

Advies aan de federale overheid over een Design-Renovate-Finance-Maintain programma

Vice-eerste minister en minister van Financiën Vincent Van Peteghem heeft op 7 juli 2023 een adviesaanvraag voorgelegd aan het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) met betrekking tot de opstart van een Design-Renovate-Finance-Maintain (DRFM) programma, georganiseerd via de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij (FPIM). Het programma beoogt het renoveren van het gebouwenpark van de federale overheid, met name in het licht van de klimaattransitie, door middel van PPS en EPC-contracten.

Binnen het kader van dit programma worden in totaal drie vennootschappen opgericht. Een eerste vennootschap, "PubCo", zal het beheer van de individuele contracten op zich nemen om op die manier de DRFM-contracten met de verschillende betrokken overheidsdiensten te centraliseren. Daarnaast wordt er een vennootschap "OpCo" opgericht die het operationeel beheer van de verschillende DRFM-contracten zal organiseren alsook de vennootschap "FinCo" die de financiële middelen voor de uitvoering van het programma zal verstrekken.

"PubCo" wordt in volle eigendom opgericht door FPIM en zal als aanbestedende overheid optreden in naam van verschillende instellingen behorende tot de federale overheid. De verschillende instellingen zullen enkel met deze vennootschap een contract afsluiten. Het beheer van deze vennootschap zal door FPIM worden waargenomen. Het is met name de rol van "PubCo" om één specifieke "DRFM-contract facilitator" aan te stellen die de rol van expert binnen het kader van de PPS-reglementering en de wetgeving inzake overheidsopdrachten zal verzorgen. "PubCo" zal tot de overheidssector behoren.

Daarnaast geeft "PubCo" FPIM de opdracht om pari-passu met de contract facilitator een operationele vennootschap "OpCo" op te richten die voor de verschillende renovatieprojecten op zoek zal gaan naar de gepaste partner.

De financiering van de verschillende projecten wordt voorzien door één specifieke vennootschap, "FinCo", opgericht onder de vorm van een gesloten investeringsfonds. Dit fonds zal enkel investeren in de projectvennootschappen die binnen het DRFM-programma worden opgericht. Het kapitaal van dit fonds wordt ten belope van maximaal 30% voorzien door FPIM, terwijl de rest door institutionele investeerders en de EIB wordt verschaft. Het investeringsfonds voorziet in een financieringsmix van ongeveer 10% kapitaal en 90% schuldfinanciering. FPIM investeert uitsluitend via een kapitaalsparticipatie. Na oprichting van de "OpCo" en zodra het eerste contract wordt ondertekend, zal "FinCo" de aandelen van FPIM in de "OpCo" overnemen, alsook voor een groot deel die van de contract facilitator. Er is aldus sprake van een gedeeltelijke publieke financiering in de PPS projecten. Er worden bovendien voor dit programma specifiek middelen voorzien uit het RePowerEU programma.

Het INR ontving in het kader van deze adviesaanvraag een beschrijvende nota van het programma, alsook bijlagen bij de lastenboeken met betrekking op de verschillende modaliteiten van zowel het EPC- als het PPS-luik van het programma. In de adviesaanvraag vraagt de minister duidelijkheid over de structuur van het programma, de mogelijke impact van de middelen uit het RePowerEU programma, alsook over de budgettaire implicaties van het DRFM-programma in het algemeen.

Advies van het INR

Dit advies is gebaseerd op het ESR 2010, de *Manual on Government Deficit & Debt* (MGDD, 2022 edition) en de *Guide to the Statistical Treatment of PPPs* (PPS-gids, 2016) en de ter beschikking gestelde beschikbare informatie.

Er is in dit stadium van de procedure nog geen informatie beschikbaar over de finale aandeelhoudersstructuur, de volledige oorsprong van de financiering van het project, of de aard en staat van de gebouwen en de uiteindelijke contracten waardoor het INR zich niet kan uitspreken over de uiteindelijk statistische beoordeling van de specifieke PPS- en EPC-projecten. Dit advies focust dus op de specifieke punten die werden geïdentificeerd en een invloed hebben op de statistische behandeling.

Binnen de voorgestelde structuur neemt de overheid een deel van de financiering voor zijn rekening en via de kapitaalsparticipatie van FPIM in de “FinCo” ook een deel van de winsten. Het INR is van oordeel dat een mogelijke financiering via het toewijzen van een RePowerEU grant, gelijk wordt gesteld aan overheidsfinanciering en dezelfde invloeden heeft op de statistische behandeling¹. De documentatie vermeldt twee scenario’s waarin de overheid 20% tot 30% van het kapitaal voor zijn rekening neemt. Deze percentages houden reeds rekening met de registratie van RePowerEU middelen als overheidsfinanciering. Met uitzondering van de eerste vier jaren na opstart, is het aandeel van de overheid in de totale financieringsmix van het fonds kleiner dan 10% wanneer rekening gehouden wordt met het toepassen van de multiplicator van 2,5 voor financiering via aandelen of achtergestelde schuld (PPS gids, hoofdstuk 14.4). Een aandeel in de financiering onder de 10% drempel heeft een MODERATE impact tot gevolg.

Anderzijds leidt een deelname in het kapitaal tot een deelname in de potentiële winst voor de overheid. In functie van het beoogde scenario zorgt dit voor een HIGH impact in het scenario waarin er meer dan 20% van het kapitaal door de overheid verstrekt wordt en in ieder geval tot een MODERATE impact als het aandeel kleiner of gelijk is aan 20% (PPS-gids, onderdeel 15.1).

Naast de vermelde invloeden van de financiering is het essentieel om na te gaan of via de participaties en/of (aandeelhouders)overeenkomsten de overheid enige controle verwerft over de projecten. Een aandeel van 25% of meer in het kapitaal geeft, in principe, de overheid van rechtswege bepaalde rechten, die zouden leiden tot een controle van de overheid over de vennootschap met een ON BALANCE registratie van het project als gevolg. Daarnaast kunnen aandeelhoudersovereenkomsten of andere overeenkomsten ertoe leiden dat de overheid bepaalde vetorechten verwerft of andere types van controle die de statistische behandeling van de projecten eveneens beïnvloeden.

¹ De “Guidance note on the statistical recording of the recovery and resilience facility” stelt bij conventie dat voor deze fondsen steeds de overheid als uiteindelijke begunstigde dient te worden beschouwd.
<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/10186/10693286/GFS-guidance-note-statistical-recording-recovery-resilience-facility.pdf>

In het EPC-luik worden vier types prestaties beschreven: investeringen in nieuwe installaties met het oog op energiebesparingen met (P1) en zonder (P2) onderhoudswerken, onderhoudswerken en andere diensten aan energetische installaties (P3) en diensten en onderhoud aan niet-energie gerelateerde installaties (P4). Voor wat betreft de aanrekening van de investeringen van het type P1, wordt de vraag gesteld of de opdrachtnemer de uitgaven met betrekking tot P1 activa mag activeren in haar balans en of de opdrachtgever de vergoeding mag aanrekenen als operationele kosten. In de bestekken wordt aangegeven dat het de bedoeling is de investeringen in de P1 activa af te zonderen en de gerealiseerde energiewinsten duidelijk af te scheiden van de andere investeringen. Zoals opgemerkt in eerdere adviezen van het INR over EPC-contracten is dit een belangrijke voorwaarde die zal dienen te worden aangetoond. Het INR is van oordeel dat de investeringsuitgaven met betrekking tot de gedeelten P2, P3 en P4 activa ON BALANCE dienen te worden opgenomen.

In het PPS-luik wordt naast de beschikbaarheidsvergoeding voorzien in een performantievergoeding waarop een bonus/malus wordt op toegepast. In het licht van hoofdstuk 5.3 van de PPS-gids is het voor het bepalen van de statistische impact noodzakelijk om te bepalen of de private partner het volumerisico van de nutsvoorzieningen controleert of ook uit te maken of het hoofddoel van het PPS contract het behalen van een grotere energetische efficiëntie is. Als één van beide het geval is, moet er een MODERATE impact toegekend worden indien de overheid het prijs- en/of volumerisico met betrekking tot het energieverbruik draagt. Het limiteren van het doorrekenen van de malus ten belope van de performantievergoeding kan beschouwd worden als het behoud van risico door de overheid.

Op basis van de huidig beschikbare informatie, stelt het INR twee elementen vast met een MODERATE impact (waarvan mogelijk één een HIGH impact kan worden). Verder is er op dit ogenblik nog onduidelijkheid over de mate waarin de overheid een vorm van controle zal kunnen uitoefenen op de FinCo. Dit laatste element is van uiterst belang omdat om het even welke vorm van controle leidt tot een ON BALANCE registratie.

06/12/2023