

IV

(Zawiadomienia)

ZAWIADOMIENIA INSTYTUCJI I ORGANÓW UNII EUROPEJSKIEJ

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

SPRAWOZDANIE SPECJALNE NR 2/2007

dotyczące wydatków instytucji na budynki wraz
z odpowiedziami instytucji

(zgodnie z art. 248 ust. 4 akapit drugi Traktatu WE)

(2007/C 148/01)

SPIS TREŚCI

	Punkty	Strona
WYKAZ SKRÓTÓW		3
GLOSARIUSZ		3
STRESZCZENIE	I–X	4
WSTĘP	1–3	5
Przedmiot kontroli	1	5
Zakres i cele kontroli	2–3	5
UWAGI	4–49	5
Planowanie	4–19	5
Polityka w zakresie budynków	9–12	6
Wybór i usytuowanie budynków	13–15	6
Informacje zarządcze	16–19	7
Finansowanie i koszty	20–38	7
Procedury przetargowe	21–23	7
Ustalanie warunków umownych, cen zakupu i kwot czynszu najmu	24–31	8
Sposoby finansowania projektów inwestycyjnych w zakresie budynków	32–38	9
Współpraca międzyinstytucjonalna	39–49	10
WNIOSKI I ZALECENIA	50–58	12
Planowanie	51–55	12

	Punkty	Strona
Finansowanie i koszty	56–57	12
Współpraca międzyinstytucjonalna	58	13
Załącznik I: Wykonanie budżetu w latach 2003–2005		14
Załącznik II: Lista budynków rozpatrywanych w niniejszym sprawozdaniu		15
Odpowiedzi Parlamentu Europejskiego		16
Odpowiedzi Rady		17
Odpowiedzi Komisji		18
Odpowiedzi Trybunału Sprawiedliwości		25
Odpowiedzi Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego		26

WYKAZ SKRÓTÓW

CPQBF	Międzyinstytucjonalna Komisja ds. Budżetowych i Finansowych [fr. Comité de Préparation pour les Questions Budgétaires et Financières]
DG	Dyrekcja generalna
DG ADMIN	Dyrekcja Generalna ds. Personelu i Administracji
DG EAC	Dyrekcja Generalna ds. Edukacji i Kultury
DG ECFIN	Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych
DG RTD	Dyrekcja Generalna ds. Badań Naukowych
EBI	Europejski Bank Inwestycyjny
UE	Unia Europejska
EURIBOR	Stopa procentowa dla euro na rynku międzybankowym
IT	Technologie informacyjne
SA	Spółka akcyjna [fr. société anonyme]
VAT	Podatek od towarów i usług

GLOSARIUSZ ⁽¹⁾

Dzierżawa wieczysta: prawo korzystania z ziemi lub budynku w zamian za czynsz oraz przez ustalony okres czasu (według prawa belgijskiego nie mniej niż 27 lat i nie więcej niż 99 lat). Właściciel nie ma w zasadzie żadnego obowiązku dokonywać napraw lub konserwacji budynku. Dzierżawa wieczysta może zawierać opcję zakupu, po której wykonaniu najemca otrzymuje pełne prawo własności.

Roboty adaptacyjne: roboty w ukończonym budynku w celu dostosowania go do zasad i potrzeb instytucji.

Umowy w sprawie siedziby: umowy określające zadania i zakres odpowiedzialności instytucji i przyjmujących je państw członkowskich.

Wada ukryta: wada (zwykle poważna), która pojawia się po ostatecznym odbiorze budynku. Jeżeli pojawi się ona w ciągu 10 lat od odbioru, naprawy są pokrywane w ramach specjalnej gwarancji (odpowiednio nazywaną gwarancją 10-letnią).

Instytucje: instytucje omawiane w niniejszym sprawozdaniu to instytucje w znaczeniu art. 1 rozporządzenia finansowego. Instytucje, które objęto kontrolą, to: Komisja, Parlament, Rada, Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz Komitet Regonów.

JMO2, Cube, CCAB, SDME, MO75, VM-2, Beaulieu x, Genève y, Covent Garden, Colonel Bourg, SPA2, Infopoint, Dailly: wewnętrzne kody używane dla budynków Komisji.

OIB: Biuro Infrastruktury i Logistyki w Brukseli.

OIL: Biuro Infrastruktury i Logistyki w Luksemburgu.

Administracyjny wydział Komisji zarządzający budynkami, dostawami i innymi usługami socjalnymi. Biura te, utworzone w 2003 r. i dołączone do DG ADMIN, posiadają zakres operacyjny i działają na określonych zasadach.

PPI: Protokół w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich podpisany w 1965 r. jako załącznik do Traktatu WE, podpisany przez wszystkie państwa członkowskie. Przyznaje on WE pewne przywileje dla celów urzędowych, między innymi zwolnienia podatkowe.

Podatek od nieruchomości: podatek nałożony na nieruchomości przez Region Brukselski. Nakładany jest on na właścicieli prawa rzeczowego (tj. pełnych właścicieli, użytkowników, użytkowników wieczystych).

Opcja zakupu: prawo przyznane Komisji przez właściciela budynku za ustaloną cenę. W przypadku wykonania tego prawa Komisja staje się pełnoprawnym właścicielem. Niektóre opcje zakupu można wykonać w dowolnym czasie, inne dopiero po 27 latach.

Podatek rejestracyjny: podatek nałożony przez Rząd Federalny od rejestracji poświadczonych notarialnie umów po uprzednim zarejestrowaniu ich w rejestrze nieruchomości. Nakładany jest on na właścicieli prawa rzeczowego (tj. pełnych właścicieli, użytkowników, użytkowników wieczystych).

Prawo rzeczowe: prawo (sprzedaży, użytkowania, dzierżawy wieczystej) do rzeczy nieruchomości (budynku lub ziemi). Najem nie jest uważany za prawo rzeczowe, lecz za usługę. Wiele podatków od nieruchomości (podatek od nieruchomości, podatki lokalne) nakłada podatek na właściciela prawa rzeczowego, zamiast na najemcę.

Umowa użytkowania: prawo do używania budynku (w tym przypadku) bez prawa do zmieniania go oraz prawo do pobierania pożytków z tego budynku (np. poprzez wynajęcie go innej osobie). Użytkownik ma więcej praw niż najemca i jednocześnie więcej obowiązków, jeżeli chodzi o prace remontowe.

⁽¹⁾ Wyjaśnienia dotyczą sytuacji w Belgii, a definicje są nieco uproszczone w stosunku do definicji prawnych.

STRESZCZENIE

I. Wydatki na zakup i wynajem budynków to jeden z głównych elementów wydatków administracyjnych instytucji Unii Europejskiej. W 2005 r. łączna powierzchnia zajmowana przez instytucje w Brukseli, Luksemburgu i Strasburgu wynosiła ponad 2 mln m². Roczny koszt zajmowania tych powierzchni został oszacowany na 345 mln euro.

II. Kontrola miała odpowiedzieć na trzy pytania:

- Czy poprzez planowanie zapewnia się odpowiednie lokale?
- Czy zarządzanie finansowaniem i kosztami jest gospodarne?
- Czy instytucje w optymalny sposób wykorzystują współpracę międzyinstytucjonalną, w tym wspólne oceny ich polityki w zakresie budynków?

III. Kontrola wykazała, że zważywszy na istniejące polityczne i budżetowe ograniczenia, instytucje UE zdołały zapewnić swoim pracownikom odpowiednie warunki lokalowe i w ciągu ostatnich kilku lat poprawiły jakość zarządzania wydatkami na budynki. W sposobie zarządzania przez instytucje badanymi kwestiami występuje jednak szereg niedociągnięć.

IV. Trybunał odnotował, że z uwagi na ograniczenia natury politycznej i praktycznej instytucje doświadczyły trudności w określaniu długoterminowej polityki i w planowaniu. Trudności związane z planowaniem w dłuższej perspektywie czasowej wyjaśniają, dlaczego docelowe rozwiązania lokalowe zapewniane są późno i często wymagają pośrednich i kosztownych rozwiązań krótkoterminowych. Trybunał ustalił, że istnieje możliwość poprawy jakości planowania długoterminowego.

V. Instytucje przedkładały zakup budynków nad ich wynajmowanie, nie skoordynowały jednak swoich planów lub realizowały je niekonsekwentnie. Pomimo wcześniejszych zaleceń Trybunału instytucje decydowały się na długoterminowy najem budynków bez zapewnienia sobie opcji zakupu, przez co następujący na koniec zakup staje się droższy.

VI. Nadal niemal wszystkie budynki instytucji skoncentrowane są w dzielnicy europejskiej w Brukseli. Koncentracja pozwala na osiągnięcie efektu skali (np. w odniesieniu do usług, komunikacji, utrzymania), jednak przyczyniła się ona do wzrostu cen wskutek zwiększenia popytu na budynki i zmniejszenia podaży lokali w tym obszarze.

VII. Przeprowadzona przez Trybunał ocena sposobu zarządzania w zakresie finansowania i kosztów przez instytucje pokazała, że powszechne wykorzystywanie przez nie procedury negocjacyjnej — zamiast procedur przetargowych zgodnych z zasadą konkurencyjności — nie zapewnia uzyskania najlepszej ceny.

VIII. Z powodu ograniczeń wynikających z ram prawnych związanych z zakazem zaciągania pożyczek instytucje stosowały szereg alternatywnych metod finansowania nabywanych przez siebie nieruchomości. Metody te były bardziej kosztowne i mniej przejrzyste niż bezpośrednie pożyczanie funduszy.

IX. Z wyjątkiem kilku określonych przypadków, skuteczność współpracy międzyinstytucjonalnej była ograniczona. Potencjalne korzyści wynikające ze stworzenia Biur Infrastruktury i Logistyki w Brukseli i Luksemburgu były ograniczone. Zawarto niewiele „umów o gwarantowanym poziomie usług” z innymi instytucjami, a wymiana doświadczeń i najlepszych praktyk pomiędzy OIB i OIL oraz obu biur z innymi instytucjami była sporadyczna. Instytucje nie dokonały oceny swojej polityki w zakresie budynków, ani wspólnie, ani też oddzielnie.

X. Na podstawie przeprowadzonej kontroli Trybunał przedstawia szereg zaleceń dotyczących polityki instytucji w zakresie budynków: ustanowienie wspólnej polityki w zakresie budynków, poprawa współpracy międzyinstytucjonalnej, w tym większa koordynacja planowania, ponowne rozważenie celowości koncentracji biur w pewnych obszarach, wykorzystanie w jak najszerszym zakresie procedur przetargowych oraz usprawnienie funkcjonowania OIB i OIL.

WSTĘP**Przedmiot kontroli**

1. Wydatki budżetowe na zakup i najem budynków stanowią około 8 % wydatków administracyjnych instytucji UE. W okresie 2003–2005 wydatki te wzrosły z 397 do 532 mln euro rocznie (patrz: załącznik I). Od 1978 r. do 2005 r. łączna powierzchnia budynków zajmowanych przez instytucje w Brukseli, Luksemburgu i Strasburgu zwiększyła się o 260 %, do około 2 mln m². Powierzchnie wykorzystywane przez instytucje można podzielić na dwie główne kategorie: powierzchnie specjalistyczne (np. konferencyjne) — w tym oficjalne sale posiedzeń (które, w związku ze swoim charakterem, budowane są na zamówienie, a ich wartość rynkowa jest niepewna) — oraz standardowe pomieszczenia biurowe dla personelu administracyjnego (które mogą być wynajęte lub zakupione na otwartym rynku). Pomiedzy 1978 r. a 2005 r. liczba urzędników i innych pracowników wzrosła o 240 %, do poziomu 36 131 osób. W 2005 r. instytucje oszacowały średni roczny koszt zajmowanej przez nie powierzchni na 173 euro za m², a roczny koszt powierzchni biurowej na 6 040 euro na osobę. Roczny koszt całkowitej powierzchni biurowej zajmowanej przez instytucje oszacowano na 345 mln euro, a wielkość tej powierzchni na 1 535 000 m² (tj. z wyłączeniem powierzchni niewykorzystywanej jako biura, takich jak sale konferencyjne) (2). Dnia 31 grudnia 2005 r. wartość księgowa netto budynków stanowiących własność instytucji wyniosła 3 886 mln euro, co oznacza wzrost o 791 mln euro w ciągu pięciu lat (3).

Zakres i cele kontroli

2. Celem kontroli było zbadanie, na ile instytucje Unii Europejskiej wydajnie i skutecznie zarządzały wydatkami na budynki. Podejmując to zagadnienie, zbadano trzy kwestie:

- Czy poprzez planowanie zapewnia się odpowiednie lokale?
- Czy zarządzanie finansowaniem i kosztami jest gospodarne?
- Czy instytucje w optymalny sposób wykorzystują współpracę międzyinstytucjonalną, w tym wspólne oceny ich polityki w zakresie budynków?

(2) Roczny koszt oszacowano na podstawie rocznych płatności należnych z tytułu długoterminowych dzierżaw i najmu oraz przy zastosowaniu stawki amortyzacyjnej w wysokości 4 % w odniesieniu do wartości budynków posiadanych na własność. Ze wspomnianej powierzchni biurowej korzystało 44 006 osób (personel i inne osoby, jak eksperci i pracownicy zewnętrzni, którym trzeba było zapewnić lokum). Źródło: Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier. Międzyinstytucjonalna Komisja ds. Budżetowych i Finansowych (CPQBF) lipiec 2005 r.

(3) Ostateczna wersja sprawozdania finansowego Wspólnot Europejskich. Tom I. Bardziej szczegółowe informacje dotyczące wydatków na budynki i wartości budynków przedstawiane są corocznie w załączniku do budżetu ogólnego Unii Europejskiej (tabela D „Budynki Unii Europejskiej”).

3. Kontrola dotyczyła wydatków na budynki instytucji znajdujące się w ich głównych siedzibach roboczych (w Brukseli, Luksemburgu i Strasburgu) w okresie 2003–2005. W związku z tym w czasie kontroli nie zbadano wydatków na przedstawicielstwa, biura i centra badawcze poza tymi miastami. Instytucje, które objęto kontrolą, to: Komisja, Parlament, Rada, Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz Komitet Regionów. Kontrola nie objęła Trybunału Obrachunkowego, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Europejskiego Inspektora Ochrony Danych z uwagi na ich niewielkie wydatki na budynki w badanym okresie.

UWAGI**Planowanie**

4. Planowanie powinno zapewnić udostępnienie budynków w odpowiednim miejscu i czasie, minimalnym kosztem i przy pełnym uwzględnieniu ograniczeń natury politycznej i budżetowej. Trybunał ocenił jakość planowania przez instytucje poprzez zbadanie trzech kwestii:

- Czy planowanie opierało się na zatwierdzonej polityce w zakresie budynków i czy podejście w odniesieniu do zakupu lub najmu budynków było spójne?
- Czy wybór i usytuowanie budynków pozwoliły na optymalne zapewnienie powierzchni biurowych?
- Czy dostępne były wystarczające i odpowiednie informacje zarządcze umożliwiające właściwą ocenę potrzeb?

5. Planowanie wymaga spełnienia trzech warunków. Po pierwsze konieczna jest zatwierdzona polityka w zakresie budynków, obejmująca podstawowe założenia i standardy, jak również określone podejście w odniesieniu do nabywania budynków. Po drugie potrzebne są kryteria dotyczące wyboru i usytuowania budynków. Trzecim warunkiem jest posiadanie wiarygodnych i odpowiednich informacji co do obecnych i przyszłych potrzeb. Planowanie w zakresie budynków instytucji UE musi uwzględniać rzeczywistość polityczną i budżetową. W szczególności należy uwzględnić, że zjawiskiem towarzyszącym rozszerzeniu jest znaczny wzrost liczby pracowników (a zatem i potrzeb lokalowych). W związku z politycznym charakterem rozszerzenia decyzje takie nie mogą być formalnie zaplanowane przed zatwierdzeniem przystąpienia nowych państw, co często powoduje, że do momentu rozszerzenia pozostaje już niewiele czasu. W kontekście budżetowym instytucje nie mają prawa do zaciągania kredytów, a budynki finansowane są w ramach budżetów rocznych. Planowanie musi skutecznie uwzględniać te ograniczenia.

6. Wybór i budowa budynków całkowicie spełniających potrzeby lokalowe danej instytucji wymagają odpowiedniej i skoordynowanej realizacji długoterminowych planów (4). Długoterminowe planowanie i prognozowanie budżetowe jest jednak szczególnie trudne z uwagi na to, że postanowienia w sprawie funduszy i wielkości zatrudnienia zapadają w rytmie rocznym, w ramach procedury budżetowej, a kluczowych decyzji politycznych, mających istotne znaczenie dla potrzeb lokalowych, takich jak przyszłe rozszerzenia, nie można precyzyjnie przewidzieć.

(4) Trybunał odniósł się już do tej sprawy w swoim sprawozdaniu specjalnym dotyczącym polityki instytucji Wspólnot Europejskich w zakresie budynków, pkt 7.2.2 (Dz.U. C 221 z 3.9.1979).

7. Wyjaśnia to po części, dlaczego instytucje do września 2006 r. nie zaspokoiliły całkowicie potrzeb wynikających z rozszerzenia z 2004 r. W tym czasie instytucje zawarły krótkoterminowe umowy najmu w celu zaspokojenia potrzeb lokalowych do czasu zakończenia realizowanych przez nie głównych projektów. Rada i Parlament podpisały umowy na nowe budynki w Brukseli odpowiednio w marcu 2003 r. i w październiku 2004 r. Ukończenie tych budynków (Lex dla Rady i D4-D5 dla Parlamentu) spodziewane jest odpowiednio w grudniu 2006 r. i w styczniu 2008 r. Budynki oddane w 2004 r. — takie jak kompleks Belliard 99–101 (Komitety) i Berlaymont (Komisja) — zaspokajały zapotrzebowanie sprzed rozszerzenia.

8. Co więcej, realizacja projektów inwestycyjnych w zakresie budynków, w szczególności sama budowa i procedury decyzyjne, wymagają znacznego czasu. Instytucje podjęły pewne działania, aby zaradzić tym problemom:

- instytucje opracowały skoordynowane prognozy wzrostu wydatków administracyjnych i liczby pracowników, pomimo iż plany dotyczące potrzeb lokalowych w związku z rozszerzeniem z 2004 r., przygotowywane były przez poszczególne instytucje niezależnie,
- od 2003 r. Komisja przygotowuje „wieloletnie ramy polityki” służące prognozowaniu potrzeb lokalowych w Brukseli w perspektywie dziesięcioletniej, które mogą stanowić podstawę skoordynowanego planowania długookresowego.

Polityka w zakresie budynków

9. Pomimo podjętych starań instytucje nie stworzyły jednolitej wspólnotowej polityki w zakresie budynków i każda z nich określała swoją politykę niezależnie⁽⁵⁾. Niemniej jednak dwie zasady są wspólne dla wszystkich instytucji: preferencja dla zakupu budynków w perspektywie długoterminowej i dla łączenia jednostek działających w podobnych dziedzinach.

10. Od 1996 r. wszystkie instytucje przedkładają zakup budynków nad najem długoterminowy. Analizy wykonane przez instytucje na podstawie ich doświadczeń wskazują, że nabywanie powierzchni biurowych jest od 40 % do 50 % tańsze od ich najmowania⁽⁶⁾. Ponadto nabywanie budynków pozwala instytucjom na pełne wykorzystanie zwolnień podatkowych przyznanych im na mocy Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich (PPI) z dnia 8 kwietnia 1965 r. Na dzień 1 stycznia 2005 r. instytucje najmowały 38 % całkowitej zajmowanej przez nie powierzchni⁽⁷⁾.

(5) Patrz na przykład: Polityka Komisji w zakresie budynków 1996–2005 SEC(96) 1095 wersja ostateczna z dnia 18 czerwca 1996 r. zaktualizowana w zakresie Brukseli w grudniu 2003 r., COM(2003) 755 wersja ostateczna z dnia 10 grudnia 2003 r.

(6) Rapport du groupe technique interinstitutionnel „Programmes immobiliers et conditions de financement”, luty 1996.

(7) Źródło: Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier, CPQBF, czerwiec 2005.

11. Zastosowanie przez instytucje polityki polegającej na preferowaniu nabywania budynków zaowocowało ostatnio zakupieniem pewnych budynków najmowanych uprzednio przez wiele lat. Pomimo zaleceń Trybunału, przedstawianych od 1979 r.⁽⁸⁾, instytucje zawierały umowy najmu, które nie przewidywały obniżenia czynszu po zamortyzowaniu się inwestycji ani też nie zawierały opcji zakupu po cenie uwzględniającej zapłacony już czynsz. Dlatego też instytucje nie miały możliwości wynegocjowania ceny zakupu poniżej wartości rynkowej. Jednak dzięki politycznemu porozumieniu z właścicielem (rządem Luksemburga) Parlament zdołał uzyskać pewne obniżenie ceny za budynek KAD.

Ramka 1

We wrześniu 2006 r. Parlament postanowił nabyć budynki, które zajmował w Strasburgu (IPE 1, 2 i 3) za 143,125 mln euro. Przy określaniu ceny zakupu zupełnie nie uwzględniono uprzednio zapłaconego czynszu.

12. Polityka Komisji polega na zakupie głównych budynków lub kompleksów i ograniczaniu najmu do mniejszych i mniej strategicznie ważnych budynków⁽⁹⁾. Jednak w wypadku niektórych dużych budynków (patrz: przykład w ramce 2) właściciele nie zgodzili się na zawarcie umów najmu długoterminowego z opcją zakupu.

Ramka 2

W maju 2004 r. Komisja podpisała piętnastoletnią umowę użytkowania na budynek Mondrian, która może zostać przedłużona do maksimum 30 lat. Umowa nie przewidywała opcji zakupu, przewidywała natomiast podlegające indeksacji roczne płatności w wysokości 4,8 mln euro. Wartość rynkowa budynku Mondrian oszacowana została przez ekspertów Komisji na około 61,7 mln euro. Gdyby Komisja była w stanie wynegocjować zakup podobnego budynku o porównywalnej wartości, korzystając chociażby z formuły „dzierzawy wieczystej z prawem zakupu” (rodzaj długoterminowej dzierzawy z opcją zakupu, szeroko stosowanej przez instytucje), roczne raty mogłyby wynieść poniżej 3,25 mln euro⁽¹⁰⁾.

Wybór i usytuowanie budynków

13. Wszystkie instytucje wolą lokować swoje departamenty w możliwie najmniejszych odległościach od siebie, głównie w dużych budynkach, aby stworzyć efekt skali (np. w zakresie usług, komunikacji, utrzymania), choć różne departamenty mogłyby zostać umieszczone w różnych lokalizacjach. Dlatego też większość projektów realizowana jest na terenie głównych siedzib instytucji lub w ich pobliżu. Podejście to pozwala na osiągnięcie praktycznych korzyści, obarczone jest też jednak wadami natury finansowej: Instytucje miały niewiele opcji do wyboru, rynek z łatwością

(8) Sprawozdanie specjalne dotyczące polityki lokalowej Wspólnot Europejskich, sekcja 7.5. Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 1987, pkt 10,51 (Dz.U. C 316 z 12.12.1988).

(9) Polityka Komisji w zakresie budynków 1996–2005 SEC(96) 1095 wersja ostateczna z dnia 18 czerwca 1996 r., str. 10.

(10) Symulacja dzierzawy wieczystej z prawem zakupu na 27 lat (przy 2-procentowym rocznym wzroście i stopie procentowej w wysokości 5 %).

mógł przewidzieć decyzje instytucji, a dostępne tereny stały się droższe z uwagi na silny popyt na budynki w danym obszarze. W konsekwencji w Brukseli niemal cała powierzchnia biurowa instytucji znajduje się w tak zwanej „dzielnicy europejskiej”, gdzie instytucje zajmują około 50 % całej powierzchni biurowej⁽¹¹⁾.

14. W 1996 r. Komisja uznała, że koncentracja w dzielnicy europejskiej powoduje wzrost cen rynkowych, i postanowiła, że należy szukać tańszych lokalizacji. W 2003 r. Komisja przeprowadziła analizę celowości pozostawienia swoich dyrekcji generalnych i departamentów w tej dzielnicy. Analiza doprowadziła do wniosku, że ulokowanie niektórych dyrekcji generalnych i departamentów Komisji — zatrudniających około 40 % personelu — w dzielnicy europejskiej nie jest niezbędne. Jednakże Komisja, podobnie jak i inne instytucje, wciąż umiejscawiała większość swoich biur w tej dzielnicy. Niemniej jednak w 2006 r. Komisja zmniejszyła procentowy udział swoich przestrzeni biurowych w tym miejscu z 90 do 82 %.

15. Bliska współpraca z władzami krajowymi również była celem polityki instytucji w zakresie budynków. Sytuacja w Brukseli jest odmienna od tej w Luksemburgu. W Brukseli ostatnie umowy zostały wynegocjowane przez instytucje indywidualnie z prywatnymi deweloperami. W Luksemburgu wszystkie instytucje z wyjątkiem Komisji uzyskały wsparcie władz krajowych w postaci między innymi bezpłatnego przekazania gruntów na ich główne siedziby w dzielnicy Kirchberg. Komisja w Luksemburgu nie określiła jeszcze swojej polityki w zakresie budynków i nie wyjaśniła, gdzie zostanie ostatecznie usytuowany jej główny budynek ani kiedy to nastąpi. Rozmowy z władzami luksemburkimi wciąż trwają.

Informacje zarządcze

16. Zasadniczym elementem stanowiącym podstawę planowania są kompletne i szczegółowe informacje o liczbie pracowników, którym trzeba zapewnić biura, oraz o wielkości wymaganej powierzchni.

17. Aby móc prognozować potrzeby budżetowe i planować zapewnienie lokali, instytucje muszą wiedzieć, ilu pracownikom obecnie zapewnia się miejsce pracy i ile w związku z tym powierzchni biurowej pozostaje do dyspozycji. W obliczu braku bardziej sformalizowanych rejestrów lokalowych do oszacowania faktycznego zajęcia budynków Komisja wykorzystwała rejestr poczty elektronicznej i telefonów, ponieważ ta baza danych uznawana jest za najbardziej wiarygodne źródło. Szacowanie krótkoterminowych potrzeb lokalowych jest również trudnym zadaniem, a uzyskany wynik może być zarówno przeszacowany, jak i niedoszacowany. Przykładowo procedury zatrudniania nowych pracowników w związku z rozszerzeniem z 2004 r. zajęły więcej czasu niż pierwotnie przewidywano. Z jednej strony Komisja w Luksemburgu przeszacowała swoje potrzeby, co doprowadziło do przedwczesnego wynajęcia budynku HITEC (który pozostawał niezajęty przez około rok, przy czynszu najmu w wysokości 1,14 mln euro). Z drugiej strony Parlament, w następstwie nakładających się pewnych niedoszacowań swoich potrzeb w 2001 r. oraz nowych wymogów narastających w kolejnych latach, musiał pilnie wynająć około 30 000 m²⁽¹²⁾ w 2004 i 2005 r.

(11) Źródła: Konferencja „Zrozumieć brukselski rynek powierzchni biurowych” [ang. *Understanding the Brussels Office Market*], luty 2005 i „Programmes pluriannuels de politique immobilière de la Commission à Bruxelles”, OIB.

(12) Budynki The Remard (8 256 m²), Wiertz 50 (2 837 m²) Montoyer 63 (9 681 m²) i Montoyer 75 (9 935 m²).

18. Skuteczne i gospodarne planowanie wymaga dokonywania porównań alternatywnych rozwiązań. Porównanie kosztów lokalowych ponoszonych przez instytucje pokazało, że używając one różnych kryteriów do obliczania wielkości powierzchni biurowych i kosztów, co utrudnia stosowanie wspólnych wskaźników do celów porównawczych i na użytek wewnętrzny⁽¹³⁾. Ponieważ dane dotyczące powierzchni i kosztów nie są jednorodne, trudno jest przeprowadzić porównanie kosztów najmu na metr kwadratowy pomiędzy instytucjami lub z wartościami rynkowymi.

19. Najczęściej stosowanym przez instytucje standardem do szacowania zapotrzebowania na powierzchnie biurowe i podziału tych powierzchni jest przelicznik 35 m² na osobę, co nie uwzględnia właściwości poszczególnych budynków (faktyczna wielkość dostępnych powierzchni biurowych, wielkość pomieszczeń biurowych i socjalnych). Mając świadomość tych braków w informacjach zarządczych, instytucje podjęły pewne inicjatywy:

- Komisja kończy właśnie opracowywanie „Wytocznych w zakresie warunków lokalowych”, które mają określić bardziej racjonalne kryteria podziału powierzchni biurowych pomiędzy dyrekcje generalne i departamenty. Komisja przeprowadziła też inwentaryzację swoich budynków w 2006 r.,
- w marcu 2006 r. instytucje w Brukseli postanowiły ustanowić grupę roboczą, której pierwszym zadaniem byłoby uzgodnienie wspólnego podejścia do rozmaitych typów powierzchni i kosztów, a także ustalenie ich wspólnych definicji.

Finansowanie i koszty

20. Budynki powinny być wynajmowane lub nabywane na podstawie potrzeb, przy jednoczesnym zapewnieniu minimalizacji kosztów ponoszonych przez podatników w UE. Trybunał zbadał trzy kwestie:

- Czy właściwie stosowano procedury przetargowe i czy były one skuteczne?
- Czy warunki umowne dotyczące budynków, w tym ceny zakupu, były właściwie ustalone?
- Czy podejście do finansowania budynków było gospodarne, zważywszy na ograniczenia budżetowe?

Procedury przetargowe

21. Zgodnie z art. 89 ust 2 rozporządzenia finansowego „wszystkie zamówienia publiczne podlegają przetargowi w możliwie jak największej skali, z wyjątkiem sytuacji, w której wykorzystano procedurę negocjacyjną”. Procedura negocjacyjna może zostać zastosowana po zbadaniu rynku lokalnego w celu nabycia lub najmu istniejących budynków („zamówienia dotyczące budynków”) ⁽¹⁴⁾. W odniesieniu do zbadanych projektów procedura negocjacyjna stosowana była również w przypadku zamówień

(13) Źródło: Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier, CPQBF, czerwiec 2005.

(14) Artykuł 116 ust. 1 i 126 ust. 1 lit. h) przepisów wykonawczych.

dotyczących budowy lub renowacji budynków lub znaczących robót wyposażeniowych, czyli „zamówień na roboty budowlane” nieobjętych wspomnianym powyżej wyjątkiem dla „zamówień dotyczących budynków”. Otwarte i zgodne z zasadami konkurencyjności metody udzielania zamówień pomagają administracji publicznej przyciągnąć większą liczbę potencjalnych oferentów i uzyskać korzystniejsze oferty ⁽¹⁵⁾.

22. Jedynie w bardzo nielicznych przypadkach dochodziło do ogłoszenia przez instytucje ich projektów inwestycyjnych w zakresie budynków w Dzienniku Urzędowym, co pozwoliłoby na przyciągnięcie największej liczby potencjalnych oferentów ⁽¹⁶⁾. Jedyne projekty, przy którym na roboty rozpisano przetarg otwarty, to rozbudowa budynku Trybunału Sprawiedliwości, realizowana w porozumieniu z rządem Luksemburga, który jest stroną zamawiającą i stosuje swoje prawo krajowe.

23. Instytucje szeroko stosowały procedurę negocjacyjną (bez ogłoszeń) zamiast procedury przetargowej zgodnej z zasadą konkurencyjności, która jest standardową procedurą przewidzianą w rozporządzeniu finansowym i dyrektywach dotyczących zamówień publicznych. W konsekwencji ceny płacone za budowę i roboty związane z zajmowanymi budynkami nie zostały ustalone w warunkach otwartej konkurencji.

Ustalanie warunków umownych, cen zakupu i kwot czynszu najmu

24. Przy braku procedur przetargowych zgodnych z zasadą konkurencyjności, podstawowym elementem przy ustalaniu cen zakupu i kwot czynszu najmu są negocjacje z deweloperami. W przypadku budynków wznoszonych na zamówienie z myślą o szczególnych potrzebach instytucji, ceny lub kwoty długoterminowego czynszu najmu nie powinny przekraczać kosztów budowy (wraz z odpowiednim zyskiem dla prywatnych deweloperów) ⁽¹⁷⁾.

25. Trybunał Sprawiedliwości, Parlament oraz Rada wynegocjowały swoje główne umowy (rozbudowa budynku Palais, budynek D4-D5 oraz Lex) na podstawie kosztów budowy.

26. W przypadku realizowanej obecnie rozbudowy głównego budynku Trybunału Sprawiedliwości cena zakupu budynku będzie się równać faktycznym kosztom budowy. Zgodnie z umową ramową niezależny ekspert przeprowadzi kontrolę zapisów księgowych i wydatków w celu ustalenia ceny budynku. Ponad dwa lata po rozpoczęciu robót takiego eksperta nadal nie wyznaczono. Zwiększa to ryzyko przeoczenia wczesnych problemów i przypadków przekraczania budżetu. Ryzyko rośnie też z uwagi

na fakt, że pierwotna umowa ramowa określała jedynie ogólne zasady, nie definiując dokładnie procedur dotyczących kontroli, terminów, kar i limitów budżetowych ⁽¹⁸⁾.

27. Komisja i Komitety nie wynegocjowały ceny zakupu i wysokości czynszu najmu długoterminowego na podstawie kosztów budowy, lecz na podstawie warunków rynkowych, gdyż instytucje musiały konkurować z innymi nabywcami. Wycena budynków na podstawie kapitalizacji rzeczywistej lub oczekiwanej wartości wpływów z czynszu najmu jest standardową praktyką przyjętą w branży. Wycena taka musi zostać dostosowana, tak aby uwzględniała wszystkie korzyści wynikające ze zwolnień podatkowych przysługujących instytucjom ⁽¹⁹⁾ na mocy PPI. Ramki 3 i 4 pokazują konkretne przykłady tego, w jaki sposób ustalono wycenę niektórych budynków.

Ramka 3

W przypadku budynku SPA3 wartość rynkowa budynku, z uwzględnieniem pewnych zwolnień podatkowych, została oszacowana przez eksperta. W wyliczeniach tych nie wzięto jednak pod uwagę obniżki z tytułu przysługującego Komisji zwolnienia z podatku VAT. Co więcej, obliczenia opierały się na założeniu natychmiastowych wpływów z najmu, co podnosiło wartość budynku w porównaniu ze zwykłą praktyką, gdzie zakłada się, że w początkowym okresie wpływów tych brak.

W celu wykorzystania korzyści fiskalnych wynikających z PPI budynek Mondrian został wynajęty w formie umowy użytkownika. „Czynsz” za użytkowanie został ustalony w kwocie odpowiadającej czynszom rynkowym, co oznaczało, że korzyści ze zwolnienia z podatku VAT nie zostały uwzględnione w cenie najmu, a Komisja musiała ponosić dodatkowe koszty utrzymania i drobnych renowacji (zazwyczaj ponoszone przez właściciela). Ponadto umowa ta powinna przewidywać niższe koszty najmu z uwagi na jej długoterminowy charakter (15 lat) oraz wypłacalność Komisji.

Z uwagi na obie te kwestie Komisja zapłaciła w efekcie więcej, niż było to konieczne.

28. W przypadku 18 długoterminowych (27-letnich) umów dzierżawy z opcją kupna zawartych przez Komisję w Brukseli w latach 1997–2001 w formie dzierżawy wieczystej z prawem zakupu cena zakupu nie została określona w umowach. Umowy ustalały jedynie kwotę pierwszej raty i przewidywały automatyczną indeksację na podobnej zasadzie, jak stosuje się to w umowach najmu. Komisja zaprzestała tej praktyki w odniesieniu do późniejszych umów, stosując się do wniosków o niestosowności tego rozwiązania przedstawionych przez jej wewnętrzną służbę audytu. Ustaleniami tymi nie podzielono się jednak z innymi instytucjami i Komitety przy nabywaniu budynków nadal opierały się na zindeksowanych kwotach czynszu, nie zaś na wartości budynków ⁽²⁰⁾.

⁽¹⁵⁾ Komunikat wyjaśniający Komisji dotyczący prawa wspólnotowego obowiązującego w dziedzinie udzielania zamówień, które nie są lub są jedynie częściowo objęte dyrektywami w sprawie zamówień publicznych (Dz.U. C 179 z 1.8.2006, str. 2).

⁽¹⁶⁾ Uprzednie komunikaty opublikowano w czasie badania rynku jedynie w przypadku czterech projektów (trzy przypadki w Radzie i jeden w Parlamencie).

⁽¹⁷⁾ Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 1987, pkt 10.51–55; sprawozdanie specjalne dotyczące polityki instytucji Wspólnot Europejskich w zakresie budynków, pkt 7.5.

⁽¹⁸⁾ Artykuł 4 ust. 3 umowy ramowej stanowi, że państwo jest zobowiązane uzyskać zgodę Trybunału w każdej fazie realizacji projektu, bez zdefiniowania jednak, jak i na podstawie jakich dokumentów Trybunał ma wyrażać swoją zgodę, ani też, co istotniejsze, jakie konsekwencje pociąga za sobą brak zgody. Patrz również: sprawozdanie specjalne nr 5/2000 dotyczące wydatków Trybunału Sprawiedliwości na budynki, w szczególności pkt 16 (Dz.U. C 109 z 14.4.2000).

⁽¹⁹⁾ W Brukseli stawka podatku VAT na budowę wynosi 21 %, podatek od nieruchomości wynosi około 10–15 %, a opłata rejestracyjna przy zakupie wynosi 12,5 %.

⁽²⁰⁾ Trèves 74, Belliard 93, Belliard 68.

Ramka 4

W przypadku Belliard 99–101 umowa podpisana w grudniu 2000 r. (dzierżawa wieczysta z prawem zakupu powyżej 27 lat) nie podawała ceny zakupu. Umowa ustanawia jedynie pierwszą roczną ratę w wysokości 8,28 mln euro, płatną począwszy od roku oddania budynku. Kwota ta została obliczona w odniesieniu do wolnorynkowych stawek czynszu i podlega indeksacji opartej na wskaźniku inflacji. Nie jest to najodpowiedniejsza metoda ustalania ceny dla dzierżawy długoterminowej. Wolnorynkowa wartość budynku, jeżeli przyjąć metodę wyceny stosowaną przez ekspertów Komisji (patrz: ramka 3), wynosiłaby w przybliżeniu 127 mln euro. Pierwsza roczna rata odpowiadająca tej wartości wyniosłaby 6,83 mln euro.

29. W niektórych przypadkach ceny wynikały z porozumień politycznych. W protokole ustaleń podpisanym 8 lipca 1997 r. przez Komisję Europejską, Belgię i S.A. Berlaymont 2000 Komisja wyraziła swój zamiar ponownego zajęcia budynku Berlaymont. Jednakże porozumienie to nie określało ceny, terminów ani zakresu odpowiedzialności stron za renowację budynku Berlaymont. W następstwie nowego porozumienia z lipca 2001 r. Komisja przyjęła w październiku 2002 r. ofertę władz belgijskich, choć była ona wyższa niż szacowana cena rynkowa ⁽²¹⁾.

30. Od wykonawców należy domagać się odpowiednich gwarancji w celu zapewnienia pełnego wykonania umowy aż do ostatecznego odbioru oraz płatności kar w wypadku przekroczenia terminów ⁽²²⁾. Instytucje nie określiły jednak jasnej polityki w tym zakresie i poziom gwarancji nie zawsze był wystarczający. Dobre praktyki, takie jak wymaganie świadectw jakości robót wydawanych przez uprawnione podmioty zajmujące się nadzorem technicznym oraz obowiązkowe ubezpieczenia pokrywające zobowiązania prawne wykonawcy, nie były stosowane konsekwentnie ⁽²³⁾.

⁽²¹⁾ Sprawozdanie z wyceny przeprowadzonej przez eksperta na podstawie warunków rynkowych wykazało, że wartość rynkowa brutto budynku Berlaymont to około 451 mln euro. Biorąc pod uwagę zwolnienia podatkowe Komisji, wartość ta wyniosłaby około 379 mln euro. Cenę obejmującą roboty wyposażeniowe (centrum konferencyjne, centrum prasowe, pomieszczenia komisarzy, sprzęt multimedialny) za 35 mln euro, ustalono na 553 mln euro.

⁽²²⁾ Artykuł 102 rozporządzenia finansowego.

⁽²³⁾ Przedstawienie obowiązkowych polis ubezpieczeniowych pokrywających zobowiązania prawne wykonawcy określone w prawie krajowym ma kluczowe znaczenie w odniesieniu do dziesięcioletniego okresu (*garantie décennale*), w którym wykonawca ponosi odpowiedzialność. Instytucje często zgadzały się w umowie na przejęcie od dewelopera praw wynikających z gwarancji dziesięcioletniej w celu ułatwienia deweloperowi sędowania jego praw do płatności należnych ze strony instytucji na rzecz banków. W szeregu przypadków nie zwrócono się jednak do deweloperów o przekazanie polis ubezpieczeniowych (np. Komisja zwróciła się o przekazanie polisy jedynie w przypadku budynku Euroforum, a Komitety nie uczyniły tego dla żadnego ze swoich budynków). Instytucje będą dysponować ograniczonymi środkami prawnymi dla zabezpieczenia ewentualnych roszczeń. W takich sytuacjach roszczenia należy kierować do podwykonawców. Obowiązek przedstawiania świadectw jakości robót wystawianych przez uprawnione podmioty zajmujące się nadzorem technicznym ujęto w większości umów. Ta dobra praktyka wprowadza dodatkowe zapewnienie właściwego wykonania robót.

Ramka 5

W przypadku budynku Euroforum Komisja znajdowała się w trudnym położeniu, ponieważ, zgodnie z umową, 95 % gwarancji dobrego wykonania (2 500 000 euro) miało być zwolnione tuż po zajęciu budynku, pozostawiając jedynie 125 000 euro na pokrycie ewentualnych wad w budynku wycenionym na ponad 100 mln euro. W przypadku budynku D4-D5 Parlament zastosował odmienne podejście, które wydaje się bardziej racjonalne. Umowa przewiduje, że dostateczna gwarancja dobrego wykonania zostanie ustanowiona — przy uwzględnieniu wykrytych wad — po oddaniu budynku do eksploatacji.

Wstępna umowa dotycząca budynku Lex (Rada) z dnia 26 marca 2003 r. nie przewidywała żadnych gwarancji bankowych zapewniających jej pełne wykonanie. Umowa końcowa, podpisana w dniu 20 grudnia 2006 r., ustanawia odpowiednie gwarancje bankowe.

31. Umowy przewidują okresy (np. 15 dni w przypadku budynku SPA3, 25 dni w przypadku budynku Euroforum oraz 30 dni w przypadku budynku Berlaymont), podczas których instytucje, przed wprowadzeniem się do budynku, będą mogły przeprowadzić kontrole w celu sprawdzenia, czy wykonane roboty odpowiadają uzgodnionym warunkom oraz czy instalacje funkcjonują właściwie. Okresy te są jednak zbyt krótkie, aby możliwe było rzetelne przeprowadzenie wszystkich kontroli i testów koniecznych przy złożonych projektach.

Sposoby finansowania projektów inwestycyjnych w zakresie budynków

32. Artykuł 282 Traktatu pozwala Wspólnocie Europejskiej na nabywanie i zbywanie mienia ruchomego i nieruchomego. W tym zakresie Wspólnota jest reprezentowana przez Komisję. Istniejące ramy prawne ⁽²⁴⁾ nie pozwalają jednak Wspólnocie na zaciąganie pożyczek. W konsekwencji instytucje musiały korzystać z kilku alternatywnych metod finansowania nabywanych nieruchomości. Zobowiązania dotyczące leasingu finansowego wiążącego się z nabyciem przez Wspólnotę gruntów i budynków na dzień 31 grudnia 2005 r. osiągnęły kwotę 1 803 mln euro ⁽²⁵⁾.

33. Bezpośrednie zamawianie budowy przez instytucję jest najtańszą opcją, ale również złożonym, czasochłonnym i trudnym technicznie zadaniem. Ponadto realizacja projektów budowlanych przy ograniczeniach prawnych i budżetowych jest skomplikowana. W obliczu tych ograniczeń instytucje w kwestii budowy swoich budynków zdały się na prywatnych deweloperów i w niektórych przypadkach na władze krajowe.

34. Stosowane przez instytucje metody były kosztowniejsze i mniej przejrzyste niż proste pożyczanie funduszy. Ostatnie główne projekty zazwyczaj przewidują długoterminowy zakup z wbudowanym kredytowaniem. Cena umowna pośrednio lub bezpośrednio obejmuje koszty finansowe. Odsetki płacone przez deweloperów z tytułu finansowania budowy przenoszone są na

⁽²⁴⁾ Zgodnie z art. 14 rozporządzenia finansowego Wspólnoty i organy przez nie utworzone nie mogą zaciągać pożyczek.

⁽²⁵⁾ Ostateczna wersja sprawozdania finansowego Wspólnot Europejskich za 2005 r. Tabela: Leasing finansowy i podobne prawa, str. 35.

instytucje i zawsze są wyższe ⁽²⁶⁾ niż stawki, jakie instytucje uzyskałyby bezpośrednio w wyniku procedur przetargowych lub dzięki pośrednictwu państwa gospodarza lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI).

35. Do finansowania projektu rozbudowy swojego budynku Trybunał Sprawiedliwości wykorzystuje złożony mechanizm, obejmujący rząd Luksemburga, prywatny bank, spółkę celową oraz EBI. Spółka celowa uzyskała od EBI korzystne warunki finansowe (Euribor + 0,01) na 49 % kosztów projektu. Mechanizm ten nie jest jednak wolny od ryzyka, ponieważ Trybunał Sprawiedliwości nie był zaangażowany w przetarg i szczegółowe negocjacje dotyczące umowy (której klauzul i opcji nie zaaprobował wcześniej), nie jest też sygnatariuszem umów finansowych, mimo iż będzie musiał ponosić koszty finansowe (np. stopy procentowe, opłaty za zarządzanie). Departamenty Trybunału Sprawiedliwości zbadały procedurę zastosowaną przez rząd przy udzieleniu zamówienia na sfinansowanie projektu i podniosły kwestię niezapewnienia odpowiedniej konkurencji. Choć EBI oferuje dobre warunki finansowe, żadna inna instytucja ani partner budowlany instytucji nie skorzystały z jego usług dla sfinansowania swoich projektów inwestycyjnych.

36. Komisja w 2002 r. zainicjowała praktykę zmierzającą do obniżenia kosztów finansowych. W przypadku niektórych transakcji umowy przewidywały, że przed podpisaniem aktu do ustalenia stopy procentowej wykorzystana zostanie procedura przetargowa na rynkach finansowych. Procedurę tę zastosowała Rada przy zamówieniu dotyczącym budynku Lex, ale już nie Komisja w przypadku opisanym poniżej.

Ramka 6

Stopa procentowa wbudowana w umowę na sfinansowanie nabycia w okresie 30 lat budynku Euroforum, którą Komisja zawarła w styczniu 2003 r. wyniosła 5,65 %. W celu sfinansowania budynku SPA3 Komisja rozpiła przetarg i w lutym 2003 r. uzyskała stopę procentową w wysokości 5,01 %. Gdyby podobny przetarg rozpisano w przypadku budynku Euroforum, na odsetkach można by zaoszczędzić około 7,7 mln euro.

37. W przypadku gdy instytucje dysponują niewykorzystanymi środkami na koniec roku — z powodu niższego niż zakładano poziomu wydatków w innych obszarach administracyjnych — fundusze te są często wykorzystywane do dokonywania wpłat poza harmonogramem na projekty budowlane (patrz: załącznik I). Skutkuje to tym, iż ostateczne wydatki znacznie przekraczają pierwotny budżet. Przykładowo w 2005 r. Parlament i Rada wykorzystowały po 89 mln euro dodatkowych środków uzyskanych z przesunięć.

38. W ostatnich dwóch dekadach Trybunał kilkakrotnie wskazywał, że czysto jednoroczne podejście do kosztów lokalowych w praktyce utrudnia określanie i realizację właściwej polityki inwestycyjnej. W grudniu 2005 r. Trybunał ponownie

⁽²⁶⁾ Przykładowo w przypadku budynku Lex ostateczny koszt inwestycji zostanie ustalony w odniesieniu do stopy procentowej Euribor + 1,125. W przypadku budynku D4-D5 uzgodniona stopa procentowa to Euribor + 0,650 (po późniejszej obniżce — Euribor + 0,375). W przypadku finansowania robót wyposażeniowych dla budynków wynajętych przez Radę (Rolin i Woluwe Heights), która było finansowaniem krótkoterminowym z możliwością wcześniejszej spłaty, z deweloperem uzgodnione zostały wysokie stopy procentowe (7 % – 6 %).

wyraził opinię, że w przypadku transakcji dotyczących budowy lub nabywania budynków należałoby stosować środki zróżnicowane ⁽²⁷⁾, które oferują więcej elastyczności.

Współpraca międzyinstytucjonalna

39. Potrzeba pozyskiwania budynków i zarządzania nimi jest podobna we wszystkich instytucjach UE. Skuteczna współpraca powinna poprawić wyniki i może obniżyć koszty poprzez wspólne gromadzenie wiedzy fachowej i siły nabywczej. Trybunał ocenił, czy instytucje określiły odpowiednie obszary współpracy, w tym wspólne oceny polityki w zakresie budynków, a także — czy współpraca ta była skuteczna.

40. W odpowiedzi na powtarzające się zalecenia Trybunału postulujące zwiększenie współpracy międzyinstytucjonalnej sekretarze generalni instytucji stworzyli grupę roboczą do spraw polityki w zakresie budynków, a w czerwcu 2001 r. zaaprobowali propozycje grupy dotyczące poprawy współpracy międzyinstytucjonalnej ⁽²⁸⁾. Konkretnie propozycje obejmowały wzmocnienie wymiany informacji, opracowanie wspólnej strategii w zakresie stosunków z administracją publiczną państw członkowskich pełniących rolę gospodarzy, w tym zawieranie „umów w sprawie siedziby”, określających zadania i zakres odpowiedzialności instytucji i przyjmujących je państw członkowskich, zapewnienie wzajemnej pomocy oraz przygotowanie oceny oddziaływania na środowisko dla budynków, co powinno doprowadzić do międzyinstytucjonalnych inicjatyw dotyczących wyposażenia budynków i zarządzania nimi.

41. Międzyinstytucjonalne grupy robocze do spraw budynków zostały utworzone i spotykają się regularnie w Brukseli i w Luksemburgu, choć ich prace nie zaowocowały cennymi inicjatywami czy też znaczącymi oszczędnościami ⁽²⁹⁾. W kilku przypadkach doszło jednak do podjęcia powierzchni biurowych jednej instytucji przez inną. Współpraca pomiędzy Komisją a Parlamentem dotycząca wspólnych biur reprezentacji w państwach członkowskich, a także pomiędzy Komisją i Radą dotycząca punktów informacyjnych w Brukseli oraz biur wynajmowanych w Nowym Jorku i Genewie była owocna. Oba Komitety ustanowiły wspólne służby, które zarządzają obszarami wspólnego zainteresowania. Współpraca międzyinstytucjonalna pozwoliła na wspólne programowanie polityki w zakresie budynków i wspólną ocenę potrzeb Komitetów. Niemniej jednak w innych obszarach wspólnego zainteresowania współpracy międzyinstytucjonalnej zabrakło. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wykazała, że instytucje, ani indywidualnie, ani wspólnie, nie przeprowadziły żadnej oceny swojej polityki w zakresie budynków.

⁽²⁷⁾ Opinia nr 10/2005 dotycząca projektu rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, pkt 21 (Dz.U. C 13 z 18.1.2006, str. 1). Patrz również: sprawozdanie roczne za rok budżetowy 1987, pkt 10.77; sprawozdanie specjalne nr 5/2000 dotyczące wydatków Trybunału Sprawiedliwości na budynki; opinia nr 4/97 dotycząca projektu rozporządzenia Rady (Euratom, EWWiS, WE) zmieniającego rozporządzenie finansowe z dnia 21 grudnia 1977 r. mające zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, pkt 2.13 (Dz.U. C 57 z 23.2.1998).

⁽²⁸⁾ Patrz: odpowiedź Komisji na pkt 7.66 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2000 (Dz.U. C 359 z 15.12.2001).

⁽²⁹⁾ Patrz: „Report to the budgetary authority on benefits from interinstitutional cooperation” z września 2005 r.

Ramka 7

Część rozbudowy głównego budynku Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu — której ukończenie przewidywane jest na 2008 r. — realizowana jest na gruncie zajmowanym uprzednio przez budynek „Cube” Komisji. W budynku tym mieściło się centrum komputerowe Komisji. Komisja w 1999 r. miała świadomość, że konieczne jest opuszczenie przez nią budynku „Cube”, jednak odpowiedni lokal zastępczy zdołała znaleźć dopiero w 2004 r., przyczyniając się tym samym do opóźnień w realizacji projektu Trybunału Sprawiedliwości.

Choć kompleks Belliard 99–101 został opuszczony w 1998 r., to do 2004 r. instytucje płaciły za pusty budynek roczny czynsz najmu w wysokości około 6 mln euro (najpierw Parlament, a następnie Komitety, które zostały przez Parlament zobligowane do przejęcia jego umowy⁽³⁰⁾).

42. W opinii Trybunału instytucje, a w szczególności Komisja, powinny zawrzeć „umowy w sprawie siedziby” z władzami państw gospodarzy. Jednakże umowy takie nie zostały zawarte dla żadnej z głównych siedzib instytucji. Poszczególne instytucje nadal oddzielnie negocjowały swoje projekty budowlane z państwami gospodarzami i uzyskiwały różne warunki.

43. Instytucje nie przeprowadziły międzyinstytucjonalnych ocen oddziaływania na środowisko dla budynków, choć zalecali to sekretarze generalni. Niemniej jednak Komisja podjęła jednak pewne inicjatywy w ramach systemu zarządzania środowiskiem i audytu środowiskowego we Wspólnocie⁽³¹⁾, kopiowane obecnie stopniowo przez inne instytucje, a także przeprowadziła kontrole środowiskowe niektórych ze swoich budynków. Zużycie energii i wydajność energetyczna to kwestie uwzględniane przez instytucje przy planowaniu budynków. Zbadane projekty budowlane nie zostały jednak poddane technicznemu, środowiskowemu ani też ekonomicznemu studium wykonalności dotyczącemu alternatywnych systemów i technik służących poprawie charakterystyki energetycznej budynków, jak tego wymaga dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków⁽³²⁾. Nie poddano ich również analizie kosztów i korzyści w odniesieniu do różnych opcji w zakresie ogrzewania, wentylacji i klimatyzacji, przy uwzględnieniu szacowanych długoterminowych kosztów utrzymania i zużycia energii. Niemniej jednak Komisja ujęła potrzebę przeprowadzenia takiej analizy kosztów i korzyści w swoich procedurach na rok 2004 i zaczyna obecnie opracowywać metodologię oceny całkowitych kosztów ponoszonych w pełnym okresie eksploatacji budynku („koszt cyklu życia”). Zagadnienie to kwalifikuje się do zastosowania podejścia międzyinstytucjonalnego.

44. Realizacja polityki w zakresie budynków obejmuje obszary, w których instytucje potrzebują podobnych form wsparcia (wsparcie techniczne w kwestiach architektury, inżynierii, zdrowia, bezpieczeństwa i ergonomiki; wsparcie w zakresie ochrony

środowiska; wsparcie w zakresie przepisów planistycznych i budowlanych, przepisów w zakresie nieruchomości oraz planowania finansowego). Większość instytucji zatrudnia pracowników lub ekspertów zewnętrznych oddelegowanych do wszystkich bądź niektórych z tych obszarów. Dlatego też współpraca operacyjna pozwoliłaby na dzielenie się wiedzą fachową i lepsze jej wykorzystanie, jak również na uzyskanie efektu skali przy zakupie usług. Jednak jak dotychczas współpraca taka nie została nawiązana.

45. Zgodnie z wcześniejszymi zaleceniami Trybunału instytucje powinny mieć pełną kontrolę administracyjną, techniczną i finansową nad swoimi projektami budowlanymi. W tym celu instytucje powinny skorzystać z usług wysoce wykwalifikowanych doradców lub wypracować odpowiednie zasoby wiedzy fachowej w ramach współpracy międzyinstytucjonalnej⁽³³⁾. Współpraca międzyinstytucjonalna mogłaby pomóc w osiągnięciu poprawy w takich obszarach, jak nadzór budowlany i kontrola jakości robót. Można było wyciągnąć wnioski z zastrzeżeń ujmowanych w protokołach odbioru budynków, wad zidentyfikowanych przez instytucje po zajęciu budynków oraz z wyników rozmaitych podejść stosowanych przez instytucje. Jedno z takich podejść opiera się na ścisłym nadzorze nad realizacją projektów, bądź to przez wewnętrzne służby instytucji, bądź też przez konsultantów zewnętrznych. Łączne wykorzystanie wewnętrznych i zewnętrznych zasobów wiedzy fachowej przez Parlament i Trybunał Sprawiedliwości okazało się dobrą praktyką. Inne podejście, stosowane głównie przez Komisję, polega przede wszystkim na kontroli ostatecznych rezultatów według uzgodnionych standardów i specyfikacji.

46. Departamenty prawne i doradcy instytucji opracowali szereg szczegółowych sprawozdań dotyczących poszczególnych zamówień i budynków, w których zbadano zalety i wady różnych sposobów nabywania budynków i określili konkretne obszary ryzyka, które powinny zostać przedyskutowane wspólnie przez wszystkie instytucje. Standardowy tekst najczęściej stosowanych umów nie został przedyskutowany wspólnie przez wszystkie instytucje. Jako że każda instytucja oddzielnie przygotowuje swoje umowy, nie doszło do wymiany wcześniejszych doświadczeń ani wiedzy prawniczej. Parlament uwzględnił niedociągnięcia wykryte w poprzednich projektach i opracował szczegółowe zapisy dotyczące nadzoru budowlanego i gwarancji, które mogłyby okazać się przydatne dla innych instytucji.

47. Stworzenie przez Komisję w 2002 r. dwóch biur do spraw „infrastruktury i logistyki” w Brukseli i Luksemburgu (odpowiednio: OIB i OIL), które miały udzielać wsparcia departamentom Komisji i potencjalnie innym organom wspólnotowym, nie przyniosło oczekiwanych wyników, jeżeli chodzi o poprawę współpracy międzyinstytucjonalnej. Jedynie OIL podpisał „umowy o gwarantowanym poziomie usług” (z Trybunałem Obrachunkowym i z Centrum Tłumaczeń).

48. Ponadto Trybunał zaobserwował, że OIB/OIL jedynie w pewnych określonych przypadkach dzieliły się między sobą lub z innymi instytucjami zdobytą wiedzą fachową i wypracowanymi najlepszymi praktykami (np. w dziedzinie procedur, oprogramowania do zarządzania powierzchniami biurowymi lub analizy ryzyka związanego z dzierżawą długoterminową).

⁽³⁰⁾ Patrz: sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2000, pkt 7.68.

⁽³¹⁾ Rozporządzenie (WE) 761/2001 Parlamentu Europejskiego i Komisji z dnia 19 marca 2001 r. (Dz.U. L 114 z 24.4.2001, str. 1) oraz zalecenia Komisji z dnia 10 lipca 2003 r. (Dz.U. L 184 z 23.7.2003, str. 19) dotyczące systemu zarządzania środowiskiem i audytu środowiskowego we Wspólnocie.

⁽³²⁾ Dyrektywa 2002/91/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz.U. L 1 z 4.1.2003, str. 65).

⁽³³⁾ Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 1999, pkt 6.30 (Dz.U. C 342 z 1.12.2000).

49. Każda instytucja wynajmuje czasem budynki w celu pokrycia tymczasowych potrzeb lokalowych do czasu ukończenia głównego projektu. Jednocześnie inne instytucje często utrzymują „rezerwę” powierzchni biurowych na wypadek nieprzewidzianych wydarzeń, przeprowadzek i okresowej renowacji budynków, co oznacza, że tymczasowo dysponują one powierzchniami biurowymi przekraczającymi ich potrzeby. Szereg inicjatyw międzyinstytucjonalnych mających umożliwić dzielenie się powierzchniami biurowymi zakończyło się ostatnio niepowodzeniem, ponieważ budynki odpowiadające jednej instytucji nie spełniały wymogów innej⁽³⁴⁾.

WNIOSKI I ZALECENIA

50. Pomimo ograniczeń natury politycznej i budżetowej instytucje zdołały zapewnić swoim pracownikom odpowiednie miejsca pracy. W ciągu ostatnich kilku lat instytucje poprawiły jakość zarządzania w ramach swojej polityki w zakresie budynków, nadal jednak występują niedociągnięcia w odniesieniu do planowania, finansowania, kosztów i współpracy międzyinstytucjonalnej.

Planowanie

51. Instytucje nie stworzyły jednolitej wspólnotowej polityki w zakresie budynków, zamiast tego każda z nich odrębnie określała swoją politykę. Przy planowaniu konieczne było uwzględnienie wielu różnych ograniczeń, takich jak publiczny charakter UE, rozmieszczenie personelu w Brukseli, Luksemburgu i Strasburgu, wielkość poszczególnych departamentów i instytucji, brak środków zróżnicowanych, różne typy budynków i potrzeba zawierania transakcji z właścicielami i inwestorami zewnętrznymi. Instytucje musiały poradzić sobie z problemem wynikającym z faktu, że nie mogły one z całkowitą pewnością przewidzieć decyzji o rozszerzeniu UE (patrz: pkt 4–6 i 9).

Zalecenie: Należy określić skoordynowaną wieloletnią ramową politykę w zakresie budynków. Władze budżetowe powinny być regularnie i w odpowiedni sposób informowane o globalnych implikacjach budżetowych polityki w zakresie budynków w przypadku każdej z instytucji.

52. Powyższe ograniczenia wyjaśniają, dlaczego docelowe rozwiązania lokalowe zapewniane są późno i często wymagają pośrednich i kosztownych rozwiązań krótkoterminowych. Trybunał stwierdził, że istnieje możliwość poprawy planowania długoterminowego (patrz: pkt 7–8).

53. Instytucje przedkładały nabywanie budynków nad ich wynajmowanie. Nie stosowały jednak tej polityki konsekwentnie i wynajmowały budynki na długie okresy bez opcji zakupu, pomimo wcześniejszych zaleceń Trybunału. Takie postępowanie sprawia, że późniejsze nabywanie budynków staje się droższe (patrz: pkt 9–12).

Zalecenie: Instytucje powinny nadal koordynować harmonogramy i zasoby w celu oszacowania ich potrzeb, tak aby w jak największym stopniu ograniczyć krótkoterminowy najem budynków. Instytucje UE powinny zawsze dążyć do zawierania umów najmu długoterminowego z opcją zakupu.

54. Nadal niemal wszystkie budynki instytucji skoncentrowane są w dzielnicy europejskiej w Brukseli, mimo iż Komisja stosuje politykę poszukiwania lokali w innych częściach miasta. Koncentracja pozwala na osiągnięcie efektu skali, przyczynia się też jednak do wzrostu cen w związku ze zwiększonym popytem na budynki i zmniejszeniem się podaży lokali w tym obszarze (patrz: pkt 13–15).

Zalecenie: Podejmowane ostatnio inicjatywy zmierzające do dywersyfikacji powierzchni biurowych w Brukseli powinny być kontynuowane.

55. Informacje dostępne do celów podejmowania decyzji i zarządzania powierzchniami biurowymi (np. dane dotyczące powierzchni biurowej i kosztów w poszczególnych budynkach, a także liczby pracowników, którym należy zapewnić miejsce pracy) są niedokładne, co utrudnia ocenę potrzeb i planowanie na przyszłość (patrz: pkt 16–19).

Zalecenie: Instytucje powinny opracować odpowiednie metody oceny swoich potrzeb bieżących i w perspektywie krótkoterminowej. Należy poprawić jakość informacji zarządczych poprzez określenie wspólnych i jasnych wskaźników. Inicjatywy podjęte już indywidualnie przez poszczególne instytucje oraz przez międzyinstytucjonalne grupy robocze powinny być wspierane, wzmacniane i rozszerzane.

Finansowanie i koszty

56. Ceny, jakie instytucje płacą za budowę i roboty związane z zajmowanymi przez nie budynkami, nie zawsze są ustalane w warunkach otwartej konkurencji. W przypadku niemal wszystkich zbadanych projektów umowy zostały zawarte w drodze negocjacji z podmiotami prywatnymi. Niedostateczne wykorzystanie procedur przetargowych oznacza, że nie ma pewności, iż budynki zostały pozyskane przy minimalnym koszcie (patrz: pkt 21–23). Trybunał wykrył przypadki, w których procedura negocjacyjna nie doprowadziła do uzyskania najlepszej ceny (patrz: pkt 24–29).

Zalecenie: Wszystkie zamówienia dotyczące budowy budynków i robót wyposażeniowych powinny podlegać procedurze przetargowej w najszerszym możliwym zakresie. Jeśli, w drodze wyjątku, stosowana jest procedura negocjacyjna, ceny powinny opierać się na kosztach budowy, uwzględniając rozsądne marże dla podmiotów gospodarczych. W przypadku najmu i zakupu istniejących budynków należy w możliwie najszerszym zakresie przeanalizować sytuację rynkową. Instytucje powinny zadbać o pełne wykorzystanie wynikających z PPI zwolnień podatkowych.

57. Przy obecnych ramach prawnych instytucje nie mają prawa zaciągać pożyczek. W obliczu tego ograniczenia stosują one rozmaite złożone metody finansowania zakupów nieruchomości, które są mniej przejrzyste i prowadzą, w porównaniu z bezpośrednim pożyczaniem, do dodatkowych kosztów (patrz: pkt 32–38).

⁽³⁴⁾ Przykładowo budynki Goldbell i J. Monnet w Luksemburgu.

Zalecenie: *Lepsze planowanie budżetowe i zwiększona elastyczność wynikająca z zastosowania środków zróżnicowanych ułatwiłyby bardziej racjonalne wykorzystanie środków budżetowych i zapewniłyby lepsze zarządzanie długami i zobowiązaniami długoterminowymi instytucji.*

Współpraca międzyinstytucjonalna

58. Stworzenie OIB i OIL nie przyniosło oczekiwanych wyników w dziedzinie współpracy międzyinstytucjonalnej. Zawarto niewielką liczbę „umów o gwarantowanym poziomie usług”, a wymiana doświadczeń i najlepszych praktyk pomiędzy instytucjami była sporadyczna. Niemniej jednak Trybunał zaobserwował kilka konkretnych przypadków współpracy międzyinstytucjonalnej oraz podjętych ostatnio właściwych inicjatyw zmierzających do jej usprawnienia. Nie zawarto jeszcze ogólnych „umów w sprawie siedziby” z państwami członkowskimi pełniącymi rolę gospodarza, przez co instytucje prowadzą swoje negocjacje *ad hoc* i uzyskują różne warunki i kwoty czynszu najmu.

W przeszłości instytucje w niewystarczającym stopniu uwzględniły aspekty środowiskowe, ale ostatnie inicjatywy pokazują, że sprawom tym poświęca się więcej uwagi. Instytucje nie dokonały oceny swojej polityki w zakresie budynków, ani wspólnie, ani też oddzielnie (patrz: pkt 39–49).

Zalecenie: *Dobre praktyki i inicjatywy podejmowane samodzielnie przez poszczególne instytucje powinny być rozszerzane na wszystkie instytucje, w szczególności w sprawach technicznych, takich jak zamówienia lub nadzór nad realizacją projektów lub w kwestiach dotyczących środowiska. Rezultaty osiągnięte w wyniku realizacji polityki instytucji w zakresie budynków powinny być oceniane wspólnie, należy też szukać nowych sposobów ulepszania współpracy międzyinstytucjonalnej. Instytucje powinny nadal powoływać grupy robocze do spraw zasługujących na zainteresowanie na szczeblu międzyinstytucjonalnym, takich jak opracowanie metodologii „kosztu cyklu życia”. Bliska współpraca z władzami państw gospodarzy powinna stanowić podstawowy cel strategii instytucji w zakresie budynków.*

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 21 marca 2007 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Hubert WEBER

Prezes

ZAŁĄCZNIK I

WYKONANIE BUDŻETU W LATACH 2003–2005

Opis	2003				2004				2005			
	Środki budżetowe	Przesunięcia	Ostateczne środki	Wynik	Środki budżetowe	Przesunięcia	Ostateczne środki	Wynik	Środki budżetowe	Przesunięcia	Ostateczne środki	Wynik
KOMISJA												
Czynsz najmu oraz roczne płatności z tytułu dzierżawy	154 490 904	4 215 000	158 705 904	158 705 600	165 406 000	9 909 960	155 496 040	155 201 012	206 771 000	8 207 883	198 563 117	198 260 217
Nabywanie nieruchomości	0	0	0	0	n.d.				n.d.			
	154 490 904	4 215 000	158 705 904	158 705 600	165 406 000	9 909 960	155 496 040	155 201 012	206 771 000	8 207 883	198 563 117	198 260 217
PARLAMENT EUROPEJSKI												
Czynsz najmu oraz roczne płatności z tytułu dzierżawy	56 219 900	- 13 142 943	43 076 957	43 076 839	67 391 000	142 734 931	210 125 931	209 987 082	34 761 956	45 979 590	80 741 546	80 734 779
Nabywanie nieruchomości	5 600 000	134 686 103	140 286 103	140 286 103	2 327 500	- 23 000	2 304 500	2 304 085	0	98 059 966	98 059 966	97 876 424
Środki rezerwowe na pokrycie inwestycji w nieruchomości realizowanych przez instytucję	58 152 272	- 58 152 272	0		44 942 471	- 44 942 471	0		54 793 389	- 54 793 389	0	
	119 972 172	63 390 888	183 363 060	183 362 942	114 660 971	97 769 460	212 430 431	212 291 167	89 555 345	89 246 167	178 801 512	178 611 203
RADA												
Czynsz najmu oraz roczne płatności z tytułu dzierżawy	9 100 000	- 495 000	8 605 000	8 594 092	14 634 000	- 1 554 000	13 080 000	13 073 791	17 200 000	- 1 238 000	15 962 000	15 958 948
Nabywanie nieruchomości	0	15 909 000	15 909 000	15 909 000	13 500 000	44 949 000	58 449 000	58 449 000	14 420 000	89 950 000	104 370 000	104 370 000
	9 100 000	15 414 000	24 514 000	24 503 092	28 134 000	43 395 000	71 529 000	71 522 791	31 620 000	88 712 000	120 332 000	120 328 948
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI												
Czynsz najmu oraz roczne płatności z tytułu dzierżawy	9 436 500	561 925	9 998 425	9 998 425	33 867 000	9 622 300	43 489 300	43 327 934	9 669 000	639 447	10 308 447	10 298 891
Nabywanie nieruchomości	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	9 436 500	561 925	9 998 425	9 998 425	33 867 000	9 622 300	43 489 300	43 327 934	9 669 000	639 447	10 308 447	10 298 891
EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY												
Czynsz najmu oraz roczne płatności z tytułu dzierżawy	10 378 510	1 620 957	11 999 467	11 936 819	11 160 000	3 235 409	14 395 409	14 141 891	8 791 580	5 727 300	14 518 880	14 508 882
Nabywanie nieruchomości	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	10 378 510	1 620 957	11 999 467	11 936 819	11 160 000	3 235 409	14 395 409	14 141 891	8 791 580	5 727 300	14 518 880	14 508 882
KOMITET REGIONÓW												
Czynsz najmu oraz roczne płatności z tytułu dzierżawy	5 464 490	518 364	5 982 854	5 957 904	6 625 340	2 229 224	8 854 564	8 660 069	5 987 619	2 140 600	8 128 219	8 116 253
Nabywanie nieruchomości	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	5 464 490	518 364	5 982 854	5 957 904	6 625 340	2 229 224	8 854 564	8 660 069	5 987 619	2 140 600	8 128 219	8 116 253
TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY												
Czynsz najmu oraz roczne płatności z tytułu dzierżawy	2 713 000	142 000	2 855 000	2 854 996	2 427 000	- 290 000	2 137 000	1 920 241	2 571 000	- 227 500	2 343 500	2 221 446
Nabywanie nieruchomości	0	0	0	0	500 000	150 000	650 000	650 000	0	0	0	0
	2 713 000	142 000	2 855 000	2 854 996	2 927 000	- 140 000	2 787 000	2 570 241	2 571 000	- 227 500	2 343 500	2 221 446
Razem	311 555 576	85 863 134	397 418 710	397 319 778	362 780 311	166 021 353	508 981 744	507 715 105	354 965 544	194 445 897	532 995 675	532 345 840

ZAŁĄCZNIK II

LISTA BUDYNKÓW ROZPATRYWANYCH W NINIEJSZYM SPRAWOZDANIU

Komisja w Brukseli

Berlaymont
SPA3
Mondrian

Komisja w Luksemburgu

Euroforum
Hitec

Parlament w Brukseli

D4-D5
Atrium II
Remard
Wiertz 50
Montoyer 63

Parlament w Luksemburgu

Wieże A i B
Goldbell
KAD

Parlament w Strasburgu

IPE1, 2 i 3

Komitety w Brukseli

Belliard 99–101
Trèves 74
Belliard 93
Belliard 68

Rada w Brukseli

Lex
Woluwe-Heights
Rolin

Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu

Rozbudowa budynku Palais
Geos
Tbis
Allegro

ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

11. Ramka 1. Kwota zapłacona przez Parlament Europejski za zakup budynków IPE 0, 1, 2 i 3 była wynikiem skomplikowanych negocjacji z udziałem kilku stron, na czele z władzami miasta Strasburga oraz władzami Francji jako państwa, na terenie którego znajduje się siedziba instytucji. Przy ustalaniu ceny wzięto pod uwagę wszystkie elementy sprawy: zobowiązania prawne wynikające ze sposobu finansowania budowy nieruchomości, cenę gruntów, udział w negocjacjach inwestorów prywatnych będących właścicielami budynków, ustalenia co do wartości budynków, ograniczenia budżetowe miasta Strasburga oraz udział władz państwowych Francji. Mimo że umowy podpisane w 1979 r. nie przewidywały klauzuli uwzględniającej czynsz opłacany przez instytucję w przypadku ewentualnego zakupu budynków (w tamtym okresie nie przewidywano takiego zakupu), zapłacony czynsz stanowił jeden z elementów negocjacji mających na celu ustalenie ostatecznej ceny zakupu budynków.

17. W 2001 r. przeprowadzono ocenę nowych potrzeb lokalowych, którą po analizie dostępnych danych włączono do planowania długoterminowego. W latach 2001–2005 ocena i plany były stale aktualizowane celem uwzględnienia zmian w rozpoznanym zapotrzebowaniu na powierzchnię biurową, podyktowaną wieloma przyczynami:

- a) podejmowaniem decyzji w sprawie tworzenia stanowisk w skali roku, a nie w skali wieloletniej;
- b) szczególnymi potrzebami związanymi ze zwiększeniem liczby języków urzędowych, państw członkowskich i personelu (dane określono bardziej szczegółowo po przeprowadzeniu wnikliwej oceny);
- c) zwiększeniem kompetencji Parlamentu po przyjęciu traktatu z Nicei. Celem zapewnienia lepszego wsparcia dla posłów w Sekretariacie Generalnym przeprowadzono znaczącą reorganizację (strategia „podnoszenia poprzeczki”). Mimo zwiększonej wydajności wzrosła całkowita liczba pracowników oraz zmieniono podział personelu między Luksemburgiem a Brukselą.

Ponadto scenariusz z 2001 r. przewidywał oddanie do użytkowania budynków D4/D5 na przełomie 2004/2005 r. Scenariusz ten został następnie zmieniony ze względu na: konieczność zapewnienia pełnej zgodności z prawodawstwem w dziedzinie

zamówień publicznych; problemy nieodłącznie związane z negocjowaniem tak złożonej umowy; czas niezbędny, aby zapewnić, że tak ogromny kompleks będzie odpowiednio zintegrowany z sąsiednimi terenami, w sposób uwzględniający problemy otoczenia.

43. Brak ekspertyzy mającej na celu poprawę charakterystyki energetycznej budynków wynika z projektów poddanych analizie przez Trybunał (załącznik II do uwag): dotyczą one budynków wynajmowanych przez Parlament (Remard, Wiertz 50, Montoyer 63, wieża A i B, Goldbell), czy też budynków początkowo wynajmowanych przez Parlament, a dopiero potem zakupionych (KAD, IPE 0, 1, 2 i 3), lub wreszcie budynków nabytych w drodze przetargów stanowiących przedmiot umowy zakupu lub nabycia prawa do użytkowania wieczystego (D4-D5 i Atrium). Parlament nie uczestniczył we wstępnych ustaleniach dotyczących budynku Atrium, ale uzyskał wprowadzenie systemu wykorzystania energii słonecznej i odzyskiwania energii w budynkach D4-D5.

Inne projekty poddano również szczegółowej analizie środowiskowej. Najnowsze przedsięwzięcie to rozbudowa budynku KAD w Luksemburgu, jednak już w 1992 r. Parlament zwrócił się o zbadanie możliwości wykorzystania w budynku LOW urządzeń klimatyzacyjnych, które byłyby przyjazne dla środowiska.

51 i 58. Trybunał zaleca wzmocnienie współpracy międzyinstytucjonalnej, szczególnie w zakresie długoterminowego planowania zaspokajania potrzeb instytucji, przyjęcia wspólnej polityki w zakresie budynków oraz ogólnej wymiany informacji dotyczących postępowania każdej z instytucji w dziedzinie nieruchomości.

Parlament Europejski podziela te zastrzeżenia. W związku z tym należy przypomnieć, że w swojej rezolucji z dnia 26 września 2006 r. w sprawie absolutorium z wykonania budżetu na rok 2004 Parlament zobowiązał „swoją administrację do sporządzenia, w porozumieniu z pozostałymi instytucjami Unii, sprawozdania badającego, czy byłoby możliwe utworzenie europejskiego urzędu ds. nieruchomości, który byłby odpowiedzialny za budowę i utrzymanie budynków instytucji i organów UE”. Sprawozdanie na ten temat powinno zostać skierowane do Komisji Kontroli Budżetowej PE najpóźniej do dnia 1 października 2007 r.

58. Patrz wyżej, odpowiedź do punktu 51.

ODPOWIEDZI RADY

Przypis 25. Stopy procentowe odnoszące się do wyposażenia budynków Rolin i Woluwe Heights należy przyrównać do finansowania krótkoterminowego z możliwością wcześniejszej spłaty. W obu przypadkach Rada skorzystała z tej możliwości i całkowite koszty wyposażenia wymienionych budynków zostały zwrócone w roku odbioru robót lub w roku następnym. W świetle tych faktów nie należy uznać tych stóp procentowych za wysokie.

43. Sekretariat Generalny Rady proponuje, by Trybunał Obrachunkowy, przedstawiając oceny oddziaływania budynków na środowisko, uwzględnił działania podjęte w tym obszarze przez SGR. Działania te obejmowały w szczególności, co następuje:

- a) budynek Justus Lipsius był przedmiotem gruntownej kontroli zużycia energii przeprowadzonej w 2006 r. pod nadzorem Institut Bruxellois de la Gestion de l'Environnement. Przykładowo należy odnotować, że budynek ten posiada obecnie największą instalację fotowoltaiczną w regionie Brukseli;
- b) budynek Lex był przedmiotem wnikliwego badania mającego na celu poprawę jego wydajności z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju. Niektóre rozwiązania przyniosły bardzo znaczne ograniczenie emisji CO₂ przez budynek (kogeneracja, pompy ciepła, automatyczne wyłączanie światła itd.).

ODPOWIEDZI KOMISJI

STRESZCZENIE

I–III. Komisja jest w trakcie przystosowywania swojej polityki dotyczącej budynków w Brukseli i Luksemburgu, a nowy komunikat na ten temat zostanie przyjęty przed przerwą letnią w 2007 r.

Komisja uważa, iż w przyszłości konieczne będą pewne zmiany strukturalne mające na celu trwałą poprawę skuteczności i efektywności jej polityki w zakresie budynków oraz jakości życia jej pracowników i okolicznych mieszkańców. Przy ocenie swojej polityki dotyczącej budynków, obejmującej strategię rozlokowania pracowników w mniejszej liczbie większych budynków, Komisja uwzględni różnorodne aspekty: opłacalność, zmiany średniej ceny rynkowej za metr kwadratowy budynków biurowych, współczynniki pustostanów dla budynków biurowych, zmiany w zakresie zajmowanej powierzchni, lokalizacje i sposoby oraz przyszłe potrzeby.

Komisja przeanalizuje wyniki intensyfikacji swojej polityki w zakresie zakupu nieruchomości oraz wnioski, jakie powinna z niej wyciągnąć: obecnie Komisja musi opracować politykę konserwacji i remontu budynków w celu zachowania odpowiedniego poziomu swojego majątku; a w przypadku gdy cykl życia danej nieruchomości dobiega końca, strategię obejmującą rozbiórkę i odbudowę budynków.

Ponadto w ciągu ostatnich lat wzrasta nacisk na bezpieczeństwo, co pośrednio wpływa na dążenie Komisji do zróżnicowanego wykorzystania swoich budynków.

Na koniec Komisja oceni swoją współpracę z władzami lokalnymi.

IV. Komisja sformułowała takie długoterminowe ramy dla polityki dotyczącej budynków, zwane „wieloletnimi ramami polityki”, które są aktualizowanym na bieżąco planem omawianym co roku z perspektywą na 5–10 lat.

Komisja jest gotowa przeanalizować, w jakim stopniu powyższe ramy mogą stanowić podstawę do ram międzyinstytucjonalnych, oprócz jej udziału w dwóch międzyinstytucjonalnych grupach roboczych w Brukseli i Luksemburgu ⁽¹⁾.

V. Komisja przyznaje najwyższy priorytet zakupom lub długoterminowym najmom, a umowy krótkoterminowe zawiera jedynie w wyjątkowych przypadkach. Polityka zawierania długoterminowych umów z opcją zakupu musi być wbudowana w jasną politykę dotyczącą biegunów miejskich, pomiędzy którymi zlokalizowane będą budynki Komisji.

⁽¹⁾ Bruksela: ILISWG (Międzyinstytucjonalna Grupa Robocza ds. Infrastruktury, Logistyki i Usług Wewnętrznych); Luksemburg: GIITL (Techniczna Grupa Międzyinstytucjonalna — Luksemburg).

W Brukseli umowy długoterminowe podpisuje się w przypadku, gdy ich celem jest nabycie budynku w ramach programu odroczonej płatności. Umowy o krótszym okresie — około 15 lat — są podpisywane w celu objęcia budynków w użytkowanie; taka formuła jest uzasadniona ekonomicznie. W Luksemburgu umowy krótkoterminowe są obecnie podpisywane wyłącznie w związku z oczekiwaniem na budowę JMO2. W pozostałych przypadkach podpisuje się umowy długoterminowe z opcją zakupu.

VI. Komisja popiera dalsze stosowanie i rozwój swojej polityki dywersyfikacji, którą należy postrzegać w ramach strategii bardzo długoterminowej, biorąc pod uwagę takie czynniki, jak przyszłe potrzeby, mobilność oraz wkład państwa gospodarza.

VII. Służby Komisji opracowują obecnie komunikat w sprawie polityki dotyczącej budynków, który zawierał będzie nową procedurę wyszukiwania odpowiednich budynków w celu ich wynajmu lub zakupu, obejmującą także pełne badanie rynku. Niemniej jednak Komisja jest w stanie przeprowadzić negocjacje i uzyskać warunki na poziomie lub nawet poniżej średnich cen rynkowych i osiąga w tym zakresie dobre wyniki, także w porównaniu z innymi prywatnymi i instytucjonalnymi graczami obecnymi w tych samych lokalizacjach.

VIII. Poza stabilnością uzyskaną dzięki stosowaniu swojej polityki dotyczącej zakupów Komisja wdrożyła także nowy sposób finansowania zakupów. Zakupy z odroczonym terminem płatności są łatwiejsze w realizacji zarówno pod względem prawnym, jak i finansowym niż poprzednio zawierane umowy dzierżawy (dzierżawa wieczysta).

IX. Komisja jest w pełni zaangażowana we współpracę międzyinstytucjonalną we wszystkich obszarach (m.in. w zakresie ochrony środowiska i energetyki, planowania, metodologii ocen potrzeb, najlepszych praktyk).

X. Jak stwierdzono w pkt 50–58, Komisja zamierza wdrożyć zalecenia Trybunału w nowej polityce dotyczącej budynków, która zostanie przyjęta przez Kolegium w tym roku.

UWAGI

6. Komisja wydała dwa komunikaty ⁽²⁾ dotyczące potrzeb pracowników wynikających z rozszerzeń UE-10 i UE-2. Komunikaty te posłużyły za podstawę dla wniosków rocznych, a w związku z tym dla prognoz dotyczących powierzchni biurowej.

8. Tiret pierwsze — patrz: odpowiedź na ust. 6.

8. Tiret drugie — DG ADMIN, w ścisłej współpracy z biurami ds. infrastruktury i logistyki, opracowuje obecnie długoterminową strategię zaspokajania swoich potrzeb w zakresie budynków (do roku 2025) zarówno w Brukseli, jak i w Luksemburgu, zawierającą komentarz na temat alternatywnych lokalizacji lub rozwiązań uzupełniających w stosunku do istniejących biegunów dla Komisji w Brukseli.

⁽²⁾ COM(2002) 311 dla 3 900 stanowisk oraz COM(2005) 573.

9. Komisja będzie kontynuować starania, aby instytucje stworzyły i wdrożyły swoją politykę dotyczącą budynków wspólnie lub przynajmniej w zintegrowany sposób. Współpraca ta nie jest jednak zawsze możliwa, gdyż każda instytucja posiada swoje własne specyficzne potrzeby i priorytety, niemniej jednak poczyniono pewne postępy.

W Brukseli wszystkie instytucje tworzą grupę roboczą (ILISWG — Grupa Robocza ds. Logistyki i Usług Wewnętrznych), której jednym z zadań jest także wymiana informacji na temat ewolucji rynku nieruchomości oraz potrzeb instytucji.

W Luksemburgu wszystkie instytucje współpracują poprzez komitet kierowników ds. administracji oraz międzyinstytucjonalny zespół roboczy ds. budynków.

10. Polityka nabywania, a nie wynajmowania budynków jest stosunkowo nowa, dlatego około 38 % powierzchni jest nadal wynajmowane w wyniku przyjęcia długoterminowych zobowiązań w przeszłości.

Jednocześnie zakup budynków nie zawsze jest najlepszym rozwiązaniem (np. w przypadku budynku mieszczącego infrastrukturę technologii informacyjnych i komunikacyjnych, gdyż tego rodzaju budynek staje się bardzo szybko przestarzały) i w takim wypadku najem może okazać się lepszym rozwiązaniem. W wyjątkowych przypadkach zakup budynku może być wręcz niemożliwy (patrz: odpowiedź na ust. 27, ramka 3).

Wreszcie, PPI dopuszcza zwolnienia podatkowe także w innych przypadkach niż pełna własność, to znaczy gdy budynek jest użytkowany.

11. Komisja nabyła jeden budynek (swoje centrum konferencyjne w CCAB), który był wcześniej najmowany.

W przypadku najmu, nawet jeśli budynek zamortyzował się (finansowo), to właściciel ma obowiązek prawny utrzymywać go w dobrym stanie, na własny koszt i w czasie okresu najmu. W związku z tym margines na wynegocjowanie obniżki czynszu najmu w czasie obowiązywania umowy jest bardzo ograniczony. Ponadto przy zawieraniu umów długoterminowych czynsz najmu już zawiera obniżkę w stosunku do stawki za najem krótkoterminowy. Wreszcie, stawki czynszu najmu są uzależnione od warunków rynkowych i w związku z tym, nawet jeśli umowa zawiera postanowienia dotyczące zmiany wysokości czynszu, płacony czynsz najmu powinien być oceniany w porównaniu z aktualnymi stawkami czynszu, a nie jedynie w odniesieniu do amortyzacji.

Komisja jednak ponownie negocjuje czynsze najmu wszędzie, gdzie to możliwe. Przykładowo w 2005 r. renegotjowano i przedłużono umowę na SC15 przed jej wygaśnięciem. Dzięki temu czynsz najmu został obniżony o około 40 %.

12. Ramka 2 — Właścicielem budynku Mondrian jest niemiecki fundusz, którego głównym celem jest generowanie stałych i długoterminowych przepływów pieniężnych. W związku z tym, pomimo usiłowań Komisji, nie był on zainteresowany sprzedażą budynku.

Niemniej jednak Komisja przyjęła budynek w użytkowanie, ponieważ w owym czasie był to jedyny budynek w okolicy odpowiadający potrzebom Komisji pod względem wielkości, jakości i lokalizacji, gdyż znajduje się on bardzo blisko SDME, gdzie mieszczą się inne części tej samej dyrekcji generalnej.

Dokładne porównanie warunków użytkowania z warunkami dzierżawy długoterminowej jest jednak trudne.

13–14. Komisja wielokrotnie i oficjalnie stwierdzała, że preferuje połączenie lokalizacji centralnej i peryferyjnej dla swoich służb. Celem tej polityki jest obniżenie presji lokowania biur w dzielnicy europejskiej.

W ramach obecnej polityki Komisja zróżnicowała swoje budynki. W Brukseli, gdzie mieści się 82,5 % jej powierzchni biurowej, 82 % tej powierzchni znajduje się w dzielnicy europejskiej, a 18 % w innych lokalizacjach, w tym w budynku Madou mieszczącym się poza dzielnicą europejską, na zewnętrznych peryferiach dzielnicy. W Luksemburgu, gdzie mieści się 17,5 % powierzchni biurowej Komisji, 72 % tej powierzchni znajduje się w dzielnicy Kirchberg, a 28 % w innych lokalizacjach.

Pomimo że strategia Komisji dotycząca budynków w dzielnicy europejskiej jest raczej przewidywalna, Komisja ma zawsze uprzywilejowaną pozycję negocjacyjną w przypadku powierzchni, na które jest niewielu kandydatów.

Komisja nie tylko rozbudowuje obszary Beaulieu i Genève w Brukseli, ale rozważa także inne opcje w świetle definicji nowej polityki.

Po sformułowaniu polityki dotyczącej lokalizacji agencji Komisja wynajęła budynek dla agencji wykonawczej DG EAC. Budynek ten mieści się w Evere, z dala od dzielnicy europejskiej. Ponadto Komisja wynajęła w ostatnim czasie budynek zlokalizowany niedaleko Północnej Stacji Kolejowej (Covent Garden o powierzchni 14 000 m²) do prowadzenia działalności oceniającej Siódmy program ramowy badań.

15. Komisji zależy na pogłębianiu współpracy z państwem gospodarzem.

W Belgii w 2003 r. Dyrektor OIB został wyznaczony na reprezentanta Komisji do rozmów na temat rozwoju dzielnicy europejskiej z odpowiednimi władzami. Uczestniczy on także w spotkaniach „Fonds Quartier européen”. Od 2005 r. międzyinstytucjonalna doraźna grupa robocza UE-Belgia spotyka się co dwa miesiące z przedstawicielami szczebla federalnego, regionalnego i lokalnego w celu omówienia kwestii związanych z polityką dotyczącą budynków.

W Luksemburgu Komisja negocjuje obecnie (luty 2007 r.) umowę z Państwem Luksemburg w sprawie swojego budynku głównego. Umowa ta zapewni bezpłatne udostępnienie gruntu na budowę JMO2. Z chwilą podpisania tej umowy Komisja sformułuje swoją politykę w zakresie budynków dla Luksemburga.

17. Jedną z zasad nowej polityki w zakresie budynków jest umieszczenie służb Komisji w mniejszej liczbie większych budynków, co złagodziłoby skutki corocznych nieregularnych wzrostów liczby pracowników dyrekcji generalnych oraz wewnętrznych reorganizacji.

Służby Komisji zaangażowane w te prace (DG ADMIN, OIB i OIL) są w trakcie opracowywania procedury opartej na COMREF (bazie danych dotyczącej pracowników) w celu ustalenia liczby osób, które będą pracować w jej budynku.

Fakt, że budynek HITEC (5 000 m²) stał pusty przez prawie rok, był spowodowany opóźnieniem procesu wyboru tłumaczy w związku z rozszerzeniem, a nie przeszacowania przez Komisję jej potrzeb.

18. Kompetencje międzyinstytucjonalnych grup roboczych, zarówno w Brukseli, jak i w Luksemburgu, obejmują kwestię zdefiniowania wspólnych wskaźników i kryteriów, a przedstawiciele Komisji aktywnie uczestniczą w tych wysiłkach.

19. Dla celów globalnego planowania w zakresie budynków stosuje się standard 35 m² na osobę.

Tiret pierwsze — Rozdział „Wytycznych w zakresie warunków lokalowych” dotyczący kryteriów przydziału powierzchni dla dyrekcji generalnych został zatwierdzony przez zarząd OIB dnia 16 stycznia 2007 r.

Zarząd OIL także zatwierdzi powyższy dokument po uzyskaniu opinii Komitetu ds. BHP w Luksemburgu (przewidywana wiosną 2007 r.).

Będzie on wówczas mieć zastosowanie zarówno do OIB, jak i OIL.

Tiret drugie — Podobne podejście zostanie zastosowane w Luksemburgu.

21–23. Komisja uważa, że roboty adaptacyjne stanowią część procedury negocjacyjnej stosowanej przy wyszukiwaniu budynku, w pełni zgodnej z „Manuel des normes applicables à l'immeuble type” (MIT).

Jeżeli roboty te miałyby być wykonywane przez innego wykonawcę na odpowiedzialność Komisji, mogłoby to doprowadzić do płacenia przez Komisję czynszu za budynek niespełniający wymogów w czasie całego okresu remontu. Ponadto jeżeli wykonawca nie wykonałby tych prac we właściwy sposób i w wyznaczonym terminie, mogłoby to spowodować większe szkody dla interesów finansowych UE.

W przypadku pełnej budowy budynku, jeżeli Komisja jest właścicielem gruntu lub gdy remontuje własny budynek, co może mieć miejsce w stosunkowo niedługim czasie, w Luksemburgu w przypadku JMO2 i w Brukseli w przypadku Cornet-Leman, Komisja ogłosi przetarg na roboty.

Dla projektów budynków o czysto technicznym przeznaczeniu (kuchnie centralne, powierzchnie archiwalne, Centrum Danych, budynek konferencyjny, budynek logistyczny) przeprowadzono szerokie badania rynku.

Nowa polityka w zakresie budynków będzie przewidywać szeroko zakrojone badania rynku nieruchomości, przyczyniając się do stworzenia warunków konkurencji i przestrzegania przejrzystości.

24. O cenach najmu budynków decydują warunki rynkowe dotyczące podaży i popytu, związane zwłaszcza z jego lokalizacją i odpowiadającą jej wartością, o czym świadczy cena gruntu. Jak słusznie stwierdza Trybunał, definicja „odpowiedniego zysku dla deweloperów” ma zastosowanie jedynie w przypadku budynku zbudowanego na szczególne potrzeby.

W przypadku budynku zbudowanego na gruncie należącym do jednej z instytucji zapłacona cena powinna w rzeczywistości odpowiadać kosztom (włączając rozsądny zysk) poniesionym przez budującego. Cena powinna być ustalona w wyniku różnorodnych zaproszeń do składania ofert na wykonanie robót, dostawy i świadczenie usług niezbędnych do wybudowania budynku.

27. W 2003 r. Komisja wybrała podejście polegające na kupowaniu lub wynajmowaniu, a nie budowaniu na określony cel: w konsekwencji Komisja zdecydowała się płacić na warunkach rynkowych, a nie pokrywać koszty budowy. Rzeczywista cena zależy ostatecznie od czynników obiektywnych (lokalizacji, wielkości, jakości, warunków rynkowych) oraz od czynników subiektywnych, takich jak priorytety sprzedającego i nabywcy oraz ograniczenia finansowe, jakim podlegają obie strony. Czasami Komisja może wykorzystać swoją pozycję negocjacyjną, np. w przypadku dużych budynków, takich jak Madou, w takim znaczeniu, że Komisja jest wówczas jednym z nielicznych graczy zdolnych wynajmując lub kupując cały budynek.

Ramka 3 — W przypadku budynku SPA3 wycena dokonana przez konsultanta jest tylko jednym, wstępnym elementem procesu negocjacji. Cena ostateczna jest tym, czym jest: wynikiem negocjacji. I nawet jeśli w wycenie eksperta znalazły się błędy, miały one wpływ na wycenę w obie strony, a różnica w zapłaconej cenie wyniosła 4 %, co uznaje się za wartość mieszczącą się w akceptowalnym przedziale.

Jak wspomniano w odpowiedzi na ust. 12, ramka 2, pozycja negocjacyjna Komisji była ograniczona, ponieważ budynek Mondrian był jedynym akceptowalnym budynkiem, który mógł zaspokoić potrzeby DG RTD, czyli zgrupowania dyrekcji w dwóch dużych budynkach, gdyż poprzednio była ona rozlokowana w 5 budynkach. Ponadto wielkość tego budynku (około 20 000 m²) niosła za sobą oszczędności w zakresie eksploatacji (konserwacji, ochrony), a biorąc pod uwagę jego jakość, Komisja oceniła, że uzyskała dobre warunki. Budynek ten pozwolił Komisji osiągnąć jej cele ustanowione w komunikacie w sprawie polityki dotyczącej budynków z 2003 r. (COM(2003) 755): zgrupowania służb w mniejszej liczbie większych budynków i zapewnienia pracownikom środowiska pracy o wysokiej jakości.

29. W protokole ustaleń podpisanym pomiędzy Belgią a Komisją ustanowiono ogólne zasady renowacji budynku Berlaymont. Drugi, bardziej szczegółowy dokument został podpisany przez Komisję, Belgię i SA Berlaymont 2000 dnia 17 lipca 2001 r., w którym szczegółowo określono cenę, terminy i standardy jakości.

Gdyby wynegocjowano wówczas cenę na podstawie kosztów budowy i renowacji, byłaby ona znacznie wyższa. Według SA Berlaymont 2000, łączne koszty budynku wynoszą około 670 mln EUR, wyłączając 125 mln EUR na usunięcie azbestu. Raty za użytkowanie wieczyste zostały z kolei ustalone na podstawie wartości wynoszącej 553 mln EUR.

30. W przypadku gdy Komisja rozpoczyna sprawdzanie budynku, domaga się ona obowiązkowych zaświadczeń i polis ubezpieczeniowych. Począwszy od 2004 r., dla budynków nabywanych przez Komisję (Berlaymont, Madou i Beaulieu 25) stosuje się standardowo 10-letnią gwarancyjną polisę ubezpieczeniową.

Poważne wady uniemożliwiają wstępny odbiór budynku oraz związane z nim płatności. Drobniejsze wady, które zostaną naprawione pomiędzy wstępnym a ostatecznym odbiorem, są pokrywane przez określony procent gwarancji finansowej dostarczonej przez wykonawcę (zwykle około 5 % gwarancji dobrego wykonania).

Jeżeli po ostatecznym odbiorze pojawią się poważne wady, uruchamia się ustawową gwarancję 10-letnią lub stosowną gwarancję na sprzęt.

Ramka 5 — Jeżeli chodzi o Euroforum, przy odbiorze prac oraz zwolnieniu gwarancji zastosowano procedury właściwe dla siedziby w Luksemburgu.

Pierwsza gwarancja, dotycząca terminowego wykonania (w tym przypadku 500 000 EUR), została zwolniona 3 miesiące po zajęciu budynku i dopiero wtedy, gdy Euroforum SA zapłacił karę w wysokości 93 000 EUR za opóźnienie w oddaniu budynku.

95 % drugiej gwarancji — gwarancji dobrego wykonania robót i instalacji (w tym przypadku 2 500 000 EUR) zostało zwolnione 17 miesięcy po odbiorze ⁽¹⁾ i zajęciu budynku, po naprawieniu przez Euroforum SA wszystkich poważnych wad.

Wreszcie, gwarancja na pozostałe 5 % (125 000 EUR) została zatrzymana na naprawy drobniejszych wad. Pomimo że kwota ta została uznana za wystarczającą, a takie podejście w związku z tym za akceptowalne, Komisja jest skłonna przyjąć dobrą praktykę zastosowaną przez Parlament.

Oprócz powyższych gwarancji obowiązkowa polisa ubezpieczeniowa narzucona przez kontrakt dla budynku Euroforum pokrywa odpowiedzialność budowniczego na okres dwóch i dziesięciu lat od dostawy.

31. Długość tego okresu to kompromis pomiędzy przeprowadzeniem kompletnych kontroli a pragnieniem instytucji do wprowadzenia się do budynku i zależy od stopnia złożoności projektów oraz dostępnych zasobów.

Komisja uważa okres kilku tygodni za wystarczający do wykrycia poważnych wad, natomiast pozostałe drobniejsze wady mają pokrycie w gwarancji finansowej, a poważne, lecz ukryte wady mają pokrycie w gwarancji 10-letniej.

We wszystkich przypadkach wszystkie podstawowe kontrole dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy są przeprowadzane i weryfikowane przez uprawnione podmioty przed wprowadzeniem się instytucji do budynku.

(1) Ustawodawstwo luksemburskie przewiduje tylko jeden odbiór, który ma miejsce wtedy, gdy najemca uważa, iż nie pozostawiono żadnych poważnych wad, w związku z czym możliwe jest „normalne użytkowanie” budynku.

33. Do chwili obecnej Komisja nigdy nie zrealizowała dla siebie budowy właśnie z powodów wymienionych przez Trybunał oraz oczywiście dlatego, że nie udostępniono jej żadnych gruntów.

W przypadku dwóch zbliżających się projektów (JMO2 w Luksemburgu i żłobka Cornet-Leman w Brukseli) Komisja, świadoma zalet finansowych, będzie współpracować z władzami krajowymi przy ich budowie lub remoncie.

34. Komisja uważa, iż nawet jeżeli nowa konstrukcja finansowa wiąże się z wyższymi stopami procentowymi, to uzyskane marże są mimo wszystko bardzo konkurencyjne w porównaniu z innymi budowlami.

36. Z uwagi na zmienioną praktykę (program odroczonej terminowości płatności) w 2006 r. stopa finansowania budynku Madou została ustalona z ujemną marżą w wysokości – 0,01 %. Marża ta jest ustalona w odniesieniu do krzywej stałej stopy swapowej.

W przypadku nabycia budynku Beaulieu 25 marża ustalona w odniesieniu do krzywej stałej stopy swapowej wyniosła w 2006 r. + 0,008 %.

Ramka 6 — Analizę tego przypadku należy przeprowadzić w jego kontekście historycznym.

Po przeciągających się negocjacjach prowadzonych w latach 2001–2002 ustalono warunki globalnego porozumienia, które przedłożono ACPC ⁽²⁾ dnia 28 sierpnia 2002 r. ACPC wydała pozytywną opinię dnia 4 grudnia 2002 r.

Warunki te były rzeczywiście korzystne dla Komisji, zarówno pod względem ekonomicznym, jak i funkcjonalnym (znaczące przegrupowanie służb). Ponowne rozpoczęcie negocjacji po 6 miesiącach byłoby dla Komisji trudne, ponieważ musiałaby ona pilnie opuścić budynek CUBE (patrz: odpowiedź na ust. 41, ramka 7), gdyż według szacunków roboty adaptacyjne miały potrwać znacznie ponad rok.

W rzeczywistości od tamtego czasu i za każdym razem, gdy projekt budynku nadaje się do celów Komisji, Komisja negocjuje techniczne i funkcjonalne aspekty oddzielnie od finansowania projektu. Jeżeli chodzi o finansowanie, Komisja konsultuje się z rynkami finansowymi w celu uzyskania możliwie najlepszych warunków.

37. Komisja rzeczywiście wykorzystała dostępne fundusze na dokonanie wpłat zgodnie z harmonogramem i poza harmonogramem.

Wpłaty poza harmonogramem pozwoliły Komisji albo ponownie negocjować umowy o dzierżawę wieczystą, albo przyspieszyć spłatę kontraktów na roboty, zawsze po wnikliwej analizie salda oszczędności i kar; albo nabyć budynek, zapewniając przyszłe oszczędności dla budżetu UE.

38. Komisja stosuje postanowienia rozporządzenia finansowego.

41. Osiągnięto już pewien stopień koordynacji, w szczególności w celu sprostania potrzebom krótkoterminowym. W Brukseli Komisja poczyniła specjalne ustalenia z Komitetem Regionów (VM-2), Parlamentem Europejskim (MO75) oraz Radą (Infopoint i żłobek Dailly). W Luksemburgu poczyniono podobne ustalenia pomiędzy Komisją a innymi instytucjami.

(2) Komitet Doradczy ds. Zamówień i Umów (bardziej znany jako CCAM).

Nowa polityka dotycząca budynków będzie wynikiem starannej refleksji i uwzględniać będzie, tam gdzie to stosowne, ustalenia Trybunału z kontroli, bieżące kontrole IAS oraz sondaże przeprowadzone wśród pracowników.

Ramka 7 — Komisja uważa, że budynek CUBE stanowi przykład, w którym interesy dwóch zainteresowanych instytucji rozbiegły się. Jednak pozytywny wydzźwięk ma fakt, iż po tym przypadku instytucje UE w Luksemburgu wzmocniły swoją współpracę w celu udoskonalenia harmonizacji swojej polityki dotyczącej budynków.

42. Kwestia ogólnej umowy w sprawie siedziby jest złożona i delikatna, ponieważ jej przedmiot jest bardzo szeroki i Komisja przyznaje, że takich umów nie podpisano ani z władzami belgijskimi, ani z władzami luksemburskimi. Ze względu na brak takich umów PPI wypełnił luki w większości obszarów, a w odniesieniu do określonych dziedzin, np. ochrony, wyraźnie związanych z budynkami, poczyniono ustalenia w zakresie współpracy.

43. OIB rozpoczęło wdrażanie metodologii „kosztu cyklu życia” w celu dokonania oceny całkowitych kosztów poniesionych w pełnym okresie życia budynku, w tym aspektów dotyczących zużycia energii i oddziaływania na środowisko. Głównym celem tego podejścia jest ocena wszystkich kosztów związanych z zajmowaniem budynku oraz ich kontrola i zarządzanie tymi kosztami. Planuje się, iż powyższa metodologia zostanie sformułowana w 2007 r. Jej projekt został przedstawiony innym instytucjom (Parlamentowi Europejskiemu, Radzie oraz komitetom) we wrześniu 2006 r.

Od 2006 roku Komisja prosi właścicieli o przedstawienie raportu na temat charakterystyki energetycznej budynku (raport ten dostarczono dla budynku Beaulieu 25 oraz SPA2).

44. W przypadku gdy Komisja zamierza ogłosić przetarg na usługi związane z budynkiem (np. ubezpieczenia, konserwację, kursy szkoleniowe w zakresie technik budowlanych, sprzętanie), Komisja konsultuje się z innymi instytucjami, aby umożliwić im przyłączenie się do przetargu.

W Luksemburgu Komisja, Centrum Tłumaczeń oraz Trybunał Obrachunkowy nawiązały bardzo ścisłą współpracę.

Niemniej jednak Komisja zgadza się z tym, że konieczne jest zacieśnienie współpracy.

45. Od drugiej połowy 2006 r. Komisja zawsze przeprowadza kompleksowe badanie *due diligence* z zewnętrzną firmą prawną dla budynków, których dotyczą jej negocjacje. Badanie to obejmuje wszystkie aspekty prawne, umowy z architektami i firmami ubezpieczeniowymi, oficjalne pomiary budynku, pozwolenia środowiskowe i decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego oraz kwestie podatkowe.

Jeżeli chodzi o wycenę budynków, Komisja posiada umowę ze specjalistą w tej dziedzinie, natomiast w kwestiach technicznych ma podpisaną umowę z firmą inżynierską.

Na tej podstawie Komisja uważa, iż jej własny wykwalifikowany personel wewnętrzny, wraz z zewnętrznymi umowami wymienionymi powyżej, obejmuje wszystkie obszary (prawne, finansowe i techniczne) niezbędne do uzyskania właściwej oceny jej projektów dotyczących budynków.

46. W październiku 2006 r. Komisja przedstawiła innym instytucjom (Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, dwóm komitetom) prezentację na temat aspektów prawnych swoich umów dotyczących budynków, a w szczególności pomysłu opracowania podręcznika adresowanego do osób zaangażowanych w działania na rynku nieruchomości. Podręcznik ten opisywać będzie główne warunki zawierania umów z Komisją.

Jeżeli Komisja będzie planować realizację projektów budowlanych o podobnym charakterze do projektów realizowanych przez Radę, Trybunał Sprawiedliwości lub Trybunał Obrachunkowy, Komisja z pewnością wykorzysta ich doświadczenie.

47. Wbudowanie współpracy międzyinstytucjonalnej w odpowiedniej strukturze jest możliwe jedynie wtedy, gdy wszystkie instytucje mocno zaangażują się w tę współpracę.

Oprócz elementów przedstawionych w odpowiedziach na ust. 41–46, Komisja dokonała specjalnych ustaleń z Komitetem Regionów (VM-2), Parlamentem Europejskim (MO75) oraz Radą (Infopoint i żłobek Dailly) w Brukseli. OIL podjęło znaczące kroki i przeprowadziło prace przygotowawcze mające na celu zwiększenie aktywności i osiągnięcie rezultatów.

48. Oba biura Komisji współpracują ściśle ze sobą i dzielą się swoimi doświadczeniami w zakresie wielu dziedzin: standardów technicznych dla centrów danych, podręcznika na temat warunków lokalowych, procedury budżetowej, podejścia zakładającego „budynek siedzibę” dla technologii komunikacyjnych i informacyjnych, szkoleń, określonych ogłoszeń o przetargach itp.

Jak wcześniej wspomniano, planują one także standaryzację oprogramowania do zarządzania powierzchniami biurowymi.

Dzielenie się wiedzą z innymi instytucjami ma miejsce, jednak kontakty te mają charakter nieformalny i wymagają odpowiedniej organizacji.

WNIOSKI I ZALECENIA

50. Komisja przedstawia swoje uwagi i zobowiązania odpowiadające każdemu z poszczególnych zaleceń, jednak ogólna wstępna uwaga do odpowiedzi Komisji (patrz: ust. od I do X) określiła podstawowe ograniczenia, jakim podlega Komisja w czterech obszarach wymienionych przez Trybunał.

51. Komisja zgadza się z zaleceniem.

Definicja skoordynowanej wieloletniej polityki ramowej wiąże się z definicją takiej polityki ramowej w każdej instytucji.

Komisja sformułowała taką politykę, MAPF (wieloletnią politykę ramową), która jest aktualizowanym na bieżąco planem omawianym co roku przez zarządy OIB i OIL.

Komisja jest gotowa przeanalizować, w jakim stopniu polityka ta może stanowić podstawy dla międzyinstytucjonalnej polityki ramowej.

Wstępny projekt budżetu podaje informacje (dotyczące powierzchni) o nowych budynkach planowanych w następnym roku, natomiast roczny raport w tytule V przedstawia szacunkowy globalny wpływ polityki w zakresie budynków na budżet.

Ponadto taka wieloletnia polityka ramowa musi być spójna z podstawową polityką w zakresie budynków, która jest w trakcie przeglądu.

52–53. Komisja zgadza się z obiema częściami zalecenia.

Jeżeli chodzi o współpracę międzyinstytucjonalną, ma ona już miejsce, zarówno w Brukseli, jak i w Luksemburgu ⁽¹⁾.

Komisja przyznaje najwyższy priorytet długoterminowym najmom lub zakupom i podpisała krótkoterminowe umowy jedynie w wyjątkowych przypadkach ⁽²⁾. Oczywiście jednak jest, że polityka zawierania umów najmu długoterminowego z opcją zakupu jest najbardziej efektywna, gdy stanowi część polityki opartej na szeregu elementów, w tym na długoterminowym planowaniu, analizie potrzeb oraz wskazówkach co do rzeczywistej lokalizacji niewielu dużych budynków będących przedmiotem tych umów, czyli co do bieżących miejskich, pomiędzy którymi zlokalizowane będą budynki Komisji.

54. Zgodnie z odpowiedzią na zalecenie w pkt 53, Komisja pragnie poczynić następujące uwagi:

- dywersyfikacja musi być postrzegana w ramach nowej, bardzo długoterminowej strategii, biorącej pod uwagę takie czynniki, jak przyszłe potrzeby, mobilność oraz wkład państwa gospodarza,

⁽¹⁾ W Brukseli, ILISWG (Międzyinstytucjonalna Grupa Robocza ds. Infrastruktury, Logistyki i Usług Wewnętrznych), a w Luksemburgu „Międzyinstytucjonalna Grupa Techniczna — Luksemburg”, (GIITL), grupa robocza utworzona przez kierowników ds. administracji w Luksemburgu stanowiąc forum dla międzyinstytucjonalnej dyskusji na temat budynków i nieruchomości. Spotykają się one regularnie w celu omówienia, a od niedawna bardziej intensywnie, projektów dotyczących budynków, ustaleń umownych i mechanizmów prawnych, jakie należy stosować w określonych sytuacjach, metodologii kosztu cyklu życia (który obejmuje koszt remontu budynków po 15 lub 20 latach), kwestii energetycznych, podejścia do podatków i relacji z państwem gospodarzem.

⁽²⁾ W Brukseli umowy długoterminowe są podpisywane wtedy, gdy celem jest zakup budynku w ramach programu odroczonej terminowości płatności. Umowy krótkoterminowe (choć właściwie wcale nie krótkoterminowe) na okres około 15 lat są podpisywane w celu objęcia budynków w użytkowanie. Formuła ta jest najczęściej stosowana w przypadku nowych budynków, ponieważ łączy ona zwolnienia podatkowe na mocy PPI z minimalnym kosztem dla budżetu, gdyż koszty konserwacji, które powinny być ponoszone przez użytkownika, utrzymują się na niskim poziomie przez pierwszych 15 lat cyklu życia budynku. Wybór pomiędzy obiema formułami jest podyktowany przez ofertę na rynku i potrzeby, np. w przypadku gdy poszukuje się budynków dla agencji wykonawczych, których istnienie nie jest pewne w skali dziesiątek lat.

W Luksemburgu umowy krótkoterminowe są obecnie podpisywane wyłącznie w związku z budową JMO2. W pozostałych przypadkach podpisuje się umowy długoterminowe z opcją zakupu.

- Komisja, korzystając z analizy Trybunału, rozpoczęła poszukiwanie alternatywnych i uzupełniających lokalizacji w Brukseli, uwzględniając definicję dopiero co wspomnianej strategii,

- niemniej jednak Komisja uważa, że owa dywersyfikacja podlega nie tylko względom ekonomicznym, ale jest także ograniczona przez szereg parametrów, z których dwa najważniejsze mają charakter środowiskowy (ruch uliczny w kierunkach dom-biuro i budynek-budynek) oraz operacyjny (czas podróży na spotkania),

- i wreszcie, dzięki zagospodarowaniu budynków Beaulieu i Genève oraz nabytemu ostatnio budynkowi Madou i wynajęciu budynków Covent Garden i Colonel Bourg, Komisja skutecznie kontynuuje dywersyfikację powierzchni biurowej w Brukseli.

55. Komisja w pełni popiera to zalecenie i nadal będzie zgodnie z nim działać w ILISWG w przypadku Brukseli i w GIITL w przypadku Luksemburga, a ocena potrzeb i wskaźniki będą systematycznie pojawiać się w ich programach ich działań.

Mając świadomość wagi wiarygodnych informacji zarządczych, OIB oraz OIL podjęły decyzję o używaniu tego samego oprogramowania do zarządzania budynkami, piętami i powierzchniami, gdy tylko zakończą się prace nad jednolitym „Podręcznikiem lokalowym”, co ma wkrótce nastąpić. Kwestia ta mogłaby być regularnie omawiana przez międzyinstytucjonalne grupy robocze.

Osiągnięto już pewien stopień koordynacji, w szczególności w celu sprostania potrzebom krótkoterminowym, o czym mowa w uwadze 47 i w naszej odpowiedzi na tę uwagę.

56. Jeżeli chodzi o procedury konsultowania się z rynkiem, Komisja pragnie wyraźnie przedstawić swoje podejście.

W przypadku przyszłych budów lub remontów (JMO2 w Luksemburgu i Cornet-Leman w Brukseli) będą stosowane procedury przetargowe zgodnie z dyrektywą.

W przypadku najmu lub zakupu istniejących budynków, co do których zgodnie z jej zapisami dyrektywa nie ma zastosowania, Komisja będzie konsultować się z rynkiem w możliwie najszerszym zakresie na podstawie nowej procedury, opracowanej specjalnie w tym celu. Komisja będzie odstępować od tej zasady jedynie w wyjątkowych sytuacjach.

Sytuacja jest inna w przypadku robót wyposażeniowych w istniejących budynkach, czego dowodzimy w odpowiedzi na uwagę 21. Dzięki wprowadzeniu się do budynku, który jest kompletnie wyposażony zgodnie z naszymi specyfikacjami na odpowiedzialność właściciela (w związku z czym nie podlega procedurom o zamówieniach publicznych), Komisja unika płacenia czynszu w czasie, gdy trwają prace adaptacyjne, a także unika odpowiedzialności za te prace.

Komisja zgadza się z zaleceniem, że ceny mogły opierać się na kosztach budowy, włączając zasadne marże dla podmiotów gospodarczych, ale podkreśla, że cena przypisana ziemi może stanowić czynnik komplikujący sytuację.

Jeżeli chodzi o PPI, Komisja zgadza się z Trybunałem. Komisja wzmoże działania, jakie już podjęła w tym zakresie w kontekście swojej zrewidowanej polityki dotyczącej budynków. [Patrz: odpowiedź na ust. 42]. Jak wspomniano wcześniej, zwolnienia wynikające z PPI były podstawą zawarcia 15-letnich umów o użytkowanie, które Komisja podpisała w przypadku niektórych ze swoich budynków w Brukseli.

57. Komisja stosuje postanowienia rozporządzenia finansowego.

58. Komisja jest w pełni zaangażowana we współpracę międzyinstytucjonalną we wszystkich obszarach i kilkakrotnie tego dowiodła (np. w kwestiach ochrony środowiska i energetycznych, planowania, metodologii oceny potrzeb, najlepszych praktyk).

Zaangażowanie to będzie ponownie potwierdzone w nowej polityce dotyczącej budynków, którą Kolegium ma przyjąć przed przerwą letnią w 2007 r.

Jeżeli chodzi o współpracę z Belgią, Komisja pogłębiła tę współpracę poprzez powołanie grupy roboczej (z podgrupami w razie konieczności), w ramach której biuro wiceprzewodniczącego Kalasa spotyka się kilka razy w roku z przedstawicielami Regionu Brukselskiego.

Jeżeli chodzi o współpracę z Wielkim Księstwem Luksemburga, kierownicy ds. administracji w Luksemburgu także spotykają się regularnie z Prezesem „Fonds Urbain et d'Aménagement du Kirchberg”.

ODPOWIEDZI TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

15, 22 i 45. Trybunał Sprawiedliwości z zadowoleniem odnotowuje pozytywne uwagi Trybunału Obrachunkowego na temat starań w uzyskaniu ze strony władz luksemburskich bezpłatnego udostępnienia terenów pod budowę budynków, otwarcia prac budowlanych na konkurencję, przyjętych kryteriów ekspertyzy w zakresie wykonywania kontroli administracyjnej, finansowej i technicznej nad pracami budowlanymi.

26. Jak wskazał Trybunał Obrachunkowy, umowa ramowa pomiędzy Trybunałem Sprawiedliwości a władzami luksemburskimi przewiduje wyznaczenie niezależnego eksperta odpowiedzialnego za określenie ceny sprzedaży budynków. Państwo luksemburskie rozpięło przetarg celem wyłonienia takiego eksperta. W związku z tym, że nie została złożona żadna oferta, procedura ta została uznana za bezowocną. Rozpoczęto nową procedurę, która ma umożliwić szybkie wyznaczenie tego eksperta. Według ostatnich informacji uzyskanych od władz luksemburskich niezależny ekspert mógłby być wyznaczony w najbliższych dniach. Opóźnienie wyznaczenia nie będzie stanowiło przeszkody przy wykonywaniu zadań eksperta zgodnie z postanowieniami art. 6.2 umowy ramowej oraz przy określeniu ceny sprzedaży budynku zgodnie z art. 6.3 tej umowy. Już teraz wszelkie faktury sporządzone przez przedsiębiorstwa wykonujące prace na placu budowy są opiniowane przez wewnętrznego konsultanta wyłonionego przez Trybunał Sprawiedliwości celem wspierania instytucji przy nadzorze nad pracami i przy kontroli projektu budowy. Od momentu mianowania niezależnego eksperta przekazywane mu będą faktury, aby mógł on określić końcową cenę sprzedaży budynku.

Trybunał Obrachunkowy stoi skądinąd na stanowisku, że umowa ramowa zawiera jedynie zasady ogólne, nie precyzując zasad dotyczących sposobów kontroli, terminów wykonania, kar za opóźnienie czy prognozy budżetowej. Ocena ta wymaga szerszego ustosunkowania się:

- sposoby kontroli są wyjaśnione w art. 4.2, 4.3, 4.4.3 i 4.5.2 umowy ramowej: państwo jest zobowiązane informować Trybunał Sprawiedliwości i uzyskiwać jego zgodę na każdym etapie realizacji projektu budowy, aż do udzielenia zamówienia publicznego. Klauzule te wprowadzają w życie zasadę określoną w uzasadnieniu, do której odnosi się wyraźnie preambuła do umowy ramowej, zgodnie z którą Trybunał Sprawiedliwości powinien móc, z pomocą państwa luksemburskiego, określić mechanizm i warunki finansowania projektu budowy czuwając nad ochroną interesów finansowych Wspólnot,
- w chwili udzielenia zamówienia publicznego, ceny i terminy wykonania są ustalone w umowie z przedsiębiorstwami, którym udzielono zamówienia,

- o ile umowa ramowa nie przewiduje kar za opóźnienie bezpośrednio w stosunku do państwa luksemburskiego, o tyle art. 4.4.1 lit. h), art. 4.6.2 i art. 4.8 stanowią jednak, że umowy z przedsiębiorstwami, którym udzielono zamówienia, powinny być opatrzone klauzulami gwarancji starannego wykonania oraz klauzulami karnymi, w tym odnośnie do kar za opóźnienie. Zobowiązują państwo do ścisłego ich stosowania (art. 4.5.6); odpowiadające im sumy będą potrącone z ceny sprzedaży (art. 4.7),
- Trybunał Sprawiedliwości zachowuje kontrolę nad kopertą finansową; państwo nie tylko jest zobowiązane uzyskiwać zgodę Trybunału Sprawiedliwości na propozycje udzielania zamówień publicznych dotyczących finansowania oraz zamówień przedsiębiorstwa ogólnego obejmujących wiążące zobowiązania (art. 4.3), ale powinno również informować o każdym ewentualnym przekroczeniu ram finansowych i przedkładać propozycje, w jaki sposób przestrzegać tych ram (art. 4.4.4),
- wreszcie, administracja Trybunału Sprawiedliwości oraz luksemburska administracja budynków publicznych uzupełniły te postanowienia umowne wskazówkami praktycznymi celem zapewnienia przestrzegania terminów oraz koperty finansowej. Korzyść z dobrych praktyk jest, w szczególności w dziedzinie budownictwa, z pewnością równie cenna jak ze szczegółowych klauzul umownych, których przymusowe wykonanie w terminie i przy rozsądnych nakładach jest często trudne.

35. Trybunał Sprawiedliwości z zadowoleniem odnotowuje uwagę Trybunału Obrachunkowego, zgodnie z którą przyjęty mechanizm finansowy, z pewnością złożony, jest korzystny dzięki odwołaniu się do Europejskiego Banku Inwestycyjnego. W zakresie finansowania przyszłych prac modernizacyjnych i renowacyjnych, wymienionych w załącznikach A, B i C, Trybunał Sprawiedliwości nie omieszka zwrócić się, celem uwzględnienia uwag Trybunału Obrachunkowego, o włączenie w procedurę rozpisania przetargu na finansowanie tych prac.

Załącznik I Trybunał Sprawiedliwości podnosi, że tablica w załączniku I nie dokonuje rozróżnienia między kredytem przeznaczonym na najem a kredytem przeznaczonym na finansowanie rat leasingowych opłacanych w perspektywie nabycia budynków. Takie rozróżnienie pojawiło się w budżecie Trybunału, który zawiera dwie różne pozycje budżetowe. Odpowiednie alokacje środków w zakresie tych dwóch pozycji obrazują realizowaną przez Trybunał od kilku lat politykę w zakresie nieruchomości, której celem jest nabycie własności nieruchomości zajmowanych w sposób trwały w drodze leasingu.

ODPOWIEDZI EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

Punkt 28, ramka 4.

1. Kiedy Parlament Europejski opuszczał budynek im. Jacques'a Delorsa (Belliard 99–101) w 1998 r., miał wciąż umowę dzierżawy na ten budynek do 2007 r. PE, występujący także jako władza budżetowa, postanowił wnieść, by Komitety przejęły jego umowę. Komitety nie miały innego wyboru, jak tylko podporządkować się takiemu wnioskowi, ponieważ PE umieścił w rezerwie połowę rocznego budżetu Komitetów na czynsz, przy czym odpowiednia kwota miała zostać odblokowana dopiero po podpisaniu przez Komitety nowej umowy dzierżawy w celu przejęcia istniejącej umowy PE. Początkowo Komitety nie dążyły do takiej transakcji, gdyż pomieszczenia, którymi wtedy dysponowały, wystarczały na ich potrzeby (jedynym wyjątkiem były sesje plenarne Komitetu Regionów — pięć w roku — które odbywały się w budynku PE). Jako że umowa PE wygasła dopiero w 2007 r., oczywiste jest, że właściciele mieli silną pozycję negocjacyjną (do roku 2007 otrzymywaliby zindeksowaną kwotę roczną w wysokości 6,7 mln euro, nawet jeśli budynek nie byłby użytkowany).

2. Na tę niezwykle i dość trudną sytuację zwrócił uwagę Trybunał Obrachunkowy w swoim sprawozdaniu rocznym za rok obrachunkowy 2000, w pkt 7.68 (na temat budynku przy Belliard 99–101):

Komitety znalazły się w trudnym położeniu wskutek zobowiązania nałożonego na nie przez Parlament, tj. wskutek zobowiązania polegającego na przejęciu budynku, na który Parlament podpisał umowę dzierżawy obowiązującą do 2007 r.

Dalej, w tym samym sprawozdaniu, Trybunał stwierdził również, że:

Mimo wszystko udało się im [Komitetom] ponownie wprowadzić element negocjacji dzięki decyzji o dokonaniu porównania z warunkami

rynkowymi latem 2000 r. Ostatecznie uzgodnione ceny są bardziej zgodne z cenami oferowanymi na rynku brukselskim w przypadku tego rodzaju budynku.

Komitety podzielają tę ocenę sytuacji i są przekonane, że nie można by wynegocjować lepszej ceny dla budynku przy Belliard 99–101. Negocjacje rzeczywiście były bardzo twarde, a uzyskana cena odpowiadała warunkom rynkowym. W sumie projekt zakończył się powodzeniem, jeśli chodzi o jakość osiągniętego wyniku i przestrzeganie terminów.

3. PE był na bieżąco informowany o przebiegu negocjacji. W istocie Komitety podpisały umowę po jej zatwierdzeniu przez władzę budżetową, w pełnej zgodności z rozporządzeniami finansowymi.

4. Co się tyczy analizy finansowej zawartej w specjalnym raporcie Trybunału, opiera się ona na wartości czynszu za kompletnie wyremontowany budynek, wynoszącej 8,28 mln EUR (roczna opłata za dzierżawę wieczystą). Odpowiada to ok. 221 EUR za metr kwadratowy. Wszakże w raporcie „Office Market Trends” (grudzień 2004, Catella), na stronie 14, podstawowy czynsz dla dzielnicy Leopold oszacowano raczej na około 240 EUR za metr kwadratowy w okresie, w którym podpisywano wspomnianą umowę (grudzień 2000 r.). Dlatego Komitet uważa, że „wartość” budynku zgodnie z metodą zastosowaną w raporcie Trybunału (teoretyczny dochód wynoszący 6,5 % na podstawie zindeksowanego rocznego czynszu) powinna wynosić nie 127 mln EUR, lecz 138 mln EUR. Odpowiednia rata roczna, obliczona zgodnie z metodą Trybunału, opiewałaby zatem na 7,42 mln EUR (zamiast 6,83 mln EUR). Tak wyliczona roczna rata zależy ponadto w dużym stopniu od oczekiwanej inflacji w ciągu 27 lat. Przykładowo spadek inflacji zaledwie o 0,5 % (co zmniejsza przyszłe roczne spłaty, gdyż są one indeksowane) doprowadziłyby do wzrostu odpowiedniej raty rocznej o ok. 400 000 EUR.

Punkt 41, ramka 7. Patrz: komentarz Komitetu do ramki 4.