

IV

(Πληροφορίες)

ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΕΣ ΠΡΟΕΡΧΟΜΕΝΕΣ ΑΠΟ ΤΑ ΘΕΣΜΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΚΑΙ ΤΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ
ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ αριθ. 2/2007

σχετικά με τις δαπάνες για κτήρια των θεσμικών οργάνων συνοδευόμενη από
τις απαντήσεις των θεσμικών οργάνων

(υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 248 παράγραφος 4 δεύτερο εδάφιο ΕΚ)

(2007/C 148/01)

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

	Σημείο	Σελίδα
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ		3
ΓΛΩΣΣΑΡΙΟ		3
ΣΥΝΟΨΗ	I-X	4
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1-3	5
Πεδίο του ελέγχου	1	5
Εμβέλεια και στόχοι του ελέγχου	2-3	5
ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ	4-49	5
Σχεδιασμός	4-19	5
Πολιτική ακινήτων	9-12	6
Επιλογή και θέση των κτηρίων	13-15	6
Διαχειριστικές πληροφορίες	16-19	7
Χρηματοδότηση και κόστος	20-38	7
Διαδικασίες προκήρυξης δημόσιου διαγωνισμού	21-23	7
Καθορισμός των συμβατικών όρων, των τιμών αγοράς και των μισθωμάτων	24-31	8
Μέσα χρηματοδότησης των στεγαστικών σχεδίων	32-38	9
Διοργανική συνεργασία	39-49	10
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ	50-58	12
Σχεδιασμός	51-55	12

	Σημείο	Σελίδα
Χρηματοδότηση και κόστος	56-57	12
Διοργανική συνεργασία	58	13
Παράρτημα I: Εκτέλεση του προϋπολογισμού 2003-2005		14
Παράρτημα II: Κατάλογος των κτηρίων που εξετάζονται στην παρούσα έκθεση		15
Απαντήσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου		16
Απαντήσεις του Συμβουλίου		17
Απαντήσεις της Επιτροπής		18
Απαντήσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου		25
Απαντήσεις της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής		26

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΕ	Ανώνυμη εταιρεία
ΓΔ ADMIN	Γενική Διεύθυνση Προσωπικού και Διοίκησης
ΓΔ EAC	Γενική Διεύθυνση Εκπαίδευσης και Πολιτισμού
ΓΔ ECFIN	Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων
ΓΔ RTD	Γενική Διεύθυνση Έρευνας
CPQBF	Comité de Préparation pour les Questions Budgétaires et Financières (διοργανική επιτροπή δημοσιονομικών και χρηματοοικονομικών υποθέσεων)
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΤΕπ	Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων
EURIBOR	Euro Interbank Offer Rate (διατραπεζικό επιτόκιο δανεισμού σε ευρώ)
ΦΠΑ	Φόρος προστιθέμενης αξίας

ΓΛΩΣΣΑΡΙΟ ⁽¹⁾

Δικαίωμα εξαγοράς: Δικαίωμα το οποίο έχει δώσει ο ιδιοκτήτης στην Επιτροπή να αγοράσει το κτήριο σε καθορισμένη τιμή. Η άσκηση αυτού του δικαιώματος παρέχει στην Επιτροπή την πλήρη κυριότητα του κτηρίου. Ορισμένα δικαιώματα εξαγοράς μπορούν να ασκηθούν οποιαδήποτε στιγμή και άλλα μόνο μετά από 27 έτη.

Εμπράγματα δικαιώματα: Δικαίωμα (πώληση, επικαρπία, εμφύτευση) επί ακινήτου (κτηρίου ή γηπέδου). Πρέπει να σημειωθεί ότι η μίσθωση δεν θεωρείται εμπράγματο δικαίωμα αλλά υπηρεσία. Πολλοί φόροι ακινήτων (φόρος ακίνητης περιουσίας, περιφερειακοί φόροι) επιβάλλουν φόρο στον δικαιούχο του εμπράγματος δικαιώματος και όχι στον μισθωτή.

Εμφύτευση: Το δικαίωμα κατοχής γηπέδου ή κτηρίου έναντι ενοικίου για καθορισμένο χρονικό διάστημα (βάσει της βελγικής νομοθεσίας, το διάστημα αυτό δεν μπορεί να είναι μικρότερο από 27 έτη και μεγαλύτερο από 99 έτη). Ο ιδιοκτήτης δεν έχει θεωρητικά καμία υποχρέωση να επισκευάζει ή να συντηρεί το κτήριο. Η εμφύτευση μπορεί να συνδυάζεται με δικαίωμα εξαγοράς, το οποίο, όταν ασκηθεί, προσφέρει πλήρη κυριότητα.

Επικαρπία: Δικαίωμα να χρησιμοποιεί κανείς ένα κτήριο (στην προκειμένη περίπτωση) χωρίς να μετατρέπει την ουσία του και να επωφελείται από τους «καρπούς» του (π.χ. ενοικιάζοντάς το). Ο χρήστης (επικαρπωτής) έχει περισσότερα δικαιώματα από ένα μισθωτή και ταυτόχρονα περισσότερες υποχρεώσεις όσον αφορά τις εργασίες επισκευής.

Εργασίες διαρρύθμισης: Εργασίες σε ήδη αποπερατωμένο κτήριο, ώστε να καταστεί συμβατό με τους κανόνες και τις ανάγκες των θεσμικών οργάνων.

Θεσμικά όργανα: Ως θεσμικά όργανα στην παρούσα έκδοση νοούνται τα όργανα με την έννοια του άρθρου 1 του δημοσιονομικού κανονισμού. Τα θεσμικά όργανα στα οποία αναφέρεται η παρούσα είναι η Επιτροπή, το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, το Δικαστήριο, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και η Επιτροπή των Περιφερειών.

Κρυφό ελάττωμα: Πρόκειται για (συνήθως σημαντικό) ελάττωμα το οποίο εμφανίζεται μετά την τελική παραλαβή του κτηρίου. Εάν το ελάττωμα εμφανιστεί εντός 10 ετών από την παραλαβή, οι επισκευές καλύπτονται από ειδική εγγύηση (καλούμενη εύστοχα «δεκαετής εγγύηση»).

OIB: Office for Infrastructure and Logistics in Brussels (Γραφείο υποδομών και διοικητικής υποστήριξης στις Βρυξέλλες).

OIL: Office for Infrastructure and Logistics in Luxembourg (Γραφείο υποδομών και διοικητικής υποστήριξης στο Λουξεμβούργο).

Πρόκειται για διοικητικό τμήμα της Επιτροπής που έχει αναλάβει κτήρια, προμήθειες και άλλες κοινωνικές υπηρεσίες. Τα γραφεία αυτά, τα οποία δημιουργήθηκαν το 2003 και υπάγονται στη ΓΔ ADMIN, έχουν επιχειρησιακή διάσταση και λειτουργούν με ειδικούς κανόνες.

ΠΠΑ: Πρωτόκολλο περί προνομίων και ασυλιών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, το οποίο υπεγράφη το 1965 από όλα τα κράτη μέλη, ως παράρτημα της συνθήκης ΕΚ. Το πρωτόκολλο αυτό χορηγεί ορισμένα προνόμια στους υπαλλήλους της ΕΚ για υπηρεσιακούς σκοπούς, μεταξύ των οποίων το καθεστώς φοροαπαλλαγής.

Συμφωνίες περί έδρας: Συμφωνίες με τις οποίες καθορίζονται οι αντίστοιχοι ρόλοι και αρμοδιότητες των θεσμικών οργάνων και των κρατών μελών υποδοχής.

Φόρος ακίνητης περιουσίας: Φόρος επί της ακίνητης περιουσίας που εισπράττεται από την περιφέρεια των Βρυξελλών. Στον φόρο αυτό υπόκεινται οι δικαιούχοι εμπράγματος δικαιώματος (δηλαδή, οι έχοντες την πλήρη κυριότητα, οι επικαρπωτές, οι εμφυτευτές).

Φόρος καταχώρισης: Φόρος που εισπράττεται από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση κατά την καταχώριση συμβάσεων που έχουν περιβληθεί τον συμβολαιογραφικό τύπο, μόλις αυτές καταχωριστούν στο κτηματολόγιο. Στον φόρο αυτό υπόκεινται οι δικαιούχοι εμπράγματος δικαιώματος (δηλαδή, οι έχοντες την πλήρη κυριότητα, οι επικαρπωτές, οι εμφυτευτές).

JMO2, Cube, CCAB, SDME, MO75, VM-2, Beaulieu x, Genève y, Covent Garden, Colonel Bourg, SPA2, Infopoint, Dailly: Εσωτερικοί κωδικοί για τα κτήρια της Επιτροπής.

⁽¹⁾ Οι επεξηγήσεις αφορούν την κατάσταση στο Βέλγιο και οι ορισμοί είναι κάπως απλούστεροι από τους αντίστοιχους νομικούς ορισμούς.

ΣΥΝΟΨΗ

I. Οι δαπάνες για την αγορά και τη μίσθωση κτηρίων αποτελούν μία από τις βασικές συνιστώσες των διοικητικών δαπανών των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το 2005, το συνολικό εμβαδόν των χώρων που κατελάμβαναν τα θεσμικά όργανα στις Βρυξέλλες, στο Λουξεμβούργο και στο Στρασβούργο ανερχόταν σχεδόν σε 2 εκατομμύρια τετραγωνικά μέτρα. Το ετήσιο κόστος για την κατοχή αυτών των χώρων υπολογίστηκε σε 345 εκατομμύρια ευρώ.

II. Στόχος του ελέγχου ήταν να δοθεί απάντηση σε τρία ερωτήματα:

- Εξασφαλίζονται με το σχεδιασμό οι κατάλληλοι χώροι;
- Ασκοείται η διαχείριση της χρηματοδότησης και των εξόδων με οικονομικό τρόπο;
- Αξιοποιούν τα θεσμικά όργανα με τον καλύτερο τρόπο τη διοργανική συνεργασία, συμπεριλαμβανομένης της κοινής αξιολόγησης της πολιτικής τους περί ακινήτων;

III. Ο έλεγχος κατέδειξε ότι, λαμβανομένων υπόψη των πολιτικών και δημοσιονομικών περιορισμών που αντιμετωπίζουν, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ έχουν εξασφαλίσει τις συνθήκες που αρμόζουν για τη στέγαση του προσωπικού τους και ότι τα τελευταία χρόνια έχουν βελτιώσει τη διαχείριση των δαπανών τους για ακίνητα. Ωστόσο, η διαχείριση που ασκούν εξακολουθεί να παρουσιάζει μια σειρά αδυναμιών στους τομείς που αποτέλεσαν αντικείμενο του ελέγχου.

IV. Το Συνέδριο παρατήρησε ότι, λόγω των πολιτικών και πρακτικών περιορισμών, τα θεσμικά όργανα αντιμετώπισαν δυσκολίες στο να καθορίσουν μια μακροπρόθεσμη πολιτική και σχεδιασμό. Οι δυσκολίες που σχετίζονται με το μακροπρόθεσμο σχεδιασμό αιτιολογούν την καθυστερημένη εξασφάλιση οριστικών στεγαστικών λύσεων, τη συχνή ανάγκη για ενδιάμεσες διευθετήσεις και τις δαπανηρές βραχυπρόθεσμες λύσεις. Το Συνέδριο έκρινε ότι ο μακροπρόθεσμος σχεδιασμός επιδέχεται βελτίωση.

V. Τα θεσμικά όργανα προτιμούν μάλλον την αγορά, παρά τη μίσθωση ακινήτων, δεν έχουν, ωστόσο, συντονίσει τα σχέδιά τους, ούτε τα έχουν εφαρμόσει με συνέπεια. Παρά τις προγενέστερες συστάσεις του Συνεδρίου, έχουν προβεί σε μισθώσεις κτηρίων σε μακροχρόνια βάση, χωρίς δικαίωμα εξαγοράς, γεγονός που καθιστά επαχθέστερη μια μεταγενέστερη αγορά.

VI. Τα θεσμικά όργανα εξακολουθήσαν να συγκεντρώνουν σχεδόν όλα τα κτήριά τους στην «ευρωπαϊκή συνοικία» των Βρυξελλών. Η συκέντρωση δημιουργεί μεν οικονομίες κλίμακας (π.χ. υπηρεσίες, επικοινωνία, συντήρηση), έχει συντείνει ωστόσο στην άνοδο των τιμών λόγω της μεγαλύτερης ζήτησης κτηρίων και της μείωσης των διαθέσιμων χώρων στην περιοχή αυτή.

VII. Από την αξιολόγηση του Συνεδρίου με αντικείμενο τη διαχείριση, εκ μέρους των θεσμικών οργάνων, της χρηματοδότησης και του κόστους διαπιστώθηκε ότι η ευρεία χρήση της διαδικασίας με διαπραγμάτευση, αντί των δημόσιων διαγωνισμών στο πλαίσιο του ελεύθερου ανταγωνισμού, δεν εξασφάλιζε ότι επιτυγχάνονταν οι πλέον συμφέρουσες τιμές.

VIII. Λόγω των περιορισμών του νομικού πλαισίου το οποίο δεν επιτρέπει το δανεισμό, τα θεσμικά όργανα χρησιμοποίησαν διάφορες εναλλακτικές χρηματοδοτικές μεθόδους για την απόκτηση ακινήτων. Αυτές ήταν περισσότερο δαπανηρές και λιγότερο διαφανείς από ό,τι ο άμεσος δανεισμός κεφαλαίων.

IX. Με εξαίρεση ορισμένες ειδικές περιπτώσεις, η αποτελεσματικότητα της διοργανικής συνεργασίας ήταν περιορισμένη. Το πιθανό πλεονέκτημα που προσέφερε η δημιουργία των Γραφείων υποδομών και διοικητικής υποστήριξης στις Βρυξέλλες και στο Λουξεμβούργο ήταν μικρό. Ο αριθμός των «συμφωνιών επιπέδου υπηρεσιών» με άλλα θεσμικά όργανα ήταν χαμηλός και η ανταλλαγή εμπειριών και ορθών πρακτικών μεταξύ του OIB και του OIL ή με άλλα όργανα ήταν σπάνια. Τα θεσμικά όργανα δεν έχουν προβεί σε αξιολόγηση των πολιτικών τους για τα ακίνητα ούτε από κοινού, ούτε μεμονωμένα.

X. Βάσει του ελέγχου του, το Συνέδριο διατυπώνει μια σειρά συστάσεων σχετικά με τις πολιτικές ακινήτων των θεσμικών οργάνων: την χάραξη μιας κοινής πολιτικής για τα ακίνητα, την καλύτερη διοργανική συνεργασία, συμπεριλαμβανομένης της ενίσχυσης του συντονισμού κατά το σχεδιασμό, την επαναξιολόγηση της συκέντρωσης γραφείων σε συγκεκριμένες περιοχές, την κατά το δυνατόν ευρύτερη χρήση των διαδικασιών δημόσιου διαγωνισμού και τη βελτίωση της λειτουργίας του OIB και του OIL.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Πεδίο του ελέγχου

1. Οι δαπάνες του προϋπολογισμού για την αγορά και τη μίσθωση κτηρίων αντιστοιχούν στο 8 % περίπου των διοικητικών δαπανών των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Κατά την περίοδο 2003-2005, οι δαπάνες αυτές αυξήθηκαν από 397 σε 532 εκατομμύρια ευρώ ετησίως (βλέπε παράρτημα Ι). Από το 1978 έως το 2005, το συνολικό εμβαδόν των κτηρίων στα οποία στεγάζονται τα θεσμικά όργανα στις Βρυξέλλες, στο Λουξεμβούργο και στο Στρασβούργο αυξήθηκε κατά 260 % φθάνοντας τα 2 εκατομμύρια τετραγωνικά μέτρα. Οι χώροι που χρησιμοποιούν τα θεσμικά όργανα μπορούν να διακριθούν σε δύο βασικές κατηγορίες: ειδικοί χώροι (π.χ. χώροι συνεδριάσεων), συμπεριλαμβανομένων των επίσημων αιθουσών συσκέψεων (οι οποίοι, για το λόγο αυτό, πρέπει να είναι ειδικά διαμορφωμένοι και των οποίων η εμπορευσιμη αξία είναι αβέβαιη), και συνήθεις χώροι γραφείων για το διοικητικό προσωπικό (οι οποίοι μπορούν να μισθωθούν ή να πωληθούν στην ελεύθερη αγορά). Μεταξύ 1978 και 2005, ο αριθμός των μονίμων και λοιπών κατηγοριών υπαλλήλων αυξήθηκε κατά 240 %, ανερχόμενος συνολικά σε 36 131 άτομα. Το 2005, τα θεσμικά όργανα υπολόγισαν ότι το μέσο ετήσιο κόστος για τους χώρους που καταλαμβάνουν ανέρχεται σε 173 ευρώ ανά τετραγωνικό μέτρο και το ετήσιο κόστος των χώρων που χρησιμοποιούνται ως γραφεία σε 6 040 ευρώ ανά άτομο. Το ετήσιο κόστος του συνολικού εμβαδού που καταλαμβάνουν τα θεσμικά όργανα υπολογίστηκε σε 345 εκατομμύρια ευρώ, ενώ οι χώροι γραφείων υπολογίστηκαν σε 1 535 000 τετραγωνικά μέτρα (εξαιρουμένων των χώρων που δεν χρησιμοποιούνται ως γραφεία, όπως οι αίθουσες συνεδριάσεων) ⁽²⁾. Στις 31 Δεκεμβρίου 2005, η καθαρή λογιστική αξία των κτηρίων που ανήκαν στα θεσμικά όργανα ανερχόταν σε 3 886 εκατομμύρια ευρώ, παρουσίαζε, δηλαδή, αύξηση κατά 791 εκατομμύρια ευρώ σε περίοδο 5 ετών ⁽³⁾.

Εμβέλεια και στόχοι του ελέγχου

2. Στόχος του ελέγχου ήταν να εξεταστεί σε ποιο βαθμό τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαχειρίστηκαν με αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα τις δαπάνες για τα κτήρια. Για το σκοπό αυτό, εξετάστηκαν τρία ζητήματα:

- Εξασφαλίζονται με το σχεδιασμό οι κατάλληλοι χώροι;
- Ασκείται η διαχείριση της χρηματοδότησης και των εξόδων με οικονομικό τρόπο;
- Αξιοποιούν τα θεσμικά όργανα με τον καλύτερο τρόπο τη διοργανική συνεργασία, συμπεριλαμβανομένης της κοινής αξιολόγησης της πολιτικής τους περί ακινήτων;

⁽²⁾ Το ετήσιο κόστος προκύπτει από τις ετήσιες πληρωμές για μακροχρόνιες χρηματοδοτικές μισθώσεις και μισθώματα καθώς και από την εφαρμογή ποσοστού απαξίωσης 4 % επί της αξίας των κτηρίων που ανήκουν κατά κυριότητα στα θεσμικά όργανα. Αυτά εξυπηρετούσαν 44 006 άτομα (προσωπικό και άλλους, όπως εμπεριγνώμονες και εξωτερικούς υπαλλήλους που χρειάζονται γραφεία). Πηγή: «Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier» (Σύγκριση των δαπανών στον τομέα των ακινήτων μεταξύ θεσμικών οργάνων), Comité de Préparation pour les Questions Budgétaires et Financières (CPQBF), Ιούνιος 2005.

⁽³⁾ Οριστικοί ετήσιοι λογαριασμοί των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Τόμος Ι. Αναλυτικότερα στοιχεία σχετικά με τις δαπάνες για κτήρια και την αξία τους παρουσιάζονται ετησίως σε παράρτημα του γενικού προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πίνακας Δ «Κτήρια της Ευρωπαϊκής Ένωσης»).

3. Ο έλεγχος επικεντρώθηκε στις δαπάνες για κτήρια των θεσμικών οργάνων στους κύριους τόπους εργασίας τους (Βρυξέλλες, Λουξεμβούργο και Στρασβούργο) κατά την περίοδο 2003-2005. Ως εκ τούτου, κατά τον έλεγχο αυτό δεν εξετάστηκαν οι δαπάνες στις αντιπροσωπείες, στα γραφεία και στα κέντρα ερευνών που βρίσκονται εκτός αυτών των τόπων εγκατάστασης. Τα εξετασθέντα θεσμικά όργανα ήταν η Επιτροπή, το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, το Δικαστήριο, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και η Επιτροπή των Περιφερειών. Ο έλεγχος δεν κάλυψε το Ελεγκτικό Συνέδριο, τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή και τον Ευρωπαϊό Επόπτη Προστασίας Δεδομένων, λόγω του μικρού όγκου των δαπανών τους για κτήρια κατά την υπό εξέταση περίοδο.

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Σχεδιασμός

4. Με το σχεδιασμό πρέπει να εξασφαλίζεται η διάθεση κτηρίων στο κατάλληλο μέρος, την κατάλληλη χρονική στιγμή και με το ελάχιστο κόστος, λαμβανομένων συγχρόνως πλήρως υπόψη των πολιτικών και των δημοσιονομικών περιορισμών. Το Συνέδριο αξιολόγησε το σχεδιασμό των θεσμικών οργάνων βάσει τριών ερωτημάτων:

- Βασιζόταν ο σχεδιασμός σε εγκεκριμένη πολιτική για τα κτήρια και υπήρχε συνεπής προσέγγιση για την αγορά ή τη μίσθωση κτηρίων;
- Εξασφάλισαν η επιλογή και η θέση των κτηρίων με το βέλτιστο τρόπο χώρους γραφείων;
- Ήταν οι διαχειριστικές πληροφορίες επαρκείς και κατάλληλες για την ορθή εκτίμηση των αναγκών;

5. Ο σχεδιασμός στηρίζεται σε τρεις προϋποθέσεις: πρώτον, σε μια εγκεκριμένη πολιτική για τα κτήρια, η οποία να περιέχει βασικούς ορισμούς και κανόνες, καθώς και σαφώς καθορισμένη προσέγγιση όσον αφορά την αγορά κτηρίων, δεύτερον, σε κριτήρια για την επιλογή και τη θέση των κτηρίων και, τρίτον, σε αξιόπιστες και κατάλληλες πληροφορίες σχετικά με τις τρέχουσες και τις μελλοντικές ανάγκες. Για το σχεδιασμό των κτηριακών αναγκών των θεσμικών οργάνων της ΕΕ πρέπει να λαμβάνονται υπόψη η πολιτική και η δημοσιονομική πραγματικότητα. Συγκεκριμένα, οι μεγάλες αυξήσεις σε προσωπικό (και, κατά συνέπεια, σε κτηριακές ανάγκες) συνδέονται με διευρύνσεις. Εξαιτίας της πολιτικής φύσης μιας διεύρυνσης, οι σχετικές αποφάσεις δεν μπορούν να λαμβάνονται επίσημα υπόψη πριν από την έγκριση της προσχώρησης, μετά την οποία ο χρόνος που απομένει μέχρι τη διεύρυνση είναι, συχνά, ελάχιστος. Από δημοσιονομική άποψη, τα θεσμικά όργανα δεν έχουν το δικαίωμα να δανείζονται και τα κτήρια χρηματοδοτούνται από ετήσιους προϋπολογισμούς. Ο σχεδιασμός πρέπει να προτείνει την αποτελεσματική αντιμετώπιση των περιορισμών αυτών.

6. Η επιλογή και η κατασκευή κτηρίων τα οποία να καλύπτουν πλήρως τις στεγαστικές ανάγκες ενός θεσμικού οργάνου απαιτούν την κατάλληλη και συντονισμένη εφαρμογή μακροπρόθεσμων σχεδίων ⁽⁴⁾. Εντούτοις, ο μακροπρόθεσμος σχεδιασμός και οι δημοσιονομικές προβλέψεις αποτελούν ιδιαίτερα δύσκολη υπόθεση, δεδομένου ότι οι αποφάσεις για τις πιστώσεις και το εγκεκριμένο προσωπικό λαμβάνονται κατά τη διαδικασία έγκρισης του προϋπολογισμού, σε ετήσια βάση, και οι κρίσιμες πολιτικές αποφάσεις που έχουν σοβαρές επιπτώσεις όσον αφορά τους χώρους γραφείων, όπως μελλοντικές διευρύνσεις, δεν μπορούν να προβλεφθούν επακριβώς.

⁽⁴⁾ Το Συνέδριο έχει ήδη αναφερθεί στο ζήτημα αυτό στην ειδική έκθεσή του σχετικά με την πολιτική ακινήτων των θεσμικών οργάνων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων («Special report on accommodation policies of the Institutions of the European Communities»), σημείο 7.2.2 (ΕΕ C 221 της 3.9.1979).

7. Τα ανωτέρω αιτιολογούν εν μέρει γιατί τα θεσμικά όργανα, μέχρι το Σεπτέμβριο του 2006, δεν είχαν ικανοποιήσει τις οριστικές ανάγκες τους που προέκυψαν μετά τη διεύρυνση του 2004. Εν τω μεταξύ, τα θεσμικά όργανα συνήψαν βραχυπρόθεσμες μισθωτικές συμφωνίες, προκειμένου να καλύψουν τις στεγαστικές ανάγκες τους μέχρι την ολοκλήρωση των βασικών σχεδίων τους. Για τη στέγαση στις Βρυξέλλες, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο συνήψαν συμβάσεις για νέα κτήρια το Μάρτιο του 2003 και τον Οκτώβριο του 2004. Τα εν λόγω κτήρια («Lex» καλείται το κτήριο του Συμβουλίου και «D4-D5» το κτήριο του Κοινοβουλίου) αναμένεται να ολοκληρωθούν το Δεκέμβριο του 2006 και τον Ιανουάριο του 2008, αντίστοιχα. Τα κτήρια που παραδόθηκαν το 2004, όπως το σύμπλεγμα Belliard 99-101 (της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και της Επιτροπής των Περιφερειών) και το Berlaymont (της Ευρωπαϊκής Επιτροπής), κάλυψαν ανάγκες που προϋπήρχαν της διεύρυνσης.

8. Επιπλέον, τα σχέδια για κτήρια, ιδιαίτερα δε η κατασκευή και οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων, απαιτούν σημαντικά χρονικά περιθώρια. Τα θεσμικά όργανα έχουν καταβάλει ορισμένες προσπάθειες για την αντιμετώπιση αυτών των ζητημάτων:

- μολονότι τα θεσμικά όργανα πραγματοποιήσαν τον κτηριακό σχεδιασμό τους ενόψει της διεύρυνσης του 2004 ανεξάρτητα το ένα από το άλλο, διατύπωσαν συντονισμένα κατ' εκτίμηση υπολογισμούς των διοικητικών δαπανών τους και της αύξησης του προσωπικού τους·
- από το 2003, η Επιτροπή έχει δημιουργήσει «πολυετή πλαίσια πολιτικής», με σκοπό την πρόβλεψη των στεγαστικών αναγκών για τις Βρυξέλλες και για δεκαετή περίοδο, τα οποία θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν ως βάση για ένα συντονισμένο μακροπρόθεσμο προγραμματισμό.

Πολιτική ακινήτων

9. Παρά τις προσπάθειες που έχουν καταβληθεί, τα θεσμικά όργανα δεν έχουν αναπτύξει κοινή κοινοτική πολιτική ακινήτων και το καθένα έχει χαράξει τη δική του πολιτική ανεξάρτητα από τα άλλα ⁽⁵⁾. Εντούτοις, υπάρχουν δύο αρχές κοινές για όλα τα θεσμικά όργανα: προτεραιότητα στην αγορά κτηρίων μακροπρόθεσμα και ενθάρρυνση της συνεργασίας υπηρεσιών που ασχολούνται με παρόμοια θέματα.

10. Από το 1996 και εξής, όλα τα θεσμικά όργανα προτιμούν την αγορά κτηρίων, παρά τις μακροχρόνιες μισθώσεις. Από μελέτες που πραγματοποίησαν τα θεσμικά όργανα, βάσει της πείρας τους, προέκυψε ότι η αγορά χώρων γραφείων είναι κατά 40 έως 50 % λιγότερο δαπανηρή από τη μίσθωση ⁽⁶⁾. Επιπλέον, η αγορά κτηρίων παρέχει στα όργανα τη δυνατότητα να επωφεληθούν πλήρως από τις δυνατότητες φοροαπαλλαγής που παρέχει το πρωτόκολλο περί προνομίων και ασυλιών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΠΠΑ) της 8ης Απριλίου 1965. Την 1η Ιανουαρίου 2005, τα θεσμικά όργανα μίσθωναν το 38 % του συνολικού εμβαδού των χώρων που καταλάμβαναν ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ Βλέπε για παράδειγμα: Πολιτική ακινήτων της Επιτροπής 1996-2005, SEC(96) 1095 τελικό της 18ης Ιουνίου 1996, όπως ενημερώθηκε για τις Βρυξέλλες το Δεκέμβριο του 2003, COM(2003) 755 τελικό της 10ης Δεκεμβρίου 2003.

⁽⁶⁾ Έκθεση της διοργανικής τεχνικής ομάδας με τίτλο «Programmes immobiliers et conditions de financement» (Προγράμματα περί ακινήτων και όροι χρηματοδότησης), Φεβρουάριος 1996.

⁽⁷⁾ Πηγή: «Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier» (Σύγκριση των δαπανών στον τομέα των ακινήτων μεταξύ θεσμικών οργάνων), CPQBF Ιούνιος 2005.

11. Η εφαρμογή, εκ μέρους των θεσμικών οργάνων, της πολιτικής της παραχώρησης προτεραιότητας στην αγορά κτηρίων είχε πρόσφατα ως αποτέλεσμα την εξαγορά ορισμένων κτηρίων μετά την πολυετή μίσθωσή τους. Παρά τις συστάσεις του Συνεδρίου που χρονολογούνται από το 1979 ⁽⁸⁾, τα θεσμικά όργανα έχουν συνάψει συμβάσεις μίσθωσης οι οποίες δεν προβλέπουν τη μείωση του μισθώματος μετά την απόσβεση της επένδυσης ή δεν περιλαμβάνουν το δικαίωμα εξαγοράς με τίμημα στο οποίο να συνυπολογίζονται τα ήδη καταβληθέντα μισθώματα. Ως εκ τούτου, τα όργανα δεν είχαν τη δυνατότητα διαπραγμάτευσης τιμήματος κατώτερου της αγοραίας αξίας. Εντούτοις, χάρη στην πολιτική συμφωνία με τον ιδιοκτήτη (την κυβέρνηση του Λουξεμβούργου), το Κοινοβούλιο κατόρθωσε να μειώσει, ως ένα βαθμό, το τίμημα για το κτήριο KAD.

Πλαίσιο 1

Το Σεπτέμβριο του 2006, το Κοινοβούλιο αποφάσισε να αγοράσει τα κτήρια στα οποία στεγάζεται στο Στρασβούργο (τα IPE 1, 2 και 3) έναντι 143,125 εκατομμυρίων ευρώ. Κατά τον καθορισμό του τιμήματος δεν ελήφθησαν καθόλου υπόψη τα προηγούμενως καταβληθέντα μισθώματα.

12. Η πολιτική που εφαρμόζει η Επιτροπή συνίσταται στην αγορά των σημαντικότερων κτηρίων ή συμπλεγμάτων κτηρίων και στον περιορισμό της μίσθωσης των μικρότερων και στρατηγικά λιγότερο σημαντικών ⁽⁹⁾. Ωστόσο, στην περίπτωση ορισμένων μεγάλων κτηρίων (βλέπε σχετικό παράδειγμα στο πλαίσιο 2), οι ιδιοκτήτες δεν κατέληξαν σε συμφωνία σύναψης μακροχρόνιων μισθωτικών συμβάσεων που να προβλέπουν το δικαίωμα εξαγοράς.

Πλαίσιο 2

Το Μάιο του 2004, η Επιτροπή υπέγραψε σύμβαση επικαρπίας για το κτήριο «Monétian» 15ετούς διάρκειας, ανανεώσιμης για 30 χρόνια κατ' ανώτατο όριο. Η σύμβαση δεν προέβλεπε δικαίωμα εξαγοράς και όριζε ετήσιο μίσθωμα ύψους 4,8 εκατομμυρίων ευρώ με τιμαριθμική αναπροσαρμογή. Η αγοραία αξία του κτηρίου υπολογίστηκε από τους εμπειρογνώμονες της Επιτροπής σε 61,7 εκατομμύρια ευρώ περίπου. Εάν η Επιτροπή ήταν σε θέση να διαπραγματευθεί την αγορά παρόμοιου κτηρίου της αυτής αξίας χρησιμοποιώντας, για παράδειγμα, τη μέθοδο της «εμφύτευσης με δικαίωμα εξαγοράς» (ένα είδος μακροχρόνιας μίσθωσης με δικαίωμα εξαγοράς, η οποία χρησιμοποιείται ευρέως από τα θεσμικά όργανα), οι ετήσιες δόσεις θα ήταν χαμηλότερες από 3,25 εκατομμύρια ευρώ ⁽¹⁰⁾.

Επιλογή και θέση των κτηρίων

13. Όλα τα θεσμικά όργανα προτιμούν να στεγάζουν τις αλληλοσυνδεόμενες υπηρεσίες τους όσο το δυνατόν εγγύτερα μεταξύ τους, κυρίως σε μεγάλα κτήρια, κατά τρόπο ώστε να επιτυγχάνονται οικονομίες κλίμακας (π.χ. υπηρεσίες, επικοινωνία, συντήρηση), ενώ μη συνδεόμενες μεταξύ τους υπηρεσίες θα μπορούσαν να στεγάζονται σε διαφορετικές τοποθεσίες. Ως εκ τούτου, τα περισσότερα σχέδια υλοποιούνται εκεί όπου βρίσκονται τα κύρια κτήρια των οργάνων ή κοντά σε αυτά. Η προσέγγιση αυτή είχε μεν πρακτικά πλεονεκτήματα, αλλά και οικονομικά μειονεκτήματα: τα θεσμικά όργανα είχαν λίγες δυνατότητες επιλογής, η αγορά μπορούσε εύκολα να προβλέψει τις

⁽⁸⁾ «Special Report on accommodation policies of the Institutions of the European Communities» (Ειδική έκθεση σχετικά με την πολιτική ακινήτων των θεσμικών οργάνων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων), τμήμα 7.5. Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 1987, σημείο 10.51 (EE C 316 της 12.12.1988).

⁽⁹⁾ Πολιτική ακινήτων της Επιτροπής 1996-2005. SEC(96) 1095 τελικό της 18ης Ιουνίου 1996, σ. 10.

⁽¹⁰⁾ Προσομοίωση εμφύτευσης με δικαίωμα εξαγοράς για 27 χρόνια (με ετήσια αύξηση 2 % και επιτόκιο 5 %).

αποφάσεις τους και οι διαθέσιμες τοποθεσίες ακρίβυναν λόγω της μεγάλης ζήτησης για κτήρια στην εκάστοτε ζώνη. Συνεπεία αυτού, στις Βρυξέλλες, όλοι σχεδόν οι χώροι γραφείων των θεσμικών οργάνων βρίσκονται στην περιοχή που έγινε γνωστή ως «ευρωπαϊκή συνοικία», όπου καταλαμβάνουν σχεδόν το 50 % των συνολικών χώρων γραφείων ⁽¹¹⁾.

14. Το 1996, η Επιτροπή παραδέχθηκε ότι η συγκέντρωση στην «ευρωπαϊκή συνοικία» στις Βρυξέλλες ανέβαζε τις τιμές της αγοράς και αποφάσισε ότι έπρεπε να αναζητηθούν φθηνότερες τοποθεσίες. Το 2003, η Επιτροπή πραγματοποίησε ανάλυση της ανάγκης να διατηρήσει τις ΓΔ και τις υπηρεσίες της σε αυτή την περιοχή. Το συμπέρασμα ήταν ότι δεν ήταν επιτακτικό ορισμένες ΓΔ και υπηρεσίες της Επιτροπής, που απασχολούσαν περίπου το 40 % του προσωπικού, να στεγάζονται στην «ευρωπαϊκή συνοικία». Εντούτοις, η Επιτροπή, όπως και τα άλλα θεσμικά όργανα, συνέχισε να εγκαθιστά τα περισσότερα γραφεία της σε αυτή την περιοχή. Παρ' όλα αυτά, το 2006, η Επιτροπή μείωσε το ποσοστό των γραφείων που διατηρούσε εκεί από 90 % σε 82 %.

15. Η στενή συνεργασία με τις εθνικές αρχές ήταν άλλος ένας στόχος της πολιτικής ακινήτων των θεσμικών οργάνων. Η κατάσταση στις Βρυξέλλες είναι διαφορετική από εκείνη του Λουξεμβούργου. Στις Βρυξέλλες, οι περισσότερες πρόσφατες συμβάσεις ήταν προϊόν διαπραγματεύσεων των επιμέρους θεσμικών οργάνων με επιχειρηματίες του κατασκευαστικού τομέα. Στο Λουξεμβούργο, όλα τα θεσμικά όργανα, εκτός από την Επιτροπή, εξασφάλισαν την υποστήριξη των εθνικών αρχών, όπως την παροχή γης δωρεάν, για τα κυριότερα κτήριά τους στο Kirchberg. Η Επιτροπή στο Λουξεμβούργο δεν έχει καθορίσει ακόμη την πολιτική της περί ακινήτων και δεν έχει διευκρινίσει πού και πότε θα εγκατασταθεί οριστικά το βασικό κτήριο της. Οι σχετικές συζητήσεις με τις τοπικές αρχές συνεχίζονται.

Διαχειριστικές πληροφορίες

16. Οι πλήρεις και λεπτομερείς πληροφορίες σχετικά με το προς στέγαση προσωπικό και το εμβαδόν των απαιτούμενων χώρων έχουν ουσιαστική σημασία για το σχεδιασμό.

17. Για την πρόβλεψη των δημοσιονομικών αναγκών και το σχεδιασμό της εξασφάλισης χώρων, τα θεσμικά όργανα οφείλουν να γνωρίζουν πόσα άτομα στεγάζονται επί του παρόντος και, κατά συνέπεια, τους διαθέσιμους χώρους γραφείων. Ελλείψει επιστημονικών αρχείων για τα κτήρια, η Επιτροπή χρησιμοποιεί το ηλεκτρονικό ταχυδρομείο και το αρχείο τηλεφωνικών διευθύνσεων, προκειμένου να υπολογίσει την πραγματική πληρότητα των κτηρίων, δεδομένου ότι η εν λόγω βάση δεδομένων θεωρείται ως η πλέον αξιόπιστη πηγή. Η εκτίμηση των στεγαστικών αναγκών βραχυπρόθεσμα αποτελεί εξίσου δύσκολο έργο και μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα υποεκτιμήσεις ή υπερεκτιμήσεις των αναγκών αυτών. Για παράδειγμα, οι διαδικασίες πρόσληψης των νέων υπαλλήλων λόγω της διεύρυνσης του 2004 απαιτήσαν περισσότερο χρόνο από αυτόν που είχε αρχικά προβλεφθεί. Αφενός, η Επιτροπή στο Λουξεμβούργο είχε υπερεκτιμήσει τις ανάγκες της, γεγονός που είχε ως συνέπεια την πρόωρη μίσθωση του κτηρίου «HITEC» (το οποίο παρέμεινε άδειο για σχεδόν ένα χρόνο με μίσθωμα 1,14 εκατομμύρια ευρώ). Αφετέρου, το Κοινοβούλιο, λόγω των συνεπειών μιας ορισμένης υποεκτίμησης των αναγκών του το 2001 σε συνδυασμό με τις νέες απαιτήσεις που προέκυψαν τα επόμενα χρόνια, χρειάστηκε να μισθώσει κατεπειγόντως 30 000 τετραγωνικά μέτρα περίπου ⁽¹²⁾ το 2004 και το 2005.

⁽¹¹⁾ Πηγές: Εργαστήριο «Understanding the Brussels Office Market» (Γνωριμία με την αγορά γραφείων στις Βρυξέλλες), Φεβρουάριος 2005, και «Programmes pluriannuels de politique immobilière de la Commission à Bruxelles» (Πολυετή προγράμματα πολιτικής ακινήτων της Επιτροπής στις Βρυξέλλες), OIB.

⁽¹²⁾ Τα κτήρια «Remard» (8 256 τετραγωνικά μέτρα), «Wiertz 50» (2 837 τετραγωνικά μέτρα), «Montoyer 63» (9 681 τετραγωνικά μέτρα) και «Montoyer 75» (9 935 τετραγωνικά μέτρα).

18. Ο αποτελεσματικός οικονομικός σχεδιασμός απαιτεί συγκρίσεις μεταξύ των εναλλακτικών λύσεων. Από σύγκριση των δαπανών για κτήρια που βαρύνουν τα θεσμικά όργανα προέκυψε ότι αυτά χρησιμοποιούν διαφορετικά κριτήρια για τον υπολογισμό των χώρων γραφείων και των σχετικών εξόδων, γεγονός που δυσχεραίνει τη χρήση κοινών δεικτών για συγκριτική ανάλυση και εσωτερική χρήση ⁽¹³⁾. Καθώς τα στοιχεία σχετικά με το συνολικό εμβαδόν και το κόστος δεν είναι ομοιογενή, είναι δύσκολο να υπάρξει σύγκριση των δαπανών μίσθωσης ανά τετραγωνικό μέτρο μεταξύ θεσμικών οργάνων ή με τις τιμές της αγοράς.

19. Ο κανόνας που χρησιμοποιούν συχνότερα τα θεσμικά όργανα για την εκτίμηση των αναγκών τους σε γραφεία και τον καταμερισμό χώρου είναι η κατευθυντήρια γραμμή των 35 τετραγωνικών μέτρων ανά άτομο, κανόνας που δεν λαμβάνει υπόψη τα χαρακτηριστικά των κτηρίων (πραγματικά διαθέσιμοι χώροι γραφείων, μέγεθος των γραφείων ή κοινόχρηστοι χώροι). Έχοντας γνώση αυτών των αδυναμιών που παρουσιάζουν οι διαχειριστικές πληροφορίες, τα θεσμικά όργανα έλαβαν ορισμένες πρωτοβουλίες:

- Η Επιτροπή βρίσκεται επί του παρόντος στο στάδιο της ολοκλήρωσης της εκπόνησης ενός «Εγχειριδίου στεγαστικών όρων» (Housing Conditions Manual), σκοπός του οποίου είναι να καθορίσει περισσότερο ορθολογικά κριτήρια για τη διάθεση χώρων μεταξύ των ΓΔ και των υπηρεσιών της, ενώ έχει ήδη ολοκληρώσει την καταγραφή των χώρων που αυτές διέθεταν το 2006.
- Τα θεσμικά όργανα στις Βρυξέλλες αποφάσισαν, τον Μάρτιο του 2006, να συγκροτήσουν ομάδα εργασίας, πρωταρχικό έργο της οποίας θα ήταν η εξεύρεση μιας κοινής προσέγγισης και ενός κοινού ορισμού όσον αφορά τα διάφορα είδη χώρων και το κόστος τους.

Χρηματοδότηση και κόστος

20. Τα κτήρια πρέπει να μισθώνονται ή να αγοράζονται βάσει των αναγκών, με παράλληλη εξασφάλιση του ελάχιστου κόστους για τον Ευρωπαϊκό φορολογούμενο. Το Συνέδριο εξέτασε τρία ζητήματα:

- Χρησιμοποιήθηκαν με τον ενδεδειγμένο τρόπο οι διαδικασίες προκήρυξης δημόσιου διαγωνισμού και απέφεραν αποτελέσματα;
- Καθορίστηκαν ορθά οι συμβατικοί όροι των κτηρίων, συμπεριλαμβανομένης της τιμής αγοράς;
- Ήταν οικονομική η προσέγγιση που επελέγη για τη χρηματοδότηση του κτηρίου, λαμβανομένων υπόψη των δημοσιονομικών περιορισμών;

Διαδικασίες προκήρυξης δημόσιου διαγωνισμού

21. Σύμφωνα με το άρθρο 89 παράγραφος 2 του δημοσιονομικού κανονισμού, «κάθε διαδικασία σύναψης συμβάσεων πραγματοποιείται με την ευρύτερη δυνατή διαδικασία ανταγωνισμού, εκτός των περιπτώσεων προφυγής στη διαδικασία με διαπραγμάτευση». Η διαδικασία με διαπραγμάτευση μπορεί να χρησιμοποιηθεί, αφού προηγηθεί διερεύνηση της τοπικής αγοράς, για την αγορά ή τη μίσθωση υφιστάμενων κτηρίων («συμβάσεις ακινήτων») ⁽¹⁴⁾. Όσον αφορά τα σχέδια που εξετάστηκαν, η διαδικασία

⁽¹³⁾ Πηγή: «Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier» (Σύγκριση των δαπανών στον τομέα των ακινήτων μεταξύ θεσμικών οργάνων), CPQBF, Ιούνιος 2005.

⁽¹⁴⁾ Άρθρο 116 παράγραφος 1 και άρθρο 126 παράγραφος 1 στοιχείο η) των κανόνων εφαρμογής.

με διαπραγμάτευση χρησιμοποιήθηκε επίσης για συμβάσεις που αφορούσαν την κατασκευή ή την ανακαίνιση κτηρίου ή ακόμη σημαντικές εργασίες διαρρύθμισης χώρων, οι οποίες αποτελούν «συμβάσεις έργου» που δεν καλύπτονται από την προαναφερθείσα εξαίρεση που αφορά «συμβάσεις ακινήτων». Οι ανοικτές και ανταγωνιστικές μέθοδοι σύναψης βοηθούν τις δημόσιες διοικήσεις να προσελκύουν ευρύτερο φάσμα πιθανών υποψηφίων εργοληπτών και να λαμβάνουν πλέον συμφέρουσες προσφορές (15).

22. Μόνο σε ελάχιστες περιπτώσεις τα θεσμικά όργανα δημοσίευαν τα σχέδια τους σχετικά με ακίνητα στην Επίσημη Εφημερίδα, δυνατότητα που θα είχε επιτρέψει στο μεγαλύτερο δυνατό αριθμό υποψηφίων εργοληπτών να εκδηλώσουν ενδιαφέρον (16). Το μόνο σχέδιο όπου αποτέλεσε αντικείμενο δημόσιου διαγωνισμού ήταν η επέκταση του Δικαστηρίου. Ο εν λόγω διαγωνισμός διεξήχθη σε συμφωνία με την κυβέρνηση του Λουξεμβούργου, η οποία είναι η αναθέτουσα αρχή και εφαρμόζει το εθνικό της δίκαιο.

23. Τα θεσμικά όργανα έχουν χρησιμοποιήσει ευρέως περισσότερο τη διαδικασία με διαπραγμάτευση (χωρίς δημοσίευση), παρά την διαδικασία του δημόσιου διαγωνισμού η οποία προβλέπεται κανονικά από το δημοσιονομικό κανονισμό και τις οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις. Αποτέλεσμα αυτού είναι το γεγονός ότι οι τιμές που καταβάλλουν για την κατασκευή κτηρίων και για εργασίες που αφορούν κτήρια στα οποία είναι εγκατεστημένα δεν έχουν καθοριστεί με όρους ελεύθερου ανταγωνισμού.

Καθορισμός των συμβατικών όρων, των τιμών αγοράς και των μισθωμάτων

24. Ελλείπει ανταγωνιστικών διαδικασιών δημόσιου διαγωνισμού, ο βασικός παράγοντας που καθορίζει τις τιμές αγοράς και τα μισθώματα είναι η διαπραγμάτευση με τους επιχειρηματίες του κατασκευαστικού τομέα. Για κτήρια που κατασκευάζονται για την κάλυψη των ειδικών αναγκών των θεσμικών οργάνων, οι τιμές αγοράς ή τα μακροχρόνια μισθώματα δεν πρέπει να υπερβαίνουν το κατασκευαστικό κόστος (συμπεριλαμβανομένου ενός εύλογου κέρδους για τους ιδιώτες επιχειρηματίες) (17).

25. Το Δικαστήριο, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο διαπραγματεύθηκαν τις βασικές συμβάσεις τους (επέκταση των κτηρίων «Palais», «D4-D5» και «Lex») βάσει του κόστους κατασκευής.

26. Για την επέκταση του κύριου κτηρίου του Δικαστηρίου, το οποίο είναι υπό κατασκευή, η τιμή αγοράς του κτηρίου θα αντιστοιχεί στο πραγματικό κόστος κατασκευής. Σύμφωνα με τη σύμβαση-πλαίσιο, ανεξάρτητος εμπειρογνώμονας θα ελέγξει τους λογαριασμούς και τις δαπάνες, προκειμένου να καθορίσει την τιμή του κτηρίου. Περισσότερο από δύο χρόνια έχουν παρέλθει από την έναρξη των εργασιών και ο εμπειρογνώμονας δεν έχει ακόμη οριστεί. Αυτό αυξάνει τον κίνδυνο να διαφύγουν του εντοπισμού αρχικά προβλήματα και υπερβάσεις εξόδων. Ο εν λόγω κίνδυνος επιτείνεται από το γεγονός ότι η αρχική σύμβαση-πλαίσιο καθόριζε μόνο γενικές αρχές, χωρίς να ορίζει

ακριβείς διαδικασίες όσον αφορά τον έλεγχο, τις προθεσμίες, τις ποινές και τους δημοσιονομικούς περιορισμούς (18).

27. Η Επιτροπή, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και η Επιτροπή των Περιφερειών δεν διαπραγματεύθηκαν τις τιμές αγοράς ούτε τα μακροχρόνια μισθώματα βάσει του κόστους κατασκευής, αλλά βάσει των συνθηκών της αγοράς, δεδομένου ότι τα εν λόγω όργανα έπρεπε να ανταγωνιστούν άλλους υποψηφίους αγοραστές. Αποτελεί συνήδη πρακτική του σχετικού τομέα, η εκτίμηση της αξίας των κτηρίων να βασίζεται στην κεφαλαιοποίηση της πραγματικής ή της προσδοκώμενης μισθωτικής αξίας. Η αξία πρέπει να προσαρμοστεί, προκειμένου να ληφθούν υπόψη όλα τα πλεονεκτήματα που προκύπτουν από τις φοροαπαλλαγές των θεσμικών οργάνων (19) δυνάμει του ΠΠΑ (στα πλαίσια 3 και 4 παρουσιάζονται συγκεκριμένα παραδείγματα του τρόπου με τον οποίο καθορίστηκε η αξία ορισμένων κτηρίων).

Πλαίσιο 3

Για το κτήριο «SPA3», η αγοραία αξία του, κατόπιν σχετικής προσαρμογής ώστε να ληφθούν υπόψη ορισμένες φοροαπαλλαγές, εκτιμήθηκε από εξωτερικό σύμβουλο. Εντούτοις, στον υπολογισμό δεν περιελήφθη μείωση λόγω απαλλαγής από το ΦΠΑ, της οποίας απολαύει η Επιτροπή. Επιπλέον, ο υπολογισμός βασίστηκε σε άμεση απόδοση από μίσθωση, γεγονός το οποίο αύξησε την τιμή σε σύγκριση με τη συνήδη πρακτική, η οποία προβλέπει ένα αρχικό διάστημα κατά το οποίο το κτήριο παραμένει ανενοικιάστο.

Προκειμένου να αξιοποιηθούν τα φορολογικά πλεονεκτήματα που προβλέπει το ΠΠΑ, το κτήριο «Mondrian» μισθώθηκε μέσω σύμβασης επικαρπίας. Το «μίσθωμα» της επικαρπίας καθορίστηκε σε τιμή η οποία αντιστοιχούσε στα αγοραία μισθώματα, γεγονός που σημαίνει ότι το όφελος από την απαλλαγή από το ΦΠΑ δεν είχε συνυπολογιστεί στην τιμή της μίσθωσης και ότι η Επιτροπή επιβαρύνεται με τα πρόσθετα έξοδα της συντήρησης και των μικροανακαινίσεων (συνήθως οι εργασίες αυτές βαρύνουν τον ιδιοκτήτη). Επιπλέον, η σύμβαση αυτή θα έπρεπε να έχει χαμηλότερο μισθωτικό κόστος λόγω της μεγάλης διάρκειάς της (15 χρόνια) καθώς και λόγω της φερεγγυότητας της Επιτροπής.

Και στις δύο αυτές περιπτώσεις το αποτέλεσμα ήταν η Επιτροπή να πληρώσει περισσότερο από ό,τι ήταν αναγκαίο.

28. Για 18 μακροχρόνιες (27 χρόνια) συμβάσεις μίσθωσης με δικαίωμα εξαγοράς, οι οποίες καταρτίστηκαν με τη μορφή της «εμφύτευσης με δικαίωμα εξαγοράς» από την Επιτροπή, στις Βρυξέλλες, κατά την περίοδο 1997-2001, η τιμή της αγοράς δεν αναφερόταν στα μισθωτήρια. Αυτά καθόριζαν μόνο το ποσό της πρώτης δόσης και περιλάμβαναν ρήτρες αυτόματης τιμαριθμικής προσαρμογής, παρόμοιες με αυτές που χρησιμοποιούνται στις συμβάσεις μίσθωσης. Η Επιτροπή έπαυσε να χρησιμοποιεί αυτή την πρακτική σε μεταγενέστερες συμβάσεις και συντάχθηκε με το συμπέρασμα της υπηρεσίας της εσωτερικού ελέγχου, ότι η εν λόγω πρακτική δεν ήταν η δέουσα. Ωστόσο, τη διαπίστωση αυτή δεν συμμερίστηκαν άλλα θεσμικά όργανα και έτσι η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και η Επιτροπή των Περιφερειών συνέχισαν να στηρίζουν τις αγορές τους σε τιμαριθμικούς αναπροσαρμοζόμενα μισθώματα και όχι στην αξία των κτηρίων (20).

(15) Ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με το κοινοτικό δίκαιο που εφαρμόζεται στη σύναψη συμβάσεων οι οποίες δεν καλύπτονται ή καλύπτονται εν μέρει από τις οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις (EE C 179 της 1.8.2006, σ. 2).

(16) Προηγούμενα ενημερωτικά σημειώματα δημοσιεύθηκαν κατά το στάδιο της διερεύνησης της αγοράς μόνο για τέσσερα σχέδια (τρεις περιπτώσεις αφορούν το Συμβούλιο και μία το Κοινοβούλιο).

(17) Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 1987, σημεία 10.51-55· ειδική έκθεση σχετικά με την πολιτική ακινήτων των θεσμικών οργάνων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων («Special Report on accommodation policies of the Institutions of the European Communities»), τμήμα 7.5.

(18) Το άρθρο 4 παράγραφος 3 της σύμβασης-πλαισίου ορίζει ότι το κράτος πρέπει να λαμβάνει την έγκριση του Δικαστηρίου για κάθε στάδιο της υλοποίησης του σχεδίου, αλλά δεν διευκρινίζει επακριβώς με ποιο τρόπο και βάσει ποιων εγγράφων το Δικαστήριο παρέχει την έγκρισή του ή, και αυτό είναι σημαντικότερο, τι συμβαίνει σε περίπτωση διαφωνίας. Βλέπε επίσης ειδική έκθεση αριθ. 5/2000 σχετικά με τις δαπάνες για ακίνητα του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, ιδίως το σημείο 16 (EE C 109 της 14.4.2000).

(19) Στις Βρυξέλλες, ο ΦΠΑ για τις κατασκευές είναι 21 %, ο φόρος ακίνητης περιουσίας περίπου 10-15 % και ο φόρος καταχώρισης 12,5 %.

(20) Κτήρια «Trèves 74», «Belliard 93», «Belliard 68».

Πλαίσιο 4

Στην περίπτωση του κτηρίου «Belliard 99-101», στη σύμβαση η οποία υπεγράφη το Δεκέμβριο του 2000 (εμφύτευση με δικαίωμα εξαγοράς διάρκειας άνω των 27 ετών) δεν αναφέρεται η τιμή αγοράς. Η σύμβαση καθορίζει μόνο μια πρώτη ετήσια δόση ύψους 8,28 εκατομμυρίων ευρώ προς καταβολή από το έτος παράδοσης του κτηρίου και εξής. Το ποσό αυτό υπολογίστηκε βάσει των μισθωμάτων της ελεύθερης αγοράς και υπόκειται σε τιμαριθμική προσαρμογή. Αυτή η μέθοδος καθορισμού μιας τιμής είναι η πλέον ακατάλληλη για την περίπτωση των μακροχρόνιων μισθώσεων. Η αξία του κτηρίου στην ελεύθερη αγορά, εάν υπολογιστεί βάσει της μεθόδου που χρησιμοποιούν οι σύμβουλοι της Επιτροπής (βλέπε πλαίσιο 3), θα ήταν περί τα 127 εκατομμύρια ευρώ. Η πρώτη ετήσια δόση που αντιστοιχεί σε αυτό το ποσό θα ήταν 6,83 εκατομμύρια ευρώ.

29. Σε ορισμένες περιπτώσεις οι τιμές ήταν αποτέλεσμα πολιτικών συμφωνιών. Σε μνημόνιο συμφωνίας που υπεγράφη στις 8 Ιουλίου 1997 μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της βελγικής κυβέρνησης και της ανώνυμης εταιρείας «Berlaymont 2000», η Επιτροπή εξέφρασε την πρόθεσή της να επανεγκατασταθεί στο κτήριο «Berlaymont». Εντούτοις, στη συμφωνία αυτή δεν καθορίζονταν ούτε η τιμή, ούτε οι προθεσμίες, ούτε οι αρμοδιότητες για την ανακαίνιση του «Berlaymont». Μετά από νέα συμφωνία του Ιουλίου του 2001, η Επιτροπή δέχθηκε, τον Οκτώβριο του 2002, την προσφορά των βελγικών αρχών, μολονότι αυτή ήταν υψηλότερη από την υπολογισθείσα αγοραία τιμή ⁽²¹⁾.

30. Προκειμένου να εξασφαλίζεται η ορθή εκτέλεση των συμβάσεων μέχρι οριστικής παραλαβής καθώς και η καταβολή των ποινών σε περίπτωση μη τήρησης των προθεσμιών, οι συμβαλλόμενοι οφείλουν να παρέχουν τις κατάλληλες εγγυήσεις ⁽²²⁾. Ωστόσο, τα θεσμικά όργανα δεν έχουν καθορίσει μια σαφή πολιτική στον τομέα αυτό και το επίπεδο των παρασχεθεισών εγγυήσεων δεν ήταν πάντοτε επαρκές. Ορθές πρακτικές, όπως η απαίτηση πιστοποιητικών για την ποιότητα των εργασιών, τα οποία να εκδίδονται από εγκεκριμένες εταιρείες τεχνικού ελέγχου, ή υποχρεωτικών ασφαλιστηρίων συμβολαίων, τα οποία να καλύπτουν τις νομικές ευθύνες του κατασκευαστή, δεν έχουν εφαρμοστεί με συνέπεια ⁽²³⁾.

⁽²¹⁾ Σύμφωνα με έκθεση εκτίμησης η οποία καταρτίστηκε από σύμβουλο και βασίστηκε στις συνθήκες της αγοράς, η ακαθάριστη αξία στην ελεύθερη αγορά του κτηρίου «Berlaymont» θα ήταν περί τα 451 εκατομμύρια ευρώ. Λαμβανομένων υπόψη των φοροαπαλλαγών της Επιτροπής, η αξία του θα έπρεπε να είναι περί τα 379 εκατομμύρια ευρώ. Η τιμή καθορίστηκε στα 553 εκατομμύρια ευρώ, συμπεριλαμβανομένων των εργασιών διαρρύθμισης (κέντρο συνεδριάσεων, κέντρο Τύπου, αίθουσες για τους Επιτρόπους, εξοπλισμός πολυμέσων) ύψους 35 εκατομμυρίων ευρώ.

⁽²²⁾ Άρθρο 102 του δημοσιονομικού κανονισμού.

⁽²³⁾ Η προσκόμιση υποχρεωτικών ασφαλιστηρίων συμβολαίων τα οποία να καλύπτουν τις νομικές ευθύνες του κατασκευαστή, όπως καθορίζεται στην εθνική νομοθεσία, είναι ιδιαίτερα σημαντική για τη δεκαετή περίοδο («garantie décennale — δεκαετής εγγύηση») κατά την οποία υφίσταται η ευθύνη του κατασκευαστή. Συχνά τα θεσμικά όργανα δέχθηκαν στη σύμβαση να αναλάβουν από τον επιχειρηματία τα δικαιώματα που απορρέουν από τη δεκαετή εγγύηση, προκειμένου να διευκολύνουν την εκχώρηση εκ μέρους του επιχειρηματία του δικαιωμάτος του στις πληρωμές που οφείλουν τα θεσμικά όργανα στις τράπεζες. Ωστόσο, σε πολλές περιπτώσεις, δεν ζητήθηκαν από τους επιχειρηματίες ασφαλιστήρια συμβολαία (π.χ. η Επιτροπή το ζήτησε μόνο για το «Euroforum», ενώ η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και η Επιτροπή των Περιφερειών δεν το ζήτησαν για κανένα από τα κτήριά τους). Με τον τρόπο αυτό, τα θεσμικά όργανα έχουν μειώσει τα μέσα που διαθέτουν για την ικανοποίηση των απαιτήσεων τους σε περίπτωση προβλημάτων. Στις περιπτώσεις αυτές, οι απαιτήσεις πρέπει να απευθύνονται στους υπεργολάβους. Η υποχρέωση προσκόμισης πιστοποιητικών σχετικά με την ποιότητα των εργασιών, τα οποία να έχουν εκδοθεί από εγκεκριμένες εταιρείες τεχνικού ελέγχου, καθοριζόταν στις περισσότερες συμβάσεις. Η εν λόγω ορθή πρακτική παρέχει μία επιπλέον εξασφάλιση όσον αφορά την ορθή εκτέλεση των εργασιών.

Πλαίσιο 5

Στην περίπτωση του «Euroforum», η Επιτροπή ήταν σε δύσκολη θέση, διότι, σύμφωνα με τη σύμβαση, το 95 % της εγγύησης εκτέλεσης (2 500 000 ευρώ) αποδεσμεύθηκε αμέσως μετά την εγκατάσταση στο κτήριο, αφήνοντας μόλις 125 000 ευρώ για την κάλυψη των πιθανών ελαττωμάτων σε ένα κτήριο που είχε εκτιμηθεί σε ποσό που υπερέβαινε τα 100 εκατομμύρια ευρώ. Όσον αφορά το κτήριο «D4-D5», το Κοινοβούλιο εφάρμοσε άλλη πρακτική η οποία φαίνεται περισσότερο ορθολογική. Η σύμβαση προβλέπει ότι θα παρασχεθούν επαρκείς εγγυήσεις εκτέλεσης, οι οποίες θα λαμβάνουν υπόψη τα ελαττώματα που θα διαπιστωθούν, μετά την εγκατάσταση στο κτήριο.

Η αρχική σύμβαση της 26ης Μαρτίου 2003 για το κτήριο «Lex» (Συμβούλιο) δεν προέβλεπε τραπεζικές εγγυήσεις προς εξασφάλιση της ορθής εκτέλεσής της. Η τελική σύμβαση που υπεγράφη στις 20 Δεκεμβρίου 2006 προέβλεπε την κατάλληλη τραπεζική εγγύηση.

31. Οι συμβάσεις προβλέπουν χρονικά διαστήματα (π.χ. 15 ημέρες για το «SPA3», 25 για το «Euroforum» και 30 ημέρες για το «Berlaymont») κατά τα οποία τα θεσμικά όργανα, πριν εγκατασταθούν στο κτήριο, μπορούν να διενεργήσουν ελέγχους, προκειμένου να διαπιστώσουν εάν οι εκτελεσθείσες εργασίες συμφωνούν με τους συνομολογηθέντες όρους καθώς και εάν οι εγκαταστάσεις λειτουργούν όπως πρέπει. Εντούτοις, τα διαστήματα αυτά είναι εξαιρετικά σύντομα ώστε να διενεργηθούν σωστά όλοι οι έλεγχοι και οι δοκιμές που απαιτούνται για περίπλοκα έργα.

Μέσα χρηματοδότησης των στεγαστικών σχεδίων

32. Το άρθρο 282 της συνθήκης επιτρέπει στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα να αποκτά ή να διαθέτει κινητή και ακίνητη περιουσία. Για το σκοπό αυτό, η Κοινότητα εκπροσωπείται από την Επιτροπή. Ωστόσο, το σημερινό νομικό πλαίσιο ⁽²⁴⁾ δεν επιτρέπει στην Κοινότητα να συνάπτει δάνεια. Κατά συνέπεια, τα θεσμικά όργανα υποχρεώνονται να χρησιμοποιούν διάφορες εναλλακτικές μεθόδους χρηματοδότησης για αγορές ακινήτων. Στις 31 Δεκεμβρίου 2005, οι υποχρεώσεις που αντιστοιχούσαν σε χρηματοδοτικές μισθώσεις για την απόκτηση, εκ μέρους της Κοινότητας, γηπέδων και κτηρίων ανέρχονταν σε 1 803 εκατομμύρια ευρώ ⁽²⁵⁾.

33. Η άμεση σύναψη σύμβασης για την κατασκευή ενός κτηρίου από ένα θεσμικό όργανο αποτελεί τη φθηνότερη επιλογή, αλλά και ένα πολύπλοκο, μακροχρόνιο και τεχνικώς απαιτητικό έργο. Επιπλέον, η ανάληψη κατασκευαστικών σχεδίων παρουσιάζει δυσκολίες εξαιτίας των περιορισμών που θέτει το νομικό και δημοσιονομικό πλαίσιο. Έναντι αυτών των περιορισμών τα θεσμικά όργανα προσφεύγουν σε ιδιώτες επιχειρηματίες του κατασκευαστικού τομέα και, σε ορισμένες περιπτώσεις, στις εθνικές αρχές για την κατασκευή των κτηρίων τους.

34. Οι μέθοδοι που χρησιμοποιήθηκαν από τα θεσμικά όργανα ήταν περισσότερο δαπανηρές και λιγότερο διαφανείς από ό,τι ο πραγματικός δανεισμός κεφαλαίων. Τα πλέον πρόσφατα μεγάλα σχέδια συνεπάγονται γενικά μακροπρόθεσμη αγορά με έμμεσο δανεισμό. Η συμβατική τιμή περιλαμβάνει σιωπηρά ή ρητά το χρηματοδοτικό κόστος. Οι τόκοι που καταβάλλουν οι κατασκευαστές για τη

⁽²⁴⁾ Σύμφωνα με το άρθρο 14 του δημοσιονομικού κανονισμού, οι Κοινότητες και οι οργανισμοί που δημιουργούνται από αυτές δεν μπορούν να συνάπτουν δάνεια.

⁽²⁵⁾ Τελικοί λογαριασμοί των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για το 2005. Πίνακας: Χρηματοδοτικές μισθώσεις και συναφή δικαιώματα, σ. 35.

χρηματοδότηση της κατασκευής κτηρίων χρεώνονται στα θεσμικά όργανα και είναι πάντοτε υψηλότεροι ⁽²⁶⁾ από ό,τι οι τιμές που θα είχαν εξασφαλίσει τα θεσμικά όργανα άμεσα, μέσω διαδικασιών δημόσιου διαγωνισμού ή με τη διαμεσολάβηση της χώρας υποδοχής ή της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕπ).

35. Για τη χρηματοδότηση του σχεδίου επέκτασής του, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο χρησιμοποιεί έναν περίπλοκο μηχανισμό, με τη συμμετοχή της κυβέρνησης του Λουξεμβούργου, μιας ιδιωτικής τράπεζας, μιας εταιρείας ειδικού σκοπού και της ΕΤΕπ. Η εταιρεία ειδικού σκοπού εξασφάλισε από την ΕΤΕπ ένα ευνοϊκό χρηματοδοτικό διακανονισμό (Euribor + 0,01) για το 49 % του σχεδίου. Ωστόσο, ο μηχανισμός αυτός εμπεριέχει και κινδύνους, δεδομένου ότι το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο δεν συμμετείχε στη διαδικασία του διαγωνισμού, ούτε στη διαπραγμάτευση των λεπτομερειών της σύμβασης, της οποίας τις ρήτρες και τα δικαιώματα επιλογής δεν είχε εγκρίνει εκ των προτέρων, ούτε εμφανίζεται ως συμβαλλόμενο μέρος στις συμβάσεις χρηματοδότησης, μολονότι θα επιβαρυνθεί με το χρηματοδοτικό κόστος (π.χ. επιτόκια, επιβαρύνσεις διαχείρισης). Οι υπηρεσίες του Δικαστηρίου εξέτασαν τη διαδικασία που ακολούθησε η κυβέρνηση για τη σύναψη της σύμβασης όσον αφορά τη χρηματοδότηση του σχεδίου και επεσήμαναν ότι υπήρχε επαρκής ανταγωνισμός. Μολονότι η ΕΤΕπ προσφέρει καλούς χρηματοδοτικούς όρους, κανένα άλλο θεσμικό όργανο ούτε οι κατασκευαστικοί εταίροι τους έχουν ποτέ προσφύγει σε αυτήν για τη χρηματοδότηση κατασκευαστικών σχεδίων.

36. Το 2002, η Επιτροπή άρχισε να εφαρμόζει μια πρακτική που σκοπό είχε τη μείωση των χρηματοδοτικών εξόδων. Για ορισμένες πράξεις, οι συμβάσεις προέβλεπαν ότι, πριν από την υπογραφή του συμβολαίου, το επιτόκιο θα καθοριζόταν με διαδικασία ανοικτού διαγωνισμού στις χρηματαγορές. Την πρακτική αυτή εφάρμοσε το Συμβούλιο για τη σύμβαση που αφορούσε το κτήριο «Lex», αλλά όχι η Επιτροπή στην ακόλουθη περίπτωση.

Πλαίσιο 6

Το έμμεσο επιτόκιο που συνομολόγησε η Επιτροπή τον Ιανουάριο του 2003 προκειμένου να χρηματοδοτήσει την αγορά, σε 30 ετή περίοδο, του κτηρίου «Euroforum» ήταν 5,65 %. Για τη χρηματοδότηση του «SPA3», η Επιτροπή προκήρυξε διαγωνισμό, και τον Φεβρουάριο του 2003 εξασφάλισε επιτόκιο 5,01 %. Εάν παρόμοιος μειοδοτικός διαγωνισμός είχε προκηρυχθεί για το «Euroforum» θα είχαν εξοικονομηθεί σε τόκους περί τα 7,7 εκατομμύρια ευρώ.

37. Όταν τα θεσμικά όργανα έχουν αχρησιμοποίητες πιστώσεις στο τέλος του έτους, λόγω υποχρησιμοποίησης σε άλλους διοικητικούς τομείς, τα σχετικά κεφάλαια χρησιμοποιούνται συχνά για μη προγραμματισμένες πληρωμές που αφορούν στεγαστικά σχέδια (βλέπε παράρτημα Ι). Η πρακτική αυτή έχει ως αποτέλεσμα η τελική δαπάνη να είναι κατά πολύ υψηλότερη από εκείνη που είχε αρχικά καταχωρηστεί στον προϋπολογισμό. Για παράδειγμα, το 2005, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο χρησιμοποίησαν το καθένα 89 εκατομμύρια ευρώ πρόσθετων πιστώσεων, τις οποίες εξασφάλισαν μέσω μεταφορών.

38. Τις δύο τελευταίες δεκαετίες, το Συνέδριο έχει τονίσει επανειλημμένα ότι μια αμειώβη ετήσια προσέγγιση για τα στεγαστικά έξοδα παρακωλύει, στην πράξη, τον καθορισμό και την εφαρμογή μιας κατάλληλης πολιτικής για τις επενδύσεις. Τον Δεκέμβριο

του 2005, το Συνέδριο επανέλαβε τη σύστασή του ότι οι διαχωριζόμενες πιστώσεις, οι οποίες επιτρέπουν μεγαλύτερη ευελιξία, πρέπει να χρησιμοποιούνται για πράξεις που αφορούν την αγορά ή την κατασκευή κτηρίων ⁽²⁷⁾.

Διοργανική συνεργασία

39. Η ανάγκη εξασφάλισης και διαχείρισης κτηρίων είναι παρόμοια για όλα τα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Η αποτελεσματική συνεργασία μεταξύ τους θα βελτιώνει τις παρεχόμενες υπηρεσίες και θα μπορούσε να μειώσει το κόστος χάρη στη συνένωση των σχετικών γνώσεων και της αγοραστικής δύναμης. Το Συνέδριο αξιολόγησε κατά πόσο τα θεσμικά όργανα έχουν καθορίσει σχετικούς τομείς συνεργασίας, συμπεριλαμβανομένων κοινών αξιολογήσεων της πολιτικής τους για τα κτήρια, καθώς και εάν αυτή η συνεργασία ήταν αποτελεσματική.

40. Ανταποκρινόμενοι στις επανειλημμένες συστάσεις του Συνεδρίου για αύξηση της διοργανικής συνεργασίας, οι γενικοί γραμματείς των θεσμικών οργάνων συγκρότησαν ομάδα εργασίας για την πολιτική ακινήτων και, τον Ιούνιο του 2001, προσυμπέγραψαν τις προτάσεις της ομάδας για τη βελτίωση της διοργανικής συνεργασίας ⁽²⁸⁾. Οι συγκεκριμένες προτάσεις αφορούσαν την ενίσχυση της ανταλλαγής πληροφοριών, την ανάπτυξη μιας κοινής στρατηγικής για τις σχέσεις με τις δημόσιες αρχές των κρατών μελών υποδοχής, συμπεριλαμβανομένης της σύναψης «συμφωνιών έδρας», με τις οποίες καθορίζονται οι αντίστοιχοι ρόλοι και αρμοδιότητες των θεσμικών οργάνων και των κρατών μελών υποδοχής, την παροχή αμοιβαίας συνδρομής και την αξιολόγηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των κτηρίων, η οποία θα μπορούσε να οδηγήσει σε διοργανικές πρωτοβουλίες όσον αφορά τη διαρρύθμιση και τη διαχείρισή τους.

41. Διοργανικές ομάδες εργασίας για θέματα ακινήτων συγκροτήθηκαν ήδη και συνεδριάζουν τακτικά στις Βρυξέλλες και στο Λουξεμβούργο, μολονότι οι εργασίες τους δεν έχουν καταλήξει σε αξιολογικές κοινές πρωτοβουλίες ούτε σε σημαντική εξοικονόμηση πόρων ⁽²⁹⁾. Εντούτοις, σε ορισμένες ειδικές περιπτώσεις, χώροι γραφείων έχουν μισθωθεί από το ένα θεσμικό όργανο στο άλλο. Η συνεργασία μεταξύ της Επιτροπής και του Κοινοβουλίου σχετικά με κοινά γραφεία εκπροσώπησης στα κράτη μέλη καθώς και μεταξύ της Επιτροπής και του Συμβουλίου σχετικά με το «Infopoint» στις Βρυξέλλες και τα γραφεία που μισθώνονται στη Νέα Υόρκη και στη Γενεύη έχει αποφέρει καρπούς. Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή καθώς και η Επιτροπή των Περιφερειών έχουν συγκροτήσει κοινές υπηρεσίες για τη διαχείριση τομέων κοινού ενδιαφέροντος. Αυτή η διοργανική συνεργασία έχει καταστήσει δυνατό τον κοινό προγραμματισμό της πολιτικής ακινήτων και την κοινή εκτίμηση των αναγκών των δύο Επιτροπών. Παρόλα αυτά, σε άλλους τομείς κοινού ενδιαφέροντος δεν υπήρξε διοργανική συνεργασία. Από τον έλεγχο του Συνεδρίου προέκυψε ότι τα θεσμικά όργανα, είτε από κοινού είτε μεμονωμένα, δεν είχαν προβεί σε καμία αξιολόγηση των πολιτικών τους όσον αφορά τα ακίνητα.

⁽²⁷⁾ Γνωμοδότηση αριθ. 10/2005 σχετικά με το σχέδιο κανονισμού του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 της 25ης Ιουνίου 2002 για τη θέσπιση δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, σημείο 21 (ΕΕ C 13 της 18.1.2006, σ. 1). Βλέπε επίσης: Ετήσια έκθεση σχετικά με το οικονομικό έτος 1987, σημείο 10.77· ειδική έκθεση αριθ. 5/2000 σχετικά με τις δαπάνες για ακίνητα του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου· γνωμοδότηση αριθ. 4/97 σχετικά με την πρόταση κανονισμού (Ευρατόμ, ΕΚΑΧ, ΕΚ) του Συμβουλίου για την τροποποίηση του δημοσιονομικού κανονισμού της 21ης Δεκεμβρίου 1977 που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, σημείο 2.13 (ΕΕ C 57 της 23.2.1998).

⁽²⁸⁾ Βλέπε απαντήσεις της Επιτροπής στο σημείο 7.66 της ετήσιας έκθεσης για το οικονομικό έτος 2000 (ΕΕ C 359 της 15.12.2001).

⁽²⁹⁾ Βλέπε «Report to the budgetary authority on benefits from interinstitutional cooperation» (Έκθεση προς την αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή σχετικά με τα οφέλη από τη διοργανική συνεργασία) του Οκτωβρίου του 2005.

⁽²⁶⁾ Για παράδειγμα, για το κτήριο «Lex», το τελικό κόστος της επένδυσης θα καθοριστεί σε συνάρτηση με το επιτόκιο Euribor + 1,125. Στην περίπτωση του «D4-D5», το συμφωνηθέν επιτόκιο ήταν το Euribor + 0,650 (το οποίο αργότερα μειώθηκε στο Euribor + 0,375). Για τη χρηματοδότηση των ειδικών εργασιών διαρρύθμισης των κτηρίων που μισθώνει το Συμβούλιο («Rolin» και «Woluwe-Heights»), η οποία ήταν βραχυπρόθεσμη χρηματοδότηση με δυνατότητα πρόωρης εξόφλησης, τα επιτόκια που συμφωνήθηκαν με τον κατασκευαστή ήταν υψηλά (7 % - 6 %).

Πλαίσιο 7

Τμήμα της επέκτασης του βασικού κτηρίου του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου στο Λουξεμβούργο, το οποίο αναμένεται να ολοκληρωθεί το 2008, κατασκευάζεται σε γήπεδο το οποίο κατελάμβανε προηγουμένως το κτήριο «Cube» της Επιτροπής. Το εν λόγω κτήριο στέγαζε το κέντρο πληροφορικής της Επιτροπής. Ενώ η Επιτροπή, το 1999, γνώριζε την ανάγκη να εκκενώσει αυτό το κτήριο, κατόρθωσε να εξασφαλίσει χώρους για την αντικατάστασή του μόλις το 2004, συντείνοντας κατ' αυτό τον τρόπο στην καθυστέρηση του σχεδίου του Δικαστηρίου.

Μολονότι το σύμπλεγμα «Belliard 99-101» εκκενώθηκε το 1998, μέχρι το 2004 τα θεσμικά όργανα κατέβαλλαν ετήσιο μίσθωμα 6 εκατομμυρίων ευρώ περίπου για ένα άδειο κτήριο [πρώτα το Κοινοβούλιο και στη συνέχεια η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και η Επιτροπή των Περιφερειών, από τις οποίες το Κοινοβούλιο απαίτησε να αναλάβουν τη σύμβασή του ⁽³⁰⁾].

42. Κατά την άποψη του Συνεδρίου, τα θεσμικά όργανα και ιδιαίτερα η Επιτροπή οφείλουν να συνάψουν «συμφωνίες περί έδρας» με τις αρχές των χωρών υποδοχής. Εντούτοις, τέτοιου είδους συμφωνίες δεν έχουν συναφθεί για κανέναν από τους κύριους τόπους εγκατάστασης των θεσμικών οργάνων. Τα επιμέρους θεσμικά όργανα εξακολουθούν να διαπραγματεύονται χωριστά τα κατασκευαστικά τους σχέδια με τις χώρες υποδοχής εξασφαλίζοντας διαφορετικούς όρους.

43. Τα θεσμικά όργανα δεν προέβλεψαν σε διοργανική αξιολόγηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των κτηρίων, μολονότι αυτό είχε συστηθεί από τους Γενικούς Γραμματείς. Παρόλα αυτά, η Επιτροπή δρομολόγησε ορισμένες πρωτοβουλίες στο πλαίσιο του κοινοτικού συστήματος οικολογικής διαχείρισης και οικολογικού ελέγχου ⁽³¹⁾, τις οποίες άλλα θεσμικά όργανα τώρα αρχίζουν να ακολουθούν, και διενήργησε περιβαλλοντικούς ελέγχους που αφορούσαν ορισμένα από τα κτήριά της. Η κατανάλωση ενέργειας και η απόδοση είναι ζητήματα που έχουν προβληματίσει τα θεσμικά όργανα κατά το σχεδιασμό των κτηρίων τους. Ωστόσο, τα σχέδια κτηρίων που εξετάστηκαν δεν είχαν αποτελέσει αντικείμενο τεχνικών, περιβαλλοντικών και οικονομικών μελετών σκοπιμότητας σχετικά με εναλλακτικά συστήματα και τεχνικές για τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης των κτηρίων, όπως απαιτεί η οδηγία για την ενεργειακή απόδοση των κτηρίων ⁽³²⁾. Ούτε είχε υπάρξει ανάλυση κόστους-οφέλους των διαφόρων εναλλακτικών λύσεων για τη θέρμανση, τον εξαερισμό και τον κλιματισμό, λαμβανομένων υπόψη των προβλεπόμενων μακροπρόθεσμων δαπανών συντήρησης και της κατανάλωσης ενέργειας. Εντούτοις, η Επιτροπή συμπεριέλαβε την ανάγκη να πραγματοποιήσει αυτή την ανάλυση κόστους-οφέλους στις διαδικασίες της για το 2004 και, επί του παρόντος, βρίσκεται σε στάδιο ανάπτυξης μιας μεθοδολογίας για την αξιολόγηση των συνολικών εξόδων που προκύπτουν κατά τη διάρκεια της ζωής ενός κτηρίου («κόστος κύκλου ζωής»). Πρόκειται για θέμα που θα άξιζε να αποτελέσει αντικείμενο διοργανικής προσέγγισης.

44. Η υλοποίηση πολιτικών για τα κτήρια καλύπτει τομείς στους οποίους τα θεσμικά όργανα χρειάζονται βοήθεια συναφούς φύσεως (τεχνική υποστήριξη σε ζητήματα αρχιτεκτονικής, μηχανική, υγεία, ασφάλεια και εργονομία, περιβαλλοντική διαχείριση και ασφάλεια, σχεδιασμός και πολεοδομική νομοθεσία, νομοθεσία περί ιδιοκτησίας,

οικονομικός σχεδιασμός). Τα περισσότερα θεσμικά όργανα απασχολούν προσωπικό ή προσλαμβάνουν ειδικούς, με συγκεκριμένο σκοπό, για ορισμένους ή για όλους αυτούς τους τομείς. Ως εκ τούτου, η επιχειρησιακή συνεργασία θα καθιστούσε δυνατή την ανταλλαγή και την καλύτερη αξιοποίηση των ειδικών γνώσεων, καθώς και οικονομίες κλίμακας στην αγορά υπηρεσιών. Ωστόσο, μέχρι τώρα δεν έχει δρομολογηθεί καμία τέτοια συνεργασία.

45. Όπως το Συνέδριο έχει συστήσει στο παρελθόν, τα θεσμικά όργανα θα έπρεπε να έχουν τον πλήρη διοικητικό, τεχνικό και χρηματοοικονομικό έλεγχο των σχεδίων τους που αφορούν ακίνητα. Θα έπρεπε είτε να χρησιμοποιούν ιδιαίτερα εξειδικευμένους συμβούλους ή να αναπτύξουν τις κατάλληλες ειδικές γνώσεις εντός διοργανικού πλαισίου ⁽³³⁾. Η διοργανική συνεργασία θα μπορούσε να είχε συμβάλει στη βελτίωση τομέων, όπως η επίβλεψη των εργασιών και ο έλεγχος ποιότητάς τους. Διδάγματα θα μπορούσαν να έχουν αντληθεί από τη φύση των επιφυλάξεων που περιλαμβάνονται στις εκθέσεις παραλαβής των κτηρίων, από τα ελαττώματα που διαπιστώνονται από τα θεσμικά όργανα μετά την εγκατάσταση στα κτήρια, καθώς και από τα αποτελέσματα των διαφορετικών προσεγγίσεων που εφαρμόζουν τα θεσμικά όργανα. Μια προσέγγιση βασίζεται στη στενή επίβλεψη της εκτέλεσης των σχεδίων είτε από τις υπηρεσίες του ίδιου του οργάνου είτε από εξωτερικούς συμβούλους. Η συνδυασμένη χρήση εσωτερικών και εξωτερικών ειδικών γνώσεων από το Κοινοβούλιο και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο απεδείχθη ορθή πρακτική. Μια άλλη προσέγγιση, την οποία εφαρμόζει κυρίως η Επιτροπή, επικεντρώνεται στον έλεγχο των τελικών αποτελεσμάτων βάσει των συμφωνηθέντων προτύπων και προδιαγραφών.

46. Οι νομικές υπηρεσίες και οι σύμβουλοι των θεσμικών οργάνων έχουν εκπονήσει πολλές λεπτομερείς εκθέσεις για συγκεκριμένες συμβάσεις και κτήρια, στις οποίες εξετάζονται τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα των διαφόρων τρόπων αγοράς κτηρίων, και έχουν εντοπίσει συγκεκριμένους κινδύνους οι οποίοι θα έπρεπε να έχουν συζητηθεί από όλα τα όργανα από κοινού. Τα θεσμικά όργανα δεν έχουν συζητήσει μαζί την τυποποίηση της διατύπωσης των περισσότερο συχνά χρησιμοποιούμενων συμβάσεων. Δεδομένου ότι κάθε όργανο προπαρασκευάζει τις δικές του συμβάσεις χωριστά, δεν υπάρχει ανταλλαγή προηγούμενων εμπειριών και νομικών ειδικών γνώσεων. Το Κοινοβούλιο έλαβε υπόψη του τις αδυναμίες που διαπιστώθηκαν σε προηγούμενα σχέδια και εκπόνησε λεπτομερείς διατάξεις στον τομέα της επίβλεψης των εργασιών και των εγγυήσεων οι οποίες θα μπορούσαν να αποδειχθούν χρήσιμες και για άλλα όργανα.

47. Η δημιουργία, εκ μέρους της Επιτροπής το 2002, δύο γραφείων «υποδομών και διοικητικής υποστήριξης», ενός στις Βρυξέλλες και ενός στο Λουξεμβούργο (το ΟΙΒ και το ΟΙΛ αντίστοιχα), τα οποία σκοπό είχαν να παρέχουν υποστήριξη στις υπηρεσίες της Επιτροπής και δυνητικά και σε άλλα κοινοτικά όργανα, δεν επέφερε τα προσδοκώμενα αποτελέσματα όσον αφορά τη βελτίωση της διοργανικής συνεργασίας. Μόνο το ΟΙΛ έχει υπογράψει «συμφωνίες επιπέδου υπηρεσιών» (με το Ελεγκτικό Συνέδριο και το Μεταφραστικό Κέντρο).

48. Επιπλέον, το Συνέδριο παρατήρησε ότι το ΟΙΒ και το ΟΙΛ αντάλλασσαν τις ειδικές γνώσεις και τις ορθές πρακτικές των (π.χ. στον τομέα των διαδικασιών, του λογισμικού για τη διαχείριση των χώρων γραφείων ή της ανάλυσης των κινδύνων που συνδέονται με τις μακροχρόνιες χρηματοδοτικές μισθώσεις) μεταξύ τους ή με άλλα όργανα μόνο σε ορισμένες ειδικές περιπτώσεις.

⁽³⁰⁾ Βλέπε ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2000, σημείο 7.68.

⁽³¹⁾ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 761/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 19ης Μαρτίου 2001 (ΕΕ L 114 της 24.4.2001, σ. 1) και σύσταση της Επιτροπής της 10ης Ιουλίου 2003 (ΕΕ L 184 της 23.7.2003, σ. 19) σχετικά με το κοινοτικό σύστημα οικολογικής διαχείρισης και οικολογικού ελέγχου.

⁽³²⁾ Οδηγία 2002/91/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2002, για την ενεργειακή απόδοση των κτηρίων (ΕΕ L 1 της 4.1.2003, σ. 65).

⁽³³⁾ Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 1999, σημείο 6.30 (ΕΕ C 342 της 1.12.2000).

49. Κάθε θεσμικό όργανο μισθώνει περιστασιακά κτήρια προκειμένου να καλύψει πρόσκαιρες στεγαστικές ανάγκες του μέχρι την ολοκλήρωση των βασικών του σχεδίων. Συγχρόνως άλλα όργανα συχνά διατηρούν ένα «αποθεματικό» χώρων γραφείων, προκειμένου να μπορούν να αντιμετωπίσουν απρόβλεπτα γεγονότα, μετακομίσεις και περιοδικές ανακαινίσεις κτηρίων, και αυτό σημαίνει ότι, κατά καιρούς, διαθέτουν χώρους γραφείων που υπερβαίνουν τις ανάγκες τους. Πολλές διοργανικές πρωτοβουλίες που σκοπό είχαν την από κοινού χρήση χώρων γραφείων απέτυχαν πρόσφατα διότι κτήρια αποδεκτά για ένα όργανο δεν ανταποκρίνονταν στα κριτήρια άλλου οργάνου ⁽³⁴⁾.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

50. Μολονότι τα θεσμικά όργανα αντιμετωπίζουν μια σειρά πολιτικών και δημοσιονομικών περιορισμών, έχουν εξασφαλίσει τις συνθήκες που αρμόζουν για τη στέγαση του προσωπικού τους. Τα τελευταία χρόνια, έχουν βελτιώσει τη διαχείριση των πολιτικών τους περι ακινήτων, η οποία ωστόσο εξακολουθεί να παρουσιάζει μια σειρά αδυναμιών, οι οποίες σχετίζονται με το σχεδιασμό, τη χρηματοδότηση, το κόστος και τη διοργανική συνεργασία.

Σχεδιασμός

51. Τα θεσμικά όργανα δεν έχουν χαράξει κοινή κοινοτική πολιτική ακινήτων, αλλά το καθένα έχει καθορίσει τη δική του. Ο σχεδιασμός χρειάστηκε να συμβιβάζει πολλούς διαφορετικούς περιορισμούς, όπως η φύση της ΕΕ ως δημόσιας διοίκησης, η κατανομή του προσωπικού μεταξύ Βρυξελλών, Λουξεμβούργου και Στρασβούργου, το μέγεθος των υπηρεσιών και των θεσμικών οργάνων, η απουσία διαχωριζόμενων πιστώσεων, οι διαφορετικοί τύποι κτηρίων και η ανάγκη συνδιαλλαγής με τρίτους, ιδιοκτήτες και επενδυτές ακινήτων. Τα θεσμικά όργανα έπρεπε επίσης να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα του να μην είναι σε θέση να προβλέψουν οριστικές αποφάσεις διευρύνσεων (βλέπε σημεία 4 έως 6 και 9).

Σύσταση: Πρέπει να καθοριστεί ένα συντονισμένο πολυετές πλαίσιο πολιτικής ακινήτων. Οι αρμόδιες για τον προϋπολογισμό αρχές πρέπει να ενημερώνονται επαρκώς και τακτικά σχετικά με τις συνολικές δημοσιονομικές συνέπειες της πολιτικής ακινήτων για κάθε όργανο.

52. Οι παραπάνω περιορισμοί δικαιολογούν την καθυστερημένη εξασφάλιση οριστικών στεγαστικών λύσεων, τη συχνή ανάγκη για ενδιάμεσες διευθετήσεις και τις δαπανηρές βραχυπρόθεσμες λύσεις. Το Συνέδριο έκρινε ότι ο μακροπρόθεσμος σχεδιασμός επιδέχεται βελτίωση (βλέπε σημεία 7 και 8).

53. Τα θεσμικά όργανα προτιμούν μάλλον την αγορά, παρά τη μίσθωση ακινήτων. Η πολιτική αυτή δεν έχει εφαρμοστεί με συνέπεια και τα όργανα έχουν προβεί σε μισθώσεις κτηρίων σε μακροχρόνια βάση, χωρίς δικαίωμα εξαγοράς, παρά τις προγενέστερες συστάσεις του Συνεδρίου. Οι διαδικασίες αυτές καθιστούν επαχθέστερη μια μεταγενέστερη αγορά (βλέπε σημεία 9 έως 12).

Σύσταση: Τα θεσμικά όργανα οφείλουν να συνεχίσουν να συντονίζουν τα χρονοδιαγράμματα και τα μέσα που διαθέτουν για την εκτίμηση των αναγκών τους, προκειμένου να αποφεύγουν όσο το δυνατόν τη βραχυχρόνια μίσθωση κτηρίων. Τα όργανα της ΕΕ οφείλουν πάντοτε να επιδιώκουν μακροχρόνιες μισθώσεις οι οποίες να προβλέπουν το δικαίωμα εξαγοράς.

54. Τα θεσμικά όργανα εξακολούθησαν να συγκεντρώνουν σχεδόν όλα τα κτήριά τους στην «ευρωπαϊκή συνοικία» των Βρυξελλών, μολονότι πολιτική της Επιτροπής ήταν η εξεύρεση στέγης σε άλλες περιοχές της πόλης. Η συκέντρωση δημιουργεί μεν οικονομίες κλίμακας, συμβάλλει ωστόσο στην άνοδο των τιμών λόγω της μεγαλύτερης ζήτησης κτηρίων και της μείωσης των διαθέσιμων χώρων στην περιοχή αυτή (βλέπε σημεία 13 έως 15).

Σύσταση: Θα πρέπει να δοθεί περαιτέρω συνέχεια στις πρόσφατες πρωτοβουλίες που σκοπό έχουν τη διαφοροποίηση των χώρων γραφείων στις Βρυξέλλες.

55. Οι πληροφορίες που διατίθενται για τη λήψη αποφάσεων σχετικά με τους χώρους γραφείων και τη διαχείρισή τους (π.χ. στοιχεία για τους χώρους γραφείων και το κόστος των κτηρίων ή στοιχεία σχετικά με το προς στέγαση προσωπικό) είναι ανακριβείς, δυσχεραίνοντας κατ' αυτό τον τρόπο την εκτίμηση των αναγκών και το μελλοντικό σχεδιασμό (βλέπε σημεία 16 έως 19).

Σύσταση: Τα θεσμικά όργανα οφείλουν να αναπτύξουν τις κατάλληλες μεθόδους για την εκτίμηση των τρεχουσών και των βραχυπρόθεσμων αναγκών τους. Οι διαχειριστικές πληροφορίες πρέπει να βελτιωθούν μέσω του καθορισμού κοινών και σαφών δεικτών. Οι πρωτοβουλίες που έχουν ληφθεί από τα θεσμικά όργανα μεμονωμένα καθώς και από τις διοργανικές ομάδες εργασίας πρέπει να υποστηριχθούν, να ενισχυθούν και να επεκταθούν.

Χρηματοδότηση και κόστος

56. Οι τιμές τις οποίες καταβάλλουν τα θεσμικά όργανα για την κατασκευή των κτηρίων τους και τις συναφείς εργασίες δεν έχουν καθοριστεί όλες υπό συνθήκες ελεύθερου ανταγωνισμού. Για όλα σχεδόν τα σχέδια που εξετάστηκαν, οι συμβάσεις είχαν συναφθεί με ιδιωτική συμφωνία. Η ανεπαρκής χρήση των διαδικασιών δημόσιου διαγωνισμού σημαίνει ότι δεν υπάρχει βεβαιότητα ότι τα κτήρια αποκτήθηκαν με το χαμηλότερο κόστος (βλέπε σημεία 21 έως 23). Το Συνέδριο εντόπισε περιπτώσεις κατά τις οποίες οι διαδικασίες με διαπραγμάτευση δεν εξασφάλισαν την πλέον συμφέρουσα τιμή (βλέπε σημεία 24 έως 29).

Σύσταση: Όλες οι συμβάσεις που αφορούν την κατασκευή κτηρίων καθώς και εργασίες διαρρύθμισης πρέπει να αποτελούν αντικείμενο δημόσιου διαγωνισμού διεξαγόμενου επί τις ευρύτερης δυνατής βάσης. Εάν, κατ' εξαίρεση, χρησιμοποιηθεί η διαδικασία με διαπραγμάτευση, οι τιμές πρέπει να βασίζονται στο κόστος κατασκευής, συμπεριλαμβανομένων εύλογων περιθωρίων για τους οικονομικούς παράγοντες. Για τη μίσθωση και την αγορά υπαρχόντων κτηρίων, θα πρέπει να πραγματοποιείται η ευρύτερη δυνατή έρευνα της αγοράς. Τα θεσμικά όργανα πρέπει να εξασφαλίζουν ότι επωφελούνται πλήρως των φοροαπαλλαγών που παρέχει το ΠΠΑ.

57. Βάσει του ισχύοντος νομικού πλαισίου, τα θεσμικά όργανα δεν μπορούν να συνάπτουν δάνεια. Έναντι αυτού του περιορισμού, χρησιμοποιούν διάφορες πολύπλοκες μεθόδους χρηματοδότησης της αγοράς ακινήτων, οι οποίες είναι λιγότερο διαφανείς και επιφέρουν πρόσθετο κόστος σε σύγκριση με τον άμεσο δανεισμό (βλέπε σημεία 32 έως 38).

⁽³⁴⁾ Π.χ. κτήρια «Goldbell» και «J. Monnet» στο Λουξεμβούργο.

Σύσταση: Ο καλύτερος δημοσιονομικός σχεδιασμός και η μεγαλύτερη ευελιξία μέσω της χρήσης διαχωριζόμενων πιστώσεων θα συνέβαλαν στην ορθολογικότερη χρήση των πιστώσεων του προϋπολογισμού και στην καλύτερη διαχείριση των οφειλών και των μακροπρόθεσμων υποχρεώσεων των θεσμικών οργάνων.

προσοχή στις περιβαλλοντικές πτυχές, αλλά πρόσφατες πρωτοβουλίες δείχνουν ότι ο τομέας αυτός λαμβάνεται πλέον περισσότερο υπόψη. Τα θεσμικά όργανα δεν έχουν προβεί σε αξιολόγηση των πολιτικών τους για τα ακίνητα ούτε από κοινού, ούτε μεμονωμένα (βλέπε σημεία 39 έως 49).

Διοργανική συνεργασία

58. Η δημιουργία του ΟΙΒ και του ΟΙΛ δεν απέφερε τα προσδοκώμενα αποτελέσματα στον τομέα της διοργανικής συνεργασίας. Ο αριθμός των «συμφωνιών επιπέδου υπηρεσιών» ήταν χαμηλός και η ανταλλαγή εμπειριών και ορθών πρακτικών μεταξύ των οργάνων ήταν σπάνια. Παρ' όλα αυτά, το Συνέδριο διαπίστωσε ορισμένες ειδικές περιπτώσεις διοργανικής συνεργασίας και πρόσφατες ορθές πρακτικές που εφαρμόζονται για τη βελτίωσή της. Μέχρι στιγμής δεν έχουν συναφθεί γενικές «συμφωνίες έδρας» με τα κράτη μέλη υποδοχής, με αποτέλεσμα τα θεσμικά όργανα να διαπραγματεύονται κάθε φορά με διαφορετικούς όρους και μισθώματα. Στο παρελθόν, τα θεσμικά όργανα δεν είχαν δώσει αρκετή

Σύσταση: Οι ορθές πρακτικές και οι πρωτοβουλίες που λαμβάνουν μεμονωμένα τα διάφορα θεσμικά όργανα πρέπει να επεκταθούν σε όλα, ιδιαίτερα όσον αφορά τεχνικά θέματα, όπως είναι οι συμβάσεις ή η επίβλεψη των σχεδίων, και σε τομείς όπως είναι το περιβάλλον. Τα αποτελέσματα της πολιτικής ακινήτων των θεσμικών οργάνων πρέπει να αποτελούν αντικείμενο κοινής αξιολόγησης, ενώ πρέπει να διερευνηθούν νέοι τρόποι για τη βελτίωση της διοργανικής συνεργασίας. Τα θεσμικά όργανα πρέπει να εξακολουθήσουν να συγκροτούν ομάδες εργασίας για ζητήματα που αξίζει να τύχουν διοργανικής προσοχής, όπως είναι η ανάπτυξη της μεθοδολογίας του «κόστους κύκλου ζωής». Η στενή συνεργασία με τις αρχές των χωρών υποδοχής πρέπει να αποτελεί ουσιαστικής σημασίας στόχο της στρατηγικής ακινήτων που εφαρμόζουν τα θεσμικά όργανα.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 21ης Μαρτίου 2007.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο
Hubert WEBER
Πρόεδρος

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ 2003-2005

Περιγραφή	2003				2004				2005			
	Πιστώσεις του προϋπολογισμού	Μεταφορές	Τελικές πιστώσεις	Αποτέλεσμα	Πιστώσεις του προϋπολογισμού	Μεταφορές	Τελικές πιστώσεις	Αποτέλεσμα	Πιστώσεις του προϋπολογισμού	Μεταφορές	Τελικές πιστώσεις	Αποτέλεσμα
ΕΠΙΤΡΟΠΗ												
Μισθώματα και ετήσιες πληρωμές για χρηματοδοτικές μισθώσεις	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
Αγορά ακίνητης περιουσίας	0	0	0	0	n.a				n.a			
	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
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ												
Μισθώματα και ετήσιες πληρωμές για χρηματοδοτικές μισθώσεις	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
Αγορά ακίνητης περιουσίας	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
Προσωρινές πιστώσεις για την κάλυψη των επενδύσεων σε ακίνητα του οργάνου	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
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ												
Μισθώματα και ετήσιες πληρωμές για χρηματοδοτικές μισθώσεις	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
Αγορά ακίνητης περιουσίας	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
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ												
Μισθώματα και ετήσιες πληρωμές για χρηματοδοτικές μισθώσεις	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
Αγορά ακίνητης περιουσίας	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
ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩ- ΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ												
Μισθώματα και ετήσιες πληρωμές για χρηματοδοτικές μισθώσεις	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
Αγορά ακίνητης περιουσίας	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
ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ												
Μισθώματα και ετήσιες πληρωμές για χρηματοδοτικές μισθώσεις	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
Αγορά ακίνητης περιουσίας	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
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ												
Μισθώματα και ετήσιες πληρωμές για χρηματοδοτικές μισθώσεις	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
Αγορά ακίνητης περιουσίας	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
ΣΥΝΟΛΟ	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

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΤΩΝ ΚΤΗΡΙΩΝ ΠΟΥ ΕΞΕΤΑΖΟΝΤΑΙ ΣΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΕΚΘΕΣΗ

Επιτροπή Βρυξέλλες

Berlaymont
SPA3
Mondrian

Επιτροπή Λουξεμβούργο

Euroforum
Hitec

Κοινοβούλιο Βρυξέλλες

D4-D5
Atrium II
Remard
Wiertz 50
Montoyer 63

Κοινοβούλιο Λουξεμβούργο

Towers A και B
Goldbell
KAD

Κοινοβούλιο Strasbourg

IPE1, 2 και 3

Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και Επιτροπή των Περιφερειών

Belliard 99-101
Trèves 74
Belliard 93
Belliard 68

Συμβούλιο Βρυξέλλες

Lex
Woluwe-Heights
Rolin

Δικαστήριο Λουξεμβούργο

Επέκταση του Palais
Geos
Tbis
Allegro

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ

11. Πλαίσιο 1. Το τίμημα που κατέβαλε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την αγορά των κτηρίων IPE 0, 1, 2 και 3 υπήρξε απόρροια πολύπλοκων διαπραγματεύσεων με συμμετοχή πολλών παραγόντων, και ιδίως της Πόλης του Στρασβούργου και του γαλλικού κράτους ως κράτους που φιλοξενεί την έδρα του Οργάνου. Για τη διαμόρφωση του τιμήματος ελήφθησαν υπόψη όλα τα στοιχεία του φακέλου: οι νομικοί περιορισμοί λόγω του σχήματος χρηματοδότησης που επελέγη για την ανέγερση των κτηρίων, η τιμή του οικοπέδου, η συμμετοχή ιδιωτών επενδυτών στις διαπραγματεύσεις ως ιδιοκτητών των κτηρίων, ο προσδιορισμός της αξίας των κτηρίων, οι δημοσιονομικοί περιορισμοί της Πόλης του Στρασβούργου και η συμμετοχή του γαλλικού κράτους. Μολονότι οι συμβάσεις που υπογράφηκαν το 1979 δεν περιείχαν ρήτρα συνεκτίμησης των καταβληθέντων από το Όργανο μισθωμάτων σε περίπτωση ενδεχόμενης αγοράς των κτηρίων —η οποία δεν προβλεπόταν εκείνη την εποχή— τα καταβληθέντα μισθώματα υπήρξαν μία από τις παραμέτρους της διαπραγμάτευσης για τον οριστικό καθορισμό του τιμήματος αγοράς των κτηρίων.

17. Η ανάγκη νέων κτηριακών χώρων εκτιμήθηκε το 2001 ύστερα από ανάλυση των διαθέσιμων δεδομένων και ενσωματώθηκε στον μακροπρόθεσμο προγραμματισμό. Εν συνεχεία, οι εκτιμήσεις και ο προγραμματισμός αναπροσαρμόζονταν συνεχώς από το 2001 έως το 2005, προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι μεταβολές των γνωστών αναγκών για χώρους γραφείων οι οποίες οφείλονταν σε διάφορους λόγους:

- α) οι αποφάσεις για τη δημιουργία θέσεων είναι ετήσιες, όχι πολυετείς·
- β) ειδικές ανάγκες που προκύπτουν από την αύξηση του αριθμού των επίσημων γλωσσών, των κρατών μελών και των υπαλλήλων (οι αριθμοί αυτοί υπολογίστηκαν με μεγαλύτερη ακρίβεια ύστερα από μια διεξοδική αποτίμηση)·
- γ) ενίσχυση των εξουσιών του Κοινοβουλίου ύστερα από τη συνθήκη της Νίκαιας. Η Γενική Γραμματεία υπέστη σημαντική αναδιοργάνωση για τη βελτίωση της υποστήριξης των βουλευτών (πολιτική «Raising the Game»). Παρά την άνοδο της παραγωγικότητας, ο συνολικός αριθμός των υπαλλήλων αυξήθηκε και η κατανομή του προσωπικού μεταξύ Λουξεμβούργου και Βρυξελλών μεταβλήθηκε.

Εξάλλου, το σενάριο του 2001 προέβλεπε τη διαθεσιμότητα των κτηρίων D4 και D5 το 2004/2005. Το σενάριο αυτό αναθεωρήθηκε

μετέπειτα για διάφορους λόγους: ανάγκη πλήρους συμμόρφωσης με την ευρωπαϊκή νομοθεσία περί δημόσιων συμβάσεων· εγγενείς δυσκολίες της διαπραγμάτευσης μιας τόσο πολύπλοκης σύμβασης· χρόνος που απαιτήθηκε για να εξασφαλιστεί η ένταξη ενός τόσο τεράστιου κτηριακού συγκροτήματος στον περιβάλλοντα χώρο κατά τρόπο ώστε να διασκεδαστούν οι ανησυχίες για θέματα γειτνίασης.

43. Η απουσία μελέτης για τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης των κτηρίων οφείλεται στα σχέδια που αναλύθηκαν από το Ελεγκτικό Συνέδριο (παράρτημα II των παρατηρήσεων): αφορούν κτήρια που μισθώνονται από το Κοινοβούλιο (Remard, Wiertz 50, Montoyer 63, Tours A και B, Goldbell), ή κτήρια που είχαν αρχικά μισθωθεί από το Κοινοβούλιο και αγοράστηκαν μόνο μετέπειτα (KAD, IPE 0, 1, 2 και 3), ή, τέλος, κτήρια που υπήρξαν απόρροια δημόσιας διαβούλευσης και αποτελούν αντικείμενο συμβάσεων αγοράς ή εμφυτευτικών συμβάσεων (D4-D5 και Atrium). Το Κοινοβούλιο δεν είχε συμμετοχή στον προκαταρκτικό σχεδιασμό του κτηρίου Atrium, αλλά πέτυχε την εγκατάσταση συστημάτων ηλιακής ενέργειας και εξοικονόμησης ενέργειας στα κτήρια D4-D5.

Σε λεπτομερείς μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων έχουν υποβληθεί και άλλα σχέδια. Το πιο πρόσφατο είναι η επέκταση του κτηρίου KAD στο Λουξεμβούργο, αλλά, ήδη το 1992, το Κοινοβούλιο είχε ζητήσει να διερευνηθούν οι δυνατότητες χρησιμοποίησης «φιλοπεριβαλλοντικού» κλιματιστικού εξοπλισμού στο κτήριο LOW.

51 και 58. Το Ελεγκτικό Συνέδριο συνιστά την ενίσχυση της διοργανικής συνεργασίας, ιδίως όσον αφορά τον μακροπρόθεσμο σχεδιασμό της ικανοποίησης των αναγκών των θεσμικών οργάνων, την κατάστροψη μιας κοινής πολιτικής ακινήτων και, γενικότερα, μια ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τις πρακτικές κάθε θεσμικού οργάνου στον τομέα των ακινήτων.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συμεριζεται αυτους τους προβληματισμους. Ας υπομνησθει εν προκειμενω οτι, στο ψηφισμα του της 26ης Σεπτεμβριου 2006 σχετικα με τη χορηγηση απαλλαγης για την εκτελεση του προϋπολογισμου 2004, το Κοινοβουλιο ανεθεσε στη Διοικηση του «να εκπονησει εκθεση, σε συνεννοηση με τα αλλα θεσμικα οργανα της Ένωσης, όπου να εξετάζεται η δυνατότητα δημιουργίας μιας ευρωπαϊκής αρχής για τα ακίνητα, η οποία θα ήταν αρμόδια για την ανέγερση και συντήρηση των κτηρίων των θεσμικών και λοιπών οργάνων της Ένωσης». Η έκθεση αυτή προβλέπεται να υποβληθεί στην κοινοβουλευτική επιτροπή ελέγχου των προϋπολογισμών έως την 1η Οκτωβρίου 2007 το αργότερο.

58. Βλέπε απάντηση στο σημείο 51 ανωτέρω.

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

Υποσημείωση 25. Τα επιτόκια για τον εξοπλισμό των κτηρίων Rolin και Woluwe Heights θα πρέπει να συγκριθούν με το κόστος μιας βραχυπρόθεσμης χρηματοδότησης με δυνατότητα πρόωρης εξόφλησης. Σε αμφότερες τις περιπτώσεις, το Συμβούλιο χρησιμοποίησε αυτή τη δυνατότητα και το συνολικό κόστος του εξοπλισμού των κτηρίων αυτών εξοφλήθηκε κατά το έτος της παράδοσης των έργων ή κατά το επόμενο έτος. Ως εκ τούτου, τα επιτόκια που επιβλήθηκαν δεν θα πρέπει να χαρακτηρίζονται υψηλά.

43. Η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου προτείνει στο Ελεγκτικό Συνέδριο, κατά την αξιολόγηση του περιβαλλοντικού αντικτύπου των κτηρίων, να σημειώσει τις αναληφθείσες δράσεις της ΓΓΣ στον τομέα αυτό. Οι δράσεις περιλαμβάνουν κυρίως τα εξής:

- α) το κτίριο Justus Lipsius αποτέλεσε αντικείμενο εξαντλητικού ελέγχου της ενεργειακής κατανάλωσης, ο οποίος έγινε το 2006 υπό την εποπτεία του «Institut Bruxellois de la Gestion de l'Environnement». Ως παράδειγμα, θα πρέπει να σημειωθεί ότι το κτήριο αυτό έχει σήμερα τη μεγαλύτερη μονάδα φωτοβολταϊκής παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας της Περιοχής των Βρυξελλών·
- β) το κτήριο Lex αποτέλεσε αντικείμενο επισταμένης μελέτης για βελτίωση των επιδόσεών του όσον αφορά την αειφόρο ανάπτυξη. Αρκετά χαρακτηριστικά είχαν ως αποτέλεσμα μεγάλη μείωση του ποσοστού CO₂ που παράγεται από το εν λόγω κτήριο (συμπαγωγή ηλεκτρισμού και θερμότητας, αντλίες θέρμανσης, αυτόματο σβήσιμο φώτων κ.λπ.).

ΑΠΑΝΤΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ

I έως III. Επί του παρόντος, η Επιτροπή προσαρμόζει την πολιτική ακινήτων που εφαρμόζει στις Βρυξέλλες και το Λουξεμβούργο και μέχρι τις θερινές διακοπές του 2007 θα εκδώσει νέα ανακοίνωση σχετικά με το θέμα αυτό.

Η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι απαιτούνται μερικές διαρθρωτικές αλλαγές με σκοπό τη μελλοντική βελτίωση, με βιώσιμο τρόπο, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της πολιτικής ακινήτων καθώς και της ποιότητας ζωής του προσωπικού της και των κατοίκων της εκάστοτε περιοχής. Κατά την εξέταση της πολιτικής ακινήτων, στην οποία θα συμπεριληφθεί η στρατηγική στέγασης του προσωπικού σε λιγότερα αλλά μεγαλύτερα κτήρια, η Επιτροπή θα λάβει υπόψη διάφορα κριτήρια: τη βελτιστοποίηση των πόρων, την εξέλιξη της μέσης αγοραίας τιμής των κτηρίων γραφείων ανά m², τις κενές θέσεις για κτήρια γραφείων, την εξέλιξη όσον αφορά τη χρησιμοποίηση του εμβαδού τους, τη θέση των κτηρίων και τον τρόπο χρησιμοποίησής τους καθώς και τις μελλοντικές ανάγκες.

Η Επιτροπή θα αναλύσει το αποτέλεσμα της εντατικοποίησης της πολιτικής αγοράς που εφαρμόζει και τις συνέπειες που πρέπει να συναχθούν από αυτή: η Επιτροπή πρέπει τώρα να καθορίσει μια πολιτική για τη συντήρηση και την ανακαίνιση των κτηρίων, ώστε να διατηρηθεί το επίπεδο των περιουσιακών της στοιχείων. Και, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες τα ακίνητα φθάνουν στο τέλος του κύκλου ζωής τους, πρέπει να θεσπίσει μια στρατηγική που να περιλαμβάνει την κατεδάφιση και την ανοικοδόμηση των κτηρίων.

Επίσης, κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών δόθηκε μεγαλύτερη προσοχή στην ασφάλεια, πράγμα το οποίο συμβαδίζει με την επιθυμία της Επιτροπής να αναπτύξει τη χρησιμοποίηση των κτηρίων της με μεικτό τρόπο.

Τέλος, η Επιτροπή θα αξιολογήσει τη συνεργασία της με τις τοπικές αρχές.

IV. Η Επιτροπή έχει ορίσει ένα μακροπρόθεσμο πλαίσιο για την πολιτική ακινήτων της, το πολυετές πλαίσιο πολιτικής (MAPF), το οποίο είναι κυλιόμενο πρόγραμμα που εξετάζεται κάθε χρόνο στο πλαίσιο προοπτικής 5-10 ετών.

Η Επιτροπή προτίθεται να εξετάσει το βαθμό στον οποίο το πλαίσιο αυτό μπορεί να χρησιμεύσει ως βάση για ένα διοργανικό πλαίσιο, εκτός από τη συμμετοχή του σε δύο διοργανικές ομάδες εργασίας στις Βρυξέλλες και το Λουξεμβούργο ⁽¹⁾.

V. Η Επιτροπή δίνει απόλυτη προτεραιότητα στην αγορά ή τη μακροχρόνια μίσθωση κτηρίων και υπογράφει βραχυπρόθεσμες συμβάσεις μόνο σε έκτακτες περιπτώσεις. Η πολιτική σύναψης μακροπρόθεσμων συμβάσεων με σκοπό την αγορά πρέπει να ενταχθεί στο πλαίσιο μιας σαφούς πολιτικής όσον αφορά τους αστικούς πόλους στο πλαίσιο των οποίων η Επιτροπή καλείται να αναπτύξει την παρουσία της.

⁽¹⁾ Βρυξέλλες: ILISWG (ομάδα εργασίας διοργανικής υποδομής, διοικητικής υποστήριξης και εσωτερικών υπηρεσιών), Λουξεμβούργο: GIPTL (τεχνική διοργανική ομάδα — Λουξεμβούργο).

Στις Βρυξέλλες, υπογράφονται μακροχρόνιες μισθωτικές συμβάσεις εάν ο σκοπός είναι η αγορά του κτηρίου βάσει του συστήματος ετεροχρονισμού των πληρωμών. Συμβάσεις μικρότερης διάρκειας περίπου 15 ετών υπογράφονται για τη χρησιμοποίηση κτηρίων με το σύστημα της επικαρπίας. Ο τρόπος αυτός είναι οικονομικά υγιής. Στο Λουξεμβούργο συνάπτονται τώρα βραχυπρόθεσμες συμβάσεις αποκλειστικά και μόνο μέχρις ότου κατασκευαστεί το κτήριο JMO2. Διαφορετικά, υπογράφονται μακροπρόθεσμες συμβάσεις με δικαίωμα εξαγοράς.

VI. Η Επιτροπή υποστηρίζει τη συνεχή εφαρμογή και την περαιτέρω ανάπτυξη της πολιτικής διαφοροποίησης, η οποία εντάσσεται στο πλαίσιο μιας πολύ μακροπρόθεσμης στρατηγικής που λαμβάνει υπόψη συντελεστές όπως οι προοπτικές αναγκών, η κινητικότητα και η συμμετοχή της χώρας υποδοχής.

VII. Επί του παρόντος, οι υπηρεσίες της Επιτροπής προετοιμάζουν ανακοίνωση σχετικά με την πολιτική ακινήτων, η οποία θα περιέχει μια νέα διαδικασία για τον προσδιορισμό των κτηρίων που είναι κατάλληλα για μίσθωση ή αγορά με βάση την ευρεία διαβούλευση της αγοράς. Ωστόσο, η Επιτροπή είναι σε θέση να διεξάγει και να φέρει σε πέρας διαπραγματεύσεις που να οδηγούν σε τιμές ίσες ή χαμηλότερες από τις μέσες τιμές της αγοράς, με εξαιρετικά αποτελέσματα στο τομέα αυτό, κυρίως σε σύγκριση με τα αποτελέσματα άλλων ιδιωτικών ή θεσμικών φορέων που είναι παρόντες στους ίδιους χώρους.

VIII. Η Επιτροπή, εκτός από τη σταθερότητα που επιτεύχθηκε μέσω της πολιτικής αγοράς που εφαρμόζει, καθιέρωσε επίσης έναν νέο τρόπο χρηματοδότησης των αγορών αυτών. Οι αγορές βάσει του συστήματος ετεροχρονισμού των πληρωμών είναι απλούστερες στην εφαρμογή τους τόσο από νομικής όσο και από οικονομικής άποψης σε σύγκριση με τις προηγούμενες συμβάσεις μίσθωσης (εμφύτευση).

IX. Η Επιτροπή υποστηρίζει απόλυτα τη διοργανική συμφωνία σε όλους τους τομείς (όπως περιβαλλοντικά και ενεργειακά θέματα, προγραμματισμό, μεθοδολογία για την εκτίμηση των αναγκών, άριστες πρακτικές κ.λπ.).

X. Όπως αναφέρεται στα σημεία 50 έως 58, η Επιτροπή προτίθεται να δώσει συνέχεια στις συστάσεις του Συνεδρίου στο πλαίσιο της νέας πολιτικής ακινήτων που θα εγκριθεί από το σώμα των Επιτρόπων εντός του τρέχοντος έτους.

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

6. Η Επιτροπή εξέδωσε δύο ανακοινώσεις ⁽²⁾ σχετικά με τις ανάγκες προσωπικού που προκύπτουν από τις διευρύνσεις EE-10 και EE-2. Οι ανακοινώσεις αυτές χρησίμευσαν ως βάση για τις ετήσιες αιτήσεις γραφείων καθώς και για τις προβλέψεις χώρων γραφείων.

8. Πρώτη περίπτωση — βλέπε απάντηση στο σημείο 6.

8. Δεύτερη περίπτωση — Η ΓΔ ADMIN, σε στενή συνεργασία με τα γραφεία υποδομών και διοικητικής υποστήριξης, επεξεργάζεται επί του παρόντος μακροπρόθεσμη στρατηγική για την κάλυψη των στεγαστικών αναγκών της (μέχρι το 2025) τόσο στις Βρυξέλλες όσο και στο Λουξεμβούργο, στην οποία περιλαμβάνεται και ο προβληματισμός για την επιλογή εναλλακτικών τοποθεσιών ή συμπληρωματικών λύσεων σε σχέση με τους ήδη υπάρχοντες πόλους εργασίας της Επιτροπής στις Βρυξέλλες.

⁽²⁾ COM(2002) 311 για 3 900 θέσεις και COM(2005) 573.

9. Η Επιτροπή θα συνεχίσει να καταβάλλει προσπάθειες, ώστε τα θεσμικά όργανα να προσδιορίζουν και να εφαρμόζουν από κοινού την πολιτική ακινήτων τους ή, τουλάχιστον, με ολοκληρωμένο τρόπο. Ωστόσο, η συνεργασία αυτή δεν είναι πάντα δυνατή, δεδομένου ότι κάθε θεσμικό όργανο έχει τις δικές του ειδικές ανάγκες και προτεραιότητες. Όμως έχει γίνει κάποια πρόοδος.

Στις Βρυξέλλες, όλα τα θεσμικά όργανα συμμετέχουν σε μια ομάδα εργασίας (ILISWG — ομάδα εργασίας διοργανικής υποδομής, διοικητικής υποστήριξης και εσωτερικών υπηρεσιών), η αποστολή της οποίας καλύπτει επίσης την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με την εξέλιξη της αγοράς ακινήτων και τις ανάγκες των θεσμικών οργάνων.

Στο Λουξεμβούργο, όλα τα θεσμικά όργανα συνεργάζονται στο πλαίσιο μιας επιτροπής προϊσταμένων διοίκησης και μιας διοργανικής ομάδας εργασίας για την πολιτική ακινήτων.

10. Η πολιτική που συνίσταται στην αγορά ακινήτων αντί της μίσθωσής τους είναι σχετικά καινούργια και περίπου το 38 % του εμβαδού των κτηρίων είναι ακόμη υπό καθεστώς μίσθωσης λόγω των μακροχρόνιων συμβάσεων που συνάφθηκαν στο παρελθόν.

Επίσης, η αγορά ενός κτηρίου δεν είναι πάντα η καλύτερη λύση (ένα τέτοιο παράδειγμα αφορά το κτήριο για τη στέγαση της υποδομής των τεχνολογιών της πληροφορίας και της επικοινωνίας, δεδομένου ότι αυτό το είδος κτηρίου καθίσταται γρήγορα τεχνολογικά ξεπερασμένο) και στην περίπτωση αυτή η μίσθωση μπορεί να είναι η πιο συμφέρουσα λύση. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις μάλιστα, η αγορά μπορεί να μην είναι δυνατή (βλέπε απάντηση στο σημείο 27, πλαίσιο 3).

Τέλος, το ΠΠΑ παρέχει επίσης απαλλαγές και σε άλλες περιπτώσεις εκτός από την πλήρη κυριότητα, για παράδειγμα σε περίπτωση που ένα κτήριο χρησιμοποιείται με το σύστημα της επικαρπίας.

11. Η Επιτροπή αγόρασε ένα κτήριο (το κέντρο συνεδριάσεων της στο CCAB) το οποίο είχε προηγουμένως μισθώσει.

Στην περίπτωση των μισθώσεων, ακόμη και αν το κτήριο έχει αποσβεσθεί (οικονομικά), ο ιδιοκτήτης έχει τη νομική υποχρέωση να το διατηρεί σε καλή κατάσταση χρησιμοποίησης, με δικές του δαπάνες και καθ' όλη την περίοδο της μίσθωσης. Κατά συνέπεια, το περιθώριο διαπραγματεύσεως όσον αφορά τη μείωση του μισθώματος κατά τη διάρκεια της σύμβασης είναι πολύ περιορισμένο. Επίσης, όταν συνάπτονται μακροπρόθεσμες συμβάσεις, το επίπεδο του μισθώματος εμπεριέχει ήδη μείωση σε σύγκριση με τις βραχυπρόθεσμες μισθώσεις. Τέλος, τα επίπεδα των μισθωμάτων συνδέονται με τις συνθήκες της αγοράς και για τον λόγο αυτό, ακόμη και όταν η σύμβαση προβλέπει αναθεώρηση του μισθώματος, το καταβαλλόμενο μίσθωμα πρέπει να εκτιμάται σε σύγκριση με τα τρέχοντα μισθώματα και όχι μόνο σε σχέση με την απόσβεση.

Ωστόσο, η Επιτροπή επαναδιαπραγματεύεται μισθώματα όποτε αυτό είναι δυνατό. Για παράδειγμα, το 2005, επαναδιαπραγματεύθηκε η σύμβαση για το SC15 και παρέτεινε τη διάρκειά της πριν φθάσει στη λήξη της. Η επαναδιαπραγμάτευση αυτή οδήγησε σε μείωση του μισθώματος περίπου κατά 40 %.

12. Πλαίσιο 2 — Το κτήριο Mondrian ανήκει σε γερμανικό ταμείο, βασικό συμφέρον του οποίου είναι η παραγωγή σταθερών και μακροχρόνιων ταμειακών ροών. Για τον λόγο αυτό, παρά τις προσπάθειες της Επιτροπής, δεν υπήρξε ενδιαφέρον για την πώληση του κτηρίου.

Παρόλα αυτά, η Επιτροπή πήρε το κτήριο με το σύστημα της επικαρπίας γιατί, τη στιγμή εκείνη ήταν το μόνο κτήριο στην περιοχή που κάλυπτε τις ανάγκες της Επιτροπής από πλευράς μεγέθους, ποιότητας και τοποθεσίας, δεδομένου ότι βρίσκεται κοντά στο SDME, το κτήριο όπου στεγάζονταν άλλες υπηρεσίες της ίδιας Γενικής Διεύθυνσης.

Ωστόσο, οι όροι της επικαρπίας είναι δύσκολο να συγκριθούν με τους όρους της εμφυτευτικής σύμβασης.

13 και 14. Η Επιτροπή έχει δηλώσει επανειλημμένα και επίσημα ότι προτιμά τον συνδυασμό της παρουσίας των υπηρεσιών της τόσο σε κεντρικά και όσο και σε περιφερειακά σημεία. Σκοπός της πολιτικής αυτής είναι η μείωση των πιέσεων στην «ευρωπαϊκή συνοικία».

Στο πλαίσιο της ισχύουσας πολιτικής, η Επιτροπή διαφοροποίησε τις τοποθεσίες εγκατάστασης των κτηρίων της. Στις Βρυξέλλες, όπου έχει το 82,5 % των γραφείων της, το 82 % εξ αυτών βρίσκεται στην «ευρωπαϊκή συνοικία» και το 18 % αλλού. Το κτήριο Madou υπολογίζεται εκτός της «ευρωπαϊκής συνοικίας» γιατί βρίσκεται στην εξωτερική περιφερειακή ακτίνα της. Στο Λουξεμβούργο, όπου η Επιτροπή έχει το 17,5 % του χώρου γραφείων της, το 72 % βρίσκεται στο Kirchberg και το 28 % αλλού.

Μολονότι η στρατηγική ακινήτων της Επιτροπής στην «ευρωπαϊκή συνοικία» είναι μάλλον προβλέψιμη, η Επιτροπή βρίσκεται συχνά σε ευνοϊκή διαπραγματευτική θέση όσον αφορά χώρους για τους οποίους υπάρχουν λίγοι υποψήφιοι.

Η Επιτροπή όχι μόνο συνέχισε να αναπτύσσει τις περιοχές των Βρυξελλών Beaulieu και Genève, αλλά επί του παρόντος εξετάζει και άλλες επιλογές με βάση τον ορισμό της νέας πολιτικής της.

Μετά τον προσδιορισμό της πολιτικής σχετικά με τη θέση των υπηρεσιών της, η Επιτροπή μίσθωσε ένα κτήριο για το εκτελεστικό γραφείο της ΓΔ ΕΑΚ. Το κτήριο αυτό βρίσκεται στο Evere, σαφώς έξω από την «ευρωπαϊκή συνοικία». Επίσης, η Επιτροπή μίσθωσε πρόσφατα ένα κτήριο το οποίο βρίσκεται κοντά στον σταθμό, Gare du Nord (το Covent Garden 14 000 m²) το οποίο προορίζεται για τη δραστηριότητα αξιολόγησης του 7ου προγράμματος πλαισίου στον τομέα της έρευνας.

15. Η Επιτροπή συνεχίζει να ενισχύει την συνεργασία με τη χώρα υποδοχής.

Στο Βέλγιο, το 2003, η Επιτροπή διόρισε τον διευθυντή του ΟΙΒ ως αντιπρόσωπό της για να συζητεί την ανάπτυξη της «ευρωπαϊκής συνοικίας» με τις αρμόδιες αρχές και να συμμετέχει επίσης στις συναντήσεις του «Fonds Quartier euroréen». Από το 2005, μια ειδική διοργανική ομάδα *ad hoc* μεταξύ ΕΕ και Βελγίου συνεδριάζει κάθε δύο μήνες με αντιπροσώπους του ομοσπονδιακού, περιφερειακού και τοπικού επιπέδου για την εξέταση θεμάτων που αφορούν την πολιτική ακινήτων.

Στο Λουξεμβούργο, η Επιτροπή διαπραγματεύεται επί του παρόντος (Φεβρουάριος 2007) τη σύναψη συμφωνίας με το κράτος του Λουξεμβούργου για το βασικό κτήριό της. Η συμφωνία αυτή θα προβλέψει τη δωρεάν διάθεση γηπέδου για την κατασκευή του κτηρίου JMO2. Η Επιτροπή θα προσδιορίσει την πολιτική ακινήτων της για το Λουξεμβούργο μετά την υπογραφή αυτής της σύμβασης.

17. Μια από τις αρχές της νέας πολιτικής ακινήτων είναι η στέγαση των υπηρεσιών της Επιτροπής σε μικρότερο αριθμό μεγαλύτερων κτηρίων, πράγμα το οποίο θα αντισταθμίσει τα αποτελέσματα της ετήσιας και απρόβλεπτης αύξησης του προσωπικού των ΓΔ και των εσωτερικών αναδιοργανώσεων.

Οι ενδιαφερόμενες υπηρεσίες της Επιτροπής (ΓΔ ADMIN, ΟΙΒ και OIL) επεξεργάζονται μια διαδικασία βασισμένη στη COMREF (βάση δεδομένων σχετικά με τους ανθρώπινους πόρους) για την αξιολόγηση του αριθμού των ατόμων που θα στεγαστούν στα γραφεία της.

Το γεγονός ότι το κτήριο HIPEC (5 000 m²) έμεινε κενό για περίπου ένα έτος οφείλεται περισσότερο στην καθυστέρηση κατά τη διαδικασία επιλογής των μεταφραστών των νέων κρατών μελών στο πλαίσιο της διεύρυνσης παρά στο γεγονός ότι η Επιτροπή υπερεκτίμησε τις ανάγκες της.

18. Η αποστολή των διοργανικών ομάδων εργασίας, τόσο στις Βρυξέλλες όσο και στο Λουξεμβούργο, καλύπτει τον ορισμό κοινών δεικτών και κριτηρίων και οι αντιπρόσωποι της Επιτροπής συμβάλλουν ενεργά στην προσπάθεια αυτή.

19. Ο κανόνας των 35 m² χρησιμοποιείται με σκοπό τον συνολικό σχεδιασμό των κτηρίων.

Πρώτη περίπτωση — Το μέρος του «Εγχειριδίου στεγαστικών όρων» (Housing Conditions Manual), που ασχολείται με τα κριτήρια εκχώρησης χώρου για τις ΓΔ, εγκρίθηκε από το διοικητικό συμβούλιο του ΟΙΒ στις 16 Ιανουαρίου 2007.

Μετά τη γνωμοδότηση της επιτροπής για την ασφάλεια και την υγιεινή στο χώρο εργασίας του Λουξεμβούργου (που αναμένεται την άνοιξη του 2007), το διοικητικό συμβούλιο του ΟΙΒ θα εγκρίνει επίσης το έγγραφο αυτό.

Έτσι, το έγγραφο αυτό θα εφαρμόζεται τόσο από το ΟΙΒ όσο και από το OIL.

Δεύτερη περίπτωση — Αντίστοιχη προσέγγιση θα υιοθετηθεί και στο Λουξεμβούργο.

21 έως 23. Η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι οι εργασίες διαρρύθμισης των κτηρίων αποτελούν μέρος της διαδικασίας με διαπραγμάτευση που εφαρμόζεται για την εξεύρεση κτηρίου, η οποία να είναι απόλυτα συμβατή με το «Εγχειρίδιο προδιαγραφών για πρότυπα κτήρια» — «Manuel des normes applicables à l'immeuble type» (MIT).

Εάν οι εργασίες χρειαστεί να πραγματοποιηθούν από έναν άλλο συμβαλλόμενο υπό την ευθύνη της Επιτροπής, υπάρχει κίνδυνος να αναγκαστεί η Επιτροπή να πληρώσει ενοίκιο για ένα μη συμβατό κτήριο για όλη την περίοδο της ανακαίνισης. Επίσης, εάν ο συμβαλλόμενος δεν εκτελέσει τις εργασίες με τον δέοντα τρόπο και σε εύθετο χρόνο, αυτό μπορεί να προξενήσει ακόμη μεγαλύτερες ζημιές για τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ.

Σε περίπτωση εξ ολοκλήρου κατασκευής κτηρίου σε γήπεδο που ανήκει στην Επιτροπή ή σε περίπτωση ανακαίνισης κτηρίου που ανήκει στην Επιτροπή — δύο περιπτώσεις που μπορούν να προκύψουν στο προσεχές μέλλον, στο Λουξεμβούργο όσον αφορά το κτήριο JMO2 και στις Βρυξέλλες όσον αφορά το κτήριο Cornet-Leman — η Επιτροπή θα προκηρύξει για τις εργασίες αυτές δημόσιο διαγωνισμό.

Για ορισμένα κατασκευαστικά έργα με καθαρά τεχνικό σκοπό (κεντρικές κουζίνες, χώρους αρχείων, κέντρο δεδομένων, συνεδριακό κέντρο, κτήριο υλικοτεχνικής υποστήριξης) πραγματοποιήθηκε ανοικτή διαβούλευση της αγοράς.

Η νέα πολιτική ακινήτων θα προβλέπει την ευρεία διαβούλευση της αγοράς ακινήτων με βάση τις αρχές του ανταγωνισμού και της διαφάνειας.

24. Το μίσθωμα ενός κτηρίου προσδιορίζεται από τους όρους της αγοράς που έχουν σχέση με την προσφορά και τη ζήτηση και συνδέεται κυρίως με την τοποθεσία του και την αντίστοιχη αξία του, που εκφράζεται με την τιμή του γηπέδου. Όπως πολύ ορθά δηλώνει το Συνέδριο, ο ορισμός του «εύλογου κέρδους για τους επιχειρηματίες» εφαρμόζεται μόνο στην περίπτωση των κτηρίων που έχουν κτιστεί για να ανταποκριθούν σε ειδικές ανάγκες.

Όταν ένα κτήριο έχει κτιστεί σε γήπεδο που ανήκει σε θεσμικό όργανο, η τιμή που έχει καταβληθεί πρέπει να ανταποκρίνεται ακριβώς στις δαπάνες που πραγματοποίησε ο κατασκευαστής (συμπεριλαμβανομένου του κέρδους). Η τιμή πρέπει να είναι το αποτέλεσμα των διαφόρων προσκλήσεων υποβολής προσφορών για έργα, προμήθειες και υπηρεσίες που είναι απαραίτητα για την κατασκευή του κτηρίου.

27. Το 2003, η Επιτροπή επέλεξε την προσέγγιση αγοράς ή μίσθωσης παρά την κατασκευή: κατά συνέπεια, η Επιτροπή επέλεξε να πληρώνει με βάση τους όρους της αγοράς παρά να αναλάβει την κάλυψη των δαπανών κατασκευής. Η πραγματική τιμή εξαρτάται τελικά από αντικειμενικούς παράγοντες (τοποθεσία, μέγεθος, ποιότητα, όροι της αγοράς) καθώς και από υποκειμενικούς παράγοντες, όπως είναι οι προτεραιότητες του πωλητή και οι οικονομικές πιέσεις στις οποίες υπόκεινται και οι δύο. Μερικές φορές, η Επιτροπή μπορεί να επωφεληθεί από τη διαπραγματευτική της θέση, για παράδειγμα όσον αφορά μεγάλα κτήρια όπως το κτήριο Madou, στο βαθμό που είναι ένας από τους λίγους φορείς που είναι ικανοί να ενοικιάσουν ή να αγοράσουν ολόκληρο το κτήριο.

Πλαίσιο 3 — Όσον αφορά το SPA3, η αξιολόγηση από τον εξωτερικό σύμβουλο συνιστά μόνο ένα από τα ενδεικτικά στοιχεία του φακέλου διαπραγμάτευσης. Η τελική τιμή είναι αυτή που είναι, δηλαδή το αποτέλεσμα διαπραγμάτευσης. Οι εμπειρογνώμονες, ακόμη και αν έκαναν κάποια λάθη στην αξιολόγησή τους, επηρέασαν ωστόσο την αξιολόγηση και προς τις δύο κατευθύνσεις και η διαφορά σε σχέση με την τιμή που καταβλήθηκε ήταν 4 %, πράγμα το οποίο μπορεί να θεωρηθεί ως ένα αποδεκτό περιθώριο.

Όπως αναφέρεται στην απάντηση στο σημείο 12, πλαίσιο 2, η διαπραγματευτική δυνατότητα της Επιτροπής ήταν περιορισμένη, δεδομένου ότι το Mondrian ήταν το μόνο αποδεκτό κτήριο που ανταποκρινόταν στις ανάγκες της ΓΔ RTD, δηλαδή στη συγκέντρωση του προσωπικού σε δύο μεγάλα κτήρια. Στην πραγματικότητα, το προσωπικό αυτής της ΓΔ ήταν προηγουμένως διεσπαρμένο σε 5 κτήρια. Επίσης, λόγω του ότι χάρη στις διαστάσεις του κτηρίου (περίπου 20 000 m²) πραγματοποιήθηκαν λειτουργικές οικονομίες (συντήρησης, ασφάλειας), και δεδομένης της ποιότητάς του, η Επιτροπή κρίνει ότι έκανε επιτυχημένη επιλογή. Το κτήριο αυτό έδωσε τη δυνατότητα στην Επιτροπή να επιτύχει τους στόχους που όρισε στην ανακοίνωση του 2003 για την πολιτική ακινήτων [COM(2003) 755]: συγκέντρωση των υπηρεσιών σε μικρότερο αριθμό μεγαλύτερων κτηρίων και προσφορά στο προσωπικό περιβάλλοντος εργασίας υψηλής ποιότητας.

29. Το μνημόνιο συμφωνίας μεταξύ του Βελγίου και της Επιτροπής όρισε τις γενικές αρχές για την ανακαίνιση του κτηρίου Berlaymont. Ένα δεύτερο αναλυτικότερο έγγραφο υπεγράφη από την Επιτροπή, το Βέλγιο και τη SA Berlaymont 2000 στις 17 Ιουλίου 2001 για τον ακριβή προσδιορισμό των τιμών, των προθεσμιών και των προτύπων ποιότητας.

Εάν η διαπραγμάτευση της τιμής είχε γίνει με βάση τις δαπάνες κατασκευής και ανακαίνισης, θα ήταν πολύ υψηλότερη. Σύμφωνα με τη SA Berlaymont 2000, το συνολικό κόστος του κτηρίου ανέρχεται περίπου σε 670 εκατ. ευρώ, με εξαίρεση από τα 125 εκατ. ευρώ που αφορούν την αφαίρεση του αμιάντου. Αντίθετα, οι δόσεις για την εμφυτευτική σύμβαση ορίστηκαν με βάση την αξία των 553 εκατ. ευρώ.

30. Η Επιτροπή, όταν αρχίζει να εξετάζει ένα κτήριο ζητεί μια σειρά υποχρεωτικών πιστοποιητικών και ασφαλιστήριων συμβολαίων. Από το 2004, προβλέπεται συστηματικά δεκαετής εγγύηση ασφαλιστήριων συμβολαίων για τα κτήρια που αγοράζονται από την Επιτροπή (Berlaymont, Madou και Beaulieu 25).

Η ύπαρξη σημαντικών ελαττωμάτων εμποδίζει την προσωρινή παραλαβή του κτηρίου και τις αντίστοιχες πληρωμές. Τα δευτερεύοντα ελαττώματα που μπορούν να αποκατασταθούν μεταξύ της προσωρινής και της τελικής παραλαβής του κτηρίου καλύπτονται από το ποσοστό της οικονομικής εγγύησης που παρέχει ο συμβαλλόμενος (γενικά περίπου 5 % της εγγύησης εκτέλεσης).

Όταν μετά από την τελική παραλαβή εμφανιστεί σημαντικό ελάττωμα, ενεργοποιείται η δεκαετής θεσμική εγγύηση ή η κατάλληλη εγγύηση εξοπλισμού.

Πλαίσιο 5 — Όσον αφορά το Euroforum, τηρήθηκαν οι διαδικασίες που προβλέπονται για το Λουξεμβούργο σχετικά με την ανάθεση των εργασιών και την αποδέσμευση των εγγυήσεων.

Μια πρώτη εγγύηση, σχετικά με την έγκαιρη παράδοση (στην προκειμένη περίπτωση 500 000 ευρώ), αποδεσμεύθηκε 3 μήνες μετά την εγκατάσταση στο κτήριο και μόνο αφού η Euroforum SA κατέβαλε πρόστιμο 93 000 ευρώ για την καθυστέρηση παράδοσης του κτηρίου.

Το 95 % μιας δεύτερης εγγύησης, εγγύησης εκτέλεσης των εργασιών και των εγκαταστάσεων (στην προκειμένη περίπτωση 2 500 000 ευρώ) αποδεσμεύθηκε 17 μήνες μετά την παραλαβή του κτηρίου ⁽¹⁾ και την εγκατάσταση σ' αυτό, αφού η Euroforum SA αποκατέστησε όλα τα βασικά ελαττώματα.

Τέλος, η εγγύηση για το υπόλοιπο 5 % (125 000 ευρώ) παρακρατήθηκε για την επισκευή ορισμένων δευτερευόντων ελαττωμάτων. Μολονότι το ποσό αυτό κρίθηκε επαρκές και, κατά συνέπεια, η προσέγγιση αυτή αποδεκτή, η Επιτροπή προτίθεται να υιοθετήσει τις καλές πρακτικές του Κοινοβουλίου.

Εκτός από τις παραπάνω εγγυήσεις, ένα υποχρεωτικό ασφαλιστήριο συμβόλαιο το οποίο επιβάλλει η σύμβαση για το κτήριο Euroforum καλύπτει την ευθύνη του κατασκευαστή επί δύο έτη και για την περίοδο των δέκα ετών που ακολουθεί την παράδοση.

31. Η διάρκεια της περιόδου αυτής είναι ένας συμβιβασμός ανάμεσα στην ολοκλήρωση των ελέγχων και την επιθυμία του θεσμικού οργάνου να εγκατασταθεί στο κτήριο και εξαρτάται από το πολύπλοκο χαρακτήρα των έργων και τους διαθέσιμους πόρους.

Η Επιτροπή πιστεύει ότι για τη διαπίστωση των σημαντικών ελαττωμάτων επαρκούν μερικές εβδομάδες, δεδομένου ότι τα υπόλοιπα δευτερεύοντα ελαττώματα καλύπτονται από την οικονομική εγγύηση και τα σημαντικά κρυφά ελαττώματα από τη δεκαετή εγγύηση.

Σε κάθε περίπτωση, όλοι οι ζωτικοί έλεγχοι σχετικά με την ασφάλεια και την υγεία ολοκληρώνονται και επαληθεύονται από πιστοποιημένους οργανισμούς πριν από την εγκατάσταση στο κτήριο.

⁽¹⁾ Η νομοθεσία του Λουξεμβούργου προβλέπει μόνο μια παραλαβή, η οποία γίνεται όταν ο μισθωτής θεωρεί ότι δεν υπάρχουν σημαντικά ελαττώματα και η λεγόμενη «κανονική χρήση» του κτιρίου είναι δυνατή.

33. Μέχρι τώρα, η Επιτροπή δεν ανέλαβε ποτέ μόνη της την κατασκευή κανενός κτηρίου για τους ίδιους λόγους που αναφέρονται από το Συνέδριο και, φυσικά, γιατί κανένα γήπεδο δεν τέθηκε στη διάθεσή της.

Όσον αφορά τα δύο επόμενα έργα (το κτήριο JMO2 στο Λουξεμβούργο και τον βρεφονηπιακό σταθμό Cornet-Leman στις Βρυξέλλες), η Επιτροπή, έχοντας επίγνωση του οικονομικού πλεονεκτήματος, θα συνεργαστεί με τις εθνικές αρχές για την ενδεχόμενη κατασκευή ή ανακαίνιση.

34. Η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι, ακόμη και αν η νέα οικονομική δομή έχει κοστίσει αρκετά σημεία βάσης, τα περιθώρια που επιτεύχθηκαν είναι ωστόσο πολύ ανταγωνιστικά σε σύγκριση με άλλες κατασκευές.

36. Μετά την καθιέρωση της νέας αναθεωρημένης πρακτικής (σύστημα ετεροχρονισμού των πληρωμών), το 2006 το ποσοστό χρηματοδότησης για το κτήριο Madou καθορίστηκε με αρνητικό περιθώριο - 0,01 %. Το περιθώριο αυτό καθορίζεται με βάση τη καμπύλη του επιτοκίου swap.

Για την αγορά του κτηρίου Beaulieu 25, το περιθώριο σε σχέση με την καμπύλη του επιτοκίου swap ήταν + 0,008 % το 2006.

Πλαίσιο 6 — Η μελέτη της περίπτωσης αυτής πρέπει να γίνει στο ιστορικό της πλαίσιο.

Μετά από παρατεταμένες διαπραγματεύσεις κατά την περίοδο 2001/2002 επιτεύχθηκε συνολική συμφωνία, η οποία υποβλήθηκε στην ACPC ⁽²⁾ στις 28 Αυγούστου 2002. Η ACPC εξέδωσε ευνοϊκή γνώμη στις 4 Δεκεμβρίου 2002.

Οι συνθήκες αυτές ήταν πράγματι ευνοϊκές για την Επιτροπή, από οικονομικής και λειτουργικής πλευράς (χάρη στη σημαντική συγκέντρωση των υπηρεσιών). Η επανέναρξη των διαπραγματεύσεων 6 μήνες αργότερα θα ήταν δύσκολη για την Επιτροπή γιατί πιεζόταν να εγκαταλείψει το κτήριο CUBE (βλέπε την απάντηση στο σημείο 41, πλαίσιο 7), δεδομένου ότι οι εργασίες διαρρύθμισης προβλεπόταν ότι θα διαρκέσουν σίγουρα πάνω από 12 μήνες.

Στην πραγματικότητα, από τότε και κάθε φορά που το κατασκευαστικό έργο το επιτρέπει, η Επιτροπή διαπραγματεύεται τις τεχνικές και λειτουργικές πλευρές χωριστά από τη χρηματοδότηση. Για τη χρηματοδότηση αυτή, η Επιτροπή συμβουλευεται τις χρηματαγορές προκειμένου να επιτύχει τα καλύτερα δυνατά αποτελέσματα.

37. Όταν οι πιστώσεις αυτές τέθηκαν στη διάθεσή της, η Επιτροπή τις χρησιμοποίησε όντως για να πραγματοποιήσει προγραμματισμένες και απρογραμμάτιστες πληρωμές.

Οι πληρωμές αυτές, στην περίπτωση που δεν ήταν προγραμματισμένες, έδωσαν τη δυνατότητα στην Επιτροπή είτε να επαναδιαπραγματευτεί εμφυτευτικές συμβάσεις είτε να επιταχύνει την επιστροφή συμβάσεων έργων, αποκλειστικά και μόνο μετά την προσεκτική εξέταση του υπολοίπου μεταξύ της εξοικονόμησης πιστώσεων και των κυρώσεων, ή να προβεί στην αγορά ενός κτηρίου, πραγματοποιώντας έτσι μελλοντικές οικονομίες στον προϋπολογισμό της ΕΕ.

38. Η Επιτροπή εφαρμόζει τις διατάξεις του δημοσιονομικού κανονισμού.

41. Έχει ήδη καθιερωθεί ένας ορισμένος βαθμός συντονισμού, ιδιαίτερα για την αντιμετώπιση βραχυπρόθεσμων αναγκών. Στις Βρυξέλλες, η Επιτροπή έχει συνάψει ειδικές συμφωνίες με την Επιτροπή των Περιφερειών (VM-2), το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (MO75) και το Συμβούλιο (Inforpoint και βρεφονηπιακός σταθμός Dailly). Στο Λουξεμβούργο, έχουν συναφθεί παρόμοιες συμφωνίες μεταξύ της Επιτροπής και των άλλων θεσμικών οργάνων.

⁽²⁾ Συμβουλευτική επιτροπή αγορών και συμβάσεων (περισσότερο γνωστή ως CCAM).

Η νέα πολιτική ακινήτων θα είναι το αποτέλεσμα διεξοδικού προβληματισμού και θα λάβει υπόψη, όπου απαιτείται, τις παρατηρήσεις ελέγχου του Συνεδρίου, τον τρέχοντα έλεγχο της ΥΕΕ και τις έρευνες για το προσωπικό.

Πλαίσιο 7 — Η Επιτροπή πιστεύει ότι το κτήριο CUBE είναι μια περίπτωση κατά την οποία τα συμφέροντα των δύο ενδιαφερόμενων θεσμικών οργάνων παρουσίασαν σημαντικές αποκλίσεις. Το θετικό στοιχείο, ωστόσο, είναι το γεγονός ότι μετά την εμπειρία αυτή, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ στο Λουξεμβούργο ενίσχυσαν τη συνεργασία τους με σκοπό να βελτιώσουν την εναρμόνιση της πολιτικής ακινήτων τους.

42. Η σύναψη γενικής συμφωνίας σχετικά με τις έδρες είναι πολύπλοκο και λεπτό ζήτημα γιατί περιλαμβάνει ένα πολύ ευρύ φάσμα θεμάτων και η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι δεν έχουν υπογραφεί τέτοιες συμφωνίες με τις βελγικές ή τις λουξεμβουργιανές αρχές. Λόγω της απουσίας τέτοιων συμφωνιών, το πρωτόκολλο περί προνομίων και ασυλιών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΠΠΑ) έχει καλύψει τα κενά στις περισσότερες περιπτώσεις και σε ειδικούς τομείς συνάφθηκαν συμφωνίες συνεργασίας, π.χ. στον τομέα της ασφάλειας που συνδέεται προφανώς με τα κτήρια.

43. Το ΟΙΒ άρχισε να εφαρμόζει τη μεθοδολογία του «κόστους κύκλου ζωής» με σκοπό την αξιολόγηση των συνολικών εξόδων που προκύπτουν κατά τη διάρκεια ζωής ενός κτηρίου, συμπεριλαμβανομένων των ενεργειακών και των περιβαλλοντικών πλευρών. Κύριος στόχος της προσέγγισης αυτής είναι να εξασφαλίσει την εκτίμηση, την παρακολούθηση και τη διαχείριση όλων δαπανών που σχετίζονται με την εγκατάσταση σε ένα κτήριο. Η μεθοδολογία αυτή προβλέπεται να οριστικοποιηθεί το 2007 και υποβλήθηκε ήδη με τη μορφή σχεδίου σε άλλα όργανα (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο, ΟΚΕ και Επιτροπή των Περιφερειών) τον Σεπτέμβριο 2006.

Από το 2006, η Επιτροπή ζητεί από τον ιδιοκτήτη να υποβάλει έκθεση σχετικά με την ενεργειακή απόδοση του κτηρίου (έκθεση αυτού του είδους πρέπει να υποβληθεί για τα κτήρια Beaulieu 25 και SPA2).

44. Όταν η Επιτροπή προτίθεται να προκηρύξει πρόσκληση υποβολής προσφορών για υπηρεσίες σχετικές με κτήρια (π.χ. ασφάλιση, συντήρηση, μαθήματα κατάρτισης για οικοδομικές τεχνικές, καθαρισμό), ανταλλάσσει απόψεις με άλλα θεσμικά όργανα, ώστε να τους δώσει τη δυνατότητα να συμμετάσχουν.

Στο Λουξεμβούργο, αναπτύχθηκε στενή συνεργασία μεταξύ της Επιτροπής, του Μεταφραστικού Κέντρου και τους Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Ωστόσο, η Επιτροπή συμφωνεί ότι η συνεργασία πρέπει να ενισχυθεί.

45. Από το δεύτερο εξάμηνο του 2006, η Επιτροπή χρησιμοποιεί την αρχή της «δέουσας επιμέλειας» με εξωτερική νομική εταιρεία για τα κτήρια τα οποία διαπραγματεύεται. Αυτή η δέουσα επιμέλεια καλύπτει όλες τις νομικές πλευρές, τις συμβάσεις με αρχιτέκτονες και ασφαλιστικές εταιρείες, τις περιβαλλοντικές και πολεοδομικές άδειες και τα φορολογικά θέματα.

Όσον αφορά την αξιολόγηση των κτηρίων, η Επιτροπή συνάπτει σύμβαση με ειδικό στον τομέα αυτό και όσον αφορά τις τεχνικές πλευρές με εταιρεία έργων πολιτικού μηχανικού.

Στη βάση αυτή, η Επιτροπή πιστεύει ότι το δικό της ειδικευμένο εσωτερικό προσωπικό, μαζί με τις εξωτερικές συμβάσεις που προαναφέρθηκαν, καλύπτει όλους τους τομείς (σε νομικό, οικονομικό και τεχνικό επίπεδο) που είναι απαραίτητοι για να ελέγχει επαρκώς τα έργα της στον τομέα των ακινήτων.

46. Τον Οκτώβριο 2006, η Επιτροπή παρουσίασε στα υπόλοιπα όργανα (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο, ΟΚΕ και Επιτροπή των Περιφερειών) τις νομικές πλευρές των συμβάσεων ακινήτων της και ιδιαίτερα πρόταση για τη σύνταξη εγχειριδίου που να απευθύνεται στους συντελεστές της αγοράς ακινήτων. Το εγχειρίδιο αυτό θα περιγράφει τους βασικούς όρους για τη σύναψη συμβάσεων με την Επιτροπή.

Εάν η Επιτροπή πρέπει να υλοποιήσει κατασκευαστικά έργα αντίστοιχου χαρακτήρα με αυτά του Συμβουλίου, του Δικαστηρίου ή του Ελεγκτικού Συνεδρίου, θα λάβει σίγουρα υπόψη την εμπειρία τους.

47. Η δυνατότητα ένταξης της διοργανικής συνεργασίας σε κατάλληλες δομές είναι δυνατή μόνο εάν υπάρχει σταθερή δέσμευση όλων των θεσμικών οργάνων.

Εκτός από τα στοιχεία που υποβλήθηκαν στις απαντήσεις στα σημεία 41 έως 46, η Επιτροπή έχει συνάψει ειδικές συμφωνίες με τον Επιτροπή των Περιφερειών (VM2), το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (MO75) και το Συμβούλιο (Infopoint και βρεφονηπιακός σταθμός Dailly) στις Βρυξέλλες. Το ΟΙΛ έλαβε σημαντικά μέτρα και έθεσε τις βάσεις για περισσότερες δραστηριότητες και αποτελέσματα.

48. Τα δύο γραφεία της Επιτροπής συνεργάζονται στενά και ανταλλάσσουν τις εμπειρίες τους σε πολλά θέματα: τεχνικά πρότυπα για κέντρα δεδομένων, εγχειρίδιο στεγαστικών όρων, διαδικασία έγκρισης του προϋπολογισμού, προσέγγιση «housing building» για τις τεχνολογίες της πληροφορίας και της επικοινωνίας (ΤΠΕ), ειδικές προσκλήσεις υποβολής προσφορών, κ.λπ.

Όπως προαναφέρθηκε, τα γραφεία αυτά προτίθενται επίσης να τυποποιήσουν το λογισμικό για τη διαχείριση των χώρων γραφείων.

Επίσης, γίνονται ανταλλαγές με άλλα θεσμικά όργανα οι οποίες είναι μάλλον ανεπίσημες και χρειάζεται να δομηθούν.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

50. Η Επιτροπή εκπόνησε παρατηρήσεις και ανέλαβε δεσμεύσεις για κάθε μια από τις ειδικές συστάσεις, οι οποίες αναφέρονται παρακάτω, αλλά οι γενικές εισαγωγικές παρατηρήσεις στην απάντηση της Επιτροπής (βλέπε σημεία I έως X) δείχνουν ήδη τις βασικές πιέσεις που ασκούνται στην Επιτροπή στους τέσσερις τομείς που αναφέρει το Συνέδριο.

51. Η Επιτροπή συμφωνεί με τη σύσταση του Συνεδρίου.

Ο ορισμός ενός συντονισμένου πολυετούς πλαισίου προϋποθέτει τον ορισμό ενός σχετικού πλαισίου σε κάθε όργανο.

Η Επιτροπή έχει ορίσει το πλαίσιο αυτό, δηλαδή το πολυετές πλαίσιο πολιτικής (MAPF), το οποίο είναι κυλιόμενο πρόγραμμα που εξετάζεται κάθε χρόνο από το διοικητικό συμβούλιο του ΟΙΒ και του ΟΙΛ.

Η Επιτροπή προτίθεται επίσης να εξετάσει το βαθμό στον οποίο το πλαίσιο αυτό μπορεί να αποτελέσει τη βάση για ένα διοργανικό πλαίσιο.

Το προσχέδιο προϋπολογισμού παρέχει πληροφορίες για τα νέα κτήρια (από πλευράς εμβαδού) που προβλέπονται για το επόμενο έτος, και η εκτίμηση των συνολικών επιπτώσεων της πολιτικής ακινήτων στον προϋπολογισμό περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο V της ετήσιας έκθεσης.

Τέλος, αυτά τα πολυετή πλαίσια πρέπει να παραμείνουν ενταγμένα στη βασική πολιτική ακινήτων, η οποία βρίσκεται υπό αναθεώρηση.

52 έως 53. Η Επιτροπή δέχεται και τα δύο μέρη της σύστασης.

Όσον αφορά τη διοργανική συνεργασία, αυτή έχει ήδη δρομολογηθεί τόσο στις Βρυξέλλες όσο και στο Λουξεμβούργο ⁽¹⁾.

Η Επιτροπή δίνει απόλυτη προτεραιότητα στη μακροχρόνια μίσθωση κτηρίων και υπογράφει βραχυπρόθεσμες συμβάσεις μόνο σε έκτακτες περιπτώσεις ⁽²⁾. Ωστόσο, είναι προφανές ότι η πολιτική σύναψης μακροπρόθεσμων συμβάσεων με σκοπό την αγορά είναι πιο αποτελεσματική όταν εντάσσεται σε σαφή πολιτική βασισμένη σε μια σειρά στοιχείων που περιλαμβάνουν τον μακροπρόθεσμο προγραμματισμό, την ανάλυση των αναγκών και υποδείξεις σχετικά με την πραγματική τοποθεσία των λίγων μεγάλων εμπλεκόμενων κτηρίων, δηλαδή των αστικών πόλων στους οποίους η Επιτροπή πρέπει να καταστεί παρούσα.

54. Σύμφωνα με την απάντηση στη σύσταση που αναφέρεται στο σημείο 53, η Επιτροπή διατυπώνει τις εξής παρατηρήσεις:

- η διαφοροποίηση πρέπει να εξεταστεί στο πλαίσιο μιας νέας, πολύ μακροπρόθεσμης στρατηγικής, η οποία να λαμβάνει υπόψη συντελεστές όπως είναι οι προοπτικές αναγκών, η κινητικότητα και η συμμετοχή της χώρας υποδοχής,

⁽¹⁾ Στις Βρυξέλλες, η ILISWG (ομάδα εργασίας διοργανικής υποδομής, διοικητικής υποστήριξης και εσωτερικών υπηρεσιών) και στο Λουξεμβούργο, η GIPTL (η τεχνική διοργανική ομάδα — Λουξεμβούργου), μια ομάδα εργασίας η οποία αποτελείται από τους προϊσταμένους διοίκησης στο Λουξεμβούργο, είναι οι χώροι που προβλέπονται για τις διοργανικές συζητήσεις σχετικά με τα θέματα που αφορούν τα κτήρια και τα ακίνητα. Οι ομάδες αυτές συνεδριάζουν τακτικά για να συζητούν, τώρα τελευταία μάλιστα πιο έντονα, τα κατασκευαστικά έργα, τις συμβατικές ρυθμίσεις και τους νομικούς μηχανισμούς που πρέπει να χρησιμοποιούνται σε ειδικές περιπτώσεις, τη μεθοδολογία του «κόστους κύκλου ζωής» (η οποία περιλαμβάνει στο κόστος ανακαίνισης των κτιρίων μετά από 15 έως 20 έτη), τα ενεργειακά θέματα, τα φορολογικά θέματα και τις σχέσεις με τη χώρα υποδοχής.

⁽²⁾ Στις Βρυξέλλες, υπογράφονται μακροχρόνιες μισθωτικές συμβάσεις εάν ο σκοπός είναι η αγορά του κτιρίου βάσει του συστήματος ετεροχρονισμού των πληρωμών. Συμβάσεις μικρότερης διάρκειας (αν και όχι πολύ βραχυπρόθεσμες) περίπου 15 ετών υπογράφονται για τη χρησιμοποίηση κτιρίων με το σύστημα της επικαρπίας. Ο τύπος αυτός εφαρμόζεται συχνότερα για τα νέα κτήρια, γιατί συνδυάζει τη φοροαπαλλαγή που παρέχει το ΠΠΑ με ελάχιστο κόστος για τον προϋπολογισμό, δεδομένου ότι οι δαπάνες συντήρησης οι οποίες βαρύνουν τον μισθωτή παραμένουν χαμηλές κατά τα πρώτα 15 έτη του κύκλου ζωής του κτιρίου. Η επιλογή μεταξύ των δύο τύπων υπαγορεύεται από την προσφορά της αγοράς και από τις ανάγκες, π.χ. όταν τα κτήρια ζητούνται για εκτελεστικούς οργανισμούς, η ύπαρξη των οποίων δεν είναι σίγουρη σε κλίμακα δεκαετίας.

Στο Λουξεμβούργο συνάπτονται τώρα βραχυπρόθεσμες συμβάσεις αποκλειστικά και μόνο μέχρις ότου κατασκευαστεί το κτήριο JMO2. Διαφορετικά, υπογράφονται μακροπρόθεσμες συμβάσεις με δικαίωμα εξαγοράς.

- η Επιτροπή, με βάση την αξιολόγηση του Συνεδρίου, άρχισε να διερευνά εναλλακτικές και συμπληρωματικές τοποθεσίες στις Βρυξέλλες με σκοπό τον ορισμό της προαναφερθείσας στρατηγικής,

- η Επιτροπή, ωστόσο, πιστεύει ότι η διαφοροποίηση αυτή δεν διέπεται μόνο από οικονομικούς προβληματισμούς, αλλά περιορίζεται επίσης από σειρά παραμέτρων, δύο εκ των οποίων είναι σημαντικές από περιβαλλοντικής πλευράς (κυκλοφορία από το σπίτι στο γραφείο και από γραφείο σε γραφείο) και από λειτουργικής πλευράς (χρόνος μετακίνησης για τις συνεδριάσεις),

- και τέλος, με την ανάπτυξη των περιοχών Beaulieu και Genève καθώς και την πρόσφατη αγορά του κτηρίου Madou και τη μίσθωση των κτηρίων Covent Garden και Colonel Bourg, η Επιτροπή συνεχίζει να διαφοροποιεί τους χώρους γραφείων στις Βρυξέλλες.

55. Η Επιτροπή υποστηρίζει πλήρως τη σύσταση αυτή και θα συνεχίσει να ενεργεί ανάλογα στο πλαίσιο των διοργανικών ομάδων εργασίας ILISWG για τις Βρυξέλλες και GIPTL για το Λουξεμβούργο, στην ημερήσια διάταξη των οποίων θα εμφανίζονται συστηματικά η εκτίμηση των αναγκών και οι σχετικοί δείκτες.

Αναγνωρίζοντας τη σημασία που έχει η αξιοπιστία της διαχείρισης των πληροφοριών, το OIB και το OIL αποφάσισαν να χρησιμοποιούν το ίδιο λογισμικό για τη διαχείριση των κτηρίων, των ορόφων και των εκτάσεων, μόλις ολοκληρωθεί (εντός σύντομου χρονικού διαστήματος) το εναρμονισμένο «Εγχειρίδιο για τους όρους στέγασης». Το θέμα αυτό μπορεί να συζητηθεί συστηματικά στο πλαίσιο των διοργανικών ομάδων εργασίας.

Έχει ήδη καθιερωθεί ένας ορισμένος βαθμός συντονισμού, ιδιαίτερα για την αντιμετώπιση βραχυπρόθεσμων αναγκών, όπως υποδεικνύεται στην παρατήρηση 47 και στη σχετική απάντηση.

56. Όσον αφορά τις διαδικασίες διαβουλεύσεων με φορείς των αγορών, η Επιτροπή θέλει να καταστήσει την προσέγγισή της σαφή.

Όσον αφορά μελλοντικά έργα κατασκευής ή ανακαίνισης (JMO2 στο Λουξεμβούργο και Cornet-Leman στις Βρυξέλλες), οι διαδικασίες δημόσιου διαγωνισμού θα είναι σύμφωνες με την οδηγία.

Όσον αφορά τη μίσθωση ή την αγορά υπαρχόντων κτηρίων, για την οποία, όπως αναφέρει και το ίδιο το κείμενο της οδηγίας, η οδηγία δεν ισχύει, η Επιτροπή θα πραγματοποιήσει τις ευρύτερες δυνατές διαβουλεύσεις με τους φορείς της αγοράς μέσω μιας νέας διαδικασίας, που έχει σχεδιαστεί ειδικά για το σκοπό αυτό. Η Επιτροπή θα παρεκκλίνει της αρχής αυτής μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις.

Όσον αφορά τα έργα διαρρύθμισης σε υπάρχοντα κτήρια, η κατάσταση είναι πολύ διαφορετική, όπως επισημαίνεται στην απάντηση στην παρατήρηση 21. Όταν ένα κτήριο παραλαμβάνεται πλήρως διαρρυθμισμένο με βάση τις προδιαγραφές μας και υπ' ευθύνη του ιδιοκτήτη (και κατά συνέπεια όχι με βάση τις διαδικασίες ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων), η Επιτροπή δεν πληρώνει μίσθωμα για όσο διάστημα διεξάγονται οι εργασίες διαρρύθμισης, και επιπλέον δεν αναλαμβάνει την ευθύνη για τις εν λόγω εργασίες.

Η Επιτροπή παραδέχεται ότι οι τιμές θα μπορούσαν να βασίζονται στις δαπάνες κατασκευής, συμπεριλαμβανομένων λογικών περιθωρίων για τους οικονομικούς φορείς, αλλά υπογραμμίζει ότι η τιμή που καθορίζεται για το γήπεδο ενδέχεται να περιπλέκει την κατάσταση.

Όσον αφορά το ΠΠΑ η Επιτροπή συμφωνεί με το Δικαστήριο. Η Επιτροπή θα ενισχύσει τα μέτρα που ήδη έχει λάβει για το θέμα αυτό στο πλαίσιο της αναθεωρημένης πολιτικής της για τα ακίνητα. (βλέπε απάντηση στο σημείο 42). Όπως προαναφέρθηκε, οι εξαιρέσεις που έχει χορηγήσει το ΠΠΑ αποτελούν τη βάση των δεκαπενταετών συμβάσεων επικαρπίας που έχει υπογράψει η Επιτροπή για ορισμένα από τα κτήριά της στις Βρυξέλλες.

57. Η Επιτροπή εφαρμόζει τις διατάξεις του δημοσιονομικού κανονισμού.

58. Η Επιτροπή έχει αναλάβει πλήρως τη δέσμευση διοργανικής συνεργασίας σε όλους τους τομείς και το έχει αποδείξει σε πολλές περιπτώσεις (περιβαλλοντικά και ενεργειακά θέματα, προγραμματισμός, μεθοδολογία για την εκτίμηση των αναγκών, βέλτιστες πρακτικές, για να αναφέρουμε μερικά μόνο παραδείγματα).

Η Επιτροπή θα τηρήσει την εν λόγω δέσμευση και στη νέα πολιτική ακινήτων που προβλέπεται να εγκριθεί από το σώμα των Επιτρόπων πριν τις θερινές διακοπές του 2007.

Όσον αφορά τη συνεργασία με το Βέλγιο, η Επιτροπή έχει διευρύνει την εν λόγω συνεργασία δημιουργώντας μια ειδική ομάδα (με υποομάδες αν παραστεί ανάγκη), στο πλαίσιο της οποίας πραγματοποιούνται ετησίως πολλές συναντήσεις μεταξύ του γραφείου του αντιπροέδρου Kallas και των εκπροσώπων της περιφέρειας των Βρυξελλών.

Όσον αφορά τη συνεργασία με το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, οι διοικητικοί προϊστάμενοι στο Λουξεμβούργο πραγματοποιούν επίσης τακτικές συναντήσεις με τον πρόεδρο του «Fonds Urbain et d'Aménagement du Kirchberg».

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ

15, 22 και 45. Το Δικαστήριο εκφράζει την ικανοποίησή του για τις θετικές παρατηρήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου όσον αφορά τη μέριμνα για την εκ μέρους των λουξεμβουργιανών αρχών δωρεάν διάθεση γης για την ανέγερση κτηρίων, για το άνοιγμα στον ανταγωνισμό των κατασκευαστικών εργασιών και την επιλογή εμπειρογνομόνων για τον διοικητικό, χρηματοοικονομικό και τεχνικό έλεγχο των κατασκευαστικών εργασιών.

26. Όπως επισημαίνει το Ελεγκτικό Συνέδριο, η σύμβαση-πλαίσιο που έχει συναφθεί μεταξύ του Δικαστηρίου και των λουξεμβουργιανών αρχών προβλέπει τον ορισμό ανεξάρτητου εμπειρογνώμονα, επιφορτισμένου με τον καθορισμό της τιμής πώλησεως του κτηρίου. Το Λουξεμβουργιανό Δημόσιο κίνησε διαδικασία προσκλήσεως για υποβολή προσφορών, προκειμένου να επιλέξει τον εν λόγω εμπειρογνώμονα. Δεδομένου ότι δεν υποβλήθηκε καμία προσφορά, η εν λόγω διαδικασία απέβη άκαρπη. Στη συνέχεια κινήθηκε νέα διαδικασία, προκειμένου να διοριστεί λίαν συντόμως ο εμπειρογνώμονας αυτός. Σύμφωνα με τα τελευταία στοιχεία που απέστειλαν οι λουξεμβουργιανές αρχές, ο ανεξάρτητος εμπειρογνώμονας είναι πιθανό να οριστεί τις προσεχείς μέρες. Η καθυστέρηση στον ορισμό του εν λόγω εμπειρογνώμονα δεν θα τον εμποδίσει να εκπληρώσει την αποστολή του σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 6.2 της συμβάσεως-πλαίσιο ούτε να καθορίσει την τιμή πώλησεως του κτηρίου βάσει του άρθρου 6.3 της εν λόγω συμβάσεως. Στο εξής, για όλα τα τιμολόγια των εταιρειών που εργάζονται στο εργοτάξιο γνωμοδοτεί ένας εξωτερικός σύμβουλος τον οποίο επέλεξε το Δικαστήριο, προκειμένου να το επικουρεί στην παρακολούθηση και στον έλεγχο του κατασκευαστικού σχεδίου. Μόλις οριστεί ο ανεξάρτητος εμπειρογνώμονας, θα του διαβιβαστούν όλα τα τιμολόγια για να μπορέσει να καθορίσει την τελική τιμή πώλησεως του κτηρίου.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο ισχυρίζεται, περαιτέρω, ότι η σύμβαση-πλαίσιο θέτει μόνο γενικές αρχές, χωρίς να διευκρινίζει τους κανόνες που διέπουν τις διαδικασίες ελέγχου, τις προθεσμίες εκτελέσεως, τις ποινικές ρήτρες λόγω καθυστέρησης εκτελέσεως και τους δημοσιονομικούς περιορισμούς. Η εκτίμηση αυτή χρήζει πολλαπλών παρατηρήσεων:

- οι διαδικασίες ελέγχου διευκρινίζονται στα άρθρα 4.2, 4.3, 4.4.3 και 4.5.2 της συμβάσεως-πλαίσιο: το Δημόσιο οφείλει να ενημερώνει το Δικαστήριο και να έχει τη σύμφωνη γνώμη του για κάθε στάδιο της υλοποίησης του κατασκευαστικού σχεδίου, μέχρι την ανάθεση των συμβάσεων. Οι ρήτρες αυτές αποτελούν έκφραση της οριζόμενης στις αιτιολογικές σκέψεις αρχής, στην οποία αναφέρεται το προοίμιο της συμβάσεως-πλαίσιο και, βάσει της οποίας, το Δικαστήριο πρέπει να έχει τη δυνατότητα, με την αρωγή του Λουξεμβουργιανού Δημοσίου, να καθορίζει τον μηχανισμό και τους όρους χρηματοδότησεως του κατασκευαστικού σχεδίου, μεριμνώντας για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Κοινοτήτων,
- τη στιγμή της συνάψεως των συμβάσεων, οι τιμές και οι προθεσμίες εκτελέσεως ορίζονται συμβατικώς με τις εταιρείες στις οποίες ανατέθηκε η εκτέλεση του έργου,

— να μην η σύμβαση-πλαίσιο δεν επιβάλλει ευθέως στο Λουξεμβουργιανό Δημόσιο ποινικές ρήτρες λόγω καθυστέρησης εκτελέσεως, πλην όμως το άρθρο 4.4.1 στοιχείο h) και τα άρθρα 4.6.2 και 4.8 ορίζουν ότι οι συμβάσεις με τις εταιρείες στις οποίες ανατέθηκε η εκτέλεσή τους πρέπει να συνοδεύονται από εγγυήσεις ορθής εκτελέσεως και ποινικές ρήτρες, περιλαμβανομένων των ποινικών ρητρών λόγω καθυστέρησης εκτελέσεως. Οι συμβάσεις αυτές επιβάλλουν στο Δημόσιο την αυστηρή εφαρμογή τους (άρθρο 4.5.6) και τα αντίστοιχα ποσά αφαιρούνται από την τιμή πώλησεως (άρθρο 4.7),

— το Δικαστήριο διατηρεί τον έλεγχο του χρηματοδοτικού φακέλου: το Δημόσιο δεν οφείλει απλώς να ζητεί τη σύμφωνη γνώμη του Δικαστηρίου επί των προτάσεων που αφορούν την ανάθεση της εκτελέσεως της συμβάσεως χρηματοδότησεως και των γενικών συμβάσεων έργου που περιλαμβάνουν συγκεκριμένες δεσμεύσεις (άρθρο 4.3), αλλά πρέπει και να το ενημερώνει για κάθε ενδεχόμενη υπέρβαση και να υποβάλλει προτάσεις για την τήρηση του χρηματοδοτικού φακέλου (άρθρο 4.4.4),

— τέλος, η διοίκηση του Δικαστηρίου και η διεύθυνση δημοσίων κτηρίων του Λουξεμβούργου συμπλήρωσαν τις συμβατικές αυτές διατάξεις με πρακτικές λεπτομέρειες, ώστε να εξασφαλίζεται η τήρηση των προθεσμιών και του χρηματοδοτικού φακέλου. Το κέρδος που απορρέει από τις καλές πρακτικές που ακολουθούνται, ειδικότερα στον κατασκευαστικό τομέα, είναι ασφαλώς εξίσου σημαντικό όπως και οι λεπτομερείς συμβατικές ρήτρες, η αναγκαστική εμπρόθεσμη εκτέλεση των οποίων, με ένα λογικό αντίτιμο, είναι συχνά δυσχερής.

35. Το Δικαστήριο εκφράζει επίσης την ικανοποίησή του για την παρατήρηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου ότι ο, ασφαλώς περίπλοκος, επιλεγείς χρηματοδοτικός μηχανισμός είναι ευνοϊκός λόγω της συμμετοχής της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων. Για τη χρηματοδότηση των μελλοντικών εργασιών συντήρησης και ανακαίνισης που θα πραγματοποιηθούν στα κτήρια A, B και C, τα οποία βρίσκονται πέριξ του κεντρικού κτηρίου, το Δικαστήριο δεν θα παραλείψει, προκειμένου να λάβει υπόψη του τις παρατηρήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, να ζητήσει να μετášχει στη διαδικασία του διαγωνισμού για τη χρηματοδότηση των εργασιών αυτών.

Παράρτημα I Το Δικαστήριο επισημαίνει ότι, σε αντίθεση με τα δημοσιονομικά έγγραφα, ο πίνακας του παραρτήματος I δεν κάνει διάκριση μεταξύ των πιστώσεων που προορίζονται απλώς για τη μίσθωση κτηρίων και εκείνων που προορίζονται για τη χρηματοδότηση της αποζημιώσεως μίσθωσης-αγοράς, η οποία καταβάλλεται ενόψει της αγοράς κτηρίων. Η διάκριση αυτή εμφανίζεται στον προϋπολογισμό του Δικαστηρίου, ο οποίος περιλαμβάνει δύο διαφορετικές θέσεις. Από τα αντίστοιχα κονδύλια των δύο αυτών θέσεων καθίσταται σαφής η πολιτική ακινήτων που ακολουθεί το Δικαστήριο τα τελευταία χρόνια, με την οποία επιδιώκει, μέσω της μισθώσεως-αγοράς, να αποκτήσει κατά κυριότητα τα κτήρια που καλείται να καταλάβει για μεγάλο διάστημα.

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

28. Πλαίσιο 4.

1. Όταν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκκένωσε το κτήριο «Ζακ Ντελόρ» («Belliard 99-101») το 1998, η σύμβαση μίσθωσης που είχε ίσχυε μέχρι το 2007. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, δρώντας και ως αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή, αποφάσισε να ζητήσει από τις Επιτροπές να συνάψουν σύμβαση υπομίσθωσης του κτηρίου του ΕΚ. Οι Επιτροπές δεν είχαν άλλη επιλογή παρά να συμμορφωθούν με την έκκληση αυτή, δεδομένου ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είχε εγγράψει το ήμισυ του ετήσιου προϋπολογισμού τους για ενοίκια στο αποθεματικό, ποσό το οποίο θα αποδεσμευόταν μόνο όταν οι Επιτροπές θα υπέγραφαν νέα σύμβαση υπομίσθωσης του κτηρίου του ΕΚ. Αρχικά, οι Επιτροπές δεν ζήτησαν να γίνει η ρύθμιση, επειδή οι εγκαταστάσεις που διέθεταν εκείνη την εποχή κάλυπταν τις ανάγκες τους (με μοναδική εξαίρεση τις συνόδους ολομέλειας της Επιτροπής των Περιφερειών —5 ετησίως— που διεξάγονταν στα κτήρια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου). Δεδομένου ότι η σύμβαση μίσθωσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου έληγε το 2007, είναι σαφές ότι οι ιδιοκτήτες βρίσκονταν σε ισχυρή διαπραγματευτική θέση (δεδομένου ότι, έως το 2007, θα αποκόμιζαν ένα τιμαριθμικά αναπροσαρμοζόμενο ποσό ύψους περίπου 6,7 εκατ. ευρώ ετησίως, ακόμη και αν το κτήριο παρέμενε ακρησιμοποίητο).

2. Αυτή η ασυνήθιστη και εξαιρετικά δυσχερής κατάσταση υπογραμμίστηκε και από το Ελεγκτικό Συνέδριο στην ετήσια έκθεσή του για τον προϋπολογισμό του 2000, σημείο 7.68 [για το κτήριο «Belliard 99-101»]:

«οι Επιτροπές, κατά την ανανέωση και την αναδιαπραγμάτευση της σύμβασης για το κτήριο “Belliard”, όπου στεγαζόταν προηγούμενως το Κοινοβούλιο, βρέθηκαν σε δύσκολη θέση όταν το Κοινοβούλιο τις ανάγκασε να επιλέξουν το ίδιο κτήριο για το οποίο το Κοινοβούλιο είχε συνάψει σύμβαση μίσθωσης μέχρι το 2007».

Στη συνέχεια της ίδιας έκθεσης, το Ελεγκτικό Συνέδριο αναφέρει επίσης ότι:

«παρ’ όλα αυτά, κατάφεραν να επανεισαγάγουν το διαπραγματευτικό στοιχείο, αποφασίζοντας να προβούν σε έρευνα της αγοράς το

καλοκαίρι του 2000. Οι τιμές που συμφωνήθηκαν τελικά ευθυγραμμίζονται περισσότερο με αυτές που προσφέρει η αγορά των Βρυξελλών για αυτού του είδους τα κτήρια».

Οι Επιτροπές συμφωνούν με την ανάλυση αυτή και είναι πεπεισμένες ότι δεν ήταν δυνατό να εξασφαλιστεί καλύτερη τιμή για το κτήριο «Belliard 99-101». Όντως, οι διαπραγματεύσεις ήταν πολύ σκληρές και η τιμή που συμφωνήθηκε ήταν ανάλογη με τις συνθήκες της αγοράς. Το σχέδιο στο σύνολό του ήταν επιτυχές από άποψη ποιότητας αποτελέσματος και τήρησης προθεσμιών.

3. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επηρείτο άμεσα ενήμερο για την πορεία των διαπραγματεύσεων. Πράγματι, οι Επιτροπές υπέγραψαν τη σύμβαση μετά από την έγκριση της αρμόδιας για τον προϋπολογισμό αρχής, συμμορφούμενες απόλυτα με τον δημοσιονομικό κανονισμό.

4. Η οικονομική ανάλυση που περιλαμβάνεται στην ειδική έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου στηρίζεται στην αξία μίσθωσης του πλήρως ανακαινισμένου κτηρίου, που ανέρχεται σε 8,28 εκατ. ευρώ (ετήσιο εμφυτευτικό μίσθωμα). Αυτό αντιστοιχεί σε ποσό 221 ευρώ/m² περίπου. Ωστόσο, σύμφωνα με έκθεση με τίτλο «Office Market trends» (Δεκέμβριος 2004, Catella), σελίδα 14, την περίοδο που υπογράφηκε το μισθωτήριο (Δεκέμβριος 2000), το βασικό μίσθωμα για τη συνοικία «Léopold» κυμαινόταν γύρω στα 240 ευρώ/m². Για τον λόγο αυτό, οι Επιτροπές θεωρούν ότι η εκτιμηθείσα «αξία» του κτηρίου, σύμφωνα με τη μέθοδο που αναφέρεται στην έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου (εφαρμογή θεωρητικού δείκτη απόδοσης 6,5 % με βάση το ετήσιο, τιμαριθμικά αναπροσαρμοζόμενο μίσθωμα) δεν θα έπρεπε να ανέρχεται σε 127 εκατ. ευρώ, αλλά σε 138 εκατ. ευρώ. Στην περίπτωση αυτή, η αντίστοιχη ετήσια δόση είναι 7,42 εκατ. ευρώ (αντί για 6,83 εκατ. ευρώ). Επιπλέον, ο υπολογισμός της εν λόγω ετήσιας δόσης εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις προσδοκίες για την πορεία του πληθωρισμού για 27 χρόνια. Για παράδειγμα, η μείωση του πληθωρισμού μόλις κατά 0,5 % (η οποία συνεπάγεται μείωση των μελλοντικών ετήσιων πληρωμών, λόγω της τιμαριθμικής αναπροσαρμογής αυτών) θα οδηγούσε σε αύξηση της αντίστοιχης ετήσιας δόσης κατά περίπου 400 000 ευρώ.

41. Πλαίσιο 7. Παρακαλείσθε να συμβουλευθείτε τα σχόλια των Επιτροπών στο πλαίσιο 4.