končne cene projekta na podlagi dokazil, ki jih predloži država ter analizira in odobri Svet. To je Svetu omogočalo pogajanje o ceni, ki je nato postala končna ter prosta vseh preteklih, sedanjih in prihodnjih obveznosti.

<sup>43</sup> Do večine teh sprememb je prišlo zaradi nove oblike Evropskega sveta in uvedbe mesta predsednika s posebnimi pristojnostmi v zvezi z zastopanjem Unije v tretjih državah, ki sta posledica Lizbonske pogodbe. Do znatnih zamud je prišlo tudi zaradi pritožbe na Sodišče

- Nacionalni organi niso ustrezno upravljali zahtev za spremembe in niso pravočasno plačevali pogodbenih izvajalcev.
- svetovalna podjetja, ki so jih najeli nacionalni organi, so se srečevala s težavami pri vključevanju kompleksnih zahtev Sveta glede funkcionalnosti in kakovosti v razpisno specifikacijo. To je oviralo projekt v celotni življenjski dobi in povzročilo največ zahtev za spremembe;
- sklenitev sporazuma o končni ceni je bila zapletena, saj tudi šest mesecev po koncu nacionalni organi niso mogli zagotoviti popolnega seznama računov.

**47** Svet je vpliv delno zmanjšal tako, da je povečal svojo projektno skupino ter okrepil postopke vodenja projekta in notranji nadzor.

### **Projekt Parlamenta za zgradbo KAD II: zaradi znatnih zamud so nastali dodatni stroški**

**48** Sprva bi morala biti zgradba KAD II končana leta 2013. Sedanja ocena je naslednja: vzhodno gradbišče – konec leta 2019, zahodno gradbišče – leta 2022. Glavna pojasnila za to zamudo so omejene izkušnje Parlamenta v vlogi investitorja na začetku projekta in neuspešni prvi javni razpis za gradbena dela. Zaradi neuspelega prvega javnega razpisa sta bila finančna struktura in model financiranja vzpostavljena s trimesečno zamudo.

**49** Prvotni ocenjeni proračun v višini 317,5 milijona EUR je bil leta revidiran in je znašal 363 milijonov EUR<sup>44</sup>. Da bi Parlament zagotovil uspešen javni razpis in hkrati upošteval dodeljena proračunska sredstva, je zmanjšal obseg projekta, spremenil tehnične specifikacije in omogočil večjo konkurenco v postopku javnega naročanja, tako da je povečal število lotov. Ker projekt še ni končan, končna cena ni znana. Parlament ne namerava prekoračiti sedanjega proračuna v višini 432 milijonov EUR.<sup>45</sup> Glede na 8-odstotno povečanje indeksa cene za gradbena dela med letoma 2012 in 2017 bi se lahko stroški gradnje še povečali.

---

prve stopnje, ki jo je vložil eden od neuspešnih udeležencev postopka oddaje javnega naročila, ugotovitve precejšnje onesnaženosti tal in strožjih varnostnih zahtev.

<sup>44</sup> V cenah iz leta 2005 za izključno gradbena dela.

<sup>45</sup> V cenah iz leta 2012 za izključno gradbena dela, brez provizij za arhitekta in razvoj projekta ter stroškov morebitne nadgradnje sedanje zgradbe KAD.

**50** Parlament mora zaradi zamude najemati druge stavbe v Luxembourggu za daljše obdobje od prvotno načrtovanega. Ti dodatni stroški najema znašajo 14,4 milijona EUR letno ali 86 milijonov EUR v obdobju šestih let. V računovodskem smislu se ti dodatni stroški najema izravnavajo s poznim začetkom amortizacije naložbe za novo stavbo (17,3 milijona EUR letno). Davkoplačevalci EU kljub temu poleg stroškov za izgradnjo nove stavbe plačujejo tudi dodatne stroške najema.

### **Projekt Komisije za zgradbo JMO II: zamude in dodatni stroški**

**51** Zaradi dolgotrajnih pogajanj z Luksemburgom je prišlo do zamude pri začetku velikega gradbenega projekta Komisije v Luxembourggu, tj. JMO II. Prvi sporazum je bil po 15 letih sklenjen leta 2009.

**52** Po načrtih Komisije in luksemburških organov bi se morala gradnja končati v dveh fazah, pri čemer bi se prva faza končala sredi leta 2016 in druga konec leta 2019. Časovnica za končanje zgradbe je bila pred začetkom gradbenih del večkrat revidirana. V zadnjem znanem časovnem razporedu za projekt JMO II je bil za datum končanja prve faze določen februar 2023, za datum končanja druge faze pa februar 2024.

**53** Pozen začetek izvajanja gradbenega projekta je bil zlasti posledica negotovosti v zvezi z arhitekturnimi razpisi, upravnih vprašanj v postopku javnega naročanja zemeljskih del in dodatnih varnostnih ukrepov, ki jih je bilo treba vključiti v projekt. Še vedno ni jasno, kako se bodo stroški, nastali zaradi teh zamud, delili z luksemburškimi organi. Poleg tega je morala Komisija leta 2015 izprazniti svojo glavno zgradbo v Luxembourggu, zgradbo JMO, kot previdnostni ukrep, da bi preprečila izpostavljenost zaposlenih potencialni nevarnosti, ki je posledica prisotnosti azbesta. Za preselitev zaposlenih je zato najela dodatne prostore v več zgradbah.

**54** Sodišče glede na prvi sporazum in zadnji znani časovni okvir ocenjuje, da bo zaradi zamud pri gradbenem projektu in potrebe po najemu dodatnih pisarniških prostorov zaradi izpraznjenja stavbe JMO Komisiji nastalo za 248 milijonov EUR<sup>46</sup> stroškov najema. Posledica te zamude pa je poznejši začetek plačil za zakup stavbe

---

<sup>46</sup> Ocena temelji na zadnjem znanem časovnem okviru Komisije za izselitev iz najetih zgradb in preselitev zaposlenih v stavbo JMO II.

JMO II. Po ocenah Komisije, da bodo neplačana plačila za zakup v obdobju zamude znašala 176,2 milijona EUR<sup>47</sup>.

## Spremljanje in poročanje sta nezadostna

**55** Sodišče je preučilo, kako institucije EU spremljajo različne vidike svojega portfelja obstoječih nepremičnin (npr. upravljanje prostorov in objektov, pogodbeni pogoji, skladnost s tehničnimi specifikacijami), vključno s kazalniki, ki so povezani z učinkovito uporabo in stroški zgradb. To bi jim zagotovilo pregled portfelja in jim omogočilo opredelitev področij, na katerih so možne izboljšave. Sodišče je preučilo, ali so institucije izboljšale standardizacijo merjenja in kategorizacije površin ter ali je bilo mogoče učinkovitost primerjati na podlagi podatkov, ki so na voljo interno in se sporočajo proračunskim organom.

### Institucije spremljajo različne vidike, vendar ne kazalnikov, povezanih z učinkovito uporabo in stroški zgradb

**56** Institucije za upravljanje in spremljanje portfeljev nepremičnin uporabljajo različne sisteme in orodja IT. Vsak vidik portfelja nepremičnin, kot so upravljanje objektov, dodelitev prostorov, poraba energije ter finančni, pravni in računovodski vidiki, se spremljajo z uporabo sistemov IT ali ročno s preglednicami.

**57** Komisija v Luxembourgju za dosledno upravljanje na področju pravic do dodelitve prostorov, določenih v priložniku o pogojih namestitve, uporablja poročila o dodelitvi prostorov. V Bruslju od leta 2015 razvija lastno celovito programsko opremo za upravljanje nepremičnin, ki bi sčasoma morala postati enotna točka dostopa do vseh informacij, povezanih s portfeljem nepremičnin Komisije. Vendar sistem, ki se zdaj uporablja, ne omogoča generiranja poročil za spremljanje, ali je prostor, dodeljen političnim oddelkom (generalnim direktoratom), skladen s pogoji iz priložnika o pogojih namestitve.

**58** S sistemom Parlamenta za upravljanje pisarniških prostorov in načrtovanje potreb po namestitvi se lahko generirajo različna poročila.<sup>48</sup> Vendar Sodišče ni našlo dokazov, da Parlament ta poročila redno uporablja za spremljanje pisarniških prostorov.

---

<sup>47</sup> Na podlagi domneve Komisije iz leta 2013, ugotovljene v času podpisa okvirne pogodbe z organi Luksemburga.

<sup>48</sup> Poročilo GPI 480 na primer vsebuje pregled površin vseh zgradb po kraju, razčlenjenih po pisarniških prostorih/posebnih prostorih/objektih.

Parlament namerava do leta 2026 razviti sistem, ki bo omogočal elektronsko shranjevanje vseh informacij, povezanih z zgradbami.

**59** Večina institucij ne spremlja redno kazalnikov, da bi ocenila učinkovitost portfelja nepremičnin za namene upravljanja.

**60** Komisija v Bruslju uporablja samo en kazalnik, povezan z učinkovitostjo uporabe pisarniških prostorov v svojem portfelju nepremičnin: dodeljeno neto pisarniško površino na delovno postajo. Po poročanju znaša povprečna površina 14 m<sup>2</sup>, pri čemer je cilj, ki ga je treba do leta 2020 doseči zlasti z uvedbo skupnih prostorov, 12 m<sup>2</sup>. Sodišče v zadevnih letnih poročilih o dejavnosti Parlamenta, Sveta ali Sodišča Evropske unije ni našlo kazalnikov, povezanih z učinkovitostjo pisarniških namestitev, prav tako pa te institucije niso pripravile nobenih drugih poročil o upravljanju, v katerih bi se ocenjevala učinkovitost upravljanja pisarniških prostorov.

**61** Komisija ima kljub temu opredelitve<sup>49</sup> za kazalnike učinkovitosti, kot so neto površina tal/bruto površina tal, uporabna nadzemna površina/neto nadzemna površina tal in pisarniška površina/neto nadzemna površina tal. Sodišče je našlo dokaze, da je učinkovitost površin zgradbe eno od meril, ki se upoštevajo pri ocenjevanju ponudb za projekte novogradenj. Vendar Komisija teh kazalnikov ne spremlja na ravni celotnega portfelja nepremičnin.

**62** ECB za spremljanje portfelja nepremičnin in poročanje o njem uporablja dobro razvit pristop (glej **okvir 4** spodaj).

---

<sup>49</sup> Opredelitve so določene v predpisih za merjenje, ki se uporabljajo za zgradbe Komisije v Bruslju.

## Okvir 4

### Spremljanje portfelja nepremičnin ECB in poročanje o njem

Oddelek, pristojen za upravljanje zgradb, na podlagi sistema upravljanja objektov in prostorov analizira parametre, kot so dodelitev prostorov na direktorat, povprečna pisarniška površina na delovno mesto, povprečni pisarniški prostor na zaposlenega itd. Analizira tudi različne vrste stroškov, povezanih z zgradbami (najemnina, vzdrževanje, energija, storitve čiščenja in drugi operativni stroški). ECB o svojem portfelju nepremičnin poroča v mesečnem poročilu o upravljanju, ki vključuje na primer gibanje razpoložljivih in zasedenih delovnih mest, gibanje rezerv in informacije o delovnih mestih na poslovno področje.

### Razpoložljivi podatki niso standardizirani, zato institucij ni mogoče enostavno primerjati

**63** Leta 2009 so institucije EU<sup>50</sup> sprejele medinstitucionalne predpise za merjenje. V teh predpisih so na podlagi nemških standardov opredeljeni načini merjenja in osnovne vrste zazidalnih območij. Vsaka institucija je ta pravila nadalje razvila v podrobnejše kategorije območij, zato je težko primerjati podatke različnih institucij.<sup>51</sup> Komisija v Bruslju in Luxembourggu uporablja celo različne kategorije območij. Zato težko pripravi poročila na podlagi istih parametrov.

**64** Čeprav tri od petih preučenih institucij<sup>52</sup> za upravljanje prostorov uporabljajo isto platformo IT, jo je vsaka prilagodila svojim potrebam. To negativno vpliva na razpoložljivost primerljivih podatkov.

**65** Institucije vsako leto do 1. junija proračunskim organom predložijo podrobno poročilo o svoji nepremičninski politiki.<sup>53</sup> Ta zahteva je bila leta 2013 uvedena s finančno uredbo. Poročilo mora vključevati odhodke in površino na zgradbo, pa tudi predviden razvoj načrtovanja površine in lokacije v prihodnjih letih. Zaradi te zahteve

<sup>50</sup> ECB uporablja iste standarde, čeprav ni podpisnica tega sporazuma.

<sup>51</sup> Svet na primer manjše sejne sobe vključuje v najnižjo podkategorijo pisarniških prostorov, druge institucije EU (Komisija, Parlament, Sodišče Evropske unije) pa ne.

<sup>52</sup> Svet, Sodišče Evropske unije, Komisija (OIL).

<sup>53</sup> Letno poročilo o nepremičninah v skladu s členom 203(3) finančne uredbe (ne uporablja se za ECB).

so stanje nepremičnin in ukrepi institucij preglednejši za proračunske organe in – pri nekaterih institucijah – za javnost.<sup>54</sup>

**66** Na **sliki 8** spodaj je prikazano, da vsaka institucija v svojem letnem poročilu uporablja različne kategorije površin, zato teh kategorij ni mogoče uporabiti za primerjavo. V finančni uredbi ni določeno, da morajo biti vključene informacije o številu delovnih postaj oziroma zaposlenih, ki imajo prostore v določeni zgradbi. V njej prav tako ni določeno, da je treba vključiti kakršne koli kazalnike učinkovitosti.

### Slika 8 – Letna poročila o nepremičninah – kategorije pisarn

Kategorije površin v letnih poročilih o nepremičninah	Institucije, ki te kategorije uporabljajo v svojih letnih poročilih
Pisarne (nadzemne, podzemne, skupaj) Posebna območja (nadzemna, podzemna, skupaj) Objekti (nadzemni, podzemni, skupaj)	Svet
Nadzemne pisarne Drugi nadzemni prostori	Komisija Sodišče Evropske unije
Skupna bruto površina	Evropski parlament

*Vir:* Evropsko računsko sodišče na podlagi letnih poročil institucij o nepremičninah za leto 2017.

**67** Poleg tega poročilo Komisije ne zagotavlja jasnega pregleda različnih vrst območij v portfelju nepremičnin, saj ne opredeljuje jasnih meril za ločevanje med pisarnami in drugimi prostori. Poleg tega površine, ki jih Komisija uporablja v letnem poročilu o nepremičninah, niso primerljive s površinami, evidentiranimi v orodjih za upravljanje prostorov.

**68** Zadnja prizadevanja za pripravo konsolidiranih informacij o nepremičninah institucij EU so potekala leta 2010. Institucije EU so pripravile poročilo v okviru osnutka proračuna za leto 2011 kot odgovor na zahtevo Parlamenta in Sveta, „naj priskrbijo izčrpane informacije o zadevah v zvezi z zgradbami s predhodnimi predlogi

<sup>54</sup> Letna poročila o nepremičninah Sveta, Komisije in Sodišča Evropske unije so javni dokumenti.

proračuna/ocenami".<sup>55</sup> V tem poročilu<sup>56</sup> so bili predstavljeni podatki o naslednjih razmerjih v portfeljih nepremičnin:

- delež pisarn in drugih prostorov glede na skupni prostor;
- pisarniški prostori/zaposlenega;
- povprečni odhodki/m<sup>2</sup>.

**69** Vrednosti kazalnikov so se med institucijami precej razlikovale. Sodišče ni prejelo dokazov, da so bili predloženi podatki analizirani ali da se je od institucij zahtevalo, da izboljšajo primerljivost kazalnikov oziroma poročila pripravljajo bolj redno.

### **Kazalniki površin so med institucijami primerljivi, stroški pa se precej razlikujejo**

**70** Sodišče je na podlagi razpoložljivih informacij in ob upoštevanju popravkov, kadar so bili potrebni, primerjalo učinkovitost nepremičninskih politik institucij. Za to je izračunalo in analiziralo kazalnike površin in zadnje najemnine, dosežene s pogajanjem, glede na tržne ravni.

**71** Izračunalo je tudi plačane najemnine na osebo na leto in strošek na kvadratni meter za zgradbe, ki so bile nedavno zgrajene ali kupljene.

### **Povprečne površine pisarn so primerljive**

**72** Sodišče je za primerjavo pisarniških prostorov kazalnike površine izračunalo na podlagi podatkov, ki so jih predložile institucije EU (za uporabljeno metodologijo glej **Prilogo I**).

**73** Na **sliki 9** spodaj je prikazano, da je povprečna površina pisarniških prostorov na osebo v večini institucij podobna tehtanemu povprečju za vse institucije, ki znaša 16 m<sup>2</sup>

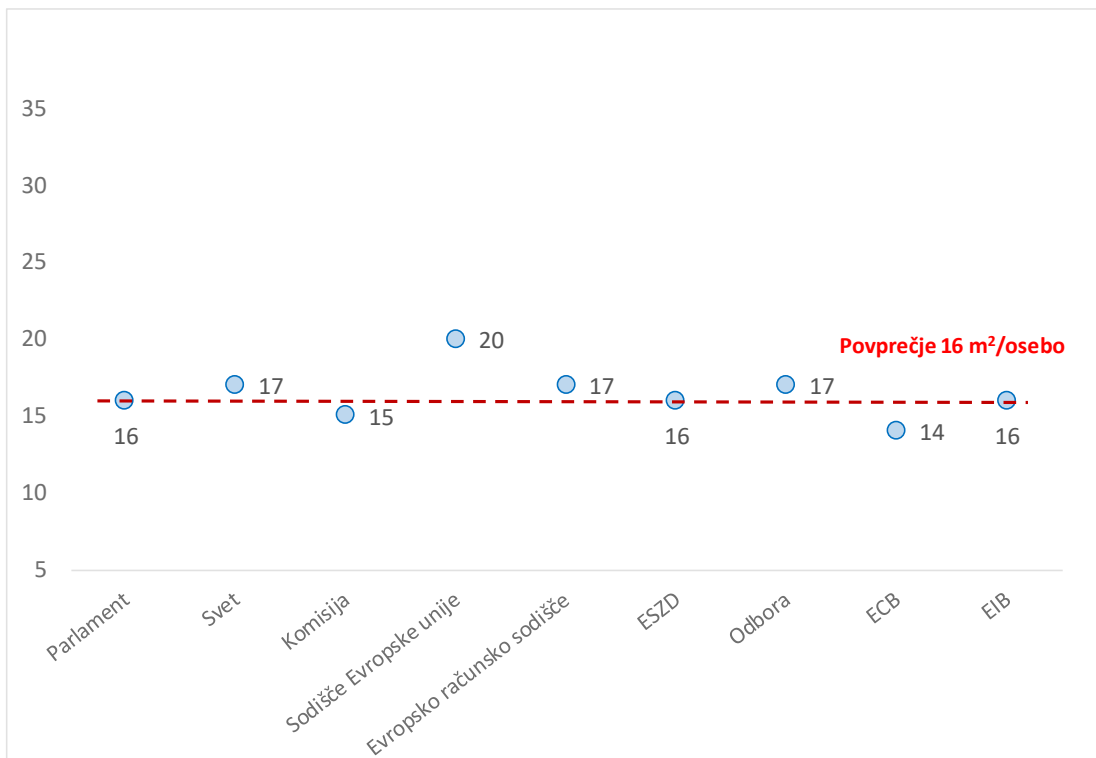
---

<sup>55</sup> Sporočilo za javnost z 2 975. seje Sveta Evropske unije (ekonomske in finančne zadeve (proračun)) v Bruslju 18. novembra 2009, str. 15 ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-09-333\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-333_en.htm)).

<sup>56</sup> „Consolidated information on buildings provided by the European institutions with the Draft Budget 2011“, 20. maj 2010.

na osebo<sup>57</sup>, medtem ko je na **sliki 10** spodaj prikazano, da je površina pisarn na osebo v večini institucij manjša ali podobna povprečju, pri čemer so opredeljena odstopanja.

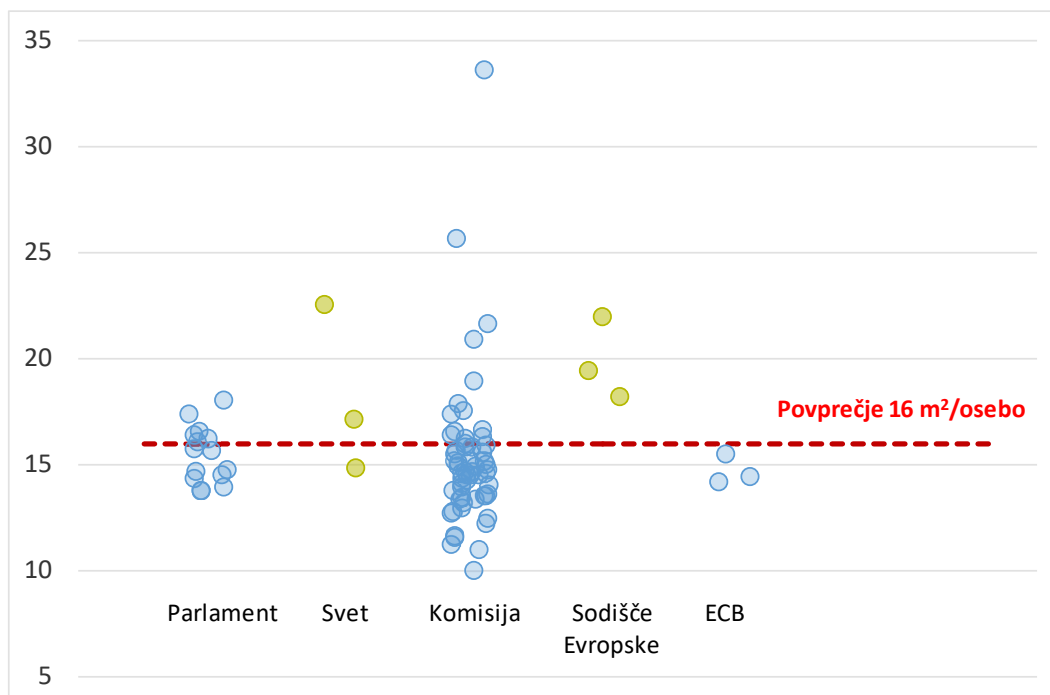
### Slika 9 – Povprečna površina pisarniških prostorov na osebo po institucijah



**Vir:** Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov institucij.

<sup>57</sup> Vključno s podatki, ki so jih predložili Sodišče, ESZD, odbora in EIB.

**Slika 10 – Površina pisarniških prostorov na osebo po zgradbi**



**Vir:** Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov institucij

**74** Po koncu gradnje zgradbe Europa je bilo na voljo približno 9 % neto pisarniških površin Sveta. V času revizije se je ta prostor uporabljal za začasno namestitev (npr. izpraznitev zgradbe Europa, organizacija vrha Azijsko-evropskega srečanja, prenove). To vpliva na neto pisarniško površino na osebo v Svetu in sami zgradbi Europa.

**75** Trije krožci, ki se na **sliki 10** nanašajo na Sodišče Evropske unije, predstavljajo dva nepremičninska kompleksa<sup>58</sup> in zgradbo T. Sodišče Evropske unije ima zdaj v zgradbi T 2 962 m<sup>2</sup> nezasedenih pisarn, kar je približno 19 % neto pisarniških površin v zgradbi in 6 % skupnih pisarniških površin. Odvečni prostor se je v preteklosti nadalje oddajal drugim institucijam, zdaj pa je prazen. Čeprav je zgradba večja od sedanjih potreb, se je Sodišče Evropske unije iz več razlogov odločilo za nadaljnji najem. Prvič, Sodišče Evropske unije najema zgradbo od države po preferenčni ceni (pod tržnimi ravnmi). Drugič, zgradba se daje v najem kot celota. Tretjič, Sodišče Evropske unije ima stroge zahteve glede varnosti in zaupnosti, kar omejuje možnosti za nadaljnje oddajanje odvečnega prostora. In četrtič, Sodišče Evropske unije bo zakup zaključilo, ko bo končan tretji stolp, tj. predvidoma poleti 2019. Če se ta prostor odšteje od pisarniških površin, znaša povprečna pisarniška površina na osebo 19 m<sup>2</sup> za Sodišče Evropske unije in 18 m<sup>2</sup> za stavbo T.

<sup>58</sup> Kompleks Palais (Anneau, Tour A, Tour B in Galerie) in prizidki (Erasmus, Thomas More in Annexe C).

**76** Površina v ECB, ki je manjša od povprečja, se lahko pojasni z velikim deležem skupnih in skupinskih pisarn ter skupnih prostorov glede na skupni pisarniški prostor. Pri Komisiji se lahko pojasni z zelo malo rezervnimi prostori v primerjavi z drugimi institucijami.

**77** Poleg tega ECB in EIB gostoto spremljata na podlagi postavljenih delovnih postaj. Razmerje ne upošteva dejanske zasedenosti in v obeh institucijah znaša 12 m<sup>2</sup> na delovno postajo.<sup>59</sup>

**78** Cilj Komisije za portfelj v Bruslju je 12 m<sup>2</sup> na delovno postajo do leta 2020<sup>60</sup>, pri čemer po lastnih izračunih ta površina zdaj znaša 14,5 m<sup>2</sup> na osebo. V času revizije Sodišča je bila gostota le v petih stavbah v Bruslju nižja od ali blizu 12 m<sup>2</sup> na osebo.<sup>61</sup> Te stavbe predstavljajo 9 % skupnih pisarniških površin zgradb, vključenih v analizo Sodišča (glej ***slika 11***).

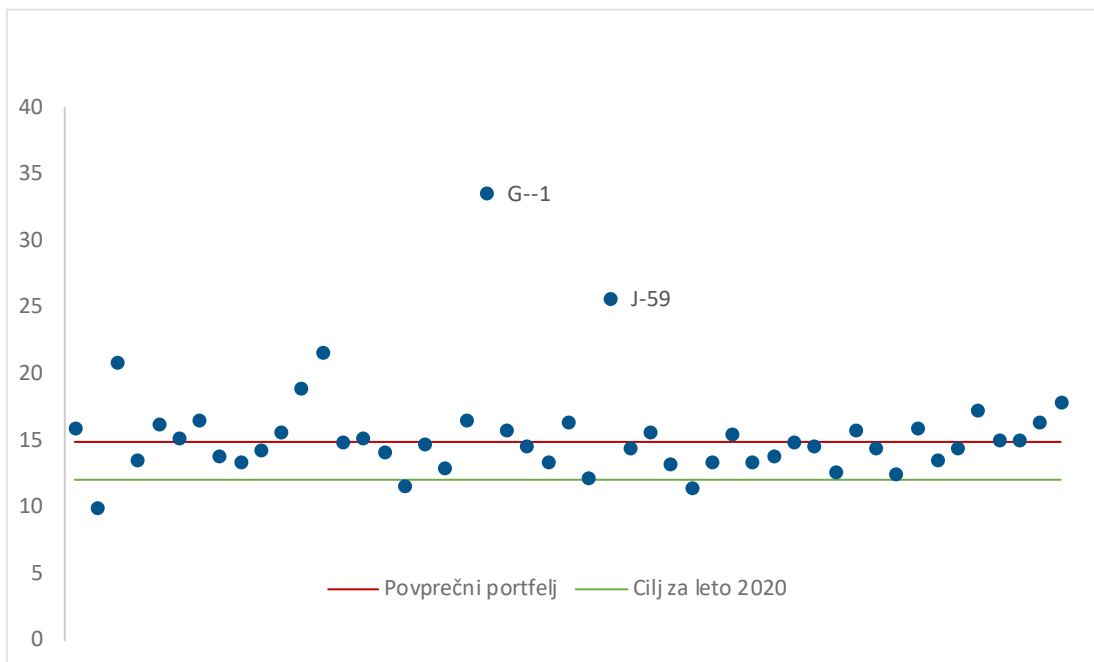
---

<sup>59</sup> Pri ECB je razlika med razmerjem, ki temelji na postavljenih delovnih postajah (12 m<sup>2</sup> na osebo), in razmerjem, ki temelji na zasedenih delovnih postajah (16 m<sup>2</sup> na osebo), mogoče pojasniti z 18 % rezervnih prostorov pri postavljenih delovnih postajah ob koncu leta 2016.

<sup>60</sup> Letni načrt upravljanja OIB za leto 2017. OIB ne pojasnjuje, ali cilj vključuje nezasedene pisarne in rezervni prostor.

<sup>61</sup> B-28, CSM1, L-15, J-54 in MO-59.

## Slika 11 – Površina pisarniških prostorov na osebo v zgradbah Komisije v Bruslju



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Evropske komisije

**79** Cilj Komisije za rezervni prostor v Bruslju je 15 000 m<sup>2</sup>, kar je približno 2 % njenega nepremičninskega portfelja. Od decembra 2017 ima Komisija na voljo rezervni prostor, enakovreden 895 prostim delovnim postajam, ki je razdeljen med devet zgradb. To pojasnjuje, zakaj je povprečna pisarniška površina na osebo v nekaterih zgradbah (na primer zgradba G-1) razmeroma velika. V času analize Sodišča je bila ena zgradba (J-59) v prehodnem obdobju (prazna med selitvami), zdaj pa je v njej izvajalska agencija EACEA.

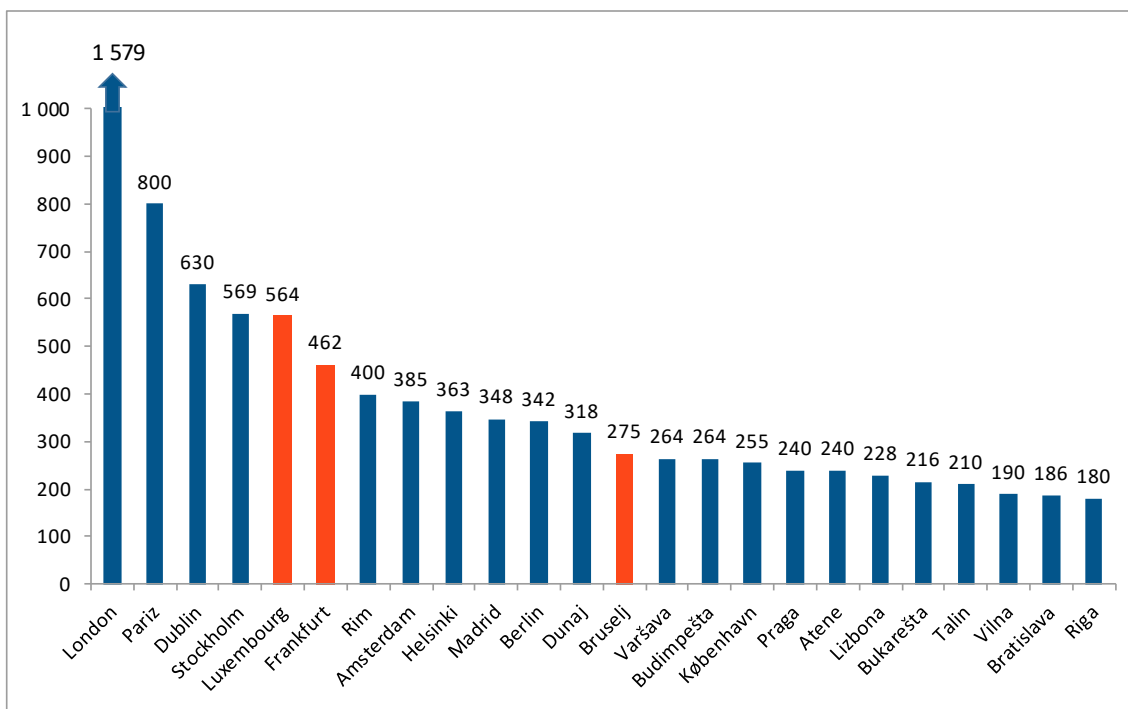
**Najemnine, dosežene s pogajanjem, so na splošno nižje od tržnih ravni, vendar se najemnine na osebo med zgradbami precej razlikujejo**

**Najemnina v primerjavi s tržno ceno**

**80** Na [sliki 12](#) spodaj so prikazane referenčne tržne najemnine v 23 prestolnicah EU in Frankfurtu. Referenčna najemnina v Bruslju je v povprečju. Luxembourg je peto najdražje mesto, sledi pa mu Frankfurt. V mestih se referenčne najemnine razlikujejo glede na lokacijo. Referenčna najemnina v Luxembourgju, ki znaša 564 EUR/m<sup>2</sup>/leto, je na primer najemnina v najdražjem predelu, tj. središču mesta. Vendar je večina zgradb

institucij v predelih Kirchberg in Cloche d'Or, kjer je bila referenčna najemnina 408 EUR/m<sup>2</sup>/leto oziroma €354/m<sup>2</sup>/leto.<sup>62</sup>

## Slika 12 – Referenčne tržne najemnine v 23 prestolnicah EU in Frankfurtu – zadnje četrtletje leta 2016



**Vir:** Evropsko računsko sodišče na podlagi poročila o trgu (izdaja iz leta 2017) evropske pisarne nepremičninske agencije BNP Paribas, v katerem so navedene cene za zadnje četrtletje leta 2016

**81** Sodišče je za vzorec devetih nedavnih najemnih pogodb najemnino, doseženo s pogajanji, primerjalo s tržnimi pogoji (za več podrobnosti o metodologiji in viru podatkov glej **Prilogo I**). Pet od šestih zgradb v Bruslju je najela Komisija<sup>63</sup>, preostalo pa Parlament.<sup>64</sup> Večina pogodb je bila podpisana za 15 let. Sodišče je ugotovilo, da je bila najemnina, ki so jo s pogajanji dosegle institucije, v vseh primerih nižja od referenčne najemnine v Bruslju in nižja ali podobna tržnemu povprečju za predel Quartier Léopold, kjer se zgradbe nahajajo (glej **slika 13** spodaj). Zneski najemnin, ki jih je s pogajanji dosegla Komisija za tri zgradbe v Luxembourg<sup>65</sup>, so bili nižji od referenčne tržne najemnine in povprečne najemnine.

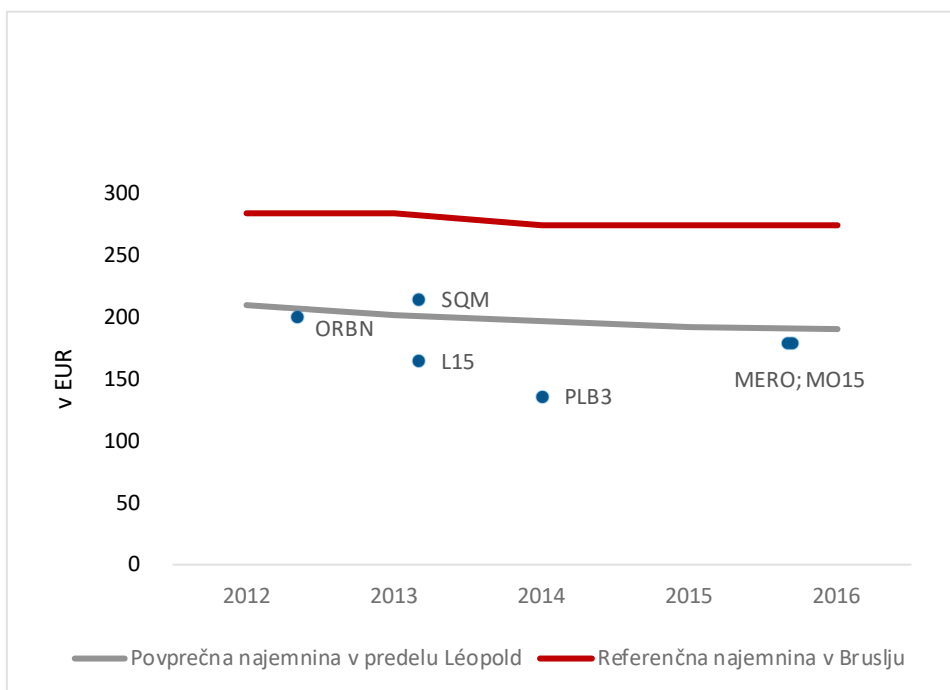
<sup>62</sup> Vir: Poročilo nepremičninske agencije JLL o pisarniškem trgu za zadnje četrtletje leta 2016

<sup>63</sup> MERO, MO15, PLB3, L15 in ORBN.

<sup>64</sup> SQM.

<sup>65</sup> ARIA, LACC, Drosbach D.

### Slika 13 – Najemna v primerjavi z referenčno in povprečno tržno najemnino v Bruslju



**Vir:** Evropsko računsko sodišče na podlagi javno objavljenih tržnih poročil in podatkov, ki jih predložijo institucije

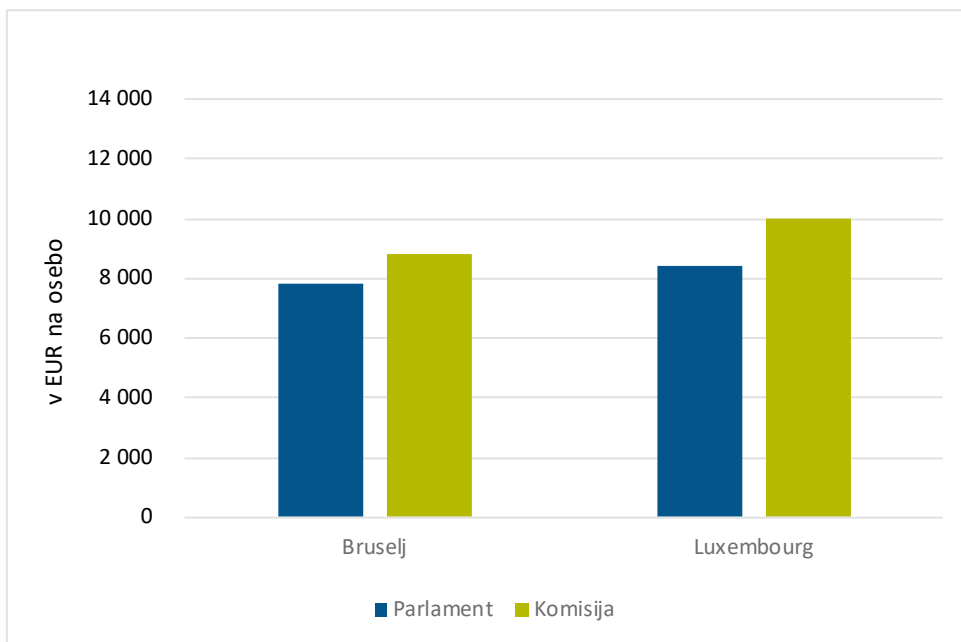
**82** Nekateri lastniki zgradb so evropskim institucijam ponudili spodbude. V šestih od devetih pregledanih pogodb so lastniki institucijam zagotovili obdobja brez najemnine, v štirih primerih pa so delno krili stroške prenove.

#### Najemna na osebo

**83** Na sliki 14 spodaj je primerjava tehtane povprečne letne najemnine na osebo na dveh glavnih lokacijah, in sicer v Bruslju in Luxembourggu (za podrobnosti o metodologiji Sodišča glej Prilogo I).<sup>66</sup>

<sup>66</sup> Svet ne najema pisarniških zgradb.

## Slika 14 – Povprečna letna najemna na osebo



**Vir:** Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov institucij

**84** Parlament najema dve pisarniški zgradbi v Bruslju in štiri v Luxembourg. Komisija najema 26 pisarniških zgradb<sup>67</sup> v Bruslju in osem v Luxembourg. Sodišče Evropske unije najema eno stavbo v Luxembourg. Večina zgradb v Bruslju je najeta s pogodbami o užitku, ki zagotavljajo dodatne fiskalne ugodnosti v primerjavi z običajnim zakupom (glej **Prilogo I, odstavka 12 in 13**). V Luxembourg gre pri večini pogodb institucij za običajni zakup.

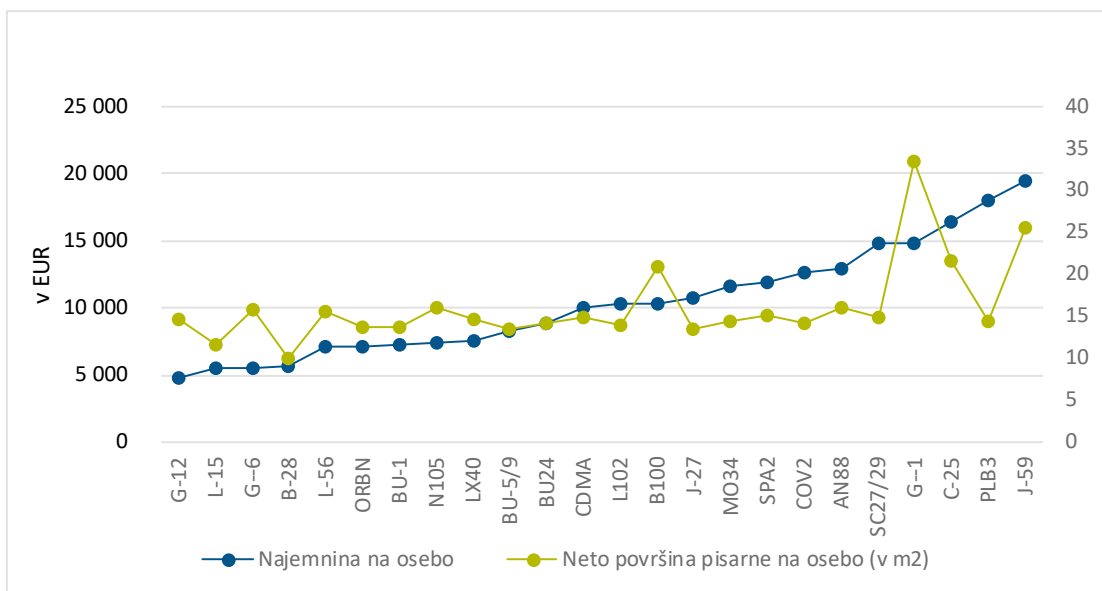
**85** Povprečna letna najemna na osebo v Luxembourg je na splošno višja kot v Bruslju, in sicer zaradi razlik v tržnih cenah najema v obeh mestih, kar je prikazano na **sliki 12**. Nižja povprečna najemna na osebo v Luxembourg za Parlament je pojasnjena s tem, da Parlament tri od štirih pisarniških zgradb najema od nacionalnih organov in do izgradnje stavbe KAD II izkorišča preferencialne pogoje. Povprečna letna najemna na osebo za Sodišče Evropske unije je razmeroma visoka (12 500 EUR na osebo) in ni vključena v **sliko 14**, ker temelji le na eni zgradbi (zgradbi T), katere velik del je zdaj prazen. Sodišče Evropske unije bo zakup za zgradbo končalo leta 2019 (glej **odstavek 75**).

**86** Sodišče je ugotovilo, da se letna najemna na osebo med zgradbami zelo razlikuje. Za Komisijo v Bruslju na primer znaša od 4 800 EUR do 19 500 EUR, v Luxembourg pa od 9 400 EUR do 14 500 EUR. Kot je prikazano na **sliki 15** spodaj, je

<sup>67</sup> Zgradbe z več kot 20 % pisarniških prostorov.

letna najemnina na osebo za zgradbe Komisije v Bruslju do neke mere povezana s pisarniško površino na osebo.

### Slika 15 – Povprečna letna najemnina na osebo in površina pisarniških prostorov na osebo



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov institucij

### Stroški gradnje in nakupa so odvisni od vrste zgradbe

**87** Sodišče je izračunalo ceno na kvadratni meter skupne površine dveh velikih nedavno končanih gradbenih projektov, tj. zgradbe Sveta Europa v Bruslju in glavne zgradbe ECB v Frankfurtu. Oba gradbena projekta sta vključevala prenovo obstoječih zgodovinskih zgradb pod spomeniškim varstvom ter sta morala izpolnjevati visoke standarde glede tehnične varnosti in zaščite. Obe zgradbi sta prestižni in pomenita novo znamenitost v mestu, pri čemer sta obe namenjeni mešani rabi. Glavni funkciji zgradbe Europa sta gostitev vrhov EU ter zagotavljanje prostorov za nacionalne delegacije in predsednika Evropskega sveta, sedež ECB pa je namenjen različnim vrstam rabe z večjim deležem pisarniškega prostora. Zgradbo Sveta je zgradila država, medtem ko je ECB projekt vodila sama s podporo zunanega vodje projekta.

**88** Stroški za glavno zgradbo ECB znašajo 4 600 EUR, za zgradbo Europa pa 4 000 EUR na kvadratni meter. Razmerje ne upošteva stroška zemljišča. Svet je zemljišče za zgradbo Europa kupil za simboličen 1 EUR, ECB pa je za zemljišče plačala tržno ceno.

**89** Parlament je leta 2016 kupil standardno pisarniško zgradbo (stavbo Martens v Bruslju) za 2 700 EUR na kvadratni meter.<sup>68</sup> Zgradbo je zasedel po prenovi leta 2018.

---

<sup>68</sup> Vključuje strošek gradbenih in prenovitvenih del, ne pa tudi cene zemljišča.

## Zaključki in priporočila

**90** Sodišče je na splošno ugotovilo, da institucije učinkovito upravljajo svojo porabo za pisarniške prostore. Vendar nepremičninske strategije niso vedno uradno potrjene, načrtovanje pa ni optimalno. Poleg tega so bili mehanizmi za financiranje velikih gradbenih projektov, ki jih je Sodišče analiziralo, pogosto kompleksni, kar je v nekaterih primerih vplivalo na proračunsko preglednost. Pri večini teh projektov je prišlo do zamud, v nekaterih primerih pa tudi do znatnih dodatnih stroškov. Spremljanje portfelja nepremičnin večine institucij in poročanje o njem nista ustrezna.

**91** Institucije svoje nepremičninske strategije določajo v različnih dokumentih. Nekateri od njih so zastareli ali še niso uradno potrjeni. Sodišče je pri Komisiji, ki svojo nepremičninsko strategijo dopolnjuje z rednim posodabljanjem razvoja potreb glede na razpoložljive pisarniške prostore, ugotovilo dobro prakso. Institucije pri načrtovanju zahtev glede nepremičnin ne upoštevajo različnih scenarijev (glej **odstavke 10 do 13**).

**92** Čeprav institucije na isti lokaciji uradno nimajo skupne nepremičninske strategije, uporabljajo podobna načela odločanja. Njihove nepremičninske strategije temeljijo na njihovem mandatu in organizacijskih potrebah. Zaradi praktičnih in ekonomskih razlogov si prizadevajo za koncentracijo svojih zgradb na enem ali več območjih, prednost dajejo upravljanju manjšemu številu velikih zgradb, pri čemer imajo zgradbe raje v lastništvu kot v najemu (glej **odstavke 14 do 19**).

**93** Institucije na isti lokaciji so ustanovile medinstitucionalne delovne skupine, v katerih razpravljajo o strateških nepremičninskih vprašanjih. To sodelovanje institucijam omogoča deljenje, prevzeme ali nadaljnje oddajanje nepremičnin. Posledično je bilo pripravljenih več medinstitucionalnih postopkov javnega naročanja za nakup blaga in storitev, povezanih z upravljanjem portfeljev nepremičnin (glej **odstavke 20 do 22**).

## Priporočilo 1 – Institucije<sup>69</sup> naj posodobijo in uradno potrdijo svoje nepremičninske strategije ter redno posodabljuje dokumente za načrtovanje

---

Institucije bi morale v nepremičninskih strategijah, ki bi jih moralo odobriti vodstvo in bi morale odražati zadnji razvoj mandatov, politik in ciljev v institucijah, opredeliti svoja glavna načela odločanja.

Institucije bi morale svoje nepremičninske strategije dopolniti s srednjeročnim načrtovanjem, ki:

- se redno posodablja na podlagi razvoja potreb in razpoložljivih pisarniških prostorov ter
- vključuje analizo različnih razvojnih možnosti („načrtovanje scenarijev“).

**Časovni okvir za uresničitev: do konca leta 2019.**

**94** Institucije so začele uvajati nove načine dela. Nekateri vidiki, kot so delo na daljavo in, v nekaterih primerih, skupni delovni prostor, se že izvajajo. Vendar rezultati raziskav in ocen izvedenih projektov v času revizije še niso bili na voljo (glej odstavke 23 do 27).

## Priporočilo 2 – Institucije naj ocenijo projekte novih načinov dela

---

Institucije bi morale (i) oceniti rezultate izvedenih projektov novih načinov dela ter (ii) rezultate vključiti v strateške razmisleke o razvoju njihovih nepremičninskih strategij in politik na področju človeških virov.

**Časovni okvir za uresničitev: (i) do konca leta 2019 in (ii) do konca leta 2020.**

**95** Države gostiteljice so institucijam ponudile preferencialne pogoje za nakup ali najem pisarniških prostorov. Poleg tega so jih podprle pri velikih gradbenih projektih (glej odstavke 31 do 35).

---

<sup>69</sup> Parlament, Svet, Komisija, Sodišče Evropske unije in ECB.

**96** Na splošno so bile odločitve o pridobitvi pisarniških prostorov dobro utemeljene (glej **odstavka 36 in 37**).

**97** Institucije so za financiranje velikih gradbenih projektov, ki jih je Sodišče pregledalo, uporabljale kompleksne mehanizme. Zato nimajo neposrednega nadzora nad finančnimi vidiki projektov. Uporaba neporabljenih proračunskih sredstev iz drugih proračunskih vrstic za predvidena plačila je splošna praksa pri financiranju gradbenih projektov, vendar vpliva na proračunsko preglednost (glej **odstavke 38 do 42**).

### **Priporočilo 3 – Institucije naj povečajo proračunsko preglednost mehanizmov za financiranje gradbenih projektov**

---

Institucije bi si morale pri financiranju gradbenih projektov prizadevati za večjo proračunsko preglednost in manjšo kompleksnost. To bi na primer lahko dosegle tako, da bi med proračunskim postopkom v ustreznih proračunskih vrsticah primerno razkrile predplačila za gradbene projekte.

**Časovni okvir za uresničitev: za projekte, ki se bodo začeli izvajati po koncu leta 2019.**

**98** Institucije svoje velike gradbene projekte vodijo na različne načine. Nekatere so za gradnjo pooblastile državo, druge pa so se odločile za notranje vodenje projekta z določeno zunanjo pomočjo. Na večino nedavnih gradbenih projektov, ki jih je Sodišče analiziralo, so vplivale zamude, ki so bile zlasti posledica nepredvidenih okoliščin, ki so vodile do sprememb projekta. Na zamude so vplivali še drugi dejavniki, v primeru gradbenega projekta Sveta za zgradbo Europa so to bile na primer pomanjkljivosti operativnega in upravnega vodenja projekta, ki so ga izvajali nacionalni organi. Na začetku izvajanja projekta KAD II Parlament ni imel dovolj potrebnih notranjih virov in strokovnega znanja za vodenje takih projektov. Pri dveh projektih so zamude pomenile dodatne stroške (glej **odstavke 44 do 54**).

### **Priporočilo 4 – Institucije naj vzpostavijo ustrezne postopke vodenja velikih gradbenih projektov in projektov prenove**

---

Institucije bi morale vzpostaviti ustrezne postopke vodenja velikih gradbenih projektov in projektov prenove na podlagi ocene tveganja, s katerimi bi zagotovile, da se bo projekt primerno upravno in operativno spremljal ter da bodo finančni stroški, povezani z zamudami, čim manjši.

**Časovni okvir za uresničitev: do konca leta 2019.**

**99** Institucije z različnimi sistemi in orodji IT spremljajo vse vidike portfelja nepremičnin, kot so upravljanje objektov, dodeljevanje prostorov, poraba energije ter finančni, pravni in računovodski vidiki, vendar kazalnikov za oceno učinkovitosti svojega portfelja nepremičnin za namene upravljanja ne spremljajo redno. Sodišče je dobro prakso spremljanja in poročanja ugotovilo v ECB (glej **odstavke 56 do 62**).

**100** Čeprav so institucije, ki imajo svoje zgradbe v Bruslju in Luxembourg, sprejele skupne medinstitucionalne predpise za merjenje, je zbiranje podatkov za primerjavo med institucijami zaradi razlik v podrobnih kategorijah območij, ki so jih sprejele posamezne institucije, težko. Na primerljivost podatkov vplivajo tudi različni sistemi IT, ki jih za upravljanje prostorov uporabljajo institucije in oba urada Komisije (OIB in OIL). Letno poročanje proračunskim organom, kar zadeva zgradbe, ne omogoča primerjave, saj institucije uporabljajo različne kategorije prostorov (glej **odstavke 63 do 69**).

**101** Iz izračunanih kazalnikov površin je razvidno, da je uporaba pisarniških prostorov med institucijami primerljiva (glej **odstavke 72 do 79**). Sodišče je ugotovilo, da so bile najemnine, ki so jih institucije dosegle s pogajanji, na splošno nižje od tržnih ravni (glej **odstavke 80 do 82**). Ugotovilo je tudi, da se letne najemnine na osebo med zgradbami znatno razlikujejo (glej **odstavke 83 do 86**). Pri dveh nedavno zgrajenih prestižnih zgradbah so skupni stroški na kvadratni meter višji kot stroški standardne pisarniške zgradbe (glej **odstavke 87 do 89**).

## **Priporočilo 5 – Institucije naj izboljšajo skladnost podatkov in spremljanje portfelja nepremičnin**

---

Institucije bi morale:

- (a) razviti kazalnike za spremljanje učinkovitosti portfelja nepremičnin za namene notranjega upravljanja, za to pa izkoristiti možnosti svojih orodij IT;
- (b) sprejeti skupno metodologijo za izračun in predstavitev kazalnikov površin in stroškov ter te podatke redno izmenjevati v medinstitucionalnih forumih;
- (c) sprejeti dogovor o skupni metodologiji in predstavitvi podatkov v okviru letnega poročanja proračunskim organom, da bi zagotovile primerljivost informacij.

**Časovni okvir za uresničitev: do konca leta 2019.**

To poročilo je sprejel senat V, ki ga vodi Lazaros S. LAZAROU, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourggu na zasedanju 5. decembra 2018.

*Za Evropsko računsko sodišče*

Klaus-Heiner LEHNE  
*Predsednik*

# Priloge

## Annex I — Priloga I – Metodologija izračuna kazalnikov površin in stroškov

**01** Sodišče je v vprašalniku institucije pozvalo, naj predložijo podatke o površinah in stroških, iz katerih je bilo razvidno stanje ob koncu leta 2016. Izračuni so temeljili na podatkih, ki so jih predložile.

### Kazalniki površin

**02** Podatki o površinah, ki so jih predložile institucije, zlasti zaradi različne razlage terminologije (neto pisarniška površina, bruto pisarniška površina) niso bili neposredno primerljivi. Sodišče je zato določilo lastne opredelitve, podobne opredelitvam, ki jih je uporabljala večina institucij. Po potrebi je zaprosilo za dodatne podatke ter izvirne podatke ustrezno prilagodilo. Ker z izjemo ECB nobena institucija ne shranjuje preteklih podatkov o površini, Sodišče ni moglo analizirati nastalih sprememb v portfeljih nepremičnin. Iz istega razloga zahtevani dodatni podatki niso bili na voljo konec leta 2016, ampak so bili pridobljeni iz sistemov leta 2017. Ker se velikost različnih podkategorij prostora sčasoma ni bistveno spreminjala, je Sodišče menilo, da ti podatki zadostujejo za njegove analize.

**03** Sodišče je za namene analize določilo, da **površina pisarn** vključuje lastne in skupne pisarne ter skupne prostore. Pisarne, ki se uporabljajo za druge namene, na primer sestanke ali skladiščenje, so izključene. Prazne pisarne in pisarne, namenjene za rezervni prostor, so vključene v površino pisarn.<sup>1</sup>

**04** **Število zaposlenih** pomeni zaposlene, ki uporabljajo pisarniški prostor, vključno z zunanjimi svetovalci, ki delajo na kraju samem.

**05** Sodišče je upoštevalo samo zgradbe z vsaj 20 % pisarniških prostorov. Iz analize je izključilo zgradbe, ni niso običajne pisarniške zgradbe, kot so skladišča, središča za usposabljanje in ustanove za varstvo otrok. Za analizo razmerij učinkovitosti območij je

---

<sup>1</sup> Rezervni prostor omogoča določeno stopnjo prilagodljivosti. Uporablja se za selitve, prenove, manjša nepredvidena povečanja števila zaposlenih itd.

izključilo tudi nezasedene stavbe. Pri Komisiji je izključilo pisarniški prostor, ki ga zasedajo izvajalske agencije in drugi organi (npr. ESZD in EACEA).

**06** Pri Parlamentu je Sodišče iz analize izključilo zgradbe v Strasbourgu, ker niso stalno zasedene, večina zaposlenih, ki so jim te zgradbe dodeljene, pa ima drugo pisarno na enem od drugih sedežev Parlamenta.<sup>2</sup>

**07** Sodišče je kazalnike izračunalo tako, da je površino pisarn delilo s številom zaposlenih, ki delajo v zgradbi. Razmerja **tehtanega povprečja** so bila izračunana z deljenjem skupne površine<sup>3</sup> pisarn s številom vseh zaposlenih, ki delajo v zgradbi.

## Kazalniki stroškov

### Primerjava s tržno najemnino

**08** Analiza Sodišča je temeljila na poročilih o trgu, ki so jih objavile nepremičninske agencije (npr. Jones Lang LaSalle (JLL) in BNP Paribas Real Estate). Poročila o trgu vsebujejo zlasti analize referenčne najemnine. Nepremičninska agencija JLL **referenčno najemnino** opredeljuje<sup>4</sup> kot:

- o najvišjo najemnino na odprtem trgu, ki se lahko pričakuje za hipotetično pisarno najvišje kakovosti z najboljšimi specifikacijami na najboljši lokaciji na trgu na datum raziskave (običajno ob koncu posameznega četrletja).

**09** Sodišče je ob upoštevanju dejstva, da zgradbe, ki jih najemajo institucije, ne ustrezajo vedno najvišjim standardom, analizo razširilo tako, da je najemnino primerjalo s povprečno letno najemnino za pisarno, ki velja za lokacijo. Ker za Luxembourg informacije za analizirana leta niso bile na voljo, je Sodišče uporabilo

---

<sup>2</sup> Sodišče je julija 2014 analiziralo, kakšni bi bili prihranki v proračunu EU, če bi Evropski parlament svoje dejavnosti centraliziral v Bruslju ([www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)).

<sup>3</sup> Skupna površina vseh zgradb v portfelju ene institucije ali skupna površina vseh institucij skupaj.

<sup>4</sup> Vir: Poročilo nepremičninske agencije JLL o pisarniškem trgu v Luxembourgju za zadnje četrletje leta 2015

oceno. Po mnenju nepremičninske agencije JLL<sup>5</sup> **tehtana povprečna najemnina** predstavlja:

- srednjo vrednost vseh znanih nominalnih najemnin<sup>6</sup>, doseženih za posle zakupa, sklenjene na trgu v obdobju raziskave in utežene s površino. Vključuje nereprezentativne posle.

**10** Najemnina, vključena v poročila o trgu, temelji na nominalni najemnini. Ta najemnina ne upošteva spodbud, ki jih zagotovi lastnik nepremičnine, kot je obdobje brez najemnine ali prispevek lastnika nepremičnine k dodatnim stroškom (npr. prenovi ali dodatnim tehničnim izboljšavam, povezanim z varnostjo). Zato je Sodišče, da bi v karseda veliki meri uporabljalo primerljivo podlago, tržno najemnino, sporočeno za obdobje podpisa pogodbe, primerjalo z najemnino za pisarniški prostor, določeno v pogodbi. Opozoriti bi bilo treba, da večina najemnih pogodb, ki so jih podpisale institucije, vključuje provizijo za indeksacijo, kar je običajna tržna praksa.

**11** Institucije za najete zgradbe uporabljajo različne pravne ureditve:

- običajni najem;
- užitek<sup>7</sup>;
- dolgoročni zakup (emfitevza<sup>8</sup>) brez možnosti odkupa.

**12** Stran, ki zgradbo uporablja v skladu s pogodbo o užitku ali emfitevzi, mora plačati davke, kot so davek ob registraciji, DDV, nepremičninski davek in drugi regionalni

---

<sup>5</sup> Vir: Poročilo nepremičninske agencije JLL o pisarniškem trgu v Luxembourgju za zadnje četrletje leta 2015

<sup>6</sup> Najemnina za pisarniški prostor, določena v pogodbi.

<sup>7</sup> Užitek je pravica do uporabe zgradbe. Uporabnik (užitkar) ima več pravic kot bi jih imel na podlagi najemne pogodbe, in obenem več obveznosti, kar zadeva popravila. Za večino davkov je odgovoren uporabnik in ne lastnik. Plačilo za užitek (pristojbina) je običajno nižje kot stroški zakupa iste zgradbe.

<sup>8</sup> Emfitevza je pravica do uporabe zemljišča ali zgradbe v zameno za najemnino v omejenem obdobju (po belgijski zakonodaji najmanj 27 in največ 99 let). Lastnik nima skoraj nobenih obveznosti pri popraviljanju ali vzdrževanju zgradbe. Pravica se lahko kombinira z možnostjo odkupa, ki ob uveljavitvi pomeni polno lastništvo.

davki, povezani z nepremičnino. Nasprotno mora zakupodajalec (lastnik) v skladu s pogodbo o zakupu plačati navedene davke in nastale stroške prenesti na zakupnika.

**13** Za institucije EU veljajo izvetja v skladu s Protokolom o privilegijih in imunitetah Evropske unije. Če institucija zgradbo uporablja v skladu s pogodbo o užitku ali emfitevzi, se davki sploh ne plačajo, tj. ne dolguje jih nobena stran. Užitek in emfitevza sta pogodbeni dogovora, ki se uporabljata v Belgiji in Luxembourg, vendar ne v Nemčiji.

### **Letna najemnina na osebo**

**14** Sodišče za namene primerjave ni podrobno analiziralo najemnih pogodb, da bi upoštevalo razlike v ceni, ki temeljijo na kategoriji prostora.<sup>9</sup> Njegovi izračuni so temeljili na izračunih s podatki, ki so jih institucije predložile glede skupnih stroškov najema na zgradbo za leto 2016. Podatki zato ne predstavljajo točnega izračuna najemnine, plačane samo za pisarniški prostor. V primeru moratorija je Sodišče letno najemnino prilagodilo tako, da je skupno najemnino v celotnem trajanju pogodbe delilo s številom pogodbenih let. To je bilo mogoče le pri nedavnih pogodbah, za katere so bile informacije na voljo. V nekaterih primerih najemnina vključuje vračilo začetnih specifičnih del opremljanja prostorov, v drugih primerih pa te stroške nosi lastnik nepremičnine. Sodišče je najemnino prilagodilo tako, da je dodalo letni strošek del opremljanja prostorov, če so bili podatki na voljo. Za izbor zgradb, vključenih v njegovo analizo, se smiselno uporabljajo merila iz **odstavka 5** te priloge. Sodišče je razmerje najemnine na osebo izračunalo tako, da je letne stroške najema za leto 2016 delilo s številom zaposlenih, kot je opredeljeno zgoraj.

### **Stroški gradnje in nakupa**

**15** Sodišče je pri analizi novo zgrajenih in kupljenih zgradb upoštevalo informacije, ki jih je imelo na voljo glede vseh stroškov, povezanih z nakupom zgradbe, npr. stroške gradnje, stroške arhitekta in investitorja ter stroške financiranja. Opozoriti je treba, da je bilo zemljišče za nekatere zgradbe od države gostiteljice kupljeno za simboličen 1 EUR ali pridobljeno brezplačno, zato je bila cena zemljišča izključena iz analize. Sodišče je stroške delilo s skupno bruto površino (nadzemno in podzemno).

---

<sup>9</sup> V praksi je v najemnih pogodbah običajno cena na kvadratni meter pisarniškega prostora višja kot na primer cena za arhive in druge pomožne prostore. Cena za parkirni prostor se običajno določi na enoto.

## Annex II — Seznam nepremičnin, omenjenih v poročilu

Kratica	Ime	Institucija	Mesto	Naslov
AN	Anneau	Sodišče Evropske unije	Luxembourg	Rue Charles Léon Hammes
AN88		Komisija	Bruselj	Rue d'Arlon 88 (SCAN)
ARIA	Ariane	Komisija	Luxembourg	400, route d'Esch
B100		Komisija	Bruselj	Rue Belliard 100
B-28		Komisija	Bruselj	Rue Belliard 28
BU-1		Komisija	Bruselj	Avenue de Beaulieu 1
BU24		Komisija	Bruselj	Avenue de Beaulieu 24
BU-5/9		Komisija	Bruselj	Avenue de Beaulieu 5/9
BUILD_C	C Building (Annex C)	Sodišče Evropske unije	Luxembourg	Boulevard Konrad Adenauer
BUILD_T	T-building	Sodišče Evropske unije	Luxembourg	90, boulevard Konrad Adenauer
C-25		Komisija	Bruselj	Avenue de Cortenbergh 25
CDMA		Komisija	Bruselj	Rue du Champ de Mars 21
CJ_PALAIS	Palais	Sodišče Evropske unije	Luxembourg	Rue Charles Léon Hammes
CJ_TOA	Tower A	Sodišče Evropske unije	Luxembourg	Rue du Fort Niedergrünwald
CJ_TOB	Tower B	Sodišče Evropske unije	Luxembourg	Rue du Fort Niedergrünwald
-	Tower C (3. stolp, 5. razširitev)	Sodišče Evropske unije	Luxembourg	v gradnji
COV2		Komisija	Bruselj	Place Rogier 16
CSM1		Komisija	Bruselj	Cours Saint-Michel 23
DRB	Drosbach	Komisija	Luxembourg	12, rue G. Kroll
EB	Europa Building (Residence Palace)	Svet	Bruselj	Rue de la Loi 155
ERA	Erasmus (Annex A)	Sodišče Evropske unije	Luxembourg	Rue du Fort Niedergrünwald
EUFO	Euroforum	Komisija	Luxembourg	12, rue Robert Stümper
G-1		Komisija	Bruselj	Rue de Genève 1
G-12		Komisija	Bruselj	Rue de Genève 12
G-6		Komisija	Bruselj	Rue de Genève 6–8
GAL	Gallery	Sodišče Evropske unije	Luxembourg	Rue du Fort Niedergrünwald
GEOS		Parlament	Luxembourg	22–24, rue Edward Steichen
J-27		Komisija	Bruselj	Rue Joseph II 27
J-54		Komisija	Bruselj	Rue Joseph II 54
J-59		Komisija	Bruselj	Rue Joseph II 59
JMO	Jean Monnet	Komisija	Luxembourg	Rue Alcide De Gasperi
JMO II	Jean Monnet II	Komisija	Luxembourg	v gradnji
KAD	Konrad Adenauer	Parlament	Luxembourg	Rue Alcide De Gasperi
KAD II	Konrad Adenauer II	Parlament	Luxembourg	v gradnji
L102		Komisija	Bruselj	Rue de la Loi 102
L15		Komisija	Bruselj	Rue de la Loi 15

<b>Kratica</b>	<b>Ime</b>	<b>Institucija</b>	<b>Mesto</b>	<b>Naslov</b>
L-56		Komisija	Bruselj	Rue de la Loi 56
LACC	Laccolith	Komisija	Luxembourg	20, rue Eugène Ruppert
LX40		Komisija	Bruselj	Rue du Luxembourg 40
MB	Main Building	ECB	Frankfurt	Sonnemannstraße 20
MERO	Merode	Komisija	Bruselj	Avenue de Tervuren 41
MO15		Komisija	Bruselj	Rue Montoyer 15
MO34		Komisija	Bruselj	Rue Montoyer 34
MO-59		Komisija	Bruselj	Rue Montoyer 59
N105		Komisija	Bruselj	Avenue des Nerviens 105
ORBN		Komisija	Bruselj	Square Frère Orban 8
PLB3		Komisija	Bruselj	Philippe Le Bon 3
PRE	President	EIB	Luxembourg	37B, avenue John F. Kennedy
SC27/SC29	SCAN	Komisija	Bruselj	Rue de la Science 27/29
SPA2		Komisija	Bruselj	Rue de Spa 2
SQM (SDME)	Square de Meeûs	Parlament	Bruselj	Square de Meeûs 8
THM	Thomas More (Annex B)	Sodišče Evropske unije	Luxembourg	Boulevard Konrad Adenauer
WIM	Martens (Trebel)	Parlament	Bruselj	Rue Belliard 80

# Kratice in okrajšave

**DDV:** davek na dodano vrednost

**EACEA:** Izvajalska agencija za izobraževanje, avdiovizualno področje in kulturo

**ECA:** Evropsko računsko sodišče

**ECB:** Evropska centralna banka

**EIB:** Evropska investicijska banka

**EMN:** enotni mehanizem nadzora

**EPSO:** Evropski urad za izbor osebja

**OIB:** Urad za infrastrukturo in logistiko v Bruslju (Komisija)

**OIL:** Urad za infrastrukturo in logistiko v Luksemburgu (Komisija)

**OLAF:** Evropski urad za boj proti goljufijam

**PDEU:** Pogodba o delovanju Evropske unije

# Glosar

**Bruto površina:** po standardu DIN-277 (*Brutto-Grundfläche*), medinstitucionalnih predpisih za merjenje, ki so jih institucije EU sprejele leta 2009, in predpisih Komisije na področju merjenja (oboje temeljijo na standardu DIN-277) je opredeljena kot bruto površina tal. Predstavlja zunanji rob gradbenih elementov, ki razmejuje zgradbo, vključno z oblogami, in je izmerjen v višini tal.

**Davek ob registraciji:** davek, ki se pobira za registracijo notarskih pogodb ob vnosu v register nepremičnin. Zavezanec zanj je nosilec pravice (tj. polnopravni lastnik, užitkar, emfitevt).

**Davek od premoženja:** davek na nepremičnino, ki ga plača nosilec pravice (tj. polnopravni lastnik, užitkar, emfitevt).

**DIN-277:** standardi nemškega inštituta za standardizacijo. Opredeljujejo standardna pravila za merjenje površin zgradb in razvrščanje območij.

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

**Indeksacija najemnine:** redno prilagajanje cene najemnine spremenjenemu kazalniku cene (npr. stopnji inflacije ali indeksu cene gradnje).

**Letno poročilo o nepremičninah:** (v skladu s členom 203(3) finančne uredbe): podrobno poročilo o nepremičninski politiki, ki ga institucije vsako leto predložijo proračunskim organom.

**Nakup po sistemu odloženega plačila:** Komisiji omogoča, da zgradbo kupi in jo izplača v več letih (običajno v 27 letih). Lastninske pravice se prenesejo na Komisijo na dan nakupa.

**Neto površina:** skupna površina tal, ki jo lahko uporabnik zgradbe dejansko uporablja in ki izključuje vse gradbene elemente.

**Novi načini dela:** nov pristop, ki si prizadeva za preoblikovanje pisarniškega okolja z uvedbo skupnih delovnih prostorov skupaj s prilagodljivejšo delovno kulturo.

**Prenova:** opremljanje končanih zgradb zaradi izpolnjevanja pravil in potreb institucij.

**Protokol o privilegijih in imunitetah Evropske unije:** priloga k Pogodbam, ki EU zagotavlja nekatere privilegije, med katerimi je davčna oprostitev.

**Užitek na nepremičninah:** pravica do uporabe zgradbe. Uporabnik ima več pravic, kot bi jih imel na podlagi najemne pogodbe, in obenem več obveznosti, kar zadeva popravila. Večino davkov plača uporabnik in ne lastnik. Plačilo za užitek je običajno cenejše kot zakup iste zgradbe.

## Revizijska ekipa

Posebna poročila Evropskega računskega sodišča predstavljajo rezultate njegovih revizij politik in programov EU ali tém v zvezi z upravljanjem na posameznih področjih proračuna. Računsko sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil revizijski senat V – Financiranje in upravljanje EU, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Lazaros S. Lazarou. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča Jan Gregor, pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Werner Vlasselaer, ataše v njegovem kabinetu Bernard Moya, vodilni upravni uslužbenec Bertrand Albugues, vodja naloge Jana Janečková, nekdanji vodja naloge Luis Rosa ter revizorji Cristina Jianu, Wiktor Szymczak in Andreas Duerrwanger.



*Od leve proti desni:* Werner Vlasselaer, Bernard Moya, Andreas Duerrwanger, Jana Janečková, Jan Gregor, Wiktor Szymczak.

## Odgovor Evropskega parlamenta

### POVZETEK

**III.** Parlament pozdravlja analitično delo, ki ga je opravilo Računsko sodišče in ki kaže, da institucije v splošnem učinkovito upravljajo svoje stavbe. Kar zadeva preostala opažanja, se sklicujemo na svoje odgovore na povzetke IV, V in VI.

**IV.** Predsedstvo Parlamenta je marca 2010 sprejelo prvo srednje- in dolgoročno nepremičninsko strategijo, v kateri je načrtalo večletni načrt za nepremičninsko politiko in potrebe v prihodnjih letih. Odločitve, ki jih je predsedstvo postopoma sprejemalo v nedavnih letih, so zagotovile uspešno konsolidacijo nepremičnin Parlamenta in uresničitev ciljev strategije, zlasti kar zadeva potrebe po pisarniških prostorih. Nepremičninska strategija po letu 2019, ki jo je predsedstvo potrdilo aprila 2018, je nadaljevanje tega strateškega načrtovanja, osredotočeno na potrebe, katerim še ni v celoti zadoščeno, kot so prilagodljive zmogljivosti za triologe, približevanje Parlamenta državljanom (Doživi Evropo) in povečanje varnosti. Ta strategija je rezultat temeljite analize potreb ob upoštevanju proračunskih omejitev.

Kar zadeva projekt novih načinov dela (NWoW), so bile opravljene ocene z učinkom na gradbene projekte in nepremičninsko strategijo Parlamenta. Projekt je bil v prvotni obliki opuščen (po odločitvi prejšnjega predsednika), vendar Parlament na osnovi dialoga z zadevnimi službami uvaja nekatere od njegovih elementov v dveh stavbah.

**V.** Kar zadeva Parlament, je treba poudariti, da je izbrana struktura financiranja projekta KAD II omogočila zunanje financiranje, ki je bilo potrebno zaradi finančnega poslovanja in prilagodljivosti. Doslej je Parlament projekt skoraj v celoti financiral sam in ni uporabil posojilnega instrumenta. Proračunske prerazporeditve v ta namen so bile opravljene docela pregledno (gl. odgovore Parlamenta na odstavek 42 in 97 ter priporočilo št. 3). Doslej stroški niso bili prekoračeni in po napovedih naj bi projekt ne presegel predvidenega proračuna (gl. odgovor Parlamenta na odstavek 49).

**VI.** Parlament za načrte prihodnje zasedenosti pisarn uporablja podatke iz po meri pripravljenega podatkovnega poročila. Predvidel je tudi dodatne izboljšave, med drugim uvedbo posebnih orodij IT.

Parlament pozdravlja pobudo glede spremljanja učinkovitosti nepremičninskega portfelja vseh institucij na usklajeni podlagi, ob spoštovanju posebnosti posameznih institucij.

**VIII.** Parlament se sklicuje na svoje odgovore na priporočila.

### OPAŽANJA

**13.** Nepremičninska strategija po letu 2019, ki jo je predsedstvo Parlamenta potrdilo aprila 2018, je rezultat temeljite analize jasno opredeljenih potreb in živahnih razprav ob upoštevanju vseh pomembnih vidikov predvidljive prihodnosti. Načrtovanje nepremičninskih potreb temelji na analizi potreb in upošteva proračunske omejitve.

**26.** Spomladi 2018 se je približno 1000 sodelavcev iz petih generalnih direktorats preselilo v stavbo Martens, kjer so bili v veliki meri uporabljeni elementi pristopa NWoW. Njihov odziv je bil zelo pozitiven, kar zadeva pisarniške in skupne prostore ter sejne sobe.

**27.** Študije, ki jih je Parlament opravil leta 2015, kažejo, da bo polna uporaba pristopa NWoW v stavbah Martens in KAD v prihodnjih 20 letih ustvarila prihranke v približni višini 110 milijonov EUR. Projekt je bil v prvotni obliki leta 2015 opuščen, vendar Parlament na osnovi dialoga z zadevnimi službami uvaja nekatere od njegovih elementov v dveh stavbah. To pomeni, da bo imelo v prihodnje koristi od tega pristopa 60 % vseh zaposlenih v Parlamentu.

**38.** Zaradi določb finančne uredbe, zlasti proračunskega načela enoletnosti, so mehanizmi financiranja velikih večletnih gradbenih projektov institucij pogosto kompleksni. Parlament želi poudariti, da obstoj finančnega posrednika ni vplival na njegov nadzor nad finančnimi vidiki projekta KAD II, saj sam potrjuje vse finančne tokove. Kot dodaten previdnostni ukrep se izvajajo redne zunanje revizije tega, ali finančni posrednik spoštuje pogodbene obveznosti, ki jih ima do Parlamenta.

**39.** Parlament želi poudariti, da je struktura financiranja, ki je bila vzpostavljena na osnovi sklepa predsedstva in temelji na najboljši praksi nekaterih drugih institucij, v celoti izpolnjuje vse zakonske in regulativne obveznosti. Poleg tega ustreza kompleksnemu regulativnemu okviru obsežnega večletnega gradbenega projekta in krije morebitne finančne potrebe, saj omogoča zunanje financiranje, hkrati pa zagotavlja največjo možno notranjo finančno prožnost. Takšno prožnost je zahtevala velikost gradbenega projekta KAD II (211.000 m<sup>2</sup>), da bo mogoče kriti občasno višje stroške med gradbeno fazo.

**40.** Povprečna prerazporeditev neporabljenih sredstev ob koncu proračunskega leta je v teh 5 letih znašala od 2 % do 3 % letnega proračuna Parlamenta, kar je normalna raven odstopanja med nastalimi in načrtovanimi proračunskimi odhodki. Parlament je z uporabo teh sredstev v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja posredna bančna posojila zmanjšal na minimalno pogodbeno vrednost. Ker ni bilo mogoče zagotoviti posebnih sredstev v letnih proračunih za financiranje velikih gradbenih projektov, je Parlament prek finančnega posrednika za zelo skromno ceno pridobil fleksibilno kreditno linijo, s katero je pokril finančne pogodbene obveznosti, ki jih je prevzel zaradi gradnje kompleksa KAD II. Pomemben namen proračunskih prerazporeditev je bilo zmanjšanje stroškov financiranja.

**42.** Prerazporeditve neporabljenih sredstev ob koncu leta za projekt KAD II so predstavljale omejen delež letnega proračuna. Te prerazporeditve so pregledni postopki, ki jih izvajajo tudi nekatere druge institucije. V skladu z veljavnim zakonskim in regulativnim okvirom jih ustrezno predlaga in odobri Odbor Parlamenta za proračun v imenu proračunskega organa. S tem finančnim mehanizmom se je mogoče izogniti stroškom uporabe kreditne linije. V kombinaciji s kreditno linijo prinaša tudi največjo možno prožnost za politične odločitve proračunskega organa v obdobju gradnje. Gl. tudi odgovore Parlamenta na odstavka 40 in 97 ter priporočilo št. 3.

**49.** Leta 2009 je predsedstvo odobrilo vključitev številnih dodatnih možnosti v projekt, na primer na področju okoljske uspešnosti in varnosti.

Projekti, ki trajajo več let, se navadno načrtujejo v fiksnih cenah. Po indeksaciji sedanji proračun v višini 432 milijonov EUR ustreza proračunu, ki sta ga leta 2009 odobrila predsedstvo in proračunski organ. Doslej predvideni stroški niso bili prekoračeni in trenutne napovedi Parlamenta kažejo, da projekt ni presegel načrtovanega proračuna. Ker pogodbe, podpisane z gradbenimi podjetji, že predstavljajo približno 90 % proračuna projekta, se preostalo finančno tveganje v glavnem nanaša na nepredvidene dogodke in tveganja.

**50.** Zamuda pri predaji stavbe (konec leta 2019 za vzhodno krilo in leto 2022 za zahodno krilo) je bila predvsem posledica neuspešnega prvega javnega razpisa za gradbena dela. Parlament je iz ekonomskih razlogov dal prednost proračunu projekta, ne izogibanju zamudam.

Dokler nova stavba ne bo končana, Parlament plačuje ugodno letno najemnino v višini 14,4 milijona EUR plus stroške financiranja gradbenega projekta. V računovodskem smislu so ti stroški občutno manjši, kot bi bili stroški zgodnejšega začetka amortizacije nove stavbe (17,3 milijona EUR letno). Po selitvi v novo stavbo ADENAUER bo njena amortizacija v veliki meri uravnotežena z dolgoročno uporabo vrhunske nepremičnine v lasti Parlamenta z nizkimi stroški energije, enakimi delovnimi pogoji za vse uslužbence in večjo učinkovitostjo (vsi zaposleni v isti stavbi namesto na šestih lokacijah).

**58.** Parlament za načrte upravljanja pisarn uporablja podatke iz po meri pripravljenega podatkovnega poročila. V prihodnje bo uporabljal tako imenovano modeliranje podatkov o stavbah (BIM). To orodje IT že uporabljajo nekatere države članice in bo v prihodnjih letih postalo standard za evropski nepremičninski sektor.

**60.** Kazalnik povprečnega prostora na zaposlenega je uporabljen v najnovejšem ključnem dokumentu Parlamenta, nepremičninski strategiji po letu 2019, ki jo je predsedstvo Parlamenta sprejelo 16. aprila 2018. Natančneje, pomembna novost te strategije je, kako Parlament načrtuje in uporablja pisarniške prostore na podlagi participativnega in na stranko osredotočenega posvetovanja z uporabniki in njihovimi posebnimi potrebami: odgovor je moderna, kolaborativna in družbeno odgovorna raba pisarniškega prostora. S stališča uprave to pomeni, da nova strategija ne uporablja več na kategorijah temelječega izračuna pisarniških površin za vsak generalni direktorat, pri čemer je bila za vsakega zaposlenega zagotovljena povprečna pisarniška površina (približno 10 m<sup>2</sup>). Novi pristop vsakemu generalnemu direktoratu omogoča, da vpliva na svoje posebne delovne razmere, na primer da uvede več prostorov za druženje ali koncentracijo oziroma izbere bolj sodelovalne načine dela. Merjenje in poročanje o tem kazalniku se bo izvajalo redno.

## **ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA**

**90.** Leta 2010 je Parlament prvič uradno pripravil večletno nepremičninsko strategijo, ki je bila leta 2018 korenito posodobljena.

Prosimo, oglejte si odgovore na odstavka 40 in 42 (proračunska preglednost in mehanizmi financiranja), odstavek 50 (zamude in stroški) ter odstavka 58 in 60 (spremljanje in poročanje).

Sklicujemo se tudi na svoje odgovore na povzetke IV, V in VI.

**91.** Predsedstvo Parlamenta je aprila 2018 potrdilo novo nepremičninsko strategijo po letu 2019. Redno prejema informacije o napredku pri različnih delih strategije (gl. tudi odgovor na odstavek 13 in priporočilo št. 2).

### **Priporočilo 1**

Priporočilo sprejemamo.

Leta 2010 je predsedstvo Parlamenta sprejelo ambiciozno strategijo za nepremičninsko politiko Parlamenta. Na njeni podlagi je z odločitvami, ki jih je sprejemalo postopoma, uspešno konsolidiralo nepremičnine Parlamenta in uresničilo cilje, predvidene v tej strategiji. Predsedstvo Parlamenta je aprila 2018 potrdilo nepremičninsko strategijo po letu 2019. Redno prejema informacije o napredku pri različnih delih te strategije, kot je v navadi že od sprejetja prve nepremičninske strategije.

Poleg tega letni delovni dokument Parlamenta o nepremičninski politiki v skladu s členom 203(3) finančne uredbe proračunski organ obvešča o pričakovanem poteku splošnega načrtovanja površin in lokacij v prihodnjih letih, vključno z opisom gradbenih projektov v fazi načrtovanja, ki so že opredeljeni.

**94.** Sklicujemo se na odgovor na odstavek 27.

### **Priporočilo 2**

Priporočilo sprejemamo.

Nekaj ocen o projektu NWoW je bilo že opravljenih. Te ocene so pozitivno vplivale na gradbena projekta Martens in KAD II in so upoštewane tudi v novi nepremičninski strategiji po letu 2019 (na primer posvetovanje pri dodeljevanju pisarniških prostorov, večja uporaba kolaborativnih pisarniških prostorov, določitev količnika m<sup>2</sup>/zaposlenega).

**97.** Kar zadeva projekt KAD II, želi Parlament opozoriti, da povsem nadzira vse finančne vidike projekta (gl. odgovor na odstavek 38). Kompleksnost mehanizmov financiranja ustreza kompleksnosti in večletni naravi projekta ter iz tega izhajajočim finančnim potrebam. Prav tako je v skladu s kompleksnim regulativnim okoljem Parlamenta (gl. odgovor na odstavek 39). Sklicujemo se tudi na odgovore na odstavka 40 in 42 (o proračunski preglednosti) in priporočilo št. 3.

### **Priporočilo 3**

Priporočilo sprejemamo.

Parlament se povsem strinja s splošnim ciljem proračunske preglednosti mehanizmov financiranja za gradbene projekte (gl. tudi odgovore na odstavke 40, 42 in 97).

Da bi zagotovil večjo preglednost, bo Parlament podroben pregled financiranja gradbenega projekta KAD II vključil v letno poročilo o finančnem poslovanju, ki se predloži Odboru za proračun, Odboru za proračunski nadzor in predsedstvu ter objavi v uradnem listu.

### **Priporočilo 4**

Priporočilo sprejemamo.

Analiziral je različne izkušnje s prejšnjimi projekti in skuša za velike gradbene in obnovitvene projekte vedno uvesti najustreznejše postopke upravljanja. Projekti Martens, Havel in Hiša evropske zgodovine so bili uspešno dokončani. Ukrepi v sklopu projekta KAD II vsebujejo uvedbo preudarnega upravljanja in okrepljeno partnerstvo z luksemburškimi oblastmi. To partnerstvo, dodatni notranji viri in učinkovita finančna struktura so preprečili dodatne stroške pri izvedbi projekta (gl. odgovor na odstavek 50).

**99.** Gl. odgovora na odstavka 58 in 60.

**Priporočilo 5**

Priporočilo sprejemamo.

Načrtuje nadaljnje izboljšave, med drugim uvedbo posebnih orodij IT. Pripravljen je bil tudi glavni načrt 2019 za upravljanje pisarn.

Parlament trenutno razvija sistem vodilnih kazalnikov.

Parlament pozdravlja priporočilo glede spremljanja učinkovitosti nepremičninskega portfelja vseh institucij na usklajeni podlagi, ob spoštovanju posebnosti posameznih institucij, pa tudi omejitev ustanovnih pogojev.

## Odgovor Sveta Evropske Unije

### **Medinstitucionalno sodelovanje je obsežno**

21. Svet se zaveda učinka, ki bi ga medinstitucionalni razpis lahko imel na sodelovanje MSP. Pri odločitvi o predlaganju medinstitucionalnega projekta ali pridružitve takšnemu projektu se upoštevajo te posledice, Svet pa, kadar je mogoče, spodbuja sodelovanje MSP pri razpisih.

### **Mehanizmi financiranja velikih gradbenih projektov so pogosto zapleteni, tako da vplivajo na preglednost proračuna**

38. Zadnji gradbeni projekt, ki ga je izvajal Svet, je bil projekt zgradbe Europa, ki je predvidel preprost način financiranja. Belgijska država bi vodila in plačala projekt, Svet pa bi znesek povrnil državi z odloženimi plačili.

42. Svet se delno strinja z ugotovitvami Evropskega računskega sodišča; kljub temu pa je ta praksa povzročila znatne prihranke, kar zadeva obresti v primeru projekta zgradbe Europa, ocenjenih na 23 milijonov EUR (znesek, ki izhaja iz razlike med celotnim zneskom, ki bi se plačal v primeru odloženih plačil, in dejanskim zneskom, ki ga je treba plačati).

Praksa je skladna s finančno uredbo.

### **Projekt Sveta za zgradbo Europa: v skladu s proračunom, vendar zamuja**

46. Svet se je na te pomanjkljivosti odzval z oblikovanjem ekipe strokovnjakov in vodij projektov, ki so uspeli tveganja, roke in proračun ohraniti pod nadzorom.

### **Sklepi in priporočila**

**Priporočilo 1** Svet sprejema priporočilo. Strategija gradenj bo uradno potrjena in dokumenti o načrtovanju bodo redno posodabljeni.

**Priporočilo 2** Svet sprejema priporočilo. Uveljavil ga bo za prihodnji projekt NWOW (novi načini delovanja). Za leto 2019 je predvidena pilotna faza, imenovan pa je bil usmerjevalni odbor, ki je bil pooblaščen za oceno stroškov, tveganj in koristi izvajanja programa v Svetu ter za dajanje priporočil generalnemu sekretarju v zvezi z nadaljnjim izvajanjem.

**Priporočilo 3** Svet sprejema priporočilo. Mehanizem financiranja prihodnjih gradbenih projektov bo ocenjen od primera do primera. Projekt zgradbe Evropa pa je bil v primerjavi s projekti drugih institucij financiran prek preprostega mehanizma.

**Priporočilo 4**

Svet sprejema priporočilo in je že sprejel ukrepe za formalizacijo postopka upravljanja projektov.

**Priporočilo 5**

Svet sprejema priporočilo.

V zvezi s točko (a) bo opravljena ocena, da bi opredelili morebitne kazalnike in načine njihove uveljavitve.

V zvezi s točkama (b) in (c) bo Svet sodeloval v kateri koli pobudi, da bi uveljavili skupno metodologijo. Svet se strinja, da bi o tej zadevi razpravljali v medinstitucionalni delovni skupini za infrastrukturo, logistiko in notranje službe.

## Odgovor Evropske komisije

### OPAŽANJA

13. Komisija se vsako leto z večletnim okvirom politike prilagodi spreminjajočim se pogojem, kot so proračunske omejitve, kadrovske politike in druge politične odločitve.

To orodje upošteva vse verjetne odločitve in omejitve, ki vplivajo na načrtovanje nepremičninskih zahtev za obdobje 10 let.

V zvezi s tem ni treba pripraviti različnih scenarijev.

27. Komisija želi poudariti, da je glavni razlog za to, da Komisija obravnava nove načine dela in po potrebi pri njih sodeluje, predvsem vzpostavitev optimalnega delovnega okolja.

Čeprav zunanja primerjalna analiza kaže, da lahko novi načini dela do neke mere privedejo do prihrankov stroškov, se ti obravnavajo kot stranski učinki in njihov namen je, da se v veliki meri ponovno vložijo v dobro počutje zaposlenih z boljšo kakovostjo pisarniških prostorov in opreme IT.

Raziskovalno delo v zvezi s tem in izvajanje pilotnih projektov že poteka.

37.

(b) Kar zadeva možnosti financiranja, si bo Komisija morala sposoditi sredstva na trgu, da bo pridobila stavbo JMOII. V ta namen so bili leta 2012 pripravljene različni scenariji glede na velikost posojila, obrestne mere in trajanje posojila.

42. Komisija meni, da je njen proračunski postopek pregleden in želi opozoriti na naslednje:

1. Načelo specifikacije pomeni, da se odobrena proračunska sredstva lahko uporabijo samo za namen, za katerega so bila zagotovljena. Ta zahteva je v bistvu izpolnjena z razdelitvijo proračuna na poglavja, uporabljene proračunske odobritve pa so bile namenjene tudi za upravne odhodke.

2. Ti prenosi so izrecno odobreni s Pogodbo o delovanju Evropske unije (člen 317) pod pogoji, določenimi v finančni uredbi. To omogoča končno uskladitev ugotovljenih potreb in pričakovanih presežkov z namenom doseganja optimalne realizacije. Komisija meni, da proračunski organ z odobritvijo teh prenosov prizna, da predplačila prinašajo finančne koristi.

53. Komisija se bo z luksemburškimi organi pogajala o delitvi dodatnih stroškov. To je posledica sprememb časovnega načrta za projekt v primerjavi s sporazumom Georgieva-Asselborn iz leta 2015, ob upoštevanju vloge obeh strani pri zamudah.

54. Komisija se s tem opažanjem ne strinja.

Komisija meni, da so stroški najema zaradi selitve iz zgradbe JMO v nadomestne zgradbe (T2, Ariane in Laccolith) neodvisni od sprememb v časovnem načrtu za gradnjo JMO II, saj se je selitev izvedla zaradi azbesta v zgradbi JMO.

Če bi Komisija lahko ostala v zgradbi JMO, bi zanjo luksemburškimi organom še nadalje plačevala zelo nizko najemnino (1 EUR), zato bi bili stroški najema nižji za 90 milijonov EUR.

69. Komisija želi poudariti, da zaradi različnih velikosti, potreb in lokalizacije vsake institucije obstajajo posebne značilnosti nepremičnin, ki lahko pomembno vplivajo na primerljivost rezultatov.

86. Komisija želi pojasniti, da je prijavljena varianca najemnine na osebo posledica več dejavnikov, kot so metoda vrednotenja kupljenih zgradb, morebitni stroški opremljanja, upoštevanje varovalnih prostorov itn.

## **ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA**

### **Priporočilo 1 – Institucije<sup>1</sup> naj posodobijo in uradno potrdijo svoje nepremičninske strategije ter redno posodabljaajo dokumente za načrtovanje**

Komisija delno sprejema to priporočilo.

Kar zadeva nepremičninsko strategijo, so glavna načela nepremičninske politike Komisije, kot so opisana v Sporočilu COM(2007) 501, v veliki meri še vedno ažurna. Ta politika se lahko pregleda ob upoštevanju razvoja novih načinov dela in izida pogajanj o večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027.

Kar zadeva dokumente za načrtovanje, se po mnenju Komisije ti dokumenti (MAPF in delovni dokument o stavbah, ki je priložen predlogu proračuna) že posodabljaajo letno. Komisije zato ta del priporočila ne zadeva. Glej tudi odgovor na odstavek 13.

### **Priporočilo 2 – Institucije naj ocenijo projekte novih načinov dela**

Komisija sprejema to priporočilo.

97. Komisija priznava zapletenost finančnih predpisov, vendar se ne strinja z izjavo, da mehanizmi niso pregledni (glej odgovore na odstavek 42).

### **Priporočilo 3 – Institucije naj povečajo odgovornost in preglednost mehanizmov financiranja za gradbene projekte**

Komisija ne sprejema tega priporočila.

Kar zadeva preglednost proračuna, se Komisija sklicuje na svoje odgovore v odstavku 42.

Vendar se bo ocenila možnost izboljšav.

Poleg tega lahko Komisija vsako leto v delovnem dokumentu o stavbah, ki je priložen predlogu proračuna, zagotovi informacije o predplačilih za različne projekte.

Predplačila, izvršena v letu 2018, bodo na primer vključena v delovni dokument za leto 2020.

### **Priporočilo 4 – Institucije naj vzpostavijo ustrezne postopke vodenja velikih gradbenih projektov in projektov prenove**

Komisija delno sprejema to priporočilo.

Komisija meni, da se zahtevani postopek upravljanja stavb že izvaja.

To bi bilo mogoče ponovno oceniti z vmesno oceno, zlasti v zvezi z gradbenimi projekti in projekti prenove, kot je Loi 130.

### **Priporočilo 5 – Institucije naj izboljšajo skladnost podatkov in spremljanje portfelja nepremičnin**

Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija želi poudariti, da zaradi različnih velikosti, potreb in lokalizacije vsake institucije v nepremičninskem smislu nastanejo posebne značilnosti, ki lahko pomembno vplivajo na rezultate primerjave.

---

<sup>1</sup> Parlament, Svet, Komisija, Sodišče Evropske unije in ECB.

## Odgovor Sodišča Evropske unije

### UVOD

Sodišče Evropske unije (v nadaljevanju: Sodišče) na splošno pozdravlja zelo pozitivne ugotovitve Evropskega računskega sodišča (v nadaljevanju: Računsko sodišče), ki se nanašajo na učinkovitost nepremičninske politike Sodišča, na njegovo plodovito sodelovanje z drugimi institucijami in z luksemburškimi organi ter na odlične rezultate, ki jih je doseglo v okviru treh obsežnih nepremičninskih projektov, ki so predmet revizije.

Z nepremičninsko politiko Sodišča se uresničujeta dva glavna cilja:

- prvič, odkar je bilo dokončno odločeno, da bo sedež Sodišča v Luksemburgu (odločitev sprejeta na zasedanju Evropskega sveta v Edinburgu leta 1992), si Sodišče, ki je sprva sledilo politiki najema, prizadeva postati lastnik stavb, ki jih uporablja, kar velja tudi za druge institucije in je v skladu s priporočili Posebnega poročila Računskega sodišča (št. 2/2007), v katerem je poudarjen prihranek, ki ga takšna politika pomeni za proračun;

– drugič, Sodišče si prizadeva razpolagati s prostori, ki so prilagojeni njegovim posebnim potrebam, povezanim s sodno dejavnostjo, in vse svoje službe združiti na enem mestu za optimizacijo svojega delovanja

Vztrajnost pri izvajanju te politike je skupaj z odličnim sodelovanjem z luksemburškimi organi sčasoma privedla do zelo dobrih rezultatov.

Zahvaljujoč vzpostavitvi strogega in učinkovitega sistema notranjega nadzora je Sodišče z omejenimi človeškimi in finančnimi viri tri projekte, ki so predmet revizije, vodilo ob strogem spoštovanju specifikacij zahtev ter določenih časovnic in finančnih sredstev.

Sodišče poudarja, da je bilo treba konfiguracijo njegovega nepremičninskega kompleksa prilagoditi nalogi in dejavnostim sodstva, ki jih opravlja ta institucija, ter potrebam njegovih uporabnikov, ki so večinoma pravniki.

Z nepremičninsko strategijo Sodišča se uresničuje cilj preglednosti in odgovornosti, njeni dosežki pa so letno predstavljeni Evropskemu parlamentu in Svetu Evropske unije v poročilih, do katerih lahko dostopa tudi javnost na spletnem mestu Sodišča.

Pri razvoju nepremičninske politike Sodišča so bili prav tako spoštovani okoljski standardi, zaradi česar je to lahko pridobilo registracijo v sistemu EMAS.

### OPAŽANJA

#### **Odgovor na točke od 38 do 41 poročila:**

Financiranje treh nepremičninskih projektov Sodišča, ki so predmet revizije, je resda bilo zapleteno, vendar je bilo hkrati zelo dobro uokvirjeno in je potekalo povsem transparentno.

Pristojni organi države gostiteljice so v skladu z veljavnimi zakonskimi določbami pripravili dokumente za določitev okvira financiranja, ki so bili objavljeni ter dani na voljo revizijskim organom in organom za podelitev razrešnice.

V okviru zadnjih dveh nepremičninskih projektov, ki jih je Sodišče dokončalo, ni bilo mogoče ugotoviti nobene prekoračitve določenega proračuna ali časovnic, kot je razvidno iz točke 44 poročila. Enako do zdaj velja za zadnji projekt, ki je še v teku.

Ta uspeh je bil mogoč, ker je Sodišče v sodelovanju z luksemburškimi organi vzpostavilo sistem strogega in učinkovitega notranjega nadzora, ki se je nanašal na potek vsakega projekta, na njegove tehnične in finančne vidike, na roke za izvedbo in na obvladovanje skupnih finančnih sredstev.

**60.** Na podlagi predloga Evropskega parlamenta in Sveta Evropske unije, povzetega v „Skupni izjavi o nepremičninski politiki institucij in organov Evropske unije“ z dne 17. decembra 2009, so institucije Evropske unije določile skupno metodologijo, utemeljeno na vnaprej pripravljenih standardih (standard DIN 277) ter na konkretnih, objektivnih in preverljivih podatkih.

Ta metodologija uporabnikom omogoča, da predstavijo najpomembnejše kazalnike učinkovitosti uporabe površin.

Letno poročilo Sodišča, dostopno na njegovem spletnem mestu, vsebuje veliko informacij, na podlagi katerih je mogoče oceniti učinkovitost njegove nepremičninske politike.

**64.** Uprava Sodišča uporablja standard DIN 227 neposredno in brez kakršne koli spremembe. Prilagoditev orodja za upravljanje s prostori njegovim potrebam ter predvsem arhitekturni in prostorski konfiguraciji njegovega nepremičninskega kompleksa je ustrezna in ne vpliva na primerljivost njegovih podatkov.

**85.** Letni strošek stavbe, ki jo Sodišče najema (T/Tbis), znaša 270 EUR/m<sup>2</sup>, kar je ugodna cena, ki jo je odobrila država gostiteljica in je veliko nižja od tržne cene v mestu Luxembourg (564 EUR/m<sup>2</sup> - glej sliko 12).

Opozoriti je treba, da se je Sodišče odločilo še naprej najemati stavbo T/Tbis v celoti, čeprav je njena površina večja od njegovih potreb, namesto da bi najelo stavbo, ki bi bila manjša, vendar veliko dražja. Poleg tega je bila stavba T/Tbis ponujena v najem zgolj kot celota.

Sodišče torej ni imelo možnosti najeti zgolj del njene površine, pa še to za določen čas.

Najem stavbe v celoti je Sodišču omogočil, da kar najbolj izrabi fleksibilnost, ki jo ponuja dodatna površina. To je koristilo drugim institucijam, ki so glede na svoje posebne potrebe od Sodišča dobile dovoljenje za namestitev svojih pisarn v delu stavbe za izpolnjevanje posebnih potreb. To velja za Računsko sodišče, Prevajalski center, EPSO in Evropsko investicijsko banko.

Poleg tega Sodišče neuporabljene površine zaradi omejitev na področju zaupnosti in varnosti ni moglo oddati v podnajem zasebnim družbam.

Pomembno je tudi dejstvo, da Sodišče poleg tega ni moglo nadaljevati z oddajanjem praznega dela stavbe v podnajem v zadnjih dveh letih, kar je posledica predvidene zapustitve stavbe konec meseca avgusta 2019.

## **UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA**

### **Priporočilo 1**

Sodišče se strinja z vsebino tega priporočila in poudarja, da že dolgo razpolaga z nepremičninsko strategijo, ki je dobro opredeljena in se dosledno izvaja ter ki je tekom let obrodila sadove.

Sodišče skrbno načrtuje razvoj na področju nepremičnin, pri čemer sodeluje z luksemburško upravo ter upošteva svoje srednje- in dolgoročne potrebe, kar vključuje analizo različnih možnosti. Rezultati tega načrtovanja so formalizirani tako v letnih poročilih dejavnosti kot v drugih programskih dokumentih institucije.

### **Priporočilo 2**

Sodišče se strinja s tem priporočilom, sploh ker samo redno preučuje delovne razmere in prostorsko razporeditev, hkrati pa nenehno spremlja razvoj in spremembe na tem področju, tako na zasebnem trgu kot v drugih nacionalnih in mednarodnih javnih institucijah in organih.

### **Priporočilo 3**

Sodišče se strinja s tem priporočilom v delu, v katerem se nanaša na predlog za manjšo zapletenost pri financiranju njegovih nepremičninskih projektov. V tem smislu se je Sodišče na podlagi uporabe zadevnih določb Finančne uredbe odločilo, da bo dela v zvezi z varovanjem svojih stavb, ki bodo kmalu izvedena, financiralo s pomočjo posojila, ki ga bo najelo neposredno pri finančni instituciji.

### **Priporočilo 4**

Sodišče se strinja s tem priporočilom, saj se postopki, ki jih je samo uvedlo za upravljanje kompleksnih nepremičninskih projektov, ob vsaki priložnosti izkažejo za utemeljene (zlasti za nepremičninske projekte CJ4, CJ8 in trenutno CJ9).

Ti postopki so rezultat odličnega sodelovanja z luksemburškimi organi in dejanske zavzetosti države gostiteljice za pravi potek navedenih projektov. Strokovno znanje, človeški viri in moralna avtoriteta javne uprave države gostiteljice so omogočili ne samo, da so bili projekti končani v določenih rokih in ob spoštovanju dodeljenih sredstev, ampak tudi velike prihranke za proračun institucije.

Pogodbeni dogovori med državo gostiteljico in Sodiščem so se konstantno izboljševali. Zdaj so uravnoteženi in Sodišču zagotavljajo dejansko sodelovanje, zaradi katerega je lahko pridobilo „popoln upravni, tehnični in finančni nadzor“ nad svojimi nepremičninskimi projekti, kot je Računsko sodišče priporočilo v Posebnem poročilu št. 2/2007 (točka 45).

Sodišču je v tem procesu pomagal in mu še vedno pomaga zunanji svetovalec, katerega vloga je preverjati, da se pogodbeni dogovori v praksi pravilno izvajajo, in opravljati nadzor nad tem, da se uporablja v opredeljenem okviru.

#### **Priporočilo 5**

Sodišče se strinja s tem priporočilom in poudarja nujnost tesnega medinstitucionalnega sodelovanja ter hkrati sporoča svojo polno razpoložljivost za udeležnost v njem in deljenje svojih izkušenj.

V Luxembourg bo Groupe Interinstitutionnel de Coordination Immobilière (medinstitucionalna skupina za nepremičninsko koordinacijo, GICIL) forum za izmenjavo informacij na zadevnem področju. Poleg tega že zdaj posodablja in izpopolnjuje metodologijo meritev, kategorizacije in predstavitve podatkov o nepremičninah, ki jo je leta 2009 razvilo švedsko predsedstvo Sveta, tako da so v letnih poročilih institucij, zlasti v prilogi o nepremičninskih zadevah, predstavljeni upoštevni in skupni kazalniki, ki omogočajo lažjo primerjavo med institucijami.

## Odgovor Evropske centralne banke

### POVZETEK

III. ECB želi izpostaviti, (i) da ima formalizirano nepremičninsko strategijo, ki jo redno pregleduje (glej tudi pripombo ECB na priporočilo 1), vključno z načrtovanjem v zvezi s pisarniškimi prostori, (ii) da je ni bilo med institucijami, ki so se analizirale v zvezi z velikimi gradbenimi projekti (glej odstavek 43), in (iii) da je Evropsko računsko sodišče (ECA) ocenilo, da je v ECB spremljanje portfelja nepremičnin in poročanje o njem »dobro razvito« (glej odstavek 62).

IV. ECB pri načrtovanju zahtev glede nepremičnin upošteva različne scenarije, vključno z ureditvijo dela na daljavo in skupnimi delovnimi prostori. Poleg tega trenutno izvaja pilotni projekt o novih načinih dela, ki vključuje nove koncepte za načrtovanje delovnih prostorov v pisarnah in za načine dela na podlagi dejavnosti. Pilotni projekt se je začel izvajati januarja 2018 s testnim področjem v enem od nadstropij glavne stavbe, druga testna nadstropja pa bodo predvidoma vzpostavljena v preostalih stavbah. Odzivi različnih poslovnih področij, ki so vključena v projekt, se stalno spremljajo in ocenjujejo na podlagi povratnih informacij udeležencev. Ugotovljene možne izboljšave se beležijo za nadaljnje ukrepanje ali začnejo takoj izvajati, če je to mogoče. Projekt bo mogoče dokončno oceniti šele proti koncu izvedbe, ki je predviden za leto 2020. Takrat bo večina poslovnih področij že imela izkušnjo dela v pilotnih nadstropjih.

V. Glej postavko (ii) v pripombi na odstavek III povzetka.

VIII. ECB na podlagi revizijskih opažanj in ugotovitev v tem poročilu razume, da se nanjo nanašata le predloga, ki se priporočata v točkah (a) in (b). Glej tudi spodnje pripombe na posamezna priporočila.

Kar zadeva predloga, priporočena v točkah (c) in (d), ECB ni bila med institucijami, ki so se analizirale v zvezi z mehanizmi financiranja in postopki upravljanja za večje gradbene projekte (glej odstavek 43). Kar zadeva predlog, priporočen v točki (e), pa je ECA ocenilo, da je v ECB spremljanje portfelja nepremičnin in poročanje o njem »dobro razvito« (glej odstavek 62).

### OPAŽANJA

14. ECB je edina revidirana institucija EU, ki ima pisarne v Frankfurtu, zato so priložnosti za tesnejše sodelovanje z drugimi institucijami EU, ki so obravnavane v tem poročilu, omejene.

27. Glej pripombo na odstavek IV povzetka.

Poleg tega je v okviru tekočega spremljanja (od januarja 2018 naprej) pilotnega projekta novih načinov dela v ECB ocena projekta pokazala, da takšna ureditev prinaša boljše rezultate kot uveljavljena razporeditev prostorov v stavbah ECB. Z njo se namreč ustvari približno 20% več delovnih mest, kar po prvih ugotovitvah kaže na zmanjšanje skupnih stroškov na delovno mesto. Ker projekt še traja (predvidoma se bo zaključil leta 2020), še ni mogoče natančno oceniti morebitne ekonomske in druge koristi novih načinov dela.

31. Sporazum o sedežu med vlado Zvezne republike Nemčije in ECB ne določa privilegijev v obliki oprostitve davkov, razen tistih, ki so navedeni v Protokolu o privilegijih in imunitetah Evropske unije.

### ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

#### **Priporočilo 1**

ECB pozdravlja to priporočilo. ECB ima nepremičninsko strategijo, ki jo je vodstvo odobrilo julija 2017. Strategija je bila pregledana in spremenjena v drugem četrtletju 2018 (vključno s posodobitvijo različnih razvojnih možnosti), vodstvo pa jo je odobrilo avgusta 2018.

#### **Priporočilo 2**

ECB pozdravlja to priporočilo. Pilotni projekt novih načinov dela (ki se je začel izvajati januarja 2018 in se bo predvidoma zaključil leta 2020) bo ECB ocenila z ekonomskega vidika stroškov in koristi ter pretehtala možnost, da rezultate vključi v strateške razmisleke o razvoju relevantnih politik.

**Priporočilo 3**

Kot razume ECB, se priporočilo 3 ne nanaša nanjo. Glej pripombo na odstavek VIII povzetka.

**Priporočilo 4**

Kot razume ECB, se priporočilo 4 ne nanaša nanjo. Glej pripombo na odstavek VIII povzetka.

**Priporočilo 5**

Kot razume ECB, se priporočilo 5 ne nanaša nanjo. Glej pripombo na odstavek VIII povzetka.

<b>Dogodek</b>	<b>Datum</b>
Sprejetje revizijskega memoranduma / začetek revizije	6. 6. 2017
Uradno posredovanje osnutka poročila revidirancem	19. 7. 2018
Sprejetje končnega poročila po razčiščevalnem postopku	5. 12. 2018
Prejeti uradni odgovori v vseh jezikih	Parlament: 23. 11. 2018 Svet: 15. 11. 2018 Komisija: 30. 11. 2018 Sodišče Evropske unije: 18. 12. 2018 Centralna banka: 27. 11. 2018

PDF ISBN 978-92-847-1610-4 1977-5784 doi:10.2865/18578 QJ-AB-18-033-SL-N

HTML ISBN 978-92-847-1597-8 1977-5784 doi:10.2865/599181 QJ-AB-18-033-SL-Q

Institucije za upravne odhodke za zgradbe porabijo približno 11 % svojega proračuna. Sestava portfeljev nepremičnin se razlikuje ter je odvisna od mandata institucije in njene organizacijske strukture, pri čemer je velik delež uporabljenega prostora namenjen pisarniškim prostorom. Komisija ima največji portfelj nepremičnin, od katerih je več kot 80 % pisarniških prostorov. Sodišče je preučilo upravljanje odhodkov za pisarniške prostore petih institucij z največ pisarniški prostori (Parlament, Svet, Komisija, Sodišče Evropske unije in ECB). Vključilo je njihove zgradbe v Bruslju, Luxembourg in Frankfurtu ter njihove podatke in postopke vodenja primerjalo z drugimi institucijami in organi EU. Sodišče je na splošno ugotovilo, da institucije učinkovito upravljajo svojo porabo za pisarniške prostore, njihove odločitve v zvezi s pisarniški prostori pa so dobro utemeljene. Institucije sodelujejo med seboj in uporabljajo podobna načela odločanja. Vendar njihove nepremičninske strategije niso vedno uradno potrjene, načrtovanje pa je bilo včasih zastarelo. Mehanizmi za financiranje velikih gradbenih projektov, ki jih je Sodišče analiziralo, so bili pogosto kompleksni in so v nekaterih primerih vplivali na proračunsko preglednost. Večina teh projektov je zamujala, kar je v nekaterih primerih pomenilo dodatne stroške. Večina institucij svojega portfelja nepremičnin ne spremlja ustrezno. Institucije morajo razviti skupne kazalnike in izboljšati skladnost podatkov, ki jih predložijo proračunskim organom.



EVROPSKO  
RAČUNSKO  
SODIŠČE



Urad za publikacije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: [eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx)  
Spletišče: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

©Evropska unija, 2018.

Za dovoljenje za uporabo ali reprodukcijo fotografij ali drugega gradiva, za katere Evropska unija nima avtorskih pravic, je treba zaprositi neposredno imetnike avtorskih pravic.