

Särskild rapport

EU-institutionernas kontorslokaler – några exempel på god förvaltningspraxis men också vissa brister

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I–VIII
Inledning	01–04
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	05–08
Revisionens inriktning och omfattning	05–07
Revisionsmetod	08
Iakttagelser	09–89
Institutionerna tillämpar gemensamma principer och samarbetar i stor utsträckning	09–27
Institutionerna har fastställda fastighetsstrategier, men vissa är föråldrade och innehåller ingen planering för olika scenarier	10–13
Institutionerna tillämpar gemensamma principer för beslutsprocessen	14–19
Institutionerna samarbetar i stor utsträckning	20–22
Institutionerna inför i viss utsträckning New Ways of Working-konceptet, men har ännu inte bedömt kostnaderna och fördelarna med de projekt som har genomförts	23–27
Besluten om kontorslokaler är välgrundade, men finansieringsmekanismerna för byggprojekt är ofta komplexa, vilket påverkar insynen i budgeten	28–42
Världländerna erbjuder i allmänhet institutionerna stöd och förmånliga villkor	31–35
Besluten om att förvärva kontorslokaler är i allmänhet välgrundade	36–37
Finansieringsmekanismerna för stora byggprojekt är ofta komplexa, vilket påverkar insynen i budgeten	38–42
Stora byggprojekt påverkas av förseningar och i vissa fall av kraftiga merkostnader	43–54
Domstolens projekt: inom budgeten och enligt tidsplanen	44
Rådets Europaprojekt: inom budgeten men försenat	45–47

Europaparlamentets KAD II-projekt: stora förseningar som lett till merkostnader	48–50
Kommissionens JMO II-projekt: förseningar och merkostnader	51–54
Såväl övervakningen som rapporteringen är otillräcklig	55–69
Institutionerna övervakar olika aspekter, men har inga indikatorer för hur effektivt fastigheterna används eller vad de kostar	56–62
De tillgängliga uppgifterna är inte standardiserade, vilket gör att institutionerna inte enkelt kan jämföras	63–69
Indikatorer för yta kan jämföras mellan institutionerna, men kostnaderna varierar kraftigt	70–89
Den genomsnittliga kontorsytan kan jämföras	72–79
De framförhandlade hyrorna är i allmänhet lägre än marknadsnivåerna, men hyran per person varierar avsevärt mellan byggnaderna	80–86
Kostnaderna för uppförande och förvärv beror på vilken typ av byggnad det gäller	87–89
Slutsatser och rekommendationer	90–101

Bilagor

Bilaga I – Beräkningsmetod för indikatorer för yta och kostnader

Bilaga II – Förteckning över byggnader som nämns i rapporten

Akronymer och förkortningar

Ordförklaringar

Granskningsteam

Svar från Europaparlamentet

Svar från Europeiska unionens råd

Svar från Europeiska kommissionen

Svar från domstolen

Svar från Europeiska centralbanken

Sammanfattning

I Cirka 11 % av institutionernas budget för administrativa utgifter går till lokaler. Institutionernas fastighetsbestånd skiljer sig åt och är beroende av varje institutions mandat och organisationsstruktur. En stor del av utrymmet används dock som kontorslokaler. Kommissionen har det största fastighetsbeståndet, varav mer än 80 % används som kontorsutrymme.

II För att besvara den övergripande frågan "Förvaltas EU:s utgifter för kontorslokaler ändamålsenligt?" undersökte vi om de EU-institutioner som har flest kontorslokaler (Europaparlamentet, rådet, kommissionen, domstolen och ECB)

- a) upprättar fastighetsstrategier och samarbetar för att spara kostnader,
- b) erhåller sina kontorslokaler på effektivt sätt, samt
- c) övervakar och rapporterar om sitt fastighetsbestånd på lämpligt sätt.

III Vår allmänna slutsats var att institutionerna förvaltar sina utgifter för kontorslokaler ändamålsenligt, men att fastighetsstrategierna inte alltid är formaliserade och att den tillhörande planeringen inte är optimal. Finansieringsmekanismerna för de stora byggprojekt som vi analyserade var ofta komplexa, vilket i några fall påverkade insynen i budgeten. De flesta av dessa projekt var försenade, vilket i vissa fall ledde till betydande merkostnader. Övervakningen och rapporteringen av de flesta institutionernas fastighetsbestånd är inte tillfredsställande.

IV Institutionerna samarbetar och tillämpar gemensamma principer för beslutsprocessen. De fastställer emellertid sina huvudprinciper och främsta mål för fastighetsförvaltningen i olika dokument. Vissa är föråldrade och vissa genomförs utan formellt godkännande. Institutionerna beaktar inte olika scenarier vid planeringen av sina fastighetsbehov. När revisionen gjordes hade institutionerna ännu inte utvärderat de projekt enligt konceptet för nya arbetssätt – *New Ways of Working* som har genomförts.

V Värdländerna erbjuder institutionerna förmånliga villkor för förvärv eller hyra av kontorslokaler och stöder dem i deras stora byggprojekt. Vi konstaterade att de beslut som avser kontorslokaler var välgrundade. Finansieringsmekanismerna för de stora byggprojekt som vi analyserade var dock ofta komplexa, vilket i några fall påverkade insynen i budgeten. De flesta av projekten var försenade, vilket i vissa fall ledde till merkostnader.

VI Majoriteten av institutionerna övervakar inte regelbundet med hjälp av indikatorer hur effektivt deras fastigheter används eller vad de kostar för sin interna förvaltning. Även om institutionerna som har byggnader i Bryssel och Luxemburg har kommit överens om att harmonisera mätningen av yta är uppgifterna inte helt standardiserade och det är svårt att jämföra dem. Rapporteringen till budgetmyndigheterna om fastigheter gör det inte heller möjligt att jämföra eller göra en effektivitetsanalys.

VII Vår analys visar att institutionerna utnyttjar kontorsutrymmet på liknande sätt. Vi konstaterade även att de hyror som institutionerna har förhandlat fram i allmänhet är lägre än marknadsnivåerna. Ytterligare analyser av de byggnader som hyrs visar att årshyran per person varierar avsevärt för mellan byggnaderna. Kostnaderna för uppförande och förvärv återspeglar vilken typ av byggnad det gäller.

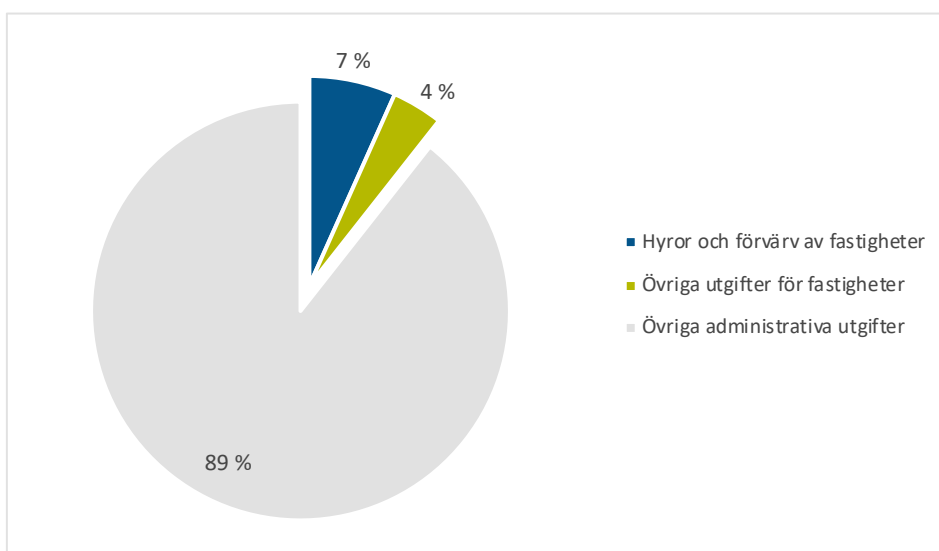
VIII Utifrån iakttagelserna i denna rapport rekommenderar vi att institutionerna

- a) uppdaterar och formaliserar sina fastighetsstrategier samt regelbundet uppdaterar planeringsdokument,
- b) utvärderar projekt som inbegriper konceptet för nya arbetssätt – *New Ways of Working*,
- c) ökar insynen i budgeten vid användning av finansieringsmekanismer för byggprojekt,
- d) inrättar lämpliga förvaltningsförfaranden för stora bygg- och renoveringsprojekt,
- e) gör uppgifterna om och övervakningen av fastighetsbestånden mer enhetliga.

Inledning

01 Utgifter för fastigheter utgör cirka 11 % (1 miljard euro) av EU-institutionernas totala administrativa utgifter¹, vilket framgår av **figur 1**. Denna procentandel har varit stabil under de senaste fem åren, även om den har minskat jämfört med situationen för tio år sedan. Cirka två tredjedelar av utgifterna för fastigheter avser kostnader för förvärv och hyra, medan resterande del främst går till underhåll, säkerhet och energi. **Figur 2** visar att det finns skillnader mellan institutionerna. Dessa skillnader speglar i första hand skillnader i institutionernas fastighetsbestånd.

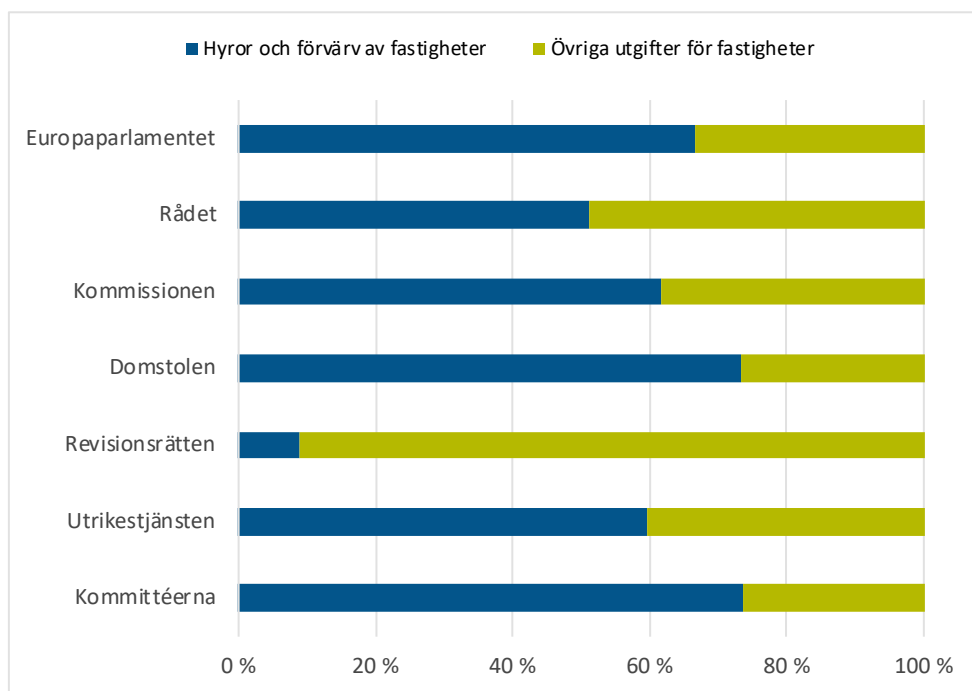
Figur 1 – EU-institutionernas administrativa utgifter



Källa: Revisionsrätten baserat på EU:s allmänna budget för budgetåret 2018.

¹ Europaparlamentet, rådet, kommissionen, domstolen, revisionsrätten, utrike tjänsten och kommittéerna (Europeiska regionkommittén och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén).

Figur 2 – Utgifter för fastigheter²



Källa: Revisionsrätten baserat på EU:s allmänna budget för budgetåret 2018.

02 I slutet av 2016 upptog ovanstående institutioner en total fastighetsyta på 2,5 miljoner kvadratmeter (m²)³. Det är 26 % mer än 2004. Ökningen kan förklaras med att den personal som arbetar i institutionernas lokaler har ökat med 22 % under samma period⁴.

03 Institutionerna har olika lokalbehov. Till exempel använder kommissionen sina lokaler övervägande som kontor. Andra institutioner såsom Europaparlamentet, rådet och domstolen använder i större utsträckning andra typer av utrymmen, exempelvis mötesrum, samlingsrum, rättssalar och lokaler för att ta emot allmänheten. Kontorslokaler⁵ utgör ca 70 % av den totala ytan⁶ och är främst belägna i Bryssel, följt

² ECB och EIB ingår inte i denna analys, eftersom dessa institutioners årsredovisningar inte innehåller några utförliga uppgifter om utgifter för fastigheter.

³ Total nettoyta ovan mark; undantaget ECB.

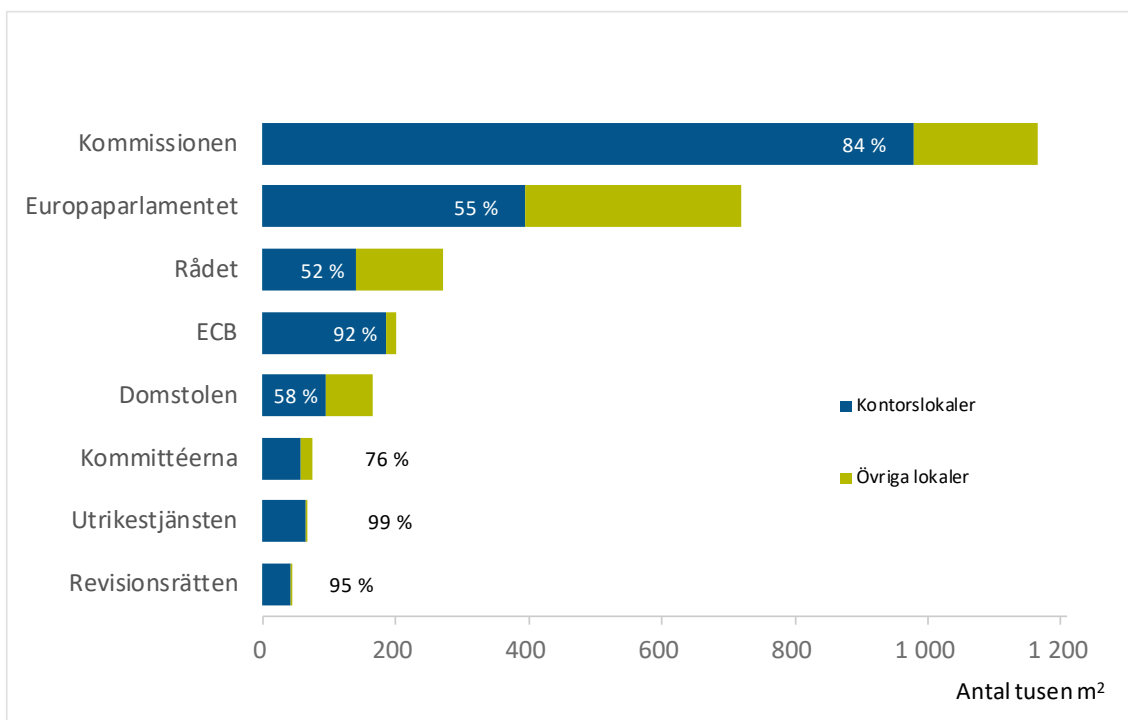
⁴ Källa: *Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier* (jämförelse av kostnader mellan institutionerna på fastighetsområdet), CPQBF, juni 2005. Denna rapport inbegriper inte ECB.

⁵ Begreppet kontorslokaler inbegriper kontor och biutrymmen såsom korridorer, hissar, toaletter, restauranger och så vidare.

⁶ Den totala nettoytan ovan mark.

av Luxemburg, Strasbourg och Frankfurt. **Figur 3** visar den totala nettoytan som institutionerna förfogar över och andelen kontorslokaler.

Figur 3 – Andel kontorslokaler av den totala ytan



Källa: Revisionsrätten baserat på årliga fastighetsrapporter och uppgifter från institutionerna.

04 Institutionernas säte fastställs genom politiska beslut. Den senaste politiska överenskommelsen om var institutionerna ska vara belägna träffades 1992 vid Europeiska rådets möte i Edinburgh.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

Revisionens inriktning och omfattning

05 För att besvara den övergripande frågan ”Förvaltas EU:s utgifter för kontorslokaler ändamålsenligt?” undersökte vi om EU-institutionerna

- upprättar fastighetsstrategier och samarbetar för att spara kostnader,
- erhåller sina kontorslokaler på effektivt sätt, samt
- övervakar och rapporterar om sitt fastighetsbestånd på lämpligt sätt.

06 Revisionen inriktades på de fem institutioner som har flest kontorslokaler (Europaparlamentet, rådet, kommissionen, domstolen och ECB) och omfattade deras kontorslokaler i Bryssel, Luxemburg och Frankfurt⁷. Där det var möjligt jämfördes dessa institutioners uppgifter och förvaltningsförfaranden med motsvarande för Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Europeiska regionkommittén, Europeiska utrikestjänsten (utrikestjänsten), Europeiska revisionsrätten (revisionsrätten) och Europeiska investeringsbanken (EIB).

07 Vi analyserade inte byggnader som används för andra ändamål än som kontorslokaler (t.ex. konferenscentrum, tekniska faciliteter osv.) eller byggnader med mindre än 20 % kontorsutrymme. Revisionen inriktades främst på kostnaderna för att erhålla kontorslokaler. Den omfattade inte underhåll, rengöring, säkerhet eller andra fastighetsrelaterade driftskostnader.

Revisionsmetod

08 Vi utförde vår revision från september 2017 till juni 2018 och baserade våra iakttagelser på följande beviskällor:

⁷ En fullständig förteckning och karta över de byggnader som EU-institutionerna förfogar över finns på kommissionens webbplats: Europeiska unionens elektroniska institutionskatalog (<http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=10>).

- EU-institutionernas fastighetsstrategier och rapporter till budgetmyndigheter.
- Frågeformulär och besök till EU-institutionerna.
- Frågeformulär och besök till andra internationella organisationer.
- Internrevisioner i tillämpliga fall.
- Tekniska rapporter och mättningsrapporter för fastigheter.
- Redovisnings-, ekonomi- och avtalsuppgifter för fastigheter.
- Besök till interinstitutionella organ och myndigheter i värdländerna.

Iakttagelser

Institutionerna tillämpar gemensamma principer och samarbetar i stor utsträckning

09 Vi undersökte om EU-institutionerna har fastställda strategier som innehåller principer och mål för deras fastighetsförvaltning. Vi undersökte om dessa strategier kompletteras av en planering på kort till medellång sikt utifrån en regelbunden behovsbedömning. Vi granskade respektive strategi/planering för att se om den även inbegrep en planering för olika scenarier. Vi analyserade också hur institutioner på samma ort samarbetar för att hitta sätt att spara kostnader (t.ex. genom att gemensamt utnyttja sin expertis eller köpkraft). Vi undersökte dessutom hur institutionerna genomförde konceptet för nya arbetssätt – *New Ways of Working*.

Institutionerna har fastställda fastighetsstrategier, men vissa är föråldrade och innehåller ingen planering för olika scenarier

10 Institutionerna fastställer sina principer och mål för fastighetsförvaltning i olika dokument. Vissa är föråldrade och vissa genomförs utan formellt godkännande (se **figur 4**).

Figur 4 – Fastighetsstrategier

EU-institution	Fastighetsstrategier
Europaparlamentet	Presidiets beslut av den 24 mars 2010 ⁸ (2010–2014). Förslag till fastighetsstrategi på medellång sikt (2015–2019). Detta dokument antogs aldrig formellt. Fastighetsstrategi efter 2019, antagen av presidiet den 16 april 2018.
Rådet	Dokument som lades fram under den offentliga utfrågningen den 18 november 2013 ⁹ .
Kommissionen	Meddelande om kommissionens fastighetspolitik i Bryssel och Luxemburg ¹⁰ . Senast uppdaterat 2007.
Domstolen	Bilaga till 2017 års förvaltningsrapport ¹¹ .
ECB	Fastighetsstrategin godkändes i juli 2017.

Källa: Revisionsrätten.

11 Kommissionen beskrev de viktigaste principerna för sin fastighetsstrategi i ett meddelande från 2007. Även om det från början var tänkt att med hjälp av studier närmare klargöra vissa aspekter av fastighetsstrategin (konsekvenser av fastighetsupphandlingsmetoder, rätt balans mellan förvärv och hyra, konsekvenser av nya arbetssätt för kvaliteten på arbetslivet och möjliga besparingar), genomfördes aldrig några studier. Vissa viktiga aspekter i meddelandet från 2007 har dessutom förändrats under årens lopp: köp med uppskjuten betalning och tomträttsavtal är inte längre de metoder som föredras för att finansiera förvärv av fastigheter, och kommissionen lade nyligen till genomförandeorgan i den fleråriga planeringen, för att nämna några exempel. Trots att kommissionen anser att de viktigaste principerna och

⁸ Presidiets beslut av den 24 mars 2010: *Property needs and medium-term building policy of the European Parliament* (Europaparlamentets fastighetsbehov och fastighetspolitik på medellång sikt).

⁹ Offentlig utfrågning av Europaparlamentets budgetkontrollutskott: *The cost-efficiency of the EU Buildings policy* (kostnadseffektivitet för EU:s fastighetspolitik), 18.11.2013.

¹⁰ KOM(2007) 501 slutlig av den 5 september 2007: *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om kommissionens fastighetspolitik i Bryssel och Luxemburg*.

¹¹ Förvaltningsrapport 2017, bilaga 5 – Rapport till budgetmyndigheten: *Updated Plan of Investment in Buildings 2017–2022* (uppdaterad plan för fastighetsinvesteringar 2017–2022).

riktlinjerna i meddelandet fortfarande gäller har den inte uppdaterat sin fastighetsstrategi eller konsoliderat den i ett omarbetat dokument med de senaste ändringarna införda.

12 Kommissionens infrastruktur- och logistikbyråer i Bryssel (OIB) och Luxemburg (OIL) bygger sitt instrument för planering på medellång sikt, det vill säga den fleråriga politiska ramen, på kommissionens fastighetsstrategi. Den fleråriga politiska ramen fastställer respektive byrås huvudprioriteringar och viktigaste projekt för de kommande tio åren, och ger en årlig uppdaterad översikt över kommissionens behov av kontorslokaler. Den fleråriga politiska ramen baseras på ändringar i personalstyrkan och på antalet tillgängliga kontorslokaler, med hänsyn till hyresavtalens löptid och sista giltighetsdag samt renoverings- och ombyggnadsarbeten. Vi anser att den fleråriga politiska ramen är ett användbart instrument som lämpar sig väl för institutioner med större fastighetsbestånd.

13 Vi kunde inte finna några belegg för att institutionerna beaktar olika scenarier vid planeringen av sina fastighetsbehov, relaterade till exempelvis budgetåtstramningar, personalförändringar eller konsekvenser av politiska beslut såsom utvidgning eller ändringar av institutionens roll och mandat.

Institutionerna tillämpar gemensamma principer för beslutsprocessen

14 De institutioner som är belägna på samma ort har ingen gemensam fastighetsstrategi, men tillämpar ändå liknande principer för beslutsprocessen¹².

Anpassningar till mandat och organisation

15 Institutionerna anpassar sina fastighetsstrategier till sina mandat och sin organisation. Strategierna återspeglar deras behov av specifika lokaler, såsom stora konferensrum, rättssalar eller samlingsrum. I vissa fall har institutionerna omarbetat sina fastighetsstrategier efter att deras mandat har förändrats. Till exempel planerade ECB ursprungligen att inhysa all sin personal i en och samma byggnad, men blev senare tvungen att ändra denna strategi på grund av oförutsedda omständigheter (se [ruta 1](#) nedan).

¹² Vissa principer tillämpas även om de inte fastställs i de dokument som beskriver institutionernas fastighetsstrategier.

Ruta 1

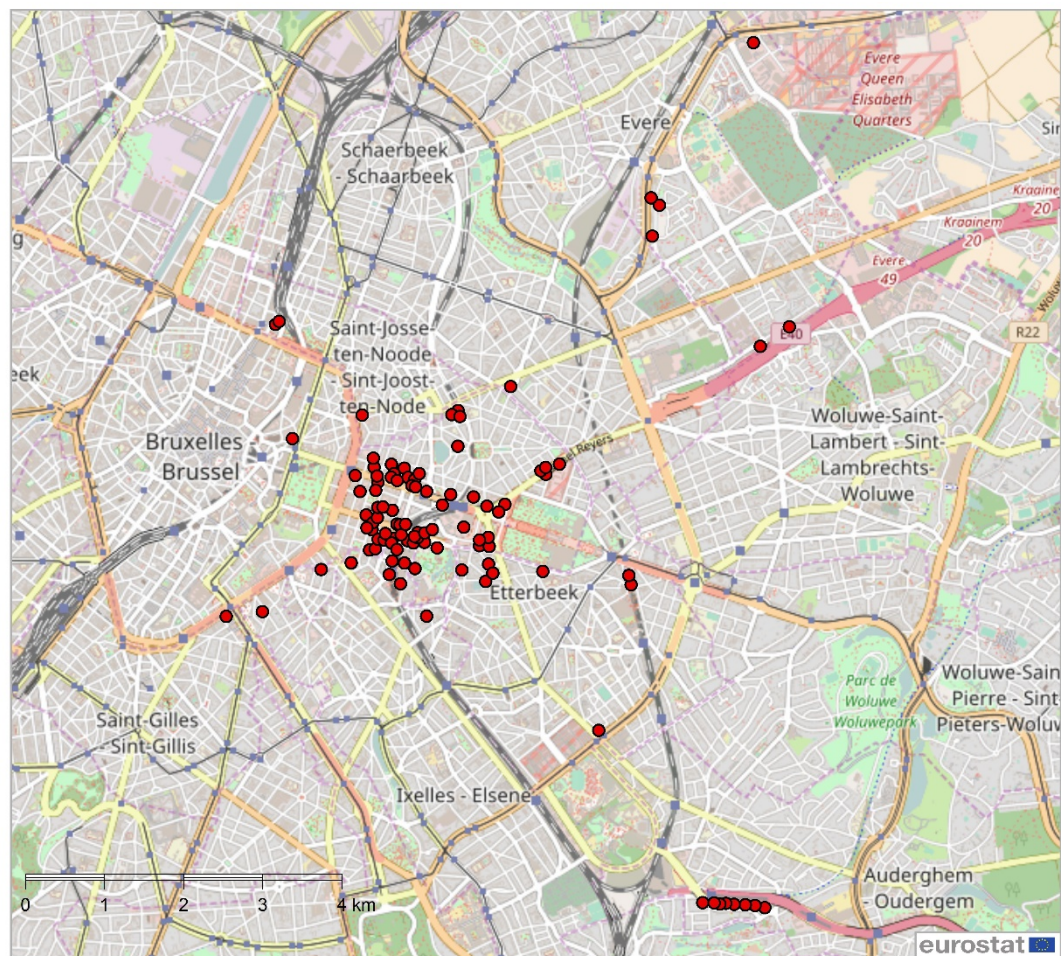
Anpassning av ECB:s fastighetsstrategi till dess nya mandat

År 2012 beslutade medlemsstaterna att utöka ECB:s mandat till att omfatta uppgifter inom ramen för den gemensamma tillsynsmekanismen. Trots att ECB redan höll på att bygga sin huvudbyggnad blev institutionen tvungen att hitta kontorslokaler för ytterligare cirka 1 000 anställda, för att kunna uppfylla kraven för den gemensamma tillsynsmekanismen. ECB minskade därför kontorsytorna i riktlinjerna för lokaltilldelning genom att öka andelen gemensamma kontor och gruppkontor samt minska flexibilitetsreserven (extra yta för tillfälliga omflyttningar t.ex. vid ombyggnad) från 10 till 5 %. Institutionen blev ändå tvungen att överge sina planer på att inhysa all sin personal i en och samma byggnad, och måste hyra två ytterligare byggnader i Frankfurt.

Koncentration

16 Institutionerna har en tendens att koncentrera sina lokaler till färre men större byggnader som ligger inom ett och samma område eller inom ett fåtal områden, företrädesvis nära övriga institutioner. Denna preferens motiveras av stordriftsfördelar, säkerhetsskäl, bättre arbetsvillkor, ökad produktivitet (t.ex. mindre tidsåtgång för transport mellan olika byggnader) och offentligt anseende. Tillämpningen av denna princip minskar automatiskt antalet byggnader som är lämpliga att köpa eller hyra. I **figur 5** och **figur 6** visas var institutionsbyggnaderna ligger i de viktigaste städerna – Bryssel och Luxemburg.

Figur 5 – Här ligger EU:s institutioner, byråer och organ i Bryssel¹³



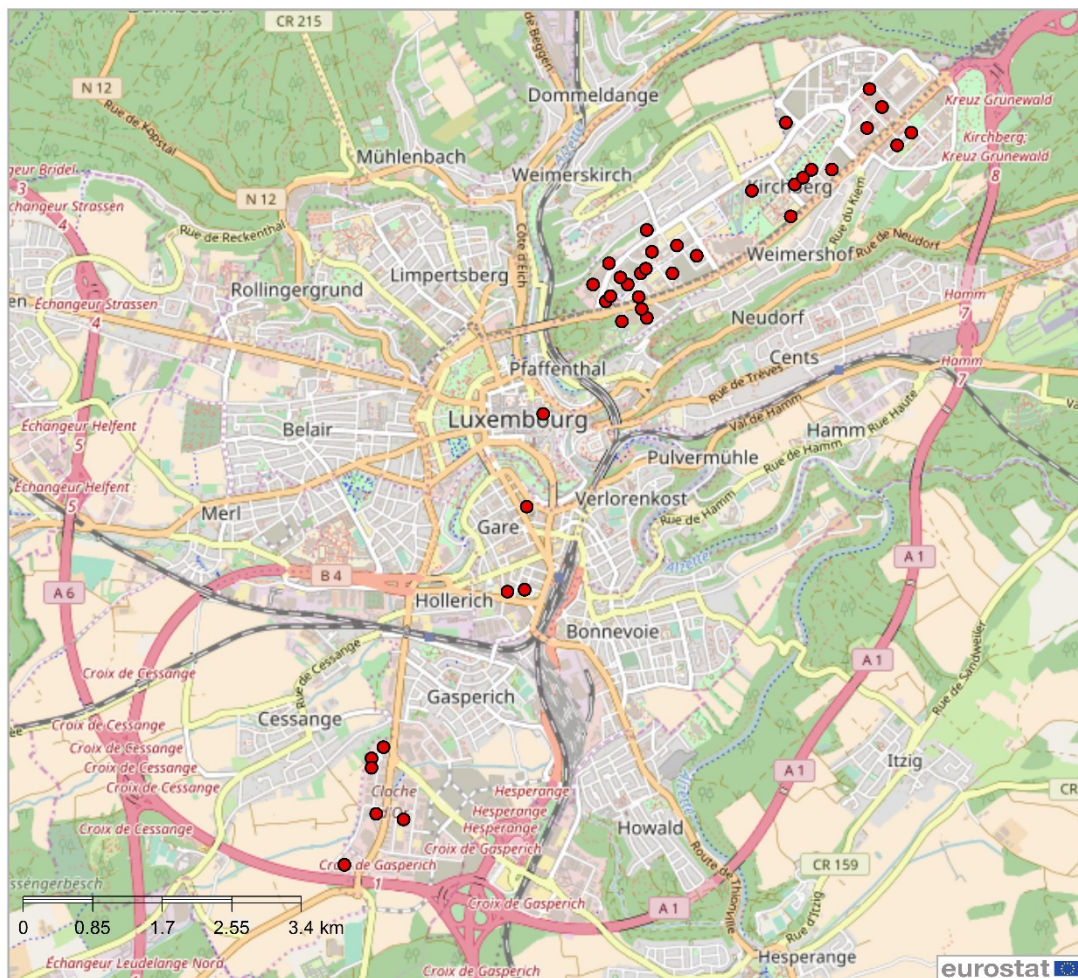
Administrative boundaries: © OpenStreetMapContributors

Cartography: Eurostat — GISCO, 06/2018

Källa: Europeiska unionens publikationsbyrå.

¹³ Kommissionens lager på Chaussée de Vilvorde, 140-142, Neder-Over-Heembeek (Bryssel) finns inte med på kartan.

Figur 6 – Här ligger EU:s institutioner, byråer och organ i Luxemburg



Administrative boundaries: © OpenStreetMapContributors

Cartography: Eurostat — GISCO, 06/2018

Källa: Europeiska unionens publikationsbyrå.

17 En av de viktigaste principerna i kommissionens fastighetsstrategi är exempelvis att rationalisera fastighetsbeståndet genom att koncentrera lokalerna till ett fåtal större byggnader. År 2007 hade två tredjedelar av kommissionens byggnader i Bryssel en yta på mindre än 15 000 m², och endast åtta av 61 byggnader (13 %) hade en yta på över 20 000 m². Tio år senare var 22 av de 52 byggnader som ingick i vår analys (42 %) större än 20 000 m². Även om dessa siffror inte kan jämföras fullt ut, eftersom vår analys endast omfattade byggnader som i första hand används som kontorslokaler, visar de att kommissionen tillämpar principen om färre men större byggnader.

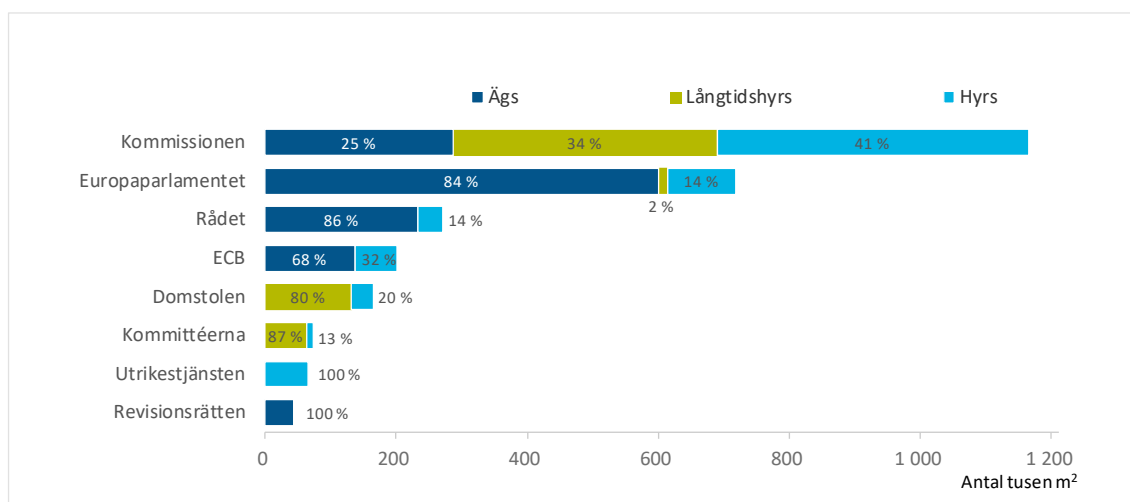
Hellre äga än hyra

18 Alla de granskade institutionerna föredrar att äga framför att hyra. I **figur 7** nedan jämförs den totala yta som ägs (kontorslokaler och övriga lokaler) med den totala yta

som hyrs¹⁴. Även om det är möjligt med flexibel fastighetsförvaltning vid hyresavtal, erbjuder ägande en rad fördelar för institutionerna, bland annat följande:

- Lägre långsiktiga kostnader (mervärde vid ombyggnad, återhämtning av fastighetsvärdet vid försäljning).
- Förmånliga villkor från värdlandet, exempelvis möjlighet att köpa eller nyttja tomtmark kostnadsfritt.
- Kostnadsstabilitet (skydd mot hyreshöjningar) och bättre budgetplanering på medellång sikt.
- Frihet att nyttja eller uppgradera byggnader utan att begränsas av en hyresvärd.

Figur 7 – Fastighetsyta som ägs respektive hyrs (egendom eller långtidshyresavtal)



Källa: Revisionsrätten baserat på tillgängliga uppgifter i årliga fastighetsrapporter och uppgifter från institutionerna.

19 Sammanlagt äger¹⁵ de institutioner som ingick i vår analys cirka 70 % av den yta som de upptar, jämfört med cirka 60 % år 2004¹⁶. Kvoten kommer att öka inom kort

¹⁴ Baserat på den totala nettoytan ovan mark.

¹⁵ Institutionerna betraktar långtidshyreskontrakt med köpoption (tomträtt) som ägarskap, även om de i de flesta fall ännu inte har använt sig av köpoptionen.

¹⁶ Källa: *Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier* (jämförelse av kostnader mellan institutionerna på fastighetsområdet), CPQBF, juni 2005, och uppgifter från ECB.

när stora byggprojekt såsom utbyggnaden av parlamentets KAD-byggnad, domstolens tredje kontorstorn och kommissionens JMO II-komplex har avslutats.

Institutionerna samarbetar i stor utsträckning

20 Institutionerna diskuterar strategiska fastighetsfrågor i flera interinstitutionella arbetsgrupper¹⁷. Vid dessa arbetsgruppsmöten underrättar institutionerna varandra om sina kommande fastighetsprojekt för att undvika att konkurrera på samma marknad. De utbyter även information om de lokaler som finns tillgängliga i deras respektive byggnader. Detta har gjort det möjligt för institutionerna att dela fastigheter eller hyra ut fastigheter i andra hand¹⁸, och att överta lokaler som inte längre behövs av en annan institution¹⁹. De diskuterar även andra fastighetsrelaterade frågor, exempelvis miljö- och energifrågor.

21 Något av det viktigaste som dessa arbetsgrupper har lett fram till är deras nära samarbete gällande upphandling. Institutionerna har interinstitutionella upphandlingsförfaranden för att köpa in till exempel flyttjänster, möbler, kontorsutrustning, förnödenheter, försäkringar och fastighetsexperttjänster. Dessa inköp stärker institutionerna i förhållande till tjänste- och varuleverantörer och leder till stordriftsfördelar. Samtidigt ökar dock anbudsgivarnas behörighetskriterier, vilket kan avskräcka små och medelstora företag från att delta i upphandlingar.

22 Institutionerna förvaltar sina fastighetsbestånd självständigt och visar begränsat intresse för att inrätta ett interinstitutionellt fastighetsorgan. De anser att specialiserade fastighetsförvaltningsgrupper i nära anslutning till beslutsfattarna inom varje institution bättre kan tillfredsställa deras specifika behov.

¹⁷ Arbetsgruppen för interinstitutionell infrastruktur, logistik och interna tjänster i Bryssel och Groupe Interinstitutionnel de Coordination Immobilière à Luxembourg i Luxemburg.

¹⁸ Till exempel den interinstitutionella lagerlokal som delas av kommissionen och rådet i utkanten av Bryssel.

¹⁹ Till exempel kunde Europaparlamentet, efter att kommissionen hade lämnat SDME-byggnaden i Bryssel, förhandla fram ett bättre pris för att fastigheten skulle motsvara dess övriga behov. Utrikestjänsten förhandlar för närvarande om SCAN-byggnaderna, som kommissionen också har lämnat. Parlamentet tog över hyreskontraktet för GEOS-byggnaden i Luxemburg från domstolen och överförde hyreskontraktet för sin tidigare byggnad (President) till EIB. Domstolen har tillfälligt hyrt ut överflödiga lokaler till EIB, revisionsrätten och Översättningscentrum för Europeiska unionens organ.

Institutionerna inför i viss utsträckning *New Ways of Working*-konceptet, men har ännu inte bedömt kostnaderna och fördelarna med de projekt som har genomförts

23 Konceptet för nya arbetsätt – *New Ways of Working* – syftar till att förändra kontorsmiljön genom att man inför samarbetsytor i kombination med en flexiblare arbetskultur²⁰. Det innebär inte nödvändigtvis mindre kontorsyta utan snarare en förändrad kontorsmiljö och arbetskultur som införs i samarbete med, och med delaktighet av, ledning och personal.

24 EU-institutionerna har infört konceptet för nya arbetsätt genom flera initiativ och förändringar. Vissa har till exempel infört tillfälligt eller strukturerat distansarbete²¹. I rådet och kommittéerna har strukturerat distansarbete lett till att dessa institutioner mer effektivt kunnat utnyttja kontorslokalerna genom att inrätta gemensamma kontor för personal med strukturerat distansarbete.

25 Kommissionen har inrättat avdelade utrymmen och samarbetsutrymmen i tre av sina byggnader²² i Bryssel, för att optimera användningen av den tillgängliga ytan. Enligt kommissionen har detta lett till att den i genomsnitt kunnat öka utnyttjat av dessa byggnader med 46 %. Resultaten av den medarbetarundersökning som genomförts för den personal som arbetar i samarbetsmiljön i de tre byggnaderna var ännu inte klara när revisionen gjordes. I Luxemburg har kommissionen inrättat samarbetsutrymmen för cirka 200 anställda i två byggnader²³.

26 Parlamentet har låtit utföra förstudier av möjligheten att skapa samarbetsytor i två nya byggprojekt²⁴. Även om projekten i deras ursprungliga form har övergetts, inför parlamentet nu vissa inslag i båda byggnaderna, i dialog med de berörda avdelningarna.

²⁰ Konceptet för nya arbetsätt – *New Ways of Working* – innebär att vissa verktyg måste utvecklas inom tre centrala områden: Personal/organisationskultur (inbegripet en verksamhetsbaserad strategi, riktlinjer för distansarbete och utvärdering av personal), informations- och kommunikationsteknik (papperslös, tillförlitlig it-infrastruktur) och kontorsmiljö (tysta rum, samarbetsutrymmen, disponering av kontorslokaler osv.)

²¹ Möjlighet att där så är lämpligt växla mellan regelbundna perioder av distansarbete och kontorsarbete.

²² MO15, MERO och CSM1.

²³ Drosbach och Euroforum.

²⁴ Martens och KAD.

27 Konceptet för nya arbetsätt medför ytterligare investeringskostnader och omsätts i allmänhet i praktiken som en del av renoveringsprojekt eller nya byggprojekt. Institutionerna har ännu inte gjort en fullständig bedömning av ekonomiska och andra fördelar med införda samarbetsytter, till exempel i form av ökad produktivitet.

Besluten om kontorslokaler är välgrundade, men finansieringsmekanismerna för byggprojekt är ofta komplexa, vilket påverkar insynen i budgeten

28 Vi undersökte institutionernas strategier i förhållande till värdländerna för att få de bästa villkoren vid valet av fastigheter.

29 Vi analyserade huruvida beslut om nya byggprojekt baserades på kriterier för sund ekonomisk förvaltning.

30 Vi tittade även på om de finansieringsmekanismer som institutionerna valt tar hänsyn till de alternativ som finns tillgängliga enligt budgetförordningen, om de tillåter insyn och om de främjar ansvarsskyldighet.

Värdländerna erbjuder i allmänhet institutionerna stöd och förmånliga villkor

31 De flesta fastigheter som ingår i institutionernas bestånd är belägna i Bryssel och Luxemburg, medan ECB har sitt säte i Frankfurt. I enlighet med EU-fördragen²⁵ ska värdländerna befria EU-institutionerna från direkta skatter på inkomster, egendom och övriga tillgångar samt från indirekta skatter²⁶. Vissa värdländer erbjuder även institutionerna andra förmåner, beroende på vilka möjligheter som finns och på hur förhandlingarna har utfallit.

32 Följande två fall är aktuella exempel på förmånliga villkor från de belgiska myndigheterna: För Europabyggnaden erbjöd de belgiska myndigheterna rådet tomtmarken och den befintliga byggnaden för en symbolisk summa på 1 euro samt åtog sig att leda byggprojektet utan kostnad. För en byggtomt på *Rue de la Loi* fick kommissionen rätt att närapå dubblera byggekapaleten. Kommissionen beräknar att

²⁵ Artikel 3 i protokollet (nr 7) om Europeiska unionens immunitet och privilegier (EUF-fördraget).

²⁶ Skattebefrielse genom efterskänkning eller återbetalning.

en maximal byggkapacitet här kan spara upp till 130 miljoner euro i tomtmarksinvesteringar på en annan plats i området.

33 Även i Luxemburg har institutionerna fått förmånliga villkor och statligt stöd i samband med sina byggprojekt. Till exempel erbjöd de luxemburgska myndigheterna Europaparlamentet och domstolen tomtmarken till deras byggnadskomplex för en symbolisk summa på 1 euro²⁷ och båda institutionerna hyr vissa av sina byggnader från staten till ett förmånligt belopp. Hur pass involverad den behöriga nationella myndigheten är i institutionernas byggprojekt varierar. När det gäller Europaparlamentet tillhandahåller den enbart tekniskt stöd i samband med att det nya KAD II-komplexet uppförs, medan den har hela ansvaret för att leda domstolens samtliga byggprojekt.

34 Kommissionen har kommit överens med den luxemburgska staten om att ersätta sin huvudbyggnad i Luxemburg (Jean Monnet – JMO). I december 2015, efter kommissionens beslut att flytta från JMO-byggnaden²⁸, enades de båda parterna i ett politiskt avtal om att dela på kostnaderna för tillfälliga ersättningslokaler. Den nya byggnaden (JMO II) kommer att ha plats för majoriteten lokal personal vid kommissionen och undanröja behovet av de flesta av de byggnader som hyrs.

35 1998 undertecknade ECB ett avtal med regeringen i Förbundsrepubliken Tyskland som fastställde parternas respektive roller och ansvar. De nationella myndigheterna erbjöd inte ECB förmånliga villkor för dess byggprojekt. ECB köpte tomtmarken²⁹ för att bygga sitt huvudkontor från staden Frankfurt på normala marknadsvillkor. Som en del av försäljningen åtog sig dock Frankfurt att bidra till kostnaderna för att, bland annat, sanera marken från föroreningar från områdets tidigare användning.

²⁷ Staten har förköpsrätt att förvärva byggnaderna.

²⁸ Baserat på 2013 års tekniska undersökningar, som uppdagade högre risker på grund av förekomsten av asbest i byggnaden än vad som tidigare antagits.

²⁹ Grossmarkthalle, Frankfurts gamla saluhall, som är ett registrerat historiskt monument, byggt 1928.

Besluten om att förvärva kontorslokaler är i allmänhet välgrundade

36 Vi analyserade sammanlagt tolv av Europaparlamentets³⁰ och kommissionens³¹ (de institutioner med störst fastighetsbestånd) nyligen förvärvade och hyrda kontorsbyggnader samt pågående byggprojekt, för att se om besluten kring dessa baserades på följande:

- En bedömning av fleråriga lokalbehov.
- Beaktande av budgetrestriktioner.
- Efterlevnad av tekniska specifikationer.
- Marknadsprospektering.
- Kostnads-nyttoanalys.
- Beaktande av kostnader kopplade till fastigheternas hela livscykel i fråga om inledande ombyggnad, underhåll, löpande kostnader och renovering.
- En jämförelse av finansieringsalternativ.

37 Vi fann ett fåtal undantag³²:

- a) Enligt tillämpningsföreskrifterna för budgetförordningen³³ får upphandling av fast egendom³⁴ ske genom förhandlade förfaranden efter det att den lokala marknaden kartlagts. Kommissionen tillämpar i princip den så kallade "Kallasmetoden", som innebär att ett meddelande om fastighetsundersökning offentliggörs i förhand. Metoden användes dock inte i två fall som ingick i vårt urval, nämligen ORBAN-byggnaden i Bryssel och Drosbach – flygel D i Luxemburg.

³⁰ KAD II, Martens och SQM.

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

³² ORBN, JMO II och Drosbach D.

³³ Artikel 134.1 i tillämpningsföreskrifterna för budgetförordningen.

³⁴ Enligt artikel 121 i tillämpningsföreskrifterna för budgetförordningen omfattar upphandlingar av fast egendom köp, förvärv av tomträtt, nyttjanderätt, leasing, hyra eller hyrköp – med eller utan köpoption – av tomtmark, befintliga byggnader eller annan fast egendom.

I båda fallen motiverades undantaget med att kommissionen redan hade tillgång till angränsade byggnader³⁵. Kommissionen planerar att se över metoden.

- b) Kommissionen presenterar en kostnads-nyttoanalys av nya projekt i sina anmärkningar till budgetmyndigheten³⁶. Vi fann dock inga belägg för en sådan analys i projektdokumentationen för JMO II. Detta projekt förfinansieras av staten Luxemburg och kommissionen har möjlighet att förvärva byggnaden när den har färdigställts. Det finns emellertid ingenting som tyder på att kommissionen analyserade några andra finansieringsalternativ.

Finansieringsmekanismerna för stora byggprojekt är ofta komplexa, vilket påverkar insynen i budgeten

38 Sedan 2013 har det enligt budgetförordningen³⁷ varit möjligt att finansiera fastighetsförvärv eller byggprojekt genom affärsbanklån. De flesta pågående eller nyligen avslutade byggprojekt påbörjades före detta datum. För att finansiera dessa projekt (se de projekt som beskrivs i **punkterna 43–50**) använde institutionerna ofta komplexa finansieringsmetoder med statliga eller finansiella mellanhänder (se ett exempel i **ruta 2**). Till följd av detta kontrollerar de inte direkt de finansiella aspekterna av projekten.

Ruta 2

Komplex finansiering av domstolens byggprojekt

Sedan 1994 har de luxemburgska nationella myndigheterna ansvarat för att leda domstolens byggprojekt med hjälp av en privat byggherre som hämtar de nödvändiga medlen från finansmarknaderna. När hyresbetalningarna väl har täckt alla byggrelaterade, finansiella och övriga kostnader kommer domstolen att ta över ägandet av byggnaden.

De luxemburgska nationella myndigheterna och den privata byggherren är juridiskt ansvariga för de beslut som fattats. Domstolen har dock det slutliga ansvaret för kostnaderna.

³⁵ Undantaget för ORBAN-byggnaden motiverades dessutom med det brådskande behovet av att tillgodose behoven av kontorslokaler. Behovet uppkom eftersom förhandlingarna om den byggnad som ursprungligen valts ut inte kunde slutföras.

³⁶ I enlighet med artikel 179.3 i den budgetförordning som gällde till slutet av 2012, och artikel 203.5 i den budgetförordning gällde från januari 2013.

³⁷ Artikel 203.8 i budgetförordningen. Denna förordningen ska inte tillämpas för ECB.

39 Parlamentet tog banklån för att bygga ut Konrad Adenauer-byggnaden (KAD II) genom en komplex finansieringsstruktur med ett företag som mellanhand (ägt av en affärsbank), vilket har åtagit sig att finansiera projektet. Företaget har undertecknat två finansieringsavtal, ett med EIB och ett med en affärsbank, som vardera har bistått med 50 % av finansieringen för projektet.

40 Både Europaparlamentet och domstolen har förfinansierat byggprojekt med hjälp av outnyttjade anslag från andra budgetposter:

- Mellan 2012 och 2016 förde Europaparlamentet över 260 miljoner euro från olika budgetposter för att finansiera KAD II-projektet. Av de 474 miljoner euro i bankkredit som Europaparlamentet beviljades har 16 miljoner euro använts. Parlamentet beräknar att detta har sparat räntekostnader på upp till 85 miljoner euro.
- Enligt samma mekanism har domstolen gjort förskottsbetalningar för sina byggprojekt till ett belopp av 89 miljoner euro sedan 2007. Enligt domstolen minskade detta avsevärt budgetkonsekvenserna av ersättningar för hyrköp fram till 2026 på grund av beräknade besparingar av finansieringsavgifter på mer än 24 miljoner euro under hela perioden.

41 Rådet gjorde förskottsbetalningar till de belgiska myndigheterna för projektet med Europabyggnaden till ett belopp av 294 miljoner euro med hjälp av outnyttjade anslag som förts över från andra budgetposter. De förskott som rådet betalade genererade ränta till ett värde av 10,3 miljoner euro (nettovärde). Förskottsbetalningarna under de första tre åren motsvarade inte den takt i vilken arbetet framskred, så i praktiken förfinansierade rådet projektet (se [ruta 3](#)).

Ruta 3

Förskottsbetalningar för uppförandet av rådets Europabyggnad återspeglade inte projektets utveckling

I avtalet om att uppföra Europabyggnaden (tidigare kallad "Residence Palace") samtyckte den belgiska staten till att förfinansiera projektet. Under projektets första tre år (2008–2010³⁸) betalade rådet dock ut förskottsbetalningar till den belgiska staten motsvarande 82 % av den totala kalkylerade budgeten (235 miljoner euro) trots att de uppkomna kostnaderna endast utgjorde 12 % av budgeten och projektets byggfas ännu inte hade inletts³⁹. Rådet fortsatte att betala ut förskott på cirka 10 miljoner euro om året fram till dess att projektet avslutades.

42 Trots att några institutioner (Europaparlamentet och rådet) regelbundet gjorde stora förskottsbetalningar för sina byggprojekt planerade de inte in förskotten under de tillhörande posterna i EU:s budget. Denna praxis leder i allmänhet till en hög nivå av budgetöverföringar i slutet av året, vilket påverkar insynen i budgetförandet. Detta pragmatiska tillvägagångssätt gör att budgeten för de samlade administrativa utgifterna kan utvecklas stabilt över tiden. Vi anser dock inte att det sparar pengar för EU:s skattebetalare, vilket EU-institutionerna antyder.

Stora byggprojekt påverkas av förseningar och i vissa fall av kraftiga merkostnader

43 Vi analyserade hur fyra stora byggprojekt genomförts av Europaparlamentet, rådet, kommissionen och domstolen.

Domstolens projekt: inom budgeten och enligt tidsplanen

44 De senaste åren har domstolen genomfört tre stora byggprojekt⁴⁰ i nära samarbete med de luxemburgska myndigheterna. De nationella myndigheterna har lett arbetet kostnadsfritt, tagit hand om upphandlingarna, sett till att undersökningar

³⁸ Den utförliga överenskommelsen undertecknades i mars 2008, och fram till den 31 december 2010 betalades 235 miljoner euro ut.

³⁹ *Acquisition du Résidence Palace*, internrevisionsrapport av den 8 juni 2011.

⁴⁰ CJ4 (2001–2008) renovering av Palais-byggnaden och fjärde utbyggnaden av domstolens byggnader (Ringen, Galleriet, Torn A och Torn B); CJ8 (2006–2013) renovering och ombyggnad av annexen (Erasmus = annex A, Thomas More = annex B och annex C); CJ9 (2013–pågående) femte utbyggnaden – tredje tornet.

och arbeten har genomförts korrekt, ansvarat för att kvalitetskontroller har utförts och skaffat fram de intyg som krävs enligt lag. De har även bidragit med sin marknadskunskap, tekniska expertis och expertis avseende ledning och övervakning av byggprojekt. Dessutom behövde domstolen endast avdela en liten personalstyrka för att följa upp projekten eftersom den inte själv fungerade som byggherre. Projekten avslutades enligt tidplanen och utan extra kostnader. Vid tidpunkten för vår revision låg det pågående byggprojektet med ett tredje torn (CJ9-projektet) inom den beräknade budgeten och i fas med tidsplanen.

Rådets Europaprojekt: inom budgeten men försenat

45 År 2005⁴¹ delegerade rådet arbetsledningen för renovering av "Residence Palace" block A till de belgiska myndigheterna. Avsikten var att möten med Europeiska rådet och Europeiska unionens råd skulle äga rum i byggnaden.

46 Det framförhandlade slutpriset⁴² överskred inte avsevärt den ursprungliga budgeten: 246 miljoner euro jämfört med 240 miljoner euro i den ursprungliga budgeten; båda priserna baserade på 2004 års värden. Byggprojektet tog emellertid tre år längre tid att slutföra än beräknat. Förseningen orsakades av att projektet ändrades på grund av oförutsedda omständigheter⁴³. Även ett antal brister i projektledningen bidrog till förseningen:

- De nationella myndigheterna hanterade inte ändringskrav korrekt och betalade inte leverantörer i tid.

⁴¹ Hela tidslinjen för projektet finns på rådets webbplats (<http://www.consilium.europa.eu/sv/contact/address/council-buildings/europa-building/timeline-europa-building/>).

⁴² Överenskommelsen innehöll en möjlighet till en uppgörelse i godo om projektets slutpris, som byggde på styrkande handlingar från staten, som analyserades och godkändes av rådet. Därmed kunde rådet förhandla fram priset, som sedan blev till ett slutpris, och befrias från alla tidigare, aktuella och framtida skyldigheter.

⁴³ Merparten av ändringarna berodde på en ny sammansättning av Europeiska rådet och inrättandet av posten som ordförande med särskilda privilegier gällande unionens representation gentemot tredjeländer. Båda ändringarna var en konsekvens av Lissabonfördraget. Stora förseningar orsakades även av att en överklagan lämnades in till förstainstansrätten av en anbudsgivare som inte vann upphandlingen, att betydande markföroreningar upptäcktes och att säkerhetskraven ökade.

- De konsultföretag som anlätades av de nationella myndigheterna hade begränsad kapacitet att omformulera rådets komplexa funktions- och kvalitetskrav till upphandlingsspecifikationer. Detta hämmade projektet under hela dess livscykel och var orsak till de flesta ändringskraven.
- En uppgörelse om slutpriset blev komplicerad, eftersom de nationella myndigheterna så sent som sex månader efter färdigställandet inte kunde uppvisa en fullständig fakturaförteckning.

47 Rådet mildrade delvis konsekvenserna genom att utöka projektgruppen och förstärka projektledningsförfarandena samt de interna kontrollerna.

Europaparlamentets KAD II-projekt: stora förseningar som lett till merkostnader

48 Inledningsvis planerades KAD II-byggnaden vara färdig 2013. I nuläget är planeringen följande: östra byggnadsplatsen – klar i slutet av 2019, västra byggnadsplatsen – klar 2022. De främsta förklaringarna till denna försening är att Europaparlamentet i början av projektet hade begränsad erfarenhet som byggherre och att det första upphandlingsförfarandet för byggarbetet misslyckades. Upprättandet av den finansiella strukturen och finansieringsmodellen försenades med tre månader på grund av att det första upphandlingsförfarandet misslyckades.

49 Den ursprungliga budgeten på 317,5 miljoner euro ändrades 2009 till 363 miljoner euro⁴⁴. För att säkerställa att upphandlingen skulle gå i hamn, samtidigt som man höll sig inom ramen för den anslagna budgeten, minskade Europaparlamentet projektets omfattning, ändrade de tekniska specifikationerna och tillät mer konkurrens i upphandlingsförfarandet genom att öka antalet delar. Eftersom projektet ännu inte har avslutats är slutpriset okänt. Europaparlamentets har för avsikt att hålla kostnaderna inom den nuvarande budgeten på 432 miljoner euro⁴⁵. Med tanke på att prisindex för byggnadsarbete steg med 8 % mellan 2012 och 2017 kan kostnaderna för byggarbetet dock öka ytterligare.

⁴⁴ I 2005 års priser och endast för byggarbetet.

⁴⁵ I 2012 års priser och endast för byggarbetet, utan avgifter för arkitekter, kostnader för projektutveckling och kostnader för en möjlig ombyggnation av den nuvarande KAD-byggnaden.

50 På grund av förseningarna måste Europaparlamentet hyra andra byggnader i Luxemburg för en längre period än vad som ursprungligen planerades. De ytterligare hyreskostnaderna uppgår till 14,4 miljoner euro per år eller 86 miljoner euro under sexårsperioden. Redovisningsmässigt uppvägs den ytterligare hyreskostnaden av att avskrivningen av investeringen i den nya byggnaden skjuts upp (17,3 miljoner euro per år). EU:s skattebetalare betalar trots det den ytterligare hyreskostnaden, förutom att de betalar för uppförandet av den nya byggnaden.

Kommissionens JMO II-projekt: förseningar och merkostnader

51 Långdragna förhandlingar med den luxemburgska staten försenade starten för kommissionens stora byggprojekt i Luxemburg, JMO II. Det tog 15 år att nå fram till ett första avtal 2009.

52 Kommissionen och de luxemburgska myndigheterna planerade då att byggnaden skulle levereras i två faser, den första i mitten av 2016 och den andra i av 2019. Tidslinjen för att färdigställa byggnaden ändrades flera gånger innan byggarbetet påbörjades. Den senast kända tidsplanen för JMO II-projektet fastställer datumet för färdigställande av fas ett till februari 2023 och för fas 2 till februari 2024.

53 Den sena starten på byggprojektet berodde främst på osäkerhet kring arkitekttävlingen, administrativa problem i upphandlingsförfarandet för anläggningsarbete och de ytterligare säkerhetsåtgärder som måste införlivas i projektet. Det är fortfarande oklart hur kostnaderna till följd av dessa förseningar kommer att delas med de luxemburgska myndigheterna. Dessutom måste kommissionen 2015 i förebyggande syfte evakuera sin huvudbyggnad i Luxemburg – JMO-byggnaden – för att inte riskera att personalen skulle utsättas för potentiella faror på grund av förekomsten av asbest. Kommissionen hyrde därför ytterligare kontorsutrymme i flera byggnader för att placera om personalen.

54 Med tanke på det ursprungliga avtalet och den senast kända tidsplanen uppskattar vi att kommissionen kommer att ådra sig hyreskostnader på 248 miljoner euro⁴⁶ på grund av den försenade starten av byggprojektet och behovet av att hyra ytterligare kontorsutrymme på grund av utrymningen av JMO-byggnaden. Förseningen innebär dock att hyran för JMO II-byggnaden kommer att börja betalas

⁴⁶ Uppskattningen bygger på kommissionens senast kända tidsplan för när den kommer att lämna de tillfälliga lokalerna och flytta in personalen i JMO II.

senare. Kommissionen uppskattar de hyreskostnader som inte betalas under förseningen till 176,2 miljoner euro⁴⁷.

Såväl övervakningen som rapporteringen är otillräcklig

55 Vi undersökte hur EU-institutionerna övervakar olika aspekter av sitt befintliga fastighetsbestånd (t.ex. förvaltning av utrymmen och faciliteter, avtalsvillkor samt efterlevnad av tekniska specifikationer) inbegripet indikatorer för hur effektivt fastigheterna används och vad de kostar. Det skulle ge dem en översikt över sitt fastighetsbestånd och göra det möjligt för dem att identifiera potentiella områden som kan förbättras. Vi undersökte om institutionerna hade förbättrat standardiseringen av mätning och kategorisering av yta, och om det var möjligt att jämföra hur effektivt fastigheterna används med hjälp av internt tillgängliga uppgifter och de uppgifter som rapporteras till budgetmyndigheterna.

Institutionerna övervakar olika aspekter, men har inga indikatorer för hur effektivt fastigheterna används eller vad de kostar

56 Institutionerna använder flera olika it-system och verktyg för att förvalta och övervaka sitt fastighetsbestånd. Varje aspekt av fastighetsbeståndet, såsom lokalförvaltning, fördelning av utrymmet, energiförbrukning samt ekonomi-, rätts- och redovisningsaspekter, övervakas genom it-system eller manuellt via kalkylblad.

57 Kommissionen i Luxemburg använder sig av rapporter om fördelningen av utrymme för att på ett enhetligt sätt förvalta de rättigheter till utrymme i enlighet som fastställs i handboken avseende lokalförhållanden. I Bryssel har kommissionen sedan 2015 utvecklat sin integrerade programvara för fastighetsförvaltning, som så småningom ska vara den enda källan till all information om kommissionens fastighetsbestånd. Det system som för närvarande används genererar dock inte några rapporter för att övervaka om det utrymme som tilldelats de politiska avdelningarna (generaldirektoraten) följer de villkor som fastställs i handboken avseende lokalförhållanden.

⁴⁷ Baserat på kommissionens hypotes från 2013, som upprättades när ramkontraktet med de luxemburgska myndigheterna undertecknades.

58 Europaparlamentets system för förvaltning av kontorslokaler och planering av lokalbehov kan generera flera olika rapporter⁴⁸. Vi fann dock inga belägg för att Europaparlamentet regelbundet använder rapporterna för att övervaka sina kontorslokaler. Europaparlamentet planerar att till 2026 ha utvecklat ett system som gör det möjligt att elektroniskt lagra all fastighetsrelaterad information.

59 Majoriteten av institutionerna övervakar inte regelbundet indikatorer för att bedöma hur effektivt deras fastighetsbestånd förvaltas.

60 Kommissionen i Bryssel använder en enda indikator för att mäta hur effektivt kontorslokalerna används i det egna fastighetsbeståndet, nämligen hur stor nettokontorsyta som tilldelas varje enskild arbetsplats. Kommissionen rapporterar ett genomsnitt på 14 m², men man strävar efter att uppnå ett målvärde på 12 m² senast 2020, främst genom att inrätta samarbetsutrymmen. Vi fann inga indikatorer för att mäta kontorslokalernas effektivitet i de årliga verksamhetsrapporterna från Europaparlamentet, rådet eller domstolen. Dessa institutioner utarbetar heller inte några andra förvaltningsrapporter för att bedöma hur effektivt kontorslokalerna förvaltas.

61 Kommissionen har emellertid definitioner⁴⁹ för effektivitetsindikatorer såsom nettogolvyta/bruttogolvyta; användbar yta ovan mark/nettogolvyta ovan mark och kontorsyta/nettogolvyta ovan mark. Vi fann belägg för att ett av de kriterier som beaktas när man utvärderar anbud på nya byggprojekt är hur effektivt ytorna används i fastigheten. Kommissionen övervakar dock inte dessa indikatorer för hela fastighetsbeståndet.

62 ECB tillämpar en välutvecklad metod för övervakning och rapportering av sitt fastighetsbestånd (se **ruta 4** nedan).

⁴⁸ Till exempel ger GPI 480-rapporten en översikt över ytan i samtliga fastigheter, ordnat efter geografiskt läge och uppdelat efter kontorslokaler/specifika lokaler/faciliteter.

⁴⁹ Definitionerna fastställs i *Measuring Code applicable to Commission buildings in Brussels* (mättningsföreskrifter för kommissionens byggnader i Bryssel).

Ruta 4

ECB:s övervakning och rapportering av sitt fastighetsbestånd

Baserat på ett förvaltningssystem för lokaler och utrymmen analyserar den ansvariga avdelningen parametrar såsom fördelning av utrymme per direktorat, genomsnittlig kontorsyta per arbetsplats, genomsnittlig kontorsyta per anställd och så vidare. Man analyserar även olika slags kostnader för fastigheter (hyra, underhåll, energi, rengöringstjänster och övriga driftskostnader). ECB rapporterar om sitt fastighetsbestånd i en månatlig förvaltningsrapport som exempelvis innehåller en uppdatering av tillgängliga och upptagna arbetsplatser, en uppdatering av reserver och uppgifter om antalet arbetsplatser per verksamhetsområde.

De tillgängliga uppgifterna är inte standardiserade, vilket gör att institutionerna inte enkelt kan jämföras

63 År 2009 antog EU-institutionerna⁵⁰ sina interinstitutionella mätningföreskrifter. I dessa föreskrifter fastställs mätmetoder och grundläggande typer av fastighetsutrymmen baserat på tyska standarder. Varje institution har vidareutvecklat dessa föreskrifter och gjort en utförligare uppdelning av utrymmen i olika kategorier, vilket gör det svårt att jämföra uppgifter från olika institutioner⁵¹. Till och med kommissionens olika avdelningar i Bryssel respektive Luxemburg använder sig av olika kategorier av utrymmen. Detta gör det svårt för kommissionen att utarbeta rapporter som bygger på samma parametrar.

64 Även om tre av de fem undersökta institutionerna⁵² använder samma it-plattform för sin lokalförvaltning är varje enskild plattform anpassad efter respektive institution. Detta gör det svårt att jämföra uppgifterna.

65 Den 1 juni varje år lämnar institutionerna en utförlig rapport till budgetmyndigheterna om sin fastighetspolitik⁵³. Detta krav infördes genom

⁵⁰ Även om ECB formellt inte ingår i överenskommelsen tillämpar institutionen samma standarder.

⁵¹ Till exempel delar rådet in små mötesrum i den lägsta underkategorin av kontorslokaler, medan övriga EU-institutioner (kommissionen, Europaparlamentet och domstolen) inte gör det.

⁵² Rådet, domstolen och kommissionen (OIL).

⁵³ Årlig fastighetsrapport enligt artikel 203.3 i budgetförordningen (inte tillämplig på ECB).

budgetförordningen 2013. Rapporten måste innehålla uppgifter om utgifter och yta per byggnad samt förväntad utveckling av planeringen av ytor och lokaliseringar för de kommande åren. Kravet har ökat budgetmyndigheternas insyn i institutionernas fastighetsituationer och åtgärder på området, och vad gäller vissa institutioner har även allmänhetens insyn ökat⁵⁴.

66 *Figur 8* visar att varje institution använder sina egna system för att kategorisera ytan i sina årliga fastighetsrapporter, vilket gör att dessa kategorier inte kan användas till jämförelser. Enligt budgetförordningen krävs inga uppgifter om hur många enskilda arbetsplatser eller anställda som finns i fastigheterna. Det krävs heller inte att man använder sig av indikatorer för effektivitet.

Figur 8 – Årliga fastighetsrapporter – kategorier av kontorsutrymmen

Kategorier av yta i de årliga fastighetsrapporterna	Institutioner som använder dessa kategorier i sina årliga rapporter
Kontorsutrymmen (ovan mark, under mark, totalt) Särskilda utrymmen (ovan mark, under mark, totalt) Faciliteter (ovan mark, under mark, totalt)	Rådet
Kontorsutrymmen ovan mark Övriga utrymmen ovan mark	Kommissionen Domstolen
Total bruttoyta	Europaparlamentet

Källa: Revisionsrätten baserat på institutionernas årliga fastighetsrapporter för 2017.

67 Kommissionens rapport ger heller ingen tydlig bild av de olika slags ytor som finns i fastighetsbeståndet, eftersom den inte fastställer uttryckliga kriterier för att skilja mellan kontorsutrymmen och övriga utrymmen. Samtidigt är det omöjligt att jämföra uppgifterna om de ytor som används av kommissionen i den årliga fastighetsrapporten med de uppgifter som registrerats i lokalförvaltningsverktyget.

68 Det senaste försöket att ta fram konsoliderade uppgifter om EU-institutionernas fastigheter gjordes 2010. EU-institutionerna utarbetade en rapport inom ramen för budgetförslaget 2011 efter en uppmaning från parlamentet och rådet om att "lämna fullständig information rörande fastighetsfrågorna i det preliminära

⁵⁴ Rådets, kommissionens och domstolens årliga fastighetsrapporter är offentliga handlingar.

budgetförslaget/beräkningarna”⁵⁵. I denna rapport⁵⁶ presenterades uppgifter om följande nyckeltal gällande institutionernas fastighetsbestånd:

- Andel kontorsutrymmen och övriga utrymmen av den totala ytan.
- Kontorsutrymme per anställd.
- Genomsnittliga utgifter per m².

69 Indikatorernas värden varierade avsevärt mellan institutionerna. Vi fann inga belägg för att de tillhandahållna uppgifterna hade analyserats eller för att institutionerna måste göra det enklare att jämföra indikatorerna eller utarbeta rapporter mer regelbundet.

Indikatorer för yta kan jämföras mellan institutionerna, men kostnaderna varierar kraftigt

70 Baserat på den tillgängliga informationen och efter att vid behov ha korrigerat den jämförde vi hur effektiva institutionernas fastighetsstrategier var. För att göra detta beräknade och analyserade vi indikatorerna för yta och de senaste framförhandlade hyrorna i förhållande till marknadsnivåerna.

71 Vi beräknade även hur stor hyra som betalats per år och per person, samt hur stor kostnaden var per kvadratmeter för byggnader som uppförts eller förvärvats under den senaste tiden.

Den genomsnittliga kontorsytan kan jämföras

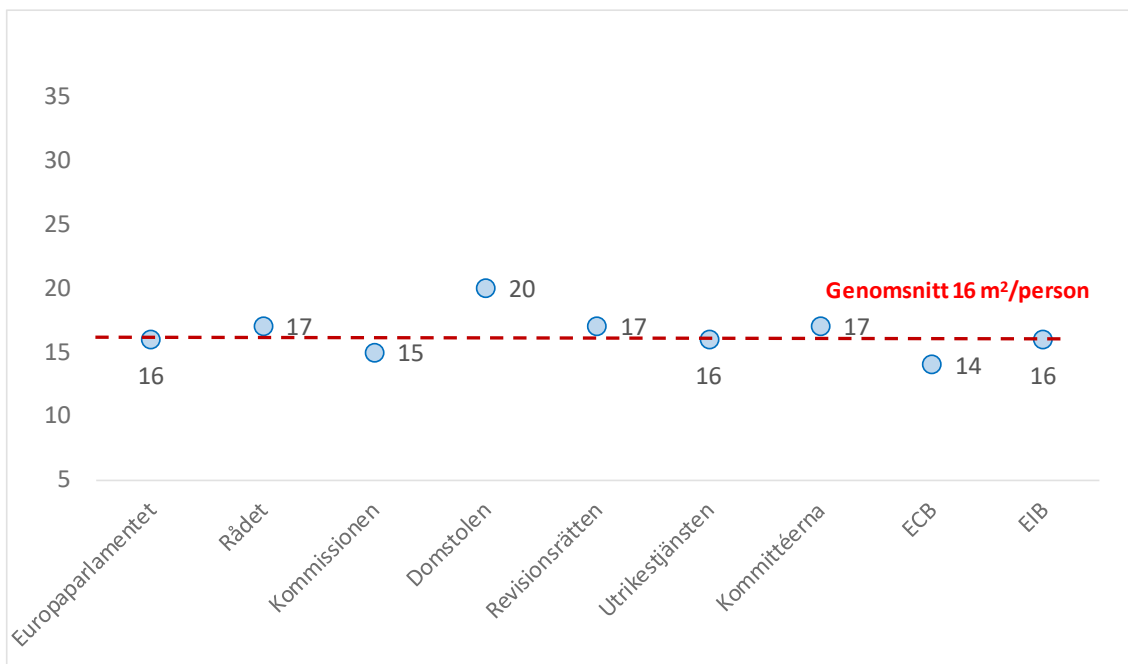
72 För att jämföra användningen av kontorslokaler beräknade vi indikatorer för yta baserat på de uppgifter som vi fått från EU-institutionerna (se ***bilaga I*** för den metod som använts).

⁵⁵ Pressmeddelande, 2975:e mötet i rådet (ekonomiska och finansiella frågor: budget) i Bryssel den 18 november 2009, s. 15 (http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-333_sv.htm)

⁵⁶ *Consolidated information on buildings provided by the European institutions with the Draft Budget 2011* (konsoliderad information om fastigheter från EU-institutionerna i budgetförslaget 2011), 20 maj 2010.

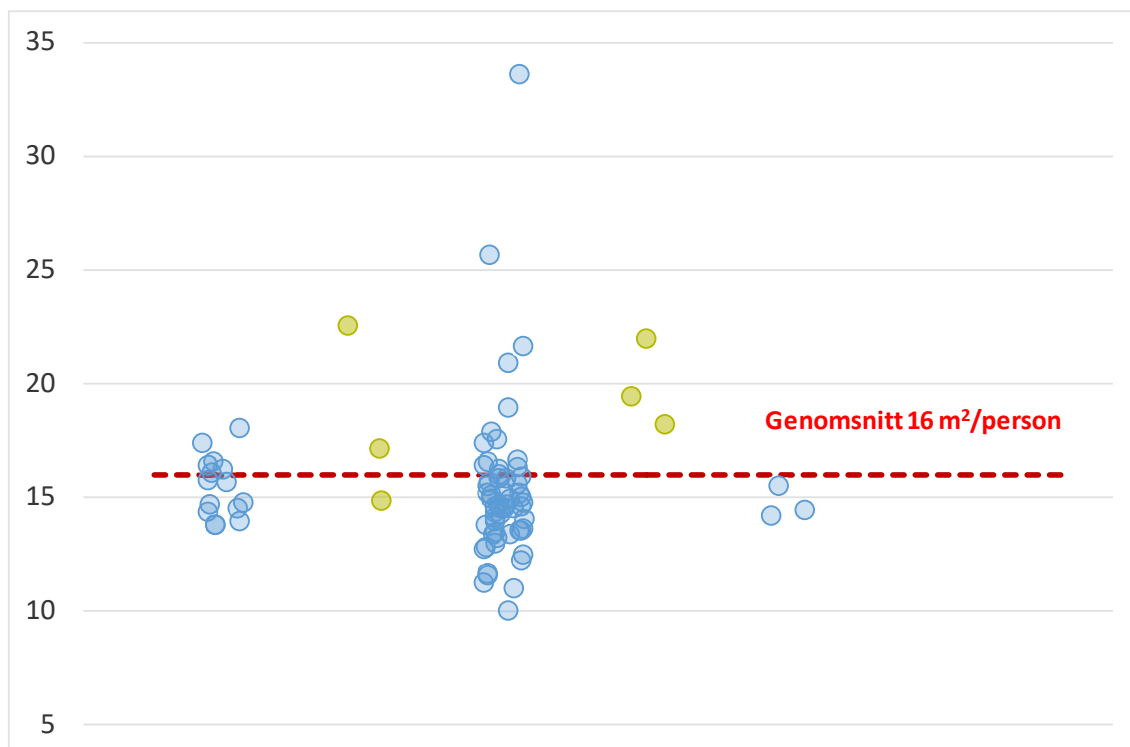
73 **Figur 9** visar att den genomsnittliga kontorsytan per person i de flesta institutioner i stort sett överensstämmer med det viktade genomsnittet för samtliga institutioner som är 16 m² per person⁵⁷, samtidigt som **figur 10** visar att kontorsytan per person i de flesta byggnader är mindre eller i stort sett densamma som genomsnittet, men att det finns avvikelser.

Figur 9 – Genomsnittlig kontorsyta per person och institution



Källa: Revisionsrätten baserat på uppgifter från EU-institutionerna.

⁵⁷ Inbegripet uppgifter från revisionsrätten, utrikes tjänsten, kommittéerna och EIB.

Figur 10 – Kontorsyta per person och byggnad

Källa: Revisionsrätten baserat på uppgifter från EU-institutionerna.

74 Efter att Europabyggnaden uppförts stod cirka 9 % av rådets nettokontorsyta outnyttjad. När vi genomförde vår revision användes denna yta som tillfälliga lokaler (t.ex. vid evakuering av Europabyggnaden, ett toppmöte mellan Asien och Europa samt renoveringar). Detta påverkar nettokontorsytan per person såväl för rådet som för själva Europabyggnaden.

75 De tre punkterna för domstolen i **figur 10** representerar två byggnadskomplex⁵⁸ och T-byggnaden. Domstolen har för närvarande 2 962 m² outnyttjade kontor i T-byggnaden, vilket utgör cirka 19 % av byggnadens nettokontorsyta och 6 % av den totala nettokontorsytan. Det extra utrymmet hyrdes tidigare ut i andra hand till andra institutioner men står i nuläget tomt. Även om byggnaden har mer kapacitet än vad domstolen för närvarande behöver, har man beslutat att fortsätta hyra byggnaden av flera anledningar. För det första hyr domstolen byggnaden från staten till ett förmånligt pris (under marknadsnivåerna). För det andra måste byggnaden hyras i sin helhet, och för det tredje har domstolen höga säkerhets- och sekretesskrav som begränsar möjligheten att hyra ut det extra utrymmet i andra hand. Sist med inte minst kommer domstolen att avsluta hyresavtalet när det tredje tornet har

⁵⁸ Palais-komplexet (Anneau, Torn A, Torn B och Galleriet) och annexen (Erasmus, Thomas More och annex C).

färdigställt, vilket är beräknat till sommaren 2019. Om vi drar av detta utrymme från kontorsutrymmet blir den genomsnittliga kontorsytan per person 19 m² för domstolen och 18 m² för T-byggnaden.

76 Att kontorsytan vid ECB är mindre än genomsnittet kan förklaras med att det finns en stor andel gemensamma kontor och gruppkontor samt grupputrymmen inom den totala kontorsutrymmet. För kommissionens del kan det lägre värdet förklaras med att man har ett väldigt litet buffertutrymme jämfört med andra institutioner.

77 ECB och EIB övervakar även densiteten på grundval av installerade arbetsplatser. Denna kvot är 12 m² per arbetsplats för båda institutionerna⁵⁹, dock utan beaktande av hur många arbetsplatser som faktiskt är upptagna.

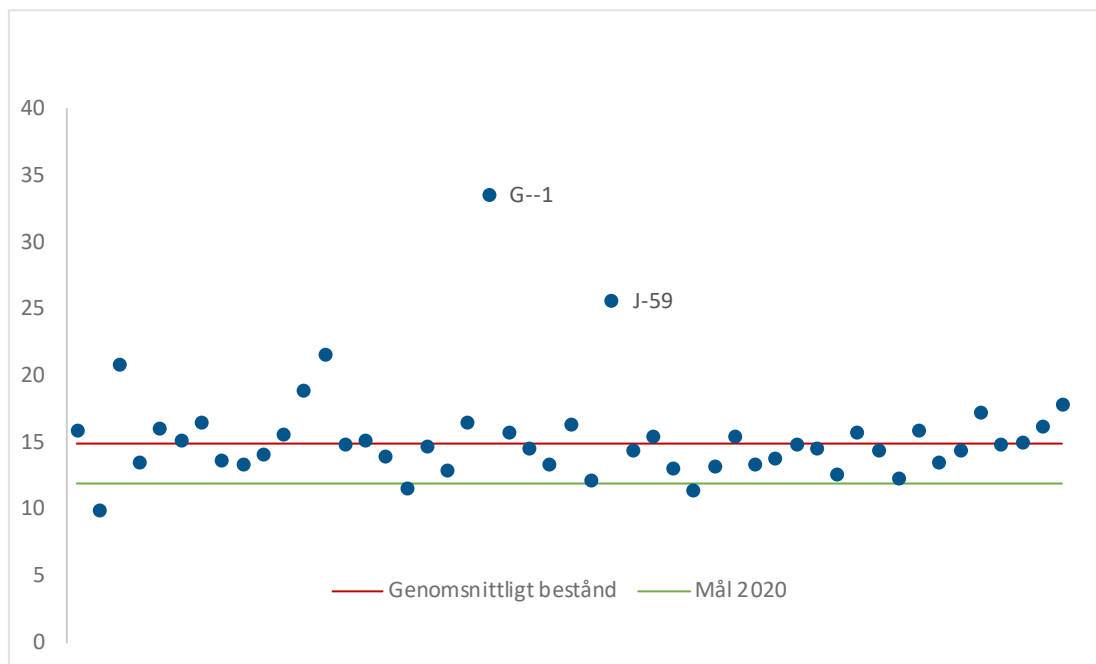
78 Kommissionens mål för fastighetsbeståndet i Bryssel är 12 m² per arbetsplats senast 2020⁶⁰ och, enligt dess egna beräkningar, uppnår den för närvarande 14,5 m² per person. När vi genomförde vår revision hade endast fem byggnader i Bryssel en densitet som var lägre eller omkring 12 m² per person⁶¹. Dessa byggnader står för 9 % av den totala kontorsytan i de byggnader som ingick i vår analys (se **figur 11**).

⁵⁹ I ECB:s fall förklaras skillnaden mellan värdet för installerade arbetsplatser (12 m² per person) och värdet för upptagna arbetsplatser (16 m² per person) av det buffertutrymme på 18 % installerade arbetsplatser i slutet av 2016.

⁶⁰ OIB:s årliga förvaltningsplan för 2017. OIB anger inte om målet inbegriper lediga kontor och buffertutrymmen.

⁶¹ B-28, CSM1, L-15, J-54 och MO-59.

Figur 11 – Kontorsyta per person i kommissionens byggnader i Bryssel



Källa: Revisionsrätten baserat på uppgifter från kommissionen.

79 Kommissionen har satt som mål att ha 15 000 m² buffertutrymme i Bryssel, vilket motsvarar cirka 2 % av dess fastighetsbestånd. I december 2017 hade kommissionen ett buffertutrymme som motsvarade 895 fria arbetsplatser, fördelat på nio byggnader, till förfogande. Detta förklarar varför den genomsnittliga kontorsytan per person är relativt hög för vissa byggnader (t.ex. G-1-byggnaden). En byggnad (J-59) var i en övergångsfas när vi genomförde vår analys (den var tom efter en utflyttning i väntan på en ny inflyttning), men upptas nu av genomförandeorganet Eacea.

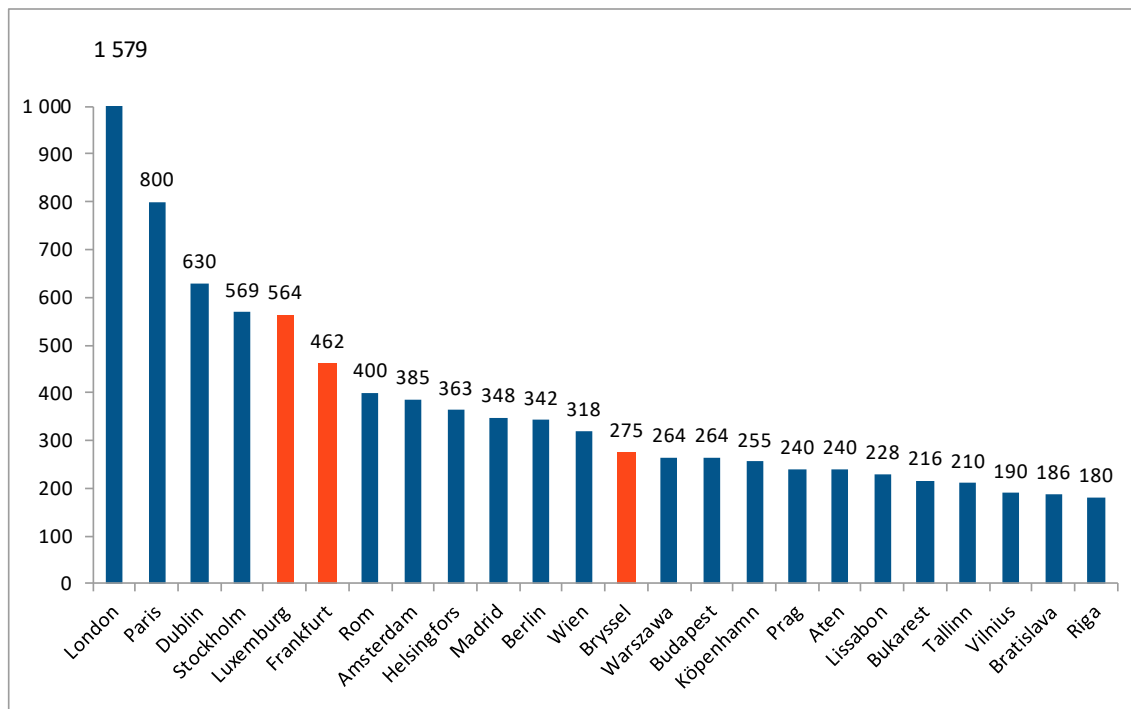
De framförhandlade hyrorna är i allmänhet lägre än marknadsnivåerna, men hyran per person varierar avsevärt mellan byggnaderna

Hyra jämfört med marknadsnivån

80 **Figur 12** visar den högsta marknadshyran i 23 av EU:s huvudstäder och Frankfurt. Bryssels högsta hyra hamnar i mitten. Luxemburg är den femte dyraste staden, följd av Frankfurt. Även inom städerna varierar de högsta hyrorna beroende på område. I Luxemburg till exempel tillämpas den högsta hyran på 564 euro/m²/år i det dyraste området – stadskärnan. De flesta institutionerna har dock förlagt sina byggnader till

områdena Kirchberg och Cloche d'Or, där den högsta hyran ligger på 408 euro/m²/år respektive 354 euro/m²/år⁶².

Figur 12 – Högsta kontorshyran i 23 av EU:s huvudstäder och Frankfurt – fjärde kvartalet 2016



Källa: Revisionsrätten baserat på en marknadsrapport (utgåva 2017) från BNP Paribas Real Estates Europakontor om prisläget för fjärde kvartalet 2016.

81 Vi utgick från ett urval av nio nyligen slutna hyresavtal och jämförde den framförhandlade hyran med marknadsvillkoren (se [bilaga I](#) för en närmare beskrivning av vår metod och uppgifter om uppgiftskälla). Fem av de sex byggnaderna i Bryssel hyrdes av kommissionen⁶³ och den sjätte av parlamentet⁶⁴. De flesta av avtalen hade en giltighetstid på 15 år. Vi kunde konstatera att den hyra som institutionerna hade förhandlat fram var betydligt lägre än Bryssels högsta hyra och låg lägre eller på ungefär samma nivå som marknadsgenomsnittet i Quartier Léopold, där byggnaderna är belägna (se [figur 13](#) nedan). Den hyra som kommissionen förhandlat fram för sina tre byggnader i Luxemburg⁶⁵ var lägre än den högsta marknadshyran och genomsnittshyran.

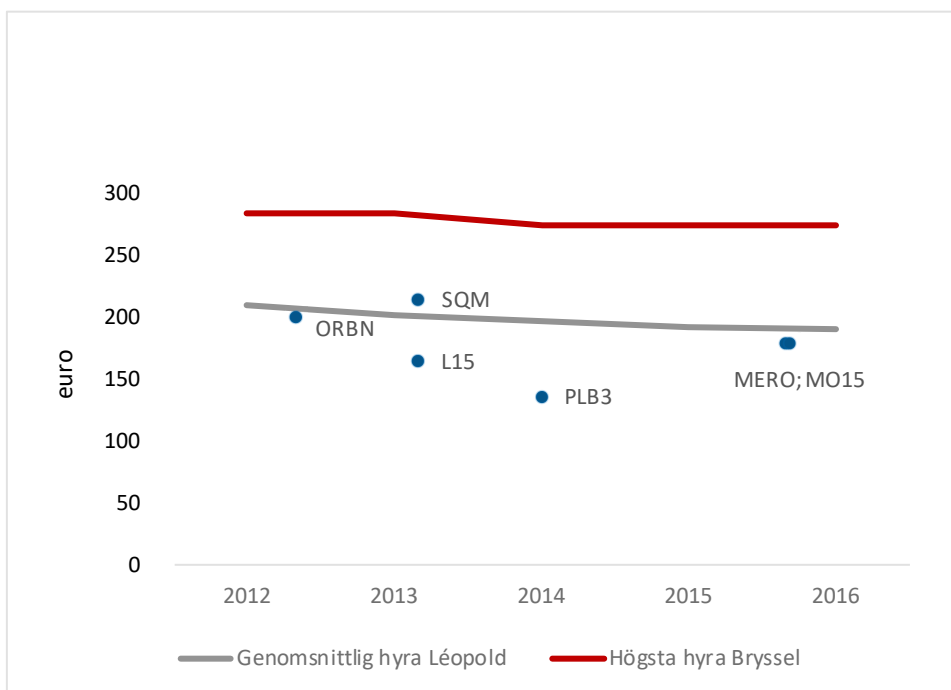
⁶² Källa: JLL kontorsmarknadsrapport för fjärde kvartalet 2016.

⁶³ MERO, MO15, PLB3, L15 och ORBN.

⁶⁴ SQM.

⁶⁵ ARIA, LACC och Drosbach D.

Figur 13 – Hyra jämfört med högsta hyra och genomsnittlig marknadshyra i Bryssel



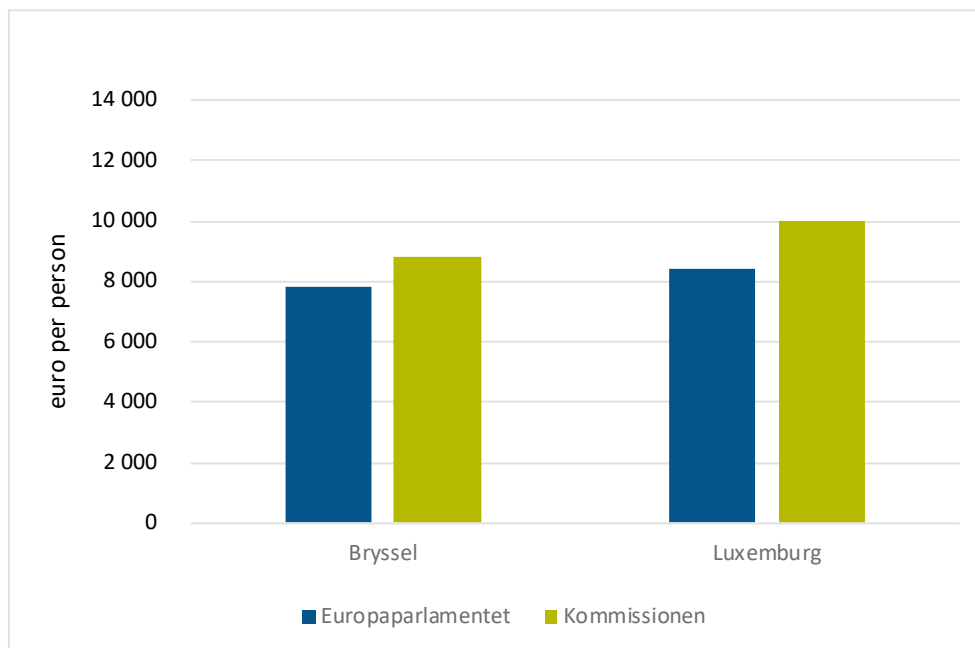
Källa: Revisionsrätten baserat på offentliga marknadsrapporter och uppgifter från institutionerna.

82 Vissa fastighetsägare erbjöd EU-institutionerna förmåner. I sex av de nio avtal som vi granskade erbjöd fastighetsägarna institutionerna hyresfria perioder, och i fyra fall betalades ombyggnadskostnaderna delvis av fastighetsägarna.

Hyra per person

83 I **figur 14** nedan jämförs den viktade genomsnittliga årshyran per person i de två främsta städerna, Bryssel och Luxemburg (se **bilaga I** för en närmare beskrivning av vår metod)⁶⁶.

⁶⁶ Rådet hyr inte någon kontorsbyggnad.

Figur 14 – Genomsnittlig årshyra per person

Källa: Revisionsrätten baserat på uppgifter från EU-institutionerna.

84 Europaparlamentet hyr två kontorsbyggnader i Bryssel och fyra i Luxemburg. Kommissionen hyr 26 kontorsbyggnader⁶⁷ i Bryssel och åtta i Luxemburg. Domstolen hyr en byggnad i Luxemburg. De flesta av byggnaderna i Bryssel hyrs enligt avtal om nyttjanderätt, vilket ger fler skattemässiga fördelar än konventionella hyresavtal (se **bilaga I** och **punkterna 12 och 13**). I Luxemburg är de flesta av institutionernas hyresavtal konventionella.

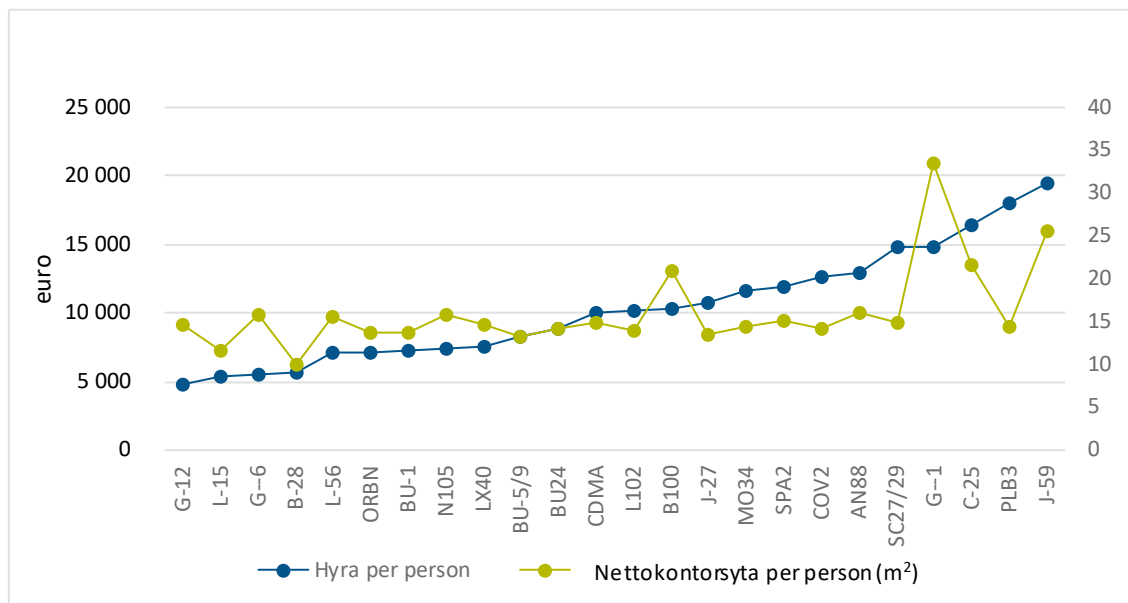
85 Den genomsnittliga årshyran per person är i allmänhet högre i Luxemburg än i Bryssel. Det beror på skillnaderna i marknadshyror mellan de två städerna, se **figur 12**. Europaparlamentets lägre genomsnittliga hyra per person i Luxemburg förklaras av att parlamentet hyr tre av sina fyra byggnader från de nationella myndigheterna och har förmånliga villkor fram till dess att KAD II är färdigbyggd. Domstolens genomsnittliga årshyra per person är relativt hög (12 500 euro per person) och ingår inte i **figur 14** eftersom den endast bygger på en enda byggnad (T-byggnaden), där en stor andel för närvarande står tom. Domstolen kommer att sluta hyra byggnaden 2019 (se **punkt 75**).

86 Vi konstaterade att årshyran per person varierar kraftigt mellan byggnaderna. För kommissionen till exempel varierar den i Bryssel mellan 4 800 och 19 500 euro, medan den i Luxemburg varierar mellan 9 400 och 14 500 euro. **Figur 15** visar att årshyran per

⁶⁷ Byggnader med mer än 20 % kontorsyta.

person för kommissionens byggnader i Bryssel i viss mån överensstämmer med kontorsytan per person.

Figur 15 – Genomsnittlig årshyra per person och kontorsyta per person



Källa: Revisionsrätten baserat på uppgifter från EU-institutionerna.

Kostnaderna för uppförande och förvärv beror på vilken typ av byggnad det gäller

87 Vi beräknade priset per kvadratmeter för den totala ytan i två stora, nyligen avslutade byggprojekt – rådets Europabyggnad i Bryssel och ECB:s huvudbyggnad i Frankfurt. Båda dessa byggprojekt inbegrep renovering av de befintliga kulturminnesmärkta byggnaderna och måste uppfylla höga tekniska säkerhets- och skyddsstandarder. Båda byggnaderna är flaggskepp som utgör nya landmärken i respektive stad och båda har blandade användningsområden. Medan Europabyggnadens viktigaste funktion är att tillhandahålla lokaler för EU-toppmöten och utrymmen för nationella delegationer och Europeiska rådets ordförande, är ECB:s huvudbyggnad avsedd för blandade användningsområden med en större andel kontorsytor. Rådets byggnad har byggts av staten, medan ECB ledde projektet internt med stöd av externa projektledare.

88 Kostnaden per kvadratmeter är 4 600 euro för ECB:s huvudbyggnad och 4 000 euro för Europabyggnaden. I kostnaden ingår inte kostnaden för tomtmarken. Rådet förvärvade tomtmarken till Europabyggnaden för en symbolisk summa på 1 euro, medan ECB betalade marknadspris för sin tomtmark.

89 År 2016 köpte parlamentet en standardkontorsbyggnad (Martens i Bryssel) till en kostnad av 2 700 euro⁶⁸ per kvadratmeter. Efter att man gjort en ombyggnad har Europaparlamentet använt byggnaden sedan 2018.

⁶⁸ Inklusive kostnaden för uppförande och ombyggnadsarbeten; exklusive kostnaden för tomtmarken.

Slutsatser och rekommendationer

90 Vår allmänna slutsats var att institutionerna förvaltar sina utgifter för kontorslokaler ändamålsenligt. Fastighetsstrategierna är dock inte alltid formaliserade och planeringen är inte optimal. Vidare var finansieringsmekanismerna för de stora byggprojekt som vi analyserade ofta komplexa, vilket i några fall påverkade insynen i budgeten. De flesta av dessa projekt var försenade, vilket i vissa fall ledde till betydande merkostnader. Övervakningen och rapporteringen av de flesta institutionernas fastighetsbestånd är inte tillfredsställande.

91 Institutionerna fastställer sina fastighetsstrategier i olika dokument. Vissa av dem var föråldrade eller hade ännu inte godkänts formellt. Vi kunde konstatera att kommissionen tillämpar god praxis genom att komplettera sin fastighetsstrategi med en regelbunden uppdatering av aktuella behov i förhållande till tillgängliga kontorslokaler. Institutionerna beaktar inte olika scenarier vid planeringen av sina fastighetsbehov (se **punkterna 10–13**).

92 Även om de institutioner som är belägna på samma ort inte formellt har en gemensam fastighetsstrategi, tillämpar de liknande principer för beslutsprocessen. Institutionerna grundar sina fastighetsstrategier på sina mandat och organisatoriska behov. Av praktiska och ekonomiska skäl strävar de efter att förlägga sina byggnader till ett eller ett fåtal områden, föredrar att ha ett mindre antal större byggnader och äger sina byggnader hellre än hyr dem (se **punkterna 14–19**).

93 De institutioner som är belägna på samma ort har inrättat interinstitutionella arbetsgrupper för att diskutera strategiska fastighetsfrågor. Genom detta samarbete har institutionerna fått möjlighet att gemensamt utnyttja, överta eller hyra ut fastigheter i andra hand. Det ledde till att institutionerna har genomfört flera interinstitutionella upphandlingsförfaranden för leverans av varor och tjänster kopplade till driften av deras fastighetsbestånd (se **punkterna 20–22**).

Rekommendation 1 – Institutionerna⁶⁹ bör uppdatera och formalisera sina fastighetsstrategier samt regelbundet uppdatera planeringsdokument

Institutionerna bör fastställa sina viktigaste principer för beslutsprocessen i fastighetsstrategierna, som bör godkännas av ledningen och återspegla den senaste utvecklingen vad gäller institutionernas mandat, policy och mål.

Institutionerna bör komplettera sina fastighetsstrategier med en planering på medellång sikt, som

- regelbundet uppdateras på grundval av aktuella behov och tillgängliga kontorslokaler, och
- innehåller en analys av olika utvecklingsalternativ ("planering för olika scenarier").

Tidsplan för genomförande: före slutet av 2020.

94 Institutionerna har börjat införa konceptet för nya arbetssätt – *New Ways of Working*. Vissa aspekter har redan genomförts, exempelvis distansarbete och i några fall samarbetsytor. När revisionen gjordes fanns det dock inga resultat av enkäter och utvärderingar av genomförda projekt (se [punkterna 23–27](#)).

Rekommendation 2 – Institutionerna bör utvärdera projekt som inbegriper konceptet för nya arbetssätt – *New Ways of Working*

Institutionerna bör i) utvärdera resultaten av genomförda projekt som inbegriper konceptet för nya arbetssätt – *New Ways of Working* – och ii) införliva dessa resultat i strategiska reflektioner över utvecklingen av deras fastighetsstrategier och personalpolitik.

Tidsram för genomförande: i) före slutet av 2019 och ii) före slutet av 2020.

95 Värdländerna erbjöd institutionerna förmånliga villkor för att köpa eller hyra kontorslokaler. De bistår även institutionerna med stöd i deras stora byggprojekt (se [punkterna 31–35](#)).

⁶⁹ Europaparlamentet, rådet, kommissionen, domstolen och ECB.

96 Generellt sett var beslut om att förvärva kontorslokaler välgrundade (se **punkterna 36–37**).

97 För att finansiera de stora byggprojekten i vår granskning använde institutionerna komplexa mekanismer. Till följd av detta kontrollerar de inte direkt de finansiella aspekterna av projekten. Användningen av outnyttjade anslag från andra budgetposter för att göra kalkylerade betalningar är en vanlig praxis vid finansiering av byggprojekt, något som emellertid inverkar på insynen i budgeten (se **punkterna 38–42**).

Rekommendation 3 – Institutionerna bör öka insynen i budgeten för finansieringsmekanismer till byggprojekt

För att finansiera byggprojekt bör institutionerna sträva efter större insyn i budgeten och mindre komplexitet. Detta kan till exempel ske genom att förhandsbetalningar för byggprojekt redovisas under rätt budgetposter vid budgetförfarandet.

Tidsplan för genomförande: för projekt som inleds efter slutet av 2019.

98 Institutionerna förvaltar sina stora byggprojekt på olika sätt. Vissa delegerade byggarbetet till staten, medan andra ledde projekten internt med visst externt stöd. De flesta nyligen genomförda byggprojekt som vi analyserade påverkades av förseningar som oftast berodde på oförutsedda omständigheter som ledde till att projekten ändrades. Även andra orsaker bidrog till förseningar, till exempel i fallet med rådets Europabyggnadsprojekt där brister i de nationella myndigheternas operativa och administrativa projektledning låg bakom förseningen. I början av KAD II-projektet saknade Europaparlamentet de interna resurser och den interna expertis som krävdes för att leda sådana projekt. I två projekt gav förseningarna upphov till merkostnader (se **punkterna 44–54**).

Rekommendation 4 – Institutionerna bör inrätta lämpliga förvaltningsförfaranden för stora bygg- och renoveringsprojekt

Institutionerna bör inrätta lämpliga förvaltningsförfaranden för stora bygg- och renoveringsprojekt, och utgå från riskbedömningar, vilket skulle garantera tillräcklig administrativ och operativ uppföljning av projektet och minimera de finansiella kostnader som förseningar medför.

Tidsplan för genomförande: före slutet av 2019.

99 Institutionerna övervakar varje aspekt av fastighetsbeståndet, såsom lokalförvaltning, fördelning av utrymmet, energiförbrukning, ekonomi-, rätts- och redovisningsaspekter, genom olika it-system och it-verktyg, men de övervakar inte regelbundet indikatorer för att bedöma hur effektivt deras fastighetsbestånd förvaltas. Vi kunde konstatera att ECB hade en god praxis för övervakning och rapportering (se **punkterna 56–62**).

100 Även om de institutioner som har sina fastigheter i Bryssel och Luxemburg har antagit gemensamma interinstitutionella mättningsföreskrifter är det svårt att samla in uppgifter för att jämföra institutionerna på grund av skillnader i hur utförligt definierade utrymmeskategorier varje institution har antagit. Även skillnader mellan de it-system som används av institutionerna och kommissionens båda kontor (OIB och OIL) för lokalförvaltning påverkar uppgifternas jämförbarhet. Den årliga fastighetsrapporteringen till budgetmyndigheterna gör det inte heller möjligt att jämföra, eftersom institutionerna använder olika utrymmeskategorier (se **punkterna 63–69**).

101 De indikatorer för yta som vi räknade på visar dock att institutionerna utnyttjar kontorsutrymmet på liknande sätt (se **punkterna 72–79**). Vi konstaterade att de hyror som institutionerna hade förhandlat fram i allmänhet var lägre än marknadsnivåerna (se **punkterna 80–82**). Vi konstaterade även att årshyran per person varierade avsevärt för varje byggnad (se **punkterna 83–86**). Den totala kostnaden per kvadratmeter för två nyligen uppförda flaggskeppsbyggnader är högre än kostnaden för en standardkontorsbyggnad (se **punkterna 87–89**).

Rekommendation 5 – Institutionerna bör göra uppgifterna om och övervakningen av fastighetsbestånden mer enhetliga

Institutionerna bör

- a) utarbeta indikatorer för att övervaka hur effektivt deras fastighetsbestånd är för interna förvaltningsändamål och använda potentialen i sina it-verktyg för detta,
- b) anta en gemensam metod för att beräkna och redogöra för indikatorer för yta och kostnader, och regelbundet utbyta dessa uppgifter mellan institutionerna,
- c) komma överens om en gemensam metod och redogörelse av uppgifter i den årliga fastighetsrapporteringen till budgetmyndigheterna för att säkerställa att uppgifterna kan jämföras.

Tidsplan för genomförande: före slutet av 2020.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning V, med ledamoten Lazaros S. Lazarou som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 5 december 2018.

För revisionsrätten

Klaus-Heiner Lehne
ordförande

Bilagor

Bilaga I – Beräkningsmetod för indikatorer för yta och kostnader

01 I vårt frågeformulär bad vi institutionerna att ange uppgifter om yta och kostnader som visade situationen i slutet av 2016. Vi baserade våra beräkningar på dessa uppgifter.

Indikatorer för yta

02 De uppgifter om yta som tillhandahölls av institutionerna var inte direkt jämförbara, främst på grund av skillnader i tolkning av terminologin (nettokontorsyta, bruttokontorsyta). Vi fastställde därför våra egna definitioner, som liknar dem som de flesta institutioner använder. Vi efterfrågade ytterligare uppgifter vid behov och justerade de ursprungliga uppgifterna därefter. Eftersom ingen institution förutom ECB förde register över historiska uppgifter om yta, kunde vi inte analysera förändringar av fastighetsbestånden över tid. Av samma anledning var de ytterligare uppgifter som vi efterfrågade inte tillgängliga i slutet av 2016, utan de utgör ett utdrag från systemen 2017. Eftersom de olika underkategorierna för yta inte förändrades avsevärt i storlek över tid ansåg vi att dessa uppgifter räckte för vår analys.

03 För vår analys fastställde vi att **kontorsytan** inbegriper enskilda och gemensamma kontor samt samarbetsutrymmen. Kontor som användes för andra ändamål, såsom möten eller förvaring, är inte medtagna. Lediga kontor och kontor som fungerade som buffertutrymmen ingår i kontorsytan¹.

04 **Antalet anställda** avser den personal som använder kontorsutrymmet, inklusive externa rådgivare som arbetar på plats.

05 Vi räknade endast med byggnader med minst 20 % kontorsyta. I analysen tog vi inte med byggnader som inte är typiska kontorsbyggnader, såsom lagerlokaler, utbildningscentrum och barnomsorgsinrättningar. I analysen av hur effektivt ytan användes uteslöt vi även byggnader som inte nyttjades alls. I kommissionens fall

¹ Buffertutrymme är utrymme som reserveras för att tillåta viss flexibilitet. Det används vid omflyttningar, renoveringar, oförutsedda mindre personalökningar osv.

uteslöt vi kontorslokaler som nyttjas av genomförandeorgan och andra organ (t.ex. utrikestjänsten och Eacea).

06 I Europaparlamentets fall uteslöt vi byggnader i Strasbourg från vår analys, eftersom de inte nyttjas permanent och större delen av den personal som utnyttjar dessa byggnader har ett annat kontor i någon av de andra städer där Europaparlamentet har ett säte².

07 Vi beräknade indikatorerna genom att dividera kontorsytan med det antal anställda som arbetar i byggnaden. Det **viktade genomsnittet** beräknades genom att vi dividerade den totala³ kontorsytan med antalet anställda som arbetar i byggnaderna.

Indikatorer för kostnad

Jämförelse med marknadshyran

08 Vi baserade vår analys på offentliga marknadsrapporter från fastighetsmäklare (t.ex. Jones Lang LaSalle (JLL) och BNP Paribas Real Estate). Marknadsrapporterna innehåller främst analyser av högsta hyra. JLL definierar⁴ **högsta kontorshyra** enligt följande:

- Den högsta hyra på öppna marknaden som kan förväntas för en teoretisk kontorsenhet av högsta kvalitet och specifikation med det bästa geografiska marknadsläget, enligt status på undersökningsdatumet (normalt sett i slutet av varje kvartal).

09 För att ta hänsyn till att de byggnader som hyrs av institutionerna inte alltid håller högsta standard utökade vi vår analys genom att jämföra hyran med den genomsnittliga årliga kontorshyra som tillämpas på samma plats. I Luxemburgs fall

² I juli 2014 gjorde revisionsrätten en analys av hur mycket man skulle kunna spara in i EU:s budget om Europaparlamentet centraliserade sin verksamhet till Bryssel (www.eca.europa.eu).

³ Antingen totalt sett för alla byggnader i en institutions fastighetsbestånd eller totalt sett för alla institutioner sammantaget.

⁴ Källa: JLL kontorsmarknadsrapport, Luxembourg, fjärde kvartalet 2015.

använde vi oss av ett beräknat värde, eftersom inga uppgifter fanns tillgängliga för de år som vår analys avser. Enligt JLL⁵ avser den **viktade genomsnittliga hyran** följande:

- Medelvärdet av alla kända fastställda hyror⁶ vid hyrestransaktioner som genomförts inom en marknad under undersökningsperioden, viktat med golvytan. Detta utesluter alla icke-representativa uppgörelser.

10 Den hyra som anges i marknadsrapporterna bygger på den hyra som fastställs i respektive avtal. I denna hyra tas ingen hänsyn till eventuella förmåner som tillhandahålls av fastighetsägaren, såsom hyresfria perioder eller bidrag från fastighetsägaren för merkostnader (t.ex. ombyggnad eller ytterligare tekniska säkerhetsförbättringar). För att ha ett så jämförbart underlag som möjligt jämförde vi därför den marknadshyra som rapporterats för avtalsperioden med den hyra för kontorslokaler som fastställdes i respektive avtal. Det bör noteras att de flesta hyresavtal som ingåtts av institutionerna innehåller bestämmelser för indexering, vilket är normal marknadspraxis.

11 För hyresfastigheter använder institutionerna olika rättsliga arrangemang:

- Konventionellt hyresavtal.
- Nyttjanderätt⁷.
- Långtidshyreskontrakt (tomträtt⁸) utan köption.

12 Den part som nyttjar en byggnad i enlighet med ett avtal om nyttjanderätt eller tomträtt är skyldig att betala relevanta skatter, exempelvis registreringsavgift, moms, fastighetsskatt och övriga regionala skatter för fastigheten. Vid ett hyresavtal är det i

⁵ Källa: JLL kontorsmarknadsrapport, Luxembourg, fjärde kvartalet 2015.

⁶ Den hyra för kontorslokalen som fastställs i avtalet.

⁷ Rätt att nyttja en byggnad. Den person som har nyttjanderätt har större rättigheter än vid ett hyresavtal, men också större skyldigheter avseende reparationsarbeten. De flesta skatter betalas av den som nyttjar byggnaden, inte av den som äger den. Att betala för nyttjanderätt är i allmänhet billigare än att hyra samma byggnad.

⁸ Rätt att nyttja en tomt eller en byggnad i utbyte mot en hyra under en fastställd tidsperiod (enligt belgisk lag minst 27 år och högst 99 år). Ägaren har praktiskt taget ingen skyldighet att reparera eller underhålla byggnaden. Rätten kan kompletteras med en köption, som, om den utnyttjas, ger full äganderätt.

stället hyresvärden (fastighetsägaren) som ska betala dessa skatter och föra över uppkomna kostnader på hyresgästen.

13 EU-institutionerna åtnjuter undantag i enlighet med protokollet om Europeiska unionens immunitet och privilegier. När en institution nyttjar en byggnad i enlighet med ett avtal om nyttjanderätt eller tomträtt är inga skatter tillämpliga, det vill säga de åläggs inte endera parten. Nyttjanderätt och tomträtt är avtalsarrangemang som används i Belgien och Luxemburg, men inte i Tyskland.

Årshyra per person

14 För att kunna göra jämförelser analyserade vi inte hyresavtalen i detalj för att ta hänsyn till prisskillnader baserat på utrymmeskategorier⁹. Vi baserade våra beräkningar på de uppgifter vi fått av institutionerna om de totala hyreskostnaderna per byggnad för 2016. Dessa uppgifter är därför inte någon exakt beräkning av den hyra som betalas för enbart kontorslokalerna. Om det fanns en hyresfria period anpassade vi årshyran genom att dividera den totala hyran för hela avtalets giltighetstid med antalet avtalsår. Detta var endast möjligt för nyligen slutna avtal, i de fall där informationen fanns tillgänglig. I vissa fall inkluderar hyran återbetalning av inledande specifika inredningsarbeten, medan fastighetsägaren i andra fall står för dessa kostnader. Vi anpassade hyran genom att addera den årliga kostnaden för inredningsarbeten i de fall där information fanns tillgänglig. För urvalet av de byggnader som ingick i vår analys gäller de kriterier som anges i **punkt 5** i denna bilaga i tillämpliga delar. Vi beräknade årshyran per person genom att dividera den årliga hyreskostnaden för 2016 med antalet anställda enligt definitionen ovan.

Kostnad för uppförande och förvärv

15 I vår analys av nyligen uppförda och förvärvade byggnader tog vi hänsyn till den information som fanns tillgänglig för oss om samtliga kostnader kopplade till förvärvet av byggnaden, till exempel byggkostnader, kostnader för arkitekter och byggherrar samt finansiella kostnader. Det bör noteras att tomtmarken till vissa byggnader förvärvades från värdlandet för en symbolisk summa på 1 euro eller helt kostnadsfritt, och vi uteslöt därför tomtmarkspriset från vår analys. Vi dividerade kostnaderna med den totala bruttoytan (ovan och under mark).

⁹ I praktiken anges i hyresavtal ett högre pris per kvadratmeter för kontorslokaler än för exempelvis arkiv och övriga biutrymmen. Priset för parkering fastställs vanligtvis per enhet.

Bilaga II – Förteckning över byggnader som nämns i rapporten

Förkortning	Namn	Institution	Ort	Adress
AN	Anneau	Domstolen	Luxemburg	Rue Charles Léon Hammes
AN88		Kommissionen	Bryssel	Rue d'Arlon 88 (SCAN)
ARIA	Ariane	Kommissionen	Luxemburg	400, route d'Esch
B100		Kommissionen	Bryssel	Rue Belliard 100
B-28		Kommissionen	Bryssel	Rue Belliard 28
BU-1		Kommissionen	Bryssel	Avenue de Beaulieu 1
BU24		Kommissionen	Bryssel	Avenue de Beaulieu 24
BU-5/9		Kommissionen	Bryssel	Avenue de Beaulieu 5/9
BUILD_C	C-byggnaden (Annex C)	Domstolen	Luxemburg	Boulevard Konrad Adenauer
BUILD_T	T-byggnaden	Domstolen	Luxemburg	90, boulevard Konrad Adenauer
C-25		Kommissionen	Bryssel	Avenue de Cortenbergh 25
CDMA		Kommissionen	Bryssel	Rue du Champ de Mars 21
CJ_PALAIS	Palais	Domstolen	Luxemburg	Rue Charles Léon Hammes
CJ_TOA	Torn A	Domstolen	Luxemburg	Rue du Fort Niedergrünewald
CJ_TOB	Torn B	Domstolen	Luxemburg	Rue du Fort Niedergrünewald
-	Torn C (tredje tornet, femte utbyggnaden)	Domstolen	Luxemburg	Under uppförande
COV2		Kommissionen	Bryssel	Place Rogier 16
CSM1		Kommissionen	Bryssel	Cours Saint-Michel 23
DRB	Drosbach	Kommissionen	Luxemburg	12, rue G. Kroll
EB	Europabyggnaden (Residence Palace)	Rådet	Bryssel	Rue de la Loi 155
ERA	Erasmus (Annex A)	Domstolen	Luxemburg	Rue du Fort Niedergrünewald
EUFO	Euroforum	Kommissionen	Luxemburg	12, rue Robert Stümper
G-1		Kommissionen	Bryssel	Rue de Genève 1
G-12		Kommissionen	Bryssel	Rue de Genève 12
G-6		Kommissionen	Bryssel	Rue de Genève 6–8
GAL	Gallery	Domstolen	Luxemburg	Rue du Fort Niedergrünewald
GEOS		Europaparlamentet	Luxemburg	22–24, rue Edward Steichen
J-27		Kommissionen	Bryssel	Rue Joseph II 27
J-54		Kommissionen	Bryssel	Rue Joseph II 54
J-59		Kommissionen	Bryssel	Rue Joseph II 59
JMO	Jean Monnet	Kommissionen	Luxemburg	Rue Alcide De Gasperi
JMO II	Jean Monnet II	Kommissionen	Luxemburg	Under uppförande
KAD	Konrad Adenauer	Europaparlamentet	Luxemburg	Rue Alcide De Gasperi
KAD II	Konrad Adenauer II	Europaparlamentet	Luxemburg	Under uppförande
L102		Kommissionen	Bryssel	Rue de la Loi 102
L15		Kommissionen	Bryssel	Rue de la Loi 15
L-56		Kommissionen	Bryssel	Rue de la Loi 56
LACC	Laccolith	Kommissionen	Luxemburg	20, rue Eugène Ruppert
LX40		Kommissionen	Bryssel	Rue du Luxembourg 40
MB	Huvudbyggnad	ECB	Frankfurt	Sonnemannstraße 20

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

Akronymer och förkortningar

CPQBF: interinstitutionell kommitté för utarbetande av budget- och finansfrågor.

Eacea: genomförandeorganet för utbildning, audiovisuella medier och kultur.

ECB: Europeiska centralbanken.

EIB: Europeiska investeringsbanken.

Epsa: Europeiska rekryteringsbyrån.

EUF-fördraget: fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

GISCO: kommissionens geografiska informationssystem.

OIB: Infrastruktur- och logistikbyrån i Bryssel (kommissionen).

OIL: Infrastruktur- och logistikbyrån i Luxemburg (kommissionen).

Olaf: Europeiska byrån för bedrägeribekämpning.

Ordförklaringar

bruttoyta: definieras som bruttogolvyta enligt standarden DIN 277 (*Brutto-Grundfläche*), de interinstitutionella mätningföreskrifter som EU-institutionerna antog 2009 samt kommissionens mätningföreskrifter (båda baserade på standarden DIN 277); denna utgör ytan från ytterkant till ytterkant på de byggnadsdetaljer som avgränsar byggnaden, inklusive beläggning, uppmätt i golvnivå.

DIN-277: standarder som utvecklats av Tysklands centrala standardiseringsorgan; Dessa fastställer standardregler för att mäta byggnaders yta och klassificera utrymmen.

fastighetsskatt: en skatt på fast egendom som betalas av innehavaren av rätten (dvs. innehavaren av den fullständiga äganderätten, nyttjanderätten eller tomträtten).

indexreglering av hyran: periodisk reglering av hyreskostnaden enligt förändringar av en kostnadsindikator (t.ex. inflationstakt eller prisindex för bygg och anläggning).

köp med uppskjuten betalning: innebär att kommissionen kan köpa en byggnad och betala priset för den under flera år (vanligen 27 år); äganderätten övergår till kommissionen på köpedagen.

nettoyta: den totala golvyta som faktiskt kan användas av den som nyttjar byggnaden, vilket utesluter alla byggnadsdetaljer.

New Ways of Working – konceptet för nya arbetssätt: ett nytt koncept som syftar till att förändra kontorsmiljön genom att man inför samarbetsytor i kombination med en flexiblares arbetskultur.

nyttjanderätt: rätt att nyttja en byggnad; den person som har nyttjanderätt har större rättigheter än vid ett hyresavtal, men också större skyldigheter avseende reparationsarbeten; de flesta skatter betalas av den som nyttjar byggnaden, inte av den som äger den; att betala för nyttjanderätt är i allmänhet billigare än att hyra samma byggnad.

ombyggnad: arbeten som utförs i en i övrigt färdigställd byggnad, för att få den att överensstämma med institutionernas regler och behov.

protokoll om Europeiska unionens immunitet och privilegier: bilaga till fördragen som beviljar EU vissa privilegier, bland annat skattebefrielse.

registreringsavgift: en skatt som tas ut för registrering av avtal som upprättats inför en notarie när de förs upp i fastighetsregistret; den tas ut av innehavaren av rätten (dvs. innehavaren av den fullständiga äganderätten, nyttjanderätten eller tomträätten).

tomträtt: rätt att nyttja en tomt eller en byggnad i utbyte mot en hyra under en fastställd tidsperiod (enligt belgisk lag minst 27 år och högst 99 år); ägaren har praktiskt taget ingen skyldighet att reparera eller underhålla byggnaden; rätten kan kompletteras med en köption, som, om den utnyttjas, ger full äganderätt.

årlig fastighetsrapport: (i enlighet med artikel 111.3 i budgetförordningen): utförlig rapport om institutionernas fastighetspolitik som de lämnar till budgetmyndigheterna varje år.

Granskningsteam

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning V EU:s finansiering och förvaltning, där ledamoten Lazaros S. Lazarou är ordförande. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Jan Gregor med stöd av Werner Vlasselaer (kanslichef) och Bernard Moya (attaché), Bertrand Albugues (förstechef), Jana Janečková (uppgiftsansvarig), Luis Rosa (tidigare uppgiftsansvarig) och Cristina Jianu, Wiktor Szymczak och Andreas Duerrwanger (revisorer).



Från vänster till höger: Werner Vlasselaer, Bernard Moya, Andreas Duerrwanger, Jana Janečková, Jan Gregor, Wiktor Szymczak.

Svar från Europaparlamentet

SAMMANFATTNING

III. Parlamentet välkomnar revisionsrättens analyser, som visar att institutionerna generellt förvaltar sina fastigheter effektivt. Vad gäller den andra delen av iakttagelserna hänvisar vi till våra svar på punkterna IV, V och VI i sammanfattningen.

IV. I mars 2010 godkände parlamentets presidium den första fastighetsstrategin på medellång och lång sikt, som innehöll en flerårig planering av den framtida fastighetspolitiken och fastighetsbehoven för efterföljande år. De beslut som presidiet successivt har fattat under de senaste åren har lett till att parlamentets fastigheter framgångsrikt har konsoliderats och att målen för strategin har uppnåtts, särskilt i fråga om behov av kontorsutrymmen. Fastighetsstrategin efter 2019, som godkändes av presidiet i april 2018, är en fortsättning på denna strategiska planering med fokus på behov som ännu inte har blivit tillräckligt tillfredsställda, såsom flexibla möteslokaler för trepartsmöten, en större närhet mellan parlamentet och medborgarna (Europa Experience) samt en förbättrad säkerhet. Denna strategi är resultatet av en grundlig behovsanalys med beaktande av budgetbegränsningarna.

I fråga om NWoW-projektet har utvärderingar gjorts som har inverkat på byggnadsprojekt och parlamentets fastighetsstrategi. Även om projektet i sin ursprungliga form senare övergavs (efter beslut av den förra talmannen) så genomför parlamentet vissa delar av det i två av sina byggnader på grundval av en dialog med de berörda avdelningarna.

V. För parlamentets del måste det framhållas att den valda finansieringsstrukturen för KAD II-projektet erbjöd möjlighet till extern finansiering, vilket var nödvändigt av flexibilitetsskäl och skäl som rör den ekonomiska förvaltningen. Hittills har parlamentet kunnat finansiera projektet nästan helt utan att använda lånefaciliteten. Budgetöverföringar som har gjorts i detta syfte har gjorts med full insyn (se parlamentets svar på punkterna 42 och 97 och rekommendation 3). Hittills har budgeten inte överskridits, och projektet förväntas fortsätta hållas inom budget (se parlamentets svar på punkt 49).

VI. Parlamentet använder information från specialutformade uppgiftsrapporter som underlag för sin plan för framtida fördelning av kontor. Ytterligare förbättringar, inbegripet införandet av särskilda it-verktyg, är redan planerade.

Parlamentet välkomnar initiativet att på ett harmoniserat sätt övervaka hur effektiva alla institutioners fastighetsbestånd är med respekt för varje institutions särdrag.

VIII. Parlamentet hänvisar till sina svar på rekommendationerna.

IAKTTAGELSER

13. Fastighetsstrategin efter 2019, som godkändes av parlamentets presidium i april 2018, utformades på grundval av en noggrann analys av tydligt fastställda behov och intensiva diskussioner, med beaktande av alla relevanta aspekter avseende en överskådlig framtid. Planeringen av fastighetsbehovet baseras på en behovsanalys och tar hänsyn till budgetbegränsningar.

26. Under våren 2018 flyttade omkring 1 000 kolleger från fem olika generaldirektorat in i Martens-byggnaden, en byggnad som i hög grad gynnas av delar av NWoW-metoden. Återkopplingen från de som arbetar i byggnaden är mycket positiv i fråga om kontorsutrymmen, gemensamma utrymmen och möteslokaler.

27. Enligt studier som parlamentet genomförde 2015 skulle en fullständig tillämpning av NWoW i Martens- och KAD-byggnaderna ha lett till en kostnadsbesparing på ungefär 110 miljoner euro under en period på 20 år. Även om projektet i sin ursprungliga form senare övergavs 2015 så genomför parlamentet vissa delar av det i två av sina byggnader på grundval av en dialog med de berörda avdelningarna. Detta innebär att 60 % av parlamentets personal i framtiden kommer att gagnas av detta.

38. På grund av de relevanta bestämmelserna i budgetförordningen, särskilt principen om budgetens ettårighet, är finansieringsmekanismerna för institutionernas stora fleråriga byggnadsprojekt ofta komplexa. Parlamentet vill understryka att det faktum att man använde en finansiell intermediär inte påverkade parlamentets kontroll över de finansiella aspekterna av KAD II-projektet, eftersom det är parlamentet som godkänner alla finansiella flöden. Som en ytterligare försiktighetsåtgärd görs en regelbunden extern revision av den finansiella intermediärens efterlevnad av dess avtalsenliga skyldigheter gentemot parlamentet.

39. Parlamentet vill understryka att finansieringsstrukturen, som inrättades efter ett beslut av presidiet och grundas på bästa praxis i vissa andra institutioner, till fullo uppfyller alla rättsliga och tillsynsmässiga krav. Dessutom återspeglar finansieringsstrukturen komplexiteten i regelverket för ett stort flerårigt byggnadsprojekt, och täcker eventuella finansiella behov genom att erbjuda möjlighet till extern finansiering samtidigt som den ger största möjliga interna finansiella flexibilitet. Storleken på KAD II-projektet (211 000 m²) krävde en sådan flexibilitet, så att kostnadstoppar under byggfasen kunde hanteras.

40. Den genomsnittliga överföringen av outnyttjade anslag vid budgetårets slut under dessa 5 år uppgick till 2–3 % av parlamentets årsbudget, vilket motsvarar en normal avvikelse mellan faktiska administrativa utgifter och uppskattningar. Användningen av dessa anslag gjorde det möjligt för parlamentet att, i linje med principen om sund ekonomisk förvaltning, begränsa indirekta banklån till ett avtalsmässigt minimum. Eftersom det är omöjligt att garantera särskilda årliga budgetanslag för att finansiera fleråriga stora byggnadsprojekt fick parlamentet genom den finansiella intermediären en flexibel kreditfacilitet till en mycket måttlig kostnad som täckte de finansiella avtalsenliga skyldigheter som parlamentet hade ingått för byggnationen av KAD II-byggnaden. En viktig avsikt med budgetöverföringarna var att sänka finansieringskostnaderna.

42. Överföringarna vid budgetårets slut av outnyttjade anslag för KAD II-projektet utgjorde en begränsad andel av den årliga budgeten. Sådana budgetöverföringar är transparenta förfaranden som också används av vissa andra institutioner. Överföringarna föreslås och godkänns vederbörligen inom den gällande rättsliga ramen av parlamentets budgetutskott på budgetmyndighetens vägnar. Med hjälp av denna finansieringsmekanism kan man undvika att använda kreditfaciliteten. Den ger också, i kombination med denna kreditfacilitet, största möjliga flexibilitet i budgetmyndighetens beslutsfattande under byggnadsperioden. Se också parlamentets svar på punkterna 40 och 97 och rekommendation 3.

49. År 2009 godkände presidiet ett antal ytterligare alternativ, till exempel på områdena miljöprestanda och säkerhet, som skulle integreras i projektet.

Projekt som pågår under flera år planeras vanligtvis i fasta priser. Om vi indexerar den nuvarande budgeten på 432 miljoner euro så motsvarar den den budget som godkändes av presidiet 2009 och budgetmyndigheten. Hittills har budgeten inte överskridits och parlamentets nuvarande prognoser tyder på att projektet ligger inom budgetramarna. Eftersom de avtal som ingåtts med byggföretag redan täcker omkring 90 % av projektbudgeten härrör en eventuell återstående finansiell risk främst från oförutsedda händelser och risker.

50. Förseningen av leveransdatumet (slutet av 2019 för den östra delen och 2022 för den västra delen) orsakades främst av att det första anbudsförfarandet för byggnadsarbete var resultatlöst. Parlamentets ekonomiska resonemang har varit att prioritera att följa projektbudgeten framför att undvika förseningar.

Fram till dess att den nya byggnaden färdigställs kommer parlamentet att ådra sig förmånliga hyreskostnader på 14,4 miljoner euro per år plus finansieringskostnader för byggnadsprojektet. Detta uppvägs till stor del av att avskrivningen av den nya fastighetsinvesteringen (17,3 miljoner euro per år) påbörjas senare. Efter flytten till den nya Adenauer-byggnaden kompenseras avskrivningen av denna nya byggnad till stor del av en långsiktig användning av en exemplarisk modern byggnad i parlamentets ägo, med låga energikostnader, lika arbetsvillkor för all personal och effektivitetsvinster (hela arbetsstyrkan i samma byggnad i stället för på sex platser).

58. Parlamentet använder information från specialutformade uppgiftsrapporter som underlag för sin kontorsförvaltningsplan. I framtiden kommer den så kallade byggnadsinformationsmodelleringen (BMI) att tillämpas. BMI är ett it-verktyg som redan används i vissa medlemsstater och som inom en snar framtid kommer att vara standard i den europeiska byggsektorn.

60. Indikatorn för genomsnittligt utrymme per anställd finns med i parlamentets senaste viktiga dokument, dess fastighetsstrategi efter 2019, som antogs av parlamentets presidium den 16 april 2018. Mer konkret har fastighetsstrategin genomgått en viktig uppdatering genom att parlamentet nu planerar och använder sina kontorsutrymmen på grundval av ett deltagar- och kundinriktat samråd med användarna om deras särskilda behov: resultatet är en modern, gemensam och socialt ansvarsfull användning av kontorsutrymmen. För administrationen rör sig den uppdaterade strategin bort från en kategoribaserad beräkning av kontorsutrymme för varje generaldirektorat mot ett tillhandahållande av genomsnittligt utrymme per anställd (ca 10 m²). Denna nya metod gör att varje generaldirektorat kan påverka sina specifika arbetsförhållanden genom att till exempel ge personalen större utrymmen för sociala interaktioner och koncentration eller genom att välja arbets sätt som bygger på större samarbete. Mätningar och rapportering av denna nyckelindikator kommer att göras regelbundet.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

90. År 2010 formaliserade Europaparlamentet för första gången en flerårig fastighetsstrategi, som uppdaterades avsevärt 2018.

Se svaren på punkterna 40 och 42 (budgettransparens i finansieringsmekanismen), punkt 50 (förseningar och kostnader) och punkterna 58 och 60 (övervakning och rapportering).

Vi hänvisar också till våra svar på punkterna IV, V och VI i sammanfattningen.

91. I april 2018 godkände parlamentets presidium den nya fastighetsstrategin efter 2019. Presidiet informeras regelbundet om hur strategins olika delar framskrider (se även svaren på punkt 13 och rekommendation 2).

Rekommendation 1

Rekommendationen godtas.

År 2010 antog parlamentets presidium en ambitiös strategi för parlamentets fastighetspolitik. På grundval av denna strategi bidrog de beslut som successivt fattades av presidiet till att säkerställa en framgångsrik konsolidering av parlamentets fastigheter och anläggningar och till att de mål som ursprungligen fastställdes i strategin uppnåddes. I april 2018 godkände parlamentets presidium fastighetsstrategin efter 2019. Presidiet informeras regelbundet om hur olika delar av strategin framskrider, vilket har varit fallet sedan den första fastighetsstrategin antogs.

I enlighet med artikel 203.3 i budgetförordningen informerar dessutom parlamentet i sitt årliga arbetsdokument om fastighetspolitik budgetmyndigheten om den förväntade utvecklingen för den övergripande planeringen av ytor och lokaliseringar under de kommande åren, med en beskrivning av de fastighetsprojekt i planeringsfasen som redan är fastställda.

94. Vi hänvisar till svaret på punkt 27.

Rekommendation 2

Rekommendationen godtas.

Vissa utvärderingar har redan gjorts av NWoW-projektet. Dessa utvärderingar hade en positiv inverkan på Martens- och KAD II-byggnadsprojekten och återspeglas också i den nya fastighetsstrategin efter 2019 (till exempel en samrådsprocess för tilldelning av kontorsutrymme, större användning av samsarbetsutrymmen, fastställande av m²/anställd).

97. I fråga om KAD II-projektet vill parlamentet framhålla att det har full kontroll över projektets finansiella aspekter (se svaret på punkt 38). Komplexiteten i finansieringsmekanismen återspeglar projektets komplexitet och fleråriga karaktär och de resulterande finansiella behoven. Den reflekterar också parlamentets komplexa regelverk (se svaret på punkt 39). Vi hänvisar också till våra svar på punkterna 40 och 42 (avseende budgettransparens) och på rekommendation 3.

Rekommendation 3

Rekommendationen godtas.

Parlamentet instämmer helt med det allmänna syftet att främja budgettransparens i finansieringsmekanismer för byggnadsprojekt (se även svaren på punkterna 40, 42 och 97).

För större transparens kommer parlamentet att tillhandahålla en detaljerad översikt över finansieringen av byggnadsprojektet KAD II i sin årliga rapport om den ekonomiska förvaltningen som ska läggas fram för budgetutskottet, budgetkontrollutskottet och presidiet samt offentliggöras i EUT.

Rekommendation 4

Rekommendationen godtas.

Parlamentet har analyserat de olika lärdomarna från tidigare projekt och strävar alltid efter att införa de lämpligaste förvaltningsförfarandena för stora byggnads- och renoveringsprojekt. Martens- och Havel-projekten och projektet Europeiska historiens hus slutfördes med framgång. Åtgärder inom ramen för KAD II-projektet inbegriper införandet av en smidig förvaltning och ett förstärkt partnerskap med de luxemburgska myndigheterna. Tack vare detta partnerskap, extra interna resurser och en effektiv finansiell struktur har man kunnat undvika merkostnader på grund av projektförseningar (se svaret på punkt 50).

99. Se svaren på punkterna 58 och 60.

Rekommendation 5

Rekommendationen godtas.

Ytterligare förbättringar, inbegripet införandet av särskilda it-verktyg, är redan planerade. En översiktsplan 2019 för förvaltning av kontor har utarbetats.

Parlamentet håller för närvarande på att utarbeta ett system med huvudindikatorer.

Parlamentet välkomnar rekommendationen att på ett harmoniserat sätt övervaka hur effektiva alla institutioners fastighetsbestånd är, med respekt för varje institutions särdrag och begränsningarna i fördragen.

Svar från Europeiska unionens råd

Det interinstitutionella samarbetet är utbrett

21. Rådet är medvetet om den påverkan som de interinstitutionella anbudsinfordringarna skulle kunna ha på små och medelstora företags deltagande. Vid ett beslut om att föreslå eller associera sig med ett interinstitutionellt projekt beaktas sådan påverkan, och om möjligt uppmanar rådet små och medelstora företag att delta i anbudsinfordringar.

Finansieringsmekanismerna för stora byggprojekt är ofta komplexa, vilket påverkar insynen i budgeten

38. Det senaste byggprojekt som utfördes av rådet var Europabyggnaden, för vilken en enkel finansieringsmetod planerades. Den belgiska staten skulle leda och betala för projektet, och rådet skulle återbetala beloppet till staten, genom uppskjutna betalningar.
42. Rådet håller delvis med om revisionsrättens iakttagelse. Denna praxis ledde dock i fråga om Europabyggnaden till betydande räntebesparingar, vilka beräknas till 23 miljoner euro (belopp som följer av skillnaden mellan det totala belopp som ska betalas vid uppskjutna betalningar och det faktiska belopp som ska betalas).
Praxisen är förenlig med budgetförordningen.

Rådets Europaprojekt: inom budgeten men försenat

46. Rådet reagerade på dessa brister genom att sammankalla en grupp yrkespersoner och projektledare som lyckades hålla riskerna, tidsfristerna och budgeten under kontroll.

Slutsatser och rekommendationer

Rekommendation 1

Rådet godtar rekommendationen. Fastighetsstrategin kommer att formaliseras och planeringsdokumenten kommer att uppdateras regelbundet.

Rekommendation 2

Rådet godtar rekommendationen. Rådet kommer att genomföra den för det kommande NWOW-projektet. En pilotfas planeras för 2019 och en styrkommitté har utsetts och fått mandat att bedöma kostnader, risker och vinster med att genomföra programmet på rådet samt att utfärda rekommendationer till generalsekreteraren om vidare genomförande.

Rekommendation 3

Rådet godtar rekommendationen. Finansieringsmekanismen för framtida byggprojekt kommer att bedömas från fall till fall. Europabyggnaden finansierades emellertid genom en enkel mekanism jämfört med övriga institutioners projekt.

Rekommendation 4

Rådet godtar rekommendationen och har redan vidtagit åtgärder för att formalisera ett förfarande för projektledning.

Rekommendation 5

Rådet godtar rekommendationen.

Vad gäller punkt a kommer en bedömning att göras för att fastställa möjliga indikatorer och sätt att genomföra dessa.

Vad gäller punkterna b och c kommer rådet att medverka i alla initiativ för att genomföra den gemensamma metoden. Rådet är till positivt till att diskutera frågan i den interinstitutionella arbetsgruppen för infrastrukturer, logistik och interna tjänster (ILIS).

Svar från Europeiska kommissionen

IAKTTAGELSER

13. I arbetet med den fleråriga politiska ramen anpassar kommissionen årligen sin fastighetsstrategi efter förändrade villkor, t.ex. budgetbegränsningar och personalpolitiska och andra politiska beslut.

Därigenom tas hänsyn till alla de politiska beslut och begränsande faktorer som förväntas påverka planeringen av fastighetbehoven i ett tioårsperspektiv.

Det finns därför inget behov av att utveckla ytterligare scenarier.

27. Kommissionen framhåller att det alltid är skapandet av bästa möjliga arbetsmiljö som står i centrum när den överväger förändringar eller nya arbetssätt i fastighetspolitiken.

Även om resultaten av extern benchmarking visar att nya arbetssätt kan resultera i vissa kostnadsbesparingar bör detta ses som en bieffekt, och syftet är i alla händelser att återinvestera frigjorda medel på ett sätt som ökar personalens välbefinnande, t.ex. för förbättring av kontorsutrymmen och IT-utrustning.

Det pågår redan förberedande studier och pilotprojekt för dessa ändamål.

37.

b) I fråga om finansieringsalternativ kommer kommissionen att behöva vända sig till finansmarknaderna för låna upp de medel som behövs för att förvärva JMO II-byggnaden. För detta ändamål utarbetades under 2012 några olika scenarier baserade på lånets storlek, räntesatser och löptid.

42. Kommissionen anser att dess budgetförfarande är öppet för insyn, och framhåller särskilt att

1. principen om specificering innebär att anslag endast får användas för det ändamål för vilket de godkänts, och att detta krav generellt sett uppfylls genom indelningen av budgeten i kapitel, varvid anslagen i det här fallet var öronmärkta för administrativa utgifter,

2. denna typ av överföringar har uttryckligt stöd i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (artikel 317), med närmare villkor reglerade i budgetförordningen. Överföringarna gör det möjligt att jämka samman konstaterade anslagsbehov med förväntade överskott på andra ställen i budgeten, och på så sätt uppnå ett optimalt resursutnyttjande. Kommissionen anser att budgetmyndigheten har erkänt de ekonomiska fördelarna med förskottsbetalningarna genom att bevilja de aktuella överföringarna.

53. Frågan om hur de ytterligare kostnaderna ska delas blir en förhandlingssak mellan kommissionen och de luxemburgiska myndigheterna. Kostnaderna följer av vissa ändringar i projektplaneringen i förhållande till Georgieva–Asselborn-överenskommelsen i december 2015, och båda parter ansvar för förseningarna kommer att vägas in.

54. Kommissionen delar inte revisionsrättens uppfattning på denna punkt.

Den menar istället att hyreskostnaderna i samband med utflyttningen ur JMO (till ersättningslokalerna i T2, Ariane och Laccolith) är oberoende av ändringarna i byggplaneringen för JMO II, eftersom orsaken till utflyttningen var förekomsten av asbest i JMO-byggnaden.

Om kommissionen hade kunnat fortsätta använda lokalerna i JMO skulle den som tidigare ha hyrt dem från de luxemburgiska myndigheterna till en mycket låg kostnad (1 euro), vilket skulle ha inneburit en besparing i hyreskostnader med 90 miljoner euro.

69. Kommissionen påpekar att resultaten av alla jämförelser i fastighetssammanhang i hög grad påverkas av skillnaderna mellan institutionerna i fråga om storlek och behov samt byggnadernas geografiska läge.

86. Kommissionen framhåller att skillnaden mellan de rapporterade hyreskostnaderna per person beror på flera faktorer, bland annat värderingsmetoden för de förvärvade byggnaderna, de potentiella kostnaderna för inredningsarbeten, behovet att hålla en marginal i form av extrautrymme etc.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Rekommendation 1 - Institutionerna¹ bör uppdatera och formalisera sina fastighetsstrategier samt regelbundet uppdatera planeringsdokument

Kommissionen godtar delvis denna rekommendation.

De grundprinciper för kommissionens fastighetspolitik som redovisas i meddelandet COM(2007) 501 tillämpas fortfarande till största del. Fastighetspolitiken kan dock komma att ses över i takt med att de nya arbetssätten (*New Ways of Working*) börjar genomföras, och som följd av resultatet av förhandlingarna om den fleråriga budgetramen för 2021–2027.

I fråga om planeringsdokument anser kommissionen att det redan sker en årlig uppdatering, i det att de fleråriga ramarna för fastighetspolitiken tas upp till diskussion varje år och genom att arbetsdokument om fastighetspolitiken bifogas varje årligt budgetförslag. Kommissionen berörs därför inte av denna del av rekommendationen. Se även svaret på punkt 13.

Rekommendation 2 – Institutionerna bör utvärdera projekt som inbegriper konceptet med nya arbetssätt (*New Ways of Working*)

Kommissionen godtar denna rekommendation.

97. Kommissionen håller med om att de finansiella bestämmelserna som sådana är komplexa, men delar inte bedömningen att det saknas insyn i finansieringsmekanismerna (se svaret till punkt 42).

Rekommendation 3 – Institutionerna bör öka redovisningsskyldigheten för och insynen i finansieringsmekanismer till byggprojekt

Kommissionen godtar inte denna rekommendation.

I fråga om insyn i budgetförvaltningen hänvisas till svaret till punkt 42,

men kommissionen kommer att undersöka var det finns möjlighet till förbättringar.

Kommissionen skulle också kunna inkludera uppgifter om förskottsbetalningar för olika projekt i de arbetsdokument som bifogas varje årligt budgetförslag.

Förskott som betalats under 2018 skulle t.ex. kunna redovisas i arbetsdokumentet för 2020.

Rekommendation 4 – Institutionerna bör inrätta lämpliga förvaltningsförfaranden för stora bygg- och renoveringsprojekt

Kommissionen godtar delvis denna rekommendation.

¹ Parlamentet, rådet, kommissionen, domstolen och ECB.

Den anser sig redan ha etablerat ett förvaltningsförfarande som passar för stora bygg- och renoveringsprojekt,

men kan komma att se över förfarandet på medellång sikt, särskilt för bygg- och renoveringsprojekt som Loi 130.

Rekommendation 5 – Institutionerna bör göra uppgifterna om och övervakningen av fastighetsbestånden mer enhetliga

Kommissionen godtar denna rekommendation.

Den påpekar samtidigt att resultaten av alla jämförelser i fastighetssammanhang i hög grad påverkas av skillnaderna mellan institutionerna i fråga om storlek och behov samt byggnadernas geografiska läge.

Svar från domstolen

INLEDNING

Europeiska unionens domstol (nedan kallad domstolen) välkomnar generellt de mycket positiva konstateranden som Europeiska revisionsrätten (nedan kallad revisionsrätten) gör beträffande effektiviteten i domstolens fastighetspolitik, domstolens fruktbara samarbete med övriga institutioner och med luxemburgska myndigheter samt de enastående resultat som domstolen uppnått avseende de tre stora byggnadsprojekt som granskats.

Domstolens fastighetspolitik har två huvudmålsättningar:

– Målsättning nr 1: Domstolens hade inledningsvis en hyrespolicy, men strävar sedan det slutliga beslutet att institutionens säte ska vara i Luxemburg (beslut antaget vid Europeiska rådet i Edinburgh år 1992) att bli ägare till de byggnader som den sitter i. Detta stämmer överens med övriga institutioner och med rekommendationerna i revisionsrättens särskilda rapport (nr 2/2007), vilken lyfter fram budgetbesparingarna med en sådan politik.

– Målsättning nr 2: Domstolen strävar efter att disponera lokaler som är anpassade till den dömande verksamhetens specifika behov och att samla samtliga tjänsteavdelningar på en och samma plats, i syfte att verksamheten ska fungera optimalt.

Denna politik har genomförts med konsekvens och har, i kombination med det utmärkta samarbetet med luxemburgska myndigheter, gett mycket goda resultat genom åren.

Domstolen har, tack vare införandet av ett internt kontrollsystem som är både effektivt och strikt, genomfört de tre granskade byggnadsprojekten med noggrant iakttagande av behovsspecifikationen, tidsplanen och den beslutade budgeten, trots begränsade resurser i fråga om personal och ekonomi.

Domstolen understryker att dess byggnadskomplex har behövt anpassats till institutionens uppdrag och dömande verksamhet samt till personalens behov, vilken huvudsakligen utgörs av jurister.

En av målsättningarna med domstolens fastighetsstrategi är insyn och ansvar. Uppnådda resultat redovisas årligen för Europaparlamentet och Europeiska unionens råd i rapporter som även görs tillgängliga för allmänheten på institutionens webbplats.

Domstolens fastighetspolitik har även utformats med hänsyn till miljökrav, vilket gjort det möjligt för domstolen att få Emas-registrering.

IAKTTAGELSER

Svar till punkterna 38–41 i rapporten:

Finansieringen av de tre av domstolens byggnadsprojekt som granskats har förvisso varit komplex, men har samtidigt varit mycket noggrant reglerad och genomförts på ett sätt som medfört fullständig insyn.

De handlingar genom vilka finansieringsramen inrättas har upprättats av de behöriga myndigheterna i värdstaten enligt tillämpliga lagregler och har offentliggjorts eller ställts till förfogande för revisionsorgan och myndigheterna för beviljande av ansvarsfrihet.

Såsom framgår av punkt 44 i rapporten har det i domstolens båda senast avslutade byggnadsprojekt inte konstaterats några budgetöverskridanden eller förseningar. I nuvarande skede förhåller det sig på samma sätt med det sista byggnadsprojektet som för närvarande är under genomförande.

Detta mycket goda resultat har möjliggjorts tack vare domstolens inrättande, i samarbete med luxemburgska myndigheter, av ett både noggrant och strikt internt kontrollsystem för genomförandet av respektive projekt, vilket avser projektets tekniska och finansiella aspekter, tidsfristerna för utförande och kontrollen av den övergripande finansieringsramen.

60. Europeiska unionens institutioner har, för att följa den begäran från Europaparlamentet och Europeiska unionens råd vilken framställdes i "Gemensam förklaring om Europeiska unionens institutioners och organs fastighetspolitik" av den 17.12.2009, fastställt en gemensam metod som

grundar sig på befintliga normer (normen DIN 277) och på konkreta, objektiva och kontrollerbara uppgifter.

Denna metod gör det möjligt för användarna att lägga fram de mest betydelsefulla indikatorerna beträffande effektiviteten i användningen av kontorsyta.

Domstolens årsrapport, vilken finns tillgänglig på institutionens webbplats, innehåller ett stort antal uppgifter som gör det möjligt att fastställa effektiviteten i dess fastighetspolitik.

64. Domstolens administration använder normen DIN277 utan avvikelse eller ändring. Anpassningen av domstolens kontorsutnyttjandehanteringsverktyg till institutionens behov och till den arkitektoniska och rumsliga utformningen av dess byggnadskomplex är lämplig och påverkar inte jämförbarheten av institutionens data.

85. Den byggnad (T/Tbis) som domstolen hyr har en årlig kostnad på 270 euro/m². Detta motsvarar det förmånliga pris som värdstaten gett, vilket är betydligt under marknadspriset i staden Luxemburg (564 euro/m² – se Figur 12).

Domstolen har beslutat sig för att fortsätta hyra hela T/Tbis-byggnaden, trots att byggnadens yta är större än dess behov istället för att hyra en mycket dyrare byggnad med mindre yta. T/Tbis-byggnaden har för övrigt endast erbjudits för uthyrning i sin helhet.

Domstolen hade således inte möjlighet att hyra endast en del av byggnadens yta för en begränsad tid.

Domstolens hyra av hela byggnaden har gjort det möjligt för domstolen att till fullo utnyttja den flexibilitet som den extra ytan medför. Denna möjlighet har varit till nytta för andra institutioner vilka, beroende på sina sporadiska behov, givits domstolens samtycke till att använda en del av byggnaden för sina kontor. Detta är fallet beträffande revisionsrätten, översättningscentrum, EPSO och Europeiska investeringsbanken.

På grund av kraven ifråga om sekretess och säkerhet har det för övrigt inte varit möjligt för domstolen att hyra ut den outnyttjade ytan till privata företag.

Det faktum att domstolen inte haft möjlighet att fortsätta att hyra ut delar av byggnadens outnyttjade yta i andra hand under de två senaste åren på grund av att det är planerat att byggnaden ska utrymmas i slutet på augusti 2019 saknar inte betydelse.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Rekommendation 1

Domstolen delar i sak den uppfattning som denna rekommendation ger uttryck för och påpekar att institutionen sedan lång tid tillbaka har en fastighetsstrategi som är tydligt definierad och som genomförts med konsekvens, vilket burit frukt genom åren.

Domstolen planerar omsorgsfullt sina byggnadsprojekt i samråd med luxemburgska myndigheter och med beaktande av institutionens behov på medellång och lång sikt. Denna planering inbegriper en analys av olika valmöjligheter. Resultaten av planeringen formaliseras i både verksamhetsrapporter och andra policydokument från institutionen.

Rekommendation 2

Domstolen instämmer i denna rekommendation, i synnerhet som institutionen regelbundet gör en utvärdering av arbetsförhållandena och fördelningen av kontorslokaler, vilken åtföljs av en fortlöpande uppföljning av utvecklingen och de förändringar som sker på detta område, såväl på den privata marknaden som hos andra offentliga institutioner och organisationer på nationell och internationell nivå.

Rekommendation 3

projekt som inleds efter slutet av år 2019.

Domstolen instämmer i denna rekommendation, såvitt den förordar att finansieringen av institutionens byggnadsprojekt görs mindre komplex. Domstolen har i detta syfte med stöd av tillämpliga bestämmelser i budgetförordningen beslutat att finansiera säkerhetsanpassningen av sina byggnader, vilken kommer att genomföras inom en nära framtid, genom ett lån som institutionen tar upp direkt hos ett finansinstitut.

Rekommendation 4

Domstolen instämmer i denna rekommendation och påpekar att de förfaranden som institutionen infört för att styra komplexa byggnadsprojekt visar att de varit välgrundade vid respektive tillfälle (särskilt för byggnadsprojekten CJ4, CJ8 och, för närvarande, CJ9).

Dessa förfaranden är resultatet av ett utmärkt samarbete med luxemburgska myndigheter och värdstatens aktiva deltagande i projektens ändamålsenliga genomförande. Det faktum att värdstatens myndigheter ställt expertis, personal och moralisk auktoritet till projektens förfogande har inte enbart inneburit att de har kunnat färdigställas i rätt tid och inom den anslagna budgeten, utan har också möjliggjort betydande besparingar för institutionens budget.

Avtalsarrangemangen mellan värdstaten och domstolen har ständigt förbättrats genom åren. De är för närvarande väl avvägda och garanterar domstolen reell delaktighet, vilket gjort det möjligt för domstolen att ha "full, administrativ, teknisk och finansiell" kontroll över sina byggnadsprojekt, i enlighet med vad revisionsrätten rekommenderat i sin särskilda rapport nr 2/2007 (punkt 45).

Domstolen har fortsatt att under denna process ha stöd av en extern konsult, som har till uppgift att kontrollera avtalsarrangemangens praktiska genomförande och deras tillämpning inom uppställda ramar.

Rekommendation 5

Domstolen instämmer i denna rekommendation och understryker behovet av ett nära interinstitutionellt samarbete. Domstolen deltar gärna i ett sådant samarbete och delar med sig av sina erfarenheter.

I Luxemburg är det Groupe Interinstitutionnel de Coordination Immobilière (GICIL) som kommer att tjäna som forum för utbyte av information på detta område. GICIL är för övrigt redan ansvarig för att uppdatera och finslipa metoden för att mäta, kategorisera och presentera fastighetsuppgifter, vilken utvecklades år 2009 under det svenska ordförandeskapet i rådet, i syfte att institutionernas årsrapporter och särskilt bilagan om fastigheter ska innehålla relevanta och gemensamma indikatorer, vilka underlättar jämförelser mellan institutioner.

Svar från Europeiska centralbanken

SAMMANFATTNING

III. ECB vill påpeka att i) ECB har en formaliserad och fortlöpande reviderad fastighetsstrategi (se även ECB:s kommentar till rekommendation nr 1) inbegripet planering av kontorslokaler, ii) ECB har exkluderats från de institutioner som analyserats vad gäller stora byggprojekt (jfr punkt 43) och iii) revisionsrätten bedömde att ECB hade tillämpat en "välutvecklad" metod för övervakning och rapportering av sitt fastighetsbestånd (jfr punkt 62).

IV. När ECB planerar sitt fastighetsbehov övervägs olika scenarier, bland annat överenskommelser om distansarbete och arbetsytor för samarbete. ECB genomför nu dessutom ett pilotprojekt om nya arbetssätt, *New Ways of Working* (NWoW), som omfattar nya koncept för kontorsplanering och aktivitetsbaserade arbetssätt. Detta pilotprojekt inleddes i januari 2018 med ett försöksvåningsplan i ECB:s huvudbyggnad och andra försöksvåningsplan väntas komma att inrättas i de övriga byggnaderna. Responsen från de olika affärsområden som deltar i projektet följs kontinuerligt upp och utvärderas genom återkoppling från användare. Potentiella förbättringar identifieras och följs upp eller genomförs omgående när detta är möjligt. En slutlig utvärdering kan genomföras först när projektet närmar sig sitt slut, vilket beräknas ske 2020, efter det att de flesta affärsområden dragit erfarenheter av pilotprojektet.

V. Se punkt (ii) i kommentaren om punkt III i sammanfattningen.

VIII. Med stöd av revisionens iakttagelser och slutsatser i denna rapport anser sig ECB endast omfattas av rekommendationspunkt (a) och (b). Se även kommentaren om de enskilda rekommendationerna nedan.

Vad gäller rekommendationspunkt (c) och (d) exkluderades ECB från de institutioner som analyserats vad gäller finansieringsmekanismer och förvaltningsförfaranden för stora byggnadsprojekt (jfr punkt 43). Vad gäller rekommendationspunkt (e) bedömde revisionsrätten att ECB:s övervakning och rapportering av fastighetsbeståndet byggde på en "välutvecklad" metod (jfr punkt 62).

IAKTTAGELSER

14. ECB är den enda revisionsgranskade EU-institutionen med kontor i Frankfurt. Detta begränsar möjligheterna till närmare samarbete med de övriga EU-institutioner som nämns i rapporten.

27. Se kommentaren om punkt IV i sammanfattningen.

Utvärderingen, som utgör ett led i den pågående övervakningen (fr.o.m. januari 2018) av ECB:s NWoW-projekt, har visat sig ge bättre resultat än ECB:s tidigare planritningar och resultera i cirka 20 procent fler arbetsplatser. Preliminärt tyder detta på en generell kostnadsminskning per arbetsplats. Då projektet fortfarande pågår (beräknas slutföras 2020) torde ingen rättvisande bedömning av potentiella ekonomiska och/eller övriga fördelar med NWoW ännu kunna göras.

31. Huvudkontorsavtalet mellan Förbundsrepubliken Tyskland och ECB omfattar inga ytterligare privilegier i fråga om skattebefrielse än vad som framgår av protokollet om Europeiska unionens privilegier och immunitet.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Rekommendation 1

ECB välkomnar denna rekommendation. ECB har en byggnads-/fastighetsstrategi som godkändes av ledningen i juli 2017. Strategin reviderades under andra kvartalet 2018 (med bland annat en uppdatering av de olika utvecklingsalternativen) och godkändes av ledningen i augusti 2018.

Rekommendation 2

ECB välkomnar denna rekommendation. ECB kommer att utvärdera NWoW-projektet (inlett i januari 2018 – beräknad slutpunkt 2020) utifrån ett kostnads-/nyttoperspektiv och överväga integrering i strategiska överläggningar om utveckling av relevant policy.

Rekommendation 3

ECB anser sig inte omfattas av rekommendation 3. Se kommentaren om punkt VIII i sammanfattningen.

Rekommendation 4

ECB anser sig inte omfattas av rekommendation 4. Se kommentaren om punkt VIII i sammanfattningen.

Rekommendation 1

ECB anser sig inte omfattas av rekommendation 5. Se kommentaren om punkt VIII i sammanfattningen.

Händelse	Datum
Revisionsplanen antogs/Revisionen inleddes	den 6 juni 2017
Den preliminära rapporten skickades till revisionsobjekten	den 19 juli 2018
Den slutliga rapporten antogs efter det kontradiktoriska förfarandet	den 5 december 2018
Officiella svar hade tagits emot på alla språk	Europaparlamentet: den 23 november 2018 Rådet: den 15 november 2018 Kommissionen: den 30 november 2018 Domstolen: 18 december 2018 ECB: den 27 november 2018

PDF ISBN 978-92-847-1598-5 1977-5830 doi:10.2865/09024 QJ-AB-18-033-SV-N
HTML ISBN 978-92-847-1589-3 1977-5830 doi:10.2865/591409 QJ-AB-18-033-SV-Q

Cirka 11 % av institutionernas budget går till administrativa utgifter för lokaler. Sammansättningen av institutionernas fastighetsbestånd skiljer sig åt och är beroende av varje institutions mandat och organisationsstruktur. En stor del av utrymmet används dock som kontorslokaler. Kommissionen har det största fastighetsbeståndet, varav mer än 80 % är kontorsutrymme.

Vi granskade hur de fem institutioner som har flest kontorslokaler (Europaparlamentet, rådet, kommissionen, domstolen och ECB) förvaltar utgifter för kontorslokaler. Vi tittade på deras byggnader i Bryssel, Luxemburg och Frankfurt, och jämförde deras uppgifter och förvaltningsförfaranden med dem som andra EU-institutioner och EU-organ har.

Vår allmänna slutsats var att institutionerna förvaltar sina utgifter för kontorslokaler ändamålsenligt och att besluten om kontorslokaler var välgrundade. Institutionerna samarbetar med varandra och tillämpar liknande principer i beslutsprocessen. Deras fastighetsstrategier är dock inte alltid formaliserade och var ibland föråldrade.

Finansieringsmekanismerna för de stora byggprojekt som vi analyserade var ofta komplexa, vilket i några fall påverkade insynen i budgeten. De flesta projekten var försenade, vilket i vissa fall ledde till merkostnader. De flesta institutionerna övervakar inte sitt fastighetsbestånd på ett tillfredsställande sätt. Institutionerna behöver utarbeta gemensamma indikatorer och göra de uppgifter som rapporteras till budgetmyndigheterna mer enhetliga.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx
Webbplats: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Europeiska unionen, 2018

För all användning eller återgivning av foton eller annat material som Europeiska unionen inte har upphovsrätten till måste tillstånd inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavaren.