

Advies aan de Vlaamse Gemeenschap inzake de verwerking van het ESR neutrale luik in het OEPC contract ‘Scholengroep GO! Xpert’

Het Vlaams Energiebedrijf (VEB), een instelling die deel uitmaakt van de Vlaamse Gemeenschap heeft op 20 juni 2022 het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) om advies gevraagd over de verwerking, volgens het ESR, van het Onderhoud en Energieprestatiecontract ((O)EPC¹) uitgeschreven voor energieprestatiediensten in opdracht van Scholengroep GO! Xpert en het Gemeenschapsonderwijs en uit te voeren door een energiedienstenbedrijf (ESCO).

Hiertoe werd ons een ontwerp van contract overgemaakt en een prijsopgaveformulier. Het VEB heeft op vraag van het INR bijkomende informatie verstrekt in de loop van de zomer en herfst 2022. Het contract werd in de loop van de analyseperiode meermaals aangepast en doorgestuurd. De versie gebruikt voor de finale analyse ontving het INR op 1 december 2022.

Advies van het INR

Dit advies is gebaseerd op het ESR 2010, de Guidance Note "*Recording of energy performance contracts (EPCs) in government accounts* (Eurostat, 2017)" en de "*Guide to the statistical Treatment of EPCs*" (EPC-gids, Eurostat & EIB, 2018).

Het contract dat voorligt voor advies is gebaseerd op het INR-advies aan de Vlaamse Gemeenschap inzake de verwerking volgens het ESR van een (O)EPC-contract (INR, 2020).

Het globale contract omvat een uitgebreide renovatie van een scholencomplex, uitgevoerd op verschillende sites. Men wil op alle betrokken sites energiebesparende elementen aanbrengen. Per site en per energievecteur maakt men voor de investeringen een onderscheid in "EPC-assets" -met als idee deze investeringen op de balans van de private partner te plaatsen- en "niet EPC-assets" en "Andere elementen". De investeringen in het contract zijn als volgt gedefinieerd en onderverdeeld:

Luik 1 = EPC-assets

Alle Energiebesparende Maatregelen die worden uitgevoerd door de Opdrachtnemer en die onderhoud behoeven doorheen de looptijd van het Contract (bv. PV-installatie, relighting, vernieuwen stookinstallatie etc.) en op balans van de ESCO conform de Eurostat-normen.

Luik 2 = niet-EPC-assets zonder onderhoud

Dit zijn additionele CAPEX-investeringen die geen EPC-assets zijn en die geen onderhoud behoeven (bv. isolatiemaatregelen, vernieuwen buitenschrijnwerk etc.).

Luik 3 = niet-EPC-assets met onderhoud = Andere Elementen.

Luik 3 binnen dit Contract omvat het niet-ESR-neutraal gedeelte met onderhoud.

¹ Vlaanderen spreekt courant over Onderhoud en Energieprestatiecontracten, OEPC, maar Eurostat gebruikt de terminologie Energy Performance Contract (EPC). Beide termen beschrijven hetzelfde type van contract. Om verwarring te vermijden, wordt in de rest van het advies de afkorting EPC gebruikt.

Naar aanleiding van opmerkingen tijdens een eerste analyse heeft het VEB aan het INR op 7 november een nieuwe versie van het contract bezorgd². Het contract in de finale versie bevat een heldere afbakening van de investeringen per site en de opsplitsing per energievectoren en luik (het soort asset). De vereisten en vergoeding voor de investeringen voor de EPC-assets zijn identificeerbaar en afzonderlijk te monitoren en te verrekenen.

De globale contractvoorwaarden van het voorliggende EPC-contract (o.a. controle, looptijd, garanties, aansprakelijkheid) volgen grotendeels het standaardcontract en zijn dusdanig geformuleerd dat ze, volgens de EPC-gids, geen invloed hebben op de statistische verwerking van het contract. Bepaalde clausules wijken echter af van het standaardcontract en zijn verder onderzocht.

De opdrachtnemer kan in zijn offerte naar eigen voorkeur zowel een 10-jarig als een 20-jarig traject of een combinatie van beide trajecten voorstellen voor een bepaalde energievectoren (artikel 5.2.2.1). Beide trajecten zijn voldoende lang om te lopen over een significante duur van activa, volgens de definitie in de EPC-gids. Deze optie heeft geen invloed op de statistische behandeling van het contract.

Artikel 4 over de vergunningen wijkt af van de formulering in het standaardcontract in de zin dat de opdrachtnemer de opdrachtgever moet bijstaan en informeren over de benodigde vergunningen, en niet dat deze de verantwoordelijkheid draagt zoals geformuleerd in een eerdere versie van het contract. Volgens hoofdstuk 2.2 van de EPC-gids heeft dit geen invloed op de statistische behandeling van het contract.

Bij de voorwaarden om aan de kwaliteitseisen van de energiebesparende maatregelen te voldoen (punt 5.1.2), is door het VEB een zin toegevoegd die zegt dat indien niet aan kwaliteitseisen wordt voldaan en dit het gevolg is van wijzigingen en wettelijke voorschriften, dit ten laste komt van de opdrachtgever. Veranderingen in de wet worden besproken in de EPC-gids in thema 8. Dit thema stelt dat als het risico bij de opdrachtgever valt, dit een moderate invloed heeft als de veranderingen te voorzien waren op het moment van in werking treden van het EPC-contract of als het ook algemene wijzigingen in de wet omhelsd. Het contract stelt duidelijk dat enkel veranderingen in de wet na de definitieve offerte ten laste van de opdrachtgever vallen en het specificeert de betrokken kwaliteitseisen dewelke eigen zijn aan energie gerelateerde zaken. Hierdoor men kan stellen dat algemene wijzigingen in de wet niet ten laste zijn van de opdrachtgever en dat deze wijziging geen invloed heeft op de statistische behandeling van het contract.

De recentste versie van het contract bevat naast de vergoeding voor de energiebesparing voor de EPC-assets, ook een vaste jaarlijkse vergoeding voor het onderhoud van deze EPC-assets. De vaste vergoeding is pas verschuldigd na de implementatiefase, dus na de constructiefase van de EPC-assets. De vergoeding voor de prestaties van comfortbewaking en monitoring van Luik 1 worden geacht te zijn inbegrepen in deze onderhoudsvergoeding en het bedrag zal per jaar afgerekend worden na afrekening van eventuele boetes of straffen.

Het toevoegen van de onderhoudsvergoeding houdt in dat er twee betalingsstromen zijn voor de EPC-assets, maar in de gunningsleidraad staat als eerste, sluitende voorwaarde voor een offerte dat de energiefactuur vóór werken groter of gelijk moet zijn aan de som van de energiefactuur ná (excl. besparingen door luik 2), de theoretische vergoeding voor energiebesparing van luik 1 en de onderhoudsvergoeding luik 1 ná de implementatie. Indien niet aan deze voorwaarde voldaan wordt, is de offerte niet ontvankelijk. Deze voorwaarde heeft als gevolg dat de totale financiering van de

² Tijdens een eerste analyse bleek op basis van de bijkomende informatie dat op één bepaalde site (campus VOX) twee soorten energiebesparende maatregelen gepland waren die een invloed zouden hebben het verbruik van de energievectoren gas. Een deel van deze maatregelen werd voorgesteld om als EPC-assets en een ander deel om als niet EPC-assets geklasseerd te worden. Deze werkwijze maakt het onmogelijk om het afzonderlijk effect van de EPC-assets op de energiebesparing te bepalen. Het wordt daardoor eveneens onmogelijk om een correcte afrekening van enkel de EPC-assets voor die site te berekenen, wat een vereiste is volgens de EPC-gids om de investeringen als EPC-assets kunnen te registreren.

EPC-assets nooit de uitgespaarde energiekosten zal overschrijden. Dit laatste is een vereiste om als EPC-asset geregistreerd te worden.

Het splitsen van de betalingsstroom voor luik 1 in een deel voor onderhoud en een deel voor energiebesparing mag echter niet tot gevolg hebben dat er een betaling zal plaatsvinden voor luik 1 wanneer er geen energiebesparing gerealiseerd is (proportionaliteitsbeginsel, hoofdstuk 5.6, EPC-gids).

Luiken 2 en 3 bevatten investeringen die niet onder de noemer EPC-assets vallen en dus rechtstreeks op de balans van de opdrachtgever staan. Om deze investeringen en het eventuele nodige onderhoud te financieren, zal de opdrachtnemer hiervoor vergoed worden naar gelang de vooruitgang van de werken, startend vanaf de contractdatum. Er is dus al financiering tijdens de constructiefasen van luiken 2 en 3 van het contract, dewelke kunnen samenvallen met de implementatiefase van luik 1. Het is echter contractueel vastgelegd dat er geen financiering mogelijk kan zijn voor elementen van luik 1 met vergoedingen voor luiken 2 en 3.

Gezien het risico op verdoken financiering vanuit luiken 2 en 3 vraagt het INR dat hen op gelijk welk moment tijdens de looptijd van het contract een volledig overzicht gegeven kan worden van de betalingen en betalingsdata van luik 1, 2 en 3 met het benodigde detail om te bewijzen dat er op geen enkel moment financiering is van de andere luiken voor de EPC-assets van luik 1.

Daar het gaat om een advies in de gunningsfase van het contract is de identiteit van de private partner (de ESCO) nog niet gekend en kan het INR die niet analyseren³.

Behoudens het statuut van de ESCO en behoudens het volledig gescheiden zijn van de financiële stromen van luik 1 enerzijds en luik 2 en 3 anderzijds, kunnen we stellen dat de ESCO blootgesteld wordt aan de meerderheid van de risico's en de potentiële opbrengsten van de 'EPC-asset' investeringen. Daardoor mogen deze als activa op de balans van de ESCO geregistreerd worden. Dit heeft tot gevolg dat deze investeringen geen invloed zullen hebben op het overheidssaldo en de schuld op het ogenblik dat de investeringen plaatsvinden, zo lang de ESCO een private entiteit is en er geen andere financiering is voor de EPC-assets dan de financiering voor luik 1 zoals beschreven in het contract.

Dit advies is gebaseerd op de momenteel beschikbare informatie en doet bij gebrek aan cijfermateriaal enkel uitspraak over de principes van het contract. Het INR acht het raadzaam om dit advies te laten bevestigen op basis van meer concrete financiële informatie na de definitieve offerte.

21.12.2022

³ In de adviesaanvraag is evenwel aangegeven dat de ESCO steeds een private partner zou zijn.