ADVIES

Adviesaanvraag over de ESR-aanrekening voor een basisvliegopleidingscapaciteit

Introductie

Op 3 juli 2024 had het Ministerie van Defensie advies gevraagd aan het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) over de statistische behandeling van de overheidsopdracht betreffende een dienstencontract voor een basisvliegopleidingscapaciteit, ook benoemd als *Basic Flight Training Capability* (BFTC). Op 6 december 2024 heeft het INR een voorlopig advies geformuleerd onder voorbehoud van de beschikbaarheid van het definitieve contract. Op vraag van het Ministerie werd dit advies niet gepubliceerd door het INR.

Op 5 juni 2025 heeft het Ministerie van Defensie een nieuwe adviesaanvraag gericht aan het INR en gevraagd om een urgente behandeling. Aan het INR wordt gevraagd om een advies te formuleren over de statistische behandeling van de overheidsopdracht gebaseerd op het bestek van het Ministerie van Defensie en een *Best and Final Offer* (BAFO) ingediend door een private partij.

De overheidsopdracht heeft als doel het voorzien van de opleidingstoestellen, didactisch materieel en infrastructuur noodzakelijk voor de organisatie van de basisvliegopleiding van piloten te Bevekom. Daarvoor wenst Defensie een dienstencontract aan te besteden met een looptijd van 20 jaar vanaf het bereiken van de initiële operationele capaciteit.

Het voorwerp van deze overheidsopdracht bestaat uit:

a) Het beheer, de inwerkingstelling en het onderhoud van een vloot van tweezitter-opleidingstoestellen (BTA – *Basic Training Aircraft*) uitgerust met een turboprop;
b) Het beheer, de inwerkingstelling en het onderhoud van een grondopleidingssysteem *Ground Base Training System* (GBTS), waaronder vliegtuigsimulatoren en ander didactisch materieel;
c) De infrastructuur noodzakelijk voor de uitbating van de basisvliegopleidingscapaciteit, waarvan de infrastructuur voor het onderhoud en opslag van de vloot opleidingstoestellen in het *Maintenance Sheltering Building* (MSB) dient te worden voorzien volgens het concept DBFMO, en de infrastructuur voor de *Basic Flight Training School* (BFTS) waar de GBTS zal worden ondergebracht volgens het concept DBFM;[1]

[1] DBFM(O) verwijst naar het ontwerpen (Design), bouwen (Build), financieren (Finance), onderhouden (Maintain) en uitbaten (Operate) van bepaalde infrastructuur door de opdrachtnemer.

City Atrium C
Vooruitgangstraat 50, 1210 Brussel - Rue du Progrès 50, 1210 Bruxelles
T 02 277 83 60
F 02 277 50 21
http://inr-icn.fgov.be

d) De volledige technico-logistieke ondersteuning voor het beheer, de inwerkingstelling en het onderhoud van de basisvliegopleidingscapaciteit.

Advies van het INR

Dit advies is gebaseerd op het ESR 2010, de *Manual on Government Deficit and Debt (MGDD, 2022 edition)*, de *Guide to the statistical Treatment of PPPs* (PPS-gids) en de informatie die door de adviesvrager is overgemaakt. Het bestek dat is uitgeschreven door Defensie voor deze overheidsopdracht en de offerte (BAFO) van een private partner werden overgemaakt aan het INR in het kader van de adviesaanvraag. Bij aanvaarding van de offerte vormen deze documenten samen het contract.

<u>Onderhoudsgebouw en opleidingsschool, inclusief GBTS</u>

De DBFM(O)-projecten – die de bouw, onderhoud en uitbating van een onderhouds- en opslagfaciliteit omvatten voor de stalling en het onderhoud van de opleidingsvliegtuigen (MSB), en de bouw en onderhoud van een faciliteit voor de BFTS en GBTS – impliceren dat een private partner aanzienlijke kapitaaluitgaven zal verrichten om vaste activa te ontwikkelen, bouwen, financieren en onderhouden. De vennootschap zal een inkomen ontvangen in de vorm van door de overheidssector verstrekte beschikbaarheidsvergoedingen, voor het gedeelte *BFTS* tijdens de periode dat de infrastructuur aan de overheid zal worden ter beschikking gesteld, en op basis van het aantal opleidingsuren voor de onderhoudsloods en de GBTS. Daarom beschouwt het INR deze onderdelen van het project als een publiek-private samenwerking (PPS), zoals gedefinieerd in het ESR 2010 (paragraaf 20.276).

Gelet op het kader dat in hoofdstuk 4 van de PPS-gids wordt geschetst, dient het INR na te gaan welke partner de meeste risico's draagt en de grootste economische voordelen geniet; zodoende te bepalen bij welke partner het project in de rekeningen zal moeten worden geregistreerd. De potentiële opdrachtnemers zijn private bedrijven waarin geen Belgische publieke instellingen participeren.

Het INR heeft clausules geïdentificeerd die volgens de PPS-gids mogelijk een impact hebben op de statistische behandeling:

- Overeenkomstig de bepalingen en gestelde voorwaarden in 6.1.3 van de PPS-gids dienen de omstandigheden van overmacht voldoende te worden gedefinieerd om te vermijden dat de opdrachtgever zou kunnen worden blootgesteld aan een niet gelimiteerd aantal risico's. In een bijlage bij het bestek staan de gevallen van overmacht exhaustief opgelijst, zowel voor de te leveren diensten als de infrastructuur2. Op basis van de verstrekte

[2] Een van de beschreven gevallen betreft overmacht ingeval 'de toegang tot de infrastructuur wordt verhinderd ingeval van staking of een manifestatie die is toe te schrijven aan de opdrachtnemer of zijn personeel'. Volgens de adviesaanvrager, is dit een fout in het bestek. Echter, uit de juridische analyse van deze foutieve formulering door de opdrachtgever blijkt dat deze formulering in uitvoering van het contract als omgekeerd gelezen zal moeten worden, aangezien het bestek expliciet verwijst naar een regeling volgens artikelen 5.99 tot 5.102 van het Burgerlijk Wetboek, waaruit de

informatie hebben deze clausules geen impact op de statistische behandeling van de overeenkomst.

- De opdrachtnemer dient voor de infrastructuur verzekeringen af te sluiten. In geval van ernstige schade zal de opdrachtnemer een herstelling of (complete) heropbouw dienen te doen die voldoet aan de technische specificaties zoals opgenomen in het bestek om hem in staat te stellen de contractueel bepaalde diensten te leveren, op straffe van de aanrekening van een malus. Bijgevolg hebben deze bepalingen geen invloed op de statistische behandeling van het contract. Over eventuele wijzigingen van de verzekeringspremies wordt in de overeenkomst geen melding gemaakt. Volgens de verklaring verkregen van de opdrachtgever zijn de financiële gevolgen van deze eventuele wijzigingen voor rekening van de opdrachtnemer.
- De opdrachtnemer voert het onderhoud van de infrastructuur uit volgens onderhoudsplan. Thema 3.3 van de PPS-gids bepaalt dat de opdrachtnemer onderhoudsplannen moet mogen aanpassen zolang hij kan aantonen dat deze aanpassingen geen negatieve impact hebben op de toestand of het gebruik van de infrastructuur voor de opdrachtgever of derden. Voorliggende overeenkomst bepaalt dat het onderhoudsplan voor 100% gerespecteerd moet worden en er bijgevolg geen aanpassingen mogelijk zijn. Dit gegeven wordt in de PPS-gids als een element met een gemiddelde invloed op de statistische behandeling.
- Ingeval de infrastructuur en de verbonden diensten in hun geheel niet beschikbaar zijn voor de opdrachtgever zijn geen betalingen verschuldigd. In het geval de infrastructuur en de verbonden diensten partieel beschikbaar zijn, worden de betalingen van de beschikbaarheidsvergoeding eveneens proportioneel verminderd. De onbeschikbaarheid van de MSB wordt niet rechtstreeks verrekend in een betaling, maar er wordt wel terdege rekening mee gehouden door de effecten ervan op de beschikbaarheid van de vliegtuigen. Voor de BFTS is er wel een betalingsregeling die rechtstreeks gekoppeld is aan de beschikbaarheid van de infrastructuur. Bovendien kunnen problemen met het gebouw ook een impact hebben op andere vergoedingen: indien een probleem in het gebouw niet toelaat een vlucht correct te plannen zal dit een impact hebben op de vergoeding voor de BTA-diensten omdat die diensten niet geleverd kunnen worden. Ook kan een probleem met de gebouwinfrastructuur een invloed hebben op de vergoeding betaald voor GBTS, als deze ten gevolge van dat probleem niet gebruikt kunnen worden volgens de voorziene slots. Op basis van de verstrekte informatie is er hiervoor geen impact op de statistische behandeling van de overeenkomst.
- De berekening van verschuldigde bedragen bij beëindiging van het contract is gedifferentieerd naargelang het gaat over een vroegtijdige (vrijwillige) beëindiging door de opdrachtgever, de beëindiging omwille van een fout van de opdrachtnemer dan wel een beëindiging omwille van gevallen van overmacht. Door de formulering is er geen impact op de statistische behandeling.
- Elke wijziging van belastingen, heffingen zoals tol en accijnsrechten en retributies die een weerslag hebben op de kosten die gepaard gaan met de werkzaamheden van de opdrachtnemer zijn een geval van vergoeding voor de opdrachtnemer in het DBFM-contract.
  Deze clausule heeft, op basis van de PPP-gids, een gemiddelde invloed op de statistische behandeling.

opdrachtnemer had moeten opmaken dat de vermelde formulering omgekeerd moet worden gelezen.

Conclusie

Samenvattend heeft het INR twee clausules met een gemiddelde invloed vastgesteld. Gelet op het kader dat wordt geschetst in hoofdstuk 4 van de PPP-gids, is het INR van oordeel dat, op basis van de aangeleverde informatie, de private partner op dit project de meeste risico's draagt en de grootste voordelen geniet en dat de gebouweninfrastructuur met betrekking tot het project in de rekeningen van de partner moeten worden geregistreerd.

<u>Opleidingsvliegtuigen</u>

Het luik van de overheidsopdracht dat het beheer, inwerkingstelling en onderhoud van een vloot opleidingsvliegtuigen omvat, wordt beschouwd als een lease zoals gedefinieerd in het ESR 2010 (hoofdstuk 15), aangezien dit luik enkel de operationele fase omvat. Het INR dient binnen dit kader na te gaan of de terbeschikkingstelling van de opleidingstoestellen een operationele dan wel een financiële lease betreft.

Bij een operationele lease van een niet-financieel actief blijft de juridische eigenaar ook de economische eigenaar, aanvaardt deze de operationele risico's en ontvangt de economische voordelen ervan (ESR 15.08). De leasenemer (in casu de overheid) betaalt een vergoeding aan de leasegever (in casu de private partner) voor het verlenen van een dienst. Het actief wordt opgenomen op de balans van de leasegever.

In het geval van een financiële lease is de leasegever de juridische eigenaar, maar is de leasenemer de economische eigenaar. Laatstgenoemde draagt de operationele risico's en ontvangt de economische voordelen die voortvloeien uit het gebruik van het actief (ESR 15.14). In het geval van financiële lease wordt het actief opgenomen op de balans van de leasenemer en een lening geïmputeerd van de leasegever aan de leasenemer. De betalingen worden opgesplitst tussen rentebetalingen op de toegekende lening, aflossingen op de hoofdsom en een vergoeding aan de leasegever. De waarde van de toegekende lening dekt de kosten van het actief.

Het onderscheidend criterium tussen beide leasevormen spitst zich toe op wie de economische eigenaar is van het goed. Dit is de institutionele eenheid die, op grond van het feit dat zij de eraan verbonden risico's aanvaardt, aanspraak heeft op de voordelen die verbonden zijn aan het gebruik ervan.

Het betreft hier geen specifiek militair goed. Een lease van militaire uitrusting dient altijd als financiële leasing te worden geregistreerd (ESR 20.192). Er is echter geen afgebakende definitie van het concept militaire uitrusting gegeven. De MGDD specificeert militaire uitrusting in meer detail, en maakt het onderscheid tussen militaire en niet-militaire goederen op basis van de inzet van het materieel voor militaire operaties en het risico op vernietiging (MGDD 2.5.3.3.). Het betreft in dit geval onbewapende opleidingstoestellen die niet kunnen worden bewapend, noch worden ingezet in gevechtsomstandigheden. Het contract met de private partner laat dit ook niet toe. Bijgevolg is het risico op vernietiging van het materieel voor de toestellen in militaire operaties afwezig. Ze worden aldus niet als militaire goederen beschouwd.

Volgende elementen wijzen op een operationele lease:

- In het overgemaakte bestek worden de operationele en financiële risico's inzake de beschikbaarheid van de vliegtuigen in belangrijke mate bij de private partner gelegd. Laatstgenoemde blijft eigenaar van de opleidingstoestellen en is verantwoordelijk voor het onderhoud en het functioneren ervan. De private partij beschikt over de nodige kennis en deskundigheid om de toestellen naar behoren te onderhouden en herstellen.
- Alle schade aan de toestellen voorzien binnen de verwachtingen van de vliegopleiding waarvoor de constructeur niet dient te worden gecontacteerd, is voor rekening van de private partij.
- Indien de toestellen en uitrusting niet functionerend beschikbaar zijn (gebaseerd op prestatie-indicatoren), dient de private partij boetes te betalen voor de periode van onbeschikbaarheid via een malus-systeem.
- Indien de levensduur van de toestellen niet toereikend is gedurende de volledige looptijd van het contract, dient de private partij de toestellen te vervangen voor eigen rekening.
- In het geval van *Force Majeure* neemt iedere partij de schade aan zijn goederen op zich, behoudens een fout of nalatigheid van de overheid.
- In het betalingsschema wordt de beschikbaarheidsvergoeding gelijkmatig gespreid overheen de looptijd van het contract, gebaseerd op het aantal voorziene vlieguren. Twee derde van de beschikbaarheidsvergoeding heeft betrekking op het onderhoud en functioneren van de toestellen. Het andere derde deel dekt de kosten van de toestellen zelf.
- De private partner neemt de financiering op zich.
- Er is geen aankoopoptie voorzien op het einde van het contract.
- Bij verbreking van het contract door de overheid in de eerste tien jaar, dient voor dit luik van het contract een schadevergoeding te worden betaald aan de private partner ter waarde van twaalf maanden beschikbaarheidsvergoeding. Na tien jaar is geen schadevergoeding meer verschuldigd vanwege de overheid bij verbreking van het contract.

Er zijn enkele elementen die eerder voorkomen bij financiële leasings. De waarde van de toestellen wordt over de duurtijd van het contract, volgens de offerte ten belope van 95% afgedekt door de beschikbaarheidsbetalingen. Maar dit is enkel in de veronderstelling dat de doelstellingen in het contract inzake opleidingsuren volledig worden behaald. Verder neemt de overheid enkele risico's op zich, zoals schade waarvoor de constructeur moet worden gecontacteerd, zowel binnen als buiten de verwachtingen van de vliegopleiding.

Conclusie

Het INR beschouwt het luik van de overheidsopdracht dat het beheer, inwerkingstelling en onderhoud van een vloot opleidingsvliegtuigen omvat als een operationele leasing. Dit gebaseerd op het feit dat de overheid geen eigenaar wordt van de vliegtuigen na afloop van het contract, de betalingen proportioneel zijn aan de beschikbaarheid van de vliegtuigen, de beschikbaarheid dient te worden gegarandeerd door de leasenemer, de risico's inzake onderhoud en financiering ten laste zijn van de opdrachtnemer, dit luik van het contract kan worden opgezegd zonder volledige compensatie van de opdrachtnemer en de toestellen geen specifieke militaire goederen zijn.

16/07/2025