



HVAD SKAL KOMMUNEN OVERVEJE FØR ET ESCO-SAMARBEJDE?

ARBEJDSGRUPPENS FORSLAG

En målrettet klimaindsats i de danske bygninger er nødvendig for at komme i mål med Parisaftalen. Opnåelse af energibesparelser i bygninger er derfor højt prioriteret i kommunernes DK2020-planer. Samtidig arbejder EU på at lave nye energisparerekrav, der forventes at påvirke kommunerne inden for få år.

Selvom der stadig er potentiale for energibesparelser i de kommunale bygninger, er mange lavthængende frugter allerede høstet. Det er derfor blevet sværere at opnå energibesparelser i dag, end det var for blot 10 år siden. Der er også kommet større fokus på, at bæredygtige indsatser i bygningerne ikke blot involverer sparet energi, men også en mere helhedsorienteret nedbringelse af klimabelastningen, bedre indeklima og fleksibel energiforsyning.

Når kommunerne ønsker at øge hastigheden og omfanget af den grønne omstilling af deres bygninger, kan et ESCO-samarbejde være en mulighed.

ESCO i kommuner er i sin grundlæggende form en selvfinansierende samarbejdsmodel mellem kommunen og en privat virksomhed, der har erfaring med energieffektivisering. Formålet er at reducere kommunens bygningers energiforbrug til gavn for både klima og økonomi.

Modellen er unik, fordi den er udformet som et samarbejde, og fordi den private virksomhed tager formelt ansvar for hele processen og binder sig op på opnåelsen af de ønskede resultater i bygningerne. Ansvar ligger dermed hos den private virksomhed.

Projektet kan kun være selvfinansierende, hvis energibesparelserne faktisk opnås, og de skal derfor kunne dokumenteres. Flere kommuner har dog oplevet, at denne proces er både besværlig og tidskrævende.

ESCO-samarbejder skal derfor nytænkes, hvis de fortsat skal kunne understøtte den grønne omstilling i kommunernes bygninger.

For at samle op på erfaringer med ESCO-modellen, etablerede KL i begyndelsen af 2022 en arbejdsgruppe bestående af fem ejendomschefer og en klimachef, der alle har deltaget i et ESCO-projekt fra start til slut. Endvidere består arbejdsgruppen af repræsentanter fra Siemens og Kemp & Lauritzen, der begge har arbejdet med ESCO-modellen siden 2008. Ekspertter fra KL, KommuneKredit og konsulenthuset Transition har bidraget til gruppens arbejde.

Arbejdsgruppens arbejde er resulteret i 9 forslag til kommuner, som overvejer at opstarte et ESCO-samarbejde. Disse forslag skal give kommunerne de bedste forudsætninger for at beslutte, hvorvidt ESCO-modellen er et relevant værktøj for dem samt sikre en god start på ESCO-samarbejdet.

Deltagere i arbejdsgruppen:

- Kommunalchefer: Karen Dilling, Hillerød, Michael Ertmann, Favrskov, Søren Petersen, Guldborgsund, Mads Bo Bojesen, Ballerup, Bjarne Rasmussen, Skanderborg, Morten Westergaard, Middelfart
- ESCO-leverandører: Kurt Nielsen, Siemens, Esben Jacobsen, Kemp & Lauritzen
- KL: Isak Dyrlov, Mette Skovbjerg, Albert Østerbye

1 / SØG VIDEN HOS KOMMUNER OG VIRKSOMHEDER MED ESCO-ERFARING

Det tager tid at afklare, om et ESCO-projekt er relevant for kommunen. Hvor stort er potentialet i bygningerne? Hvordan skal et projekt designes? Og kan det blive godkendt politisk? Flere af disse overvejelser kan kommunen få hjælp til at besvare ved at søge dialogen med andre kommuner og virksomheder, der har konkret erfaring med ESCO-samarbejder.

Med den uformelle dialog kan kommunen lære af andres erfaringer og gøre sig bevidst om omfanget af tid og ressourcer, som ESCO-samarbejdet kræver – både før, under og efter projektet.

2 / IGANGSÆT EN FORANALYSE PÅ ET MINDRE UDVALG AF KOMMUNENS BYGNINGER

I overvejelserne om at anvende ESCO-modellen er det centralt for kommunen at undersøge potentialet for energibesparelser i bygningerne. Med viden om det samlede potentiale er det muligt at give et bud på omfanget af de samlede bygningsforbedringer, der kan betales gennem et reduceret energiforbrug.

I de fleste kommuner er viden om potentialet for yderligere energibesparelser baseret på de lovpligtige energimærker, der imidlertid ikke viser det fulde potentiale. For at få et retvisende billede af potentialet kan der igangsættes en foranalyse.

En foranalyse kan gennemføres på 3-5 bygninger, som er repræsentative for kommunens samlede bygningsmasse. Den kan gennemføres af én af de ESCO-virksomheder, som kommunen er i dialog med, eller alternativt af en traditionel bygherrerådgiver.

3 / GØR ESCO TIL MERE END ENERGIBESPARELSER

I de tidlige versioner af ESCO-modellen blev projekterne organiseret, så de primært omfattede energibesparende tiltag. Det betød, at energibesparelser betalte for hele projektet.

Fremtidige projekter kan også medtage aktiviteter, der rækker ud over energibesparelser og skaber værdi for kommunen på anden vis. Det hæver ESCO til en strategisk prioritering, der kan bidrage til klimaplanlægning, byplanlægning, energiplanlægning og sunde fællesskaber. Eksempler på sådanne aktiviteter kunne være:

- Strategiske prioriteringer af bygninger i kommunen, fx space management, kloge kvadratmeter, samt en strategisk tilgang til energireovering og salg.
- Sundhed i form af indeklima og dermed øget komfort, indlæring og arbejdsmiljø.
- Bidrag til det intelligente energisystem. De kommunale bygninger skal fremover producere, anvende og lagre energi, så de kan indgå i et samlet energisystem baseret på vedvarende energi.

Inddragelse af disse såkaldte "non energy benefits" er relevant, men stiller også større krav til finansiering af projektet (læs forslag 5).

4 / AFKLAR RESSOURCEBEHOVET I KOMMUNENS EGEN ORGANISATION

Forberedelse og gennemførelse af et ESCO-samarbejde kræver ressourcer i kommunens ejendomsforvaltning. Foranalyse, datastrukturering, politiske oplæg samt udbuds- og kontrakt-skrivning er alle opgaver, der skal løses inden implementering af projektet. Erfaringer viser, at der er behov for en dedikeret medarbejder til projektet i kommunen, og at projektet ofte er lettere at administrere i et samlet ejendomscenter.

Det er også vigtigt at være fælles om projektet internt i kommunen. Ideelt set er det "alles idé", og både politikere, forvaltning og driftspersonale bidrager og er bevidste om projektets værdi. Fordeling af ansvaret på flere hænder er også nødvendigt, fordi projektet ofte strækker sig over 18-24 måneder, og projektledelsen fra kommunen og/eller den private virksomhed kan ændre sig undervejs.

5 / VÆLG DEN RIGTIGE FINANSIERINGSMODEL

ESCO kan finansieres via forskellige kilder, som påvirker kommunens anlægs- og serviceramme forskelligt. Kommunen bør derfor vælge den finansieringskilde, som passer bedst til kommunens økonomiske situation. Det kan kommunen søge rådgivning til hos f.eks. KommuneKredit eller kommunens revision. Herunder er en oversigt over de forskellige finansieringsmuligheder:

- a. Kommunen har, med baggrund i den kommunale lånebekendtgørelse, automatisk låneadgang til energireoveringstiltag. Lånoptagelse sker typisk billigst i KommuneKredit. Kommunen skal dog selv finansiere de dele af projektet, som involverer non-energy benefits.
- b. Kommunen kan leasingfinansiere projektet fx gennem KommuneLeasing, og det kan ske uden deponeringspligt pga. den automatiske låneadgang til energireoveringstiltag. Ved leasing påvirker den løbende udgift til leasingydelsen den kommunale serviceramme. Under antagelsen om uændret brug af bygningerne vil den energibesparende del af ESCO-projektet give en tilsvarende besparelse på kommunens driftsbudget, hvorfor nettovirkningen på servicerammen i princippet vil være lig nul.
- c. Kommunen kan lade en privat virksomhed afholde udgiften til projektet på kommunens vegne. Ved privat finansiering belastes den kommunale anlægsramme ikke, da det er den private virksomhed, der afholder udgiften. Den løbende ydelse til den private virksomhed sidestilles dog med leasing og belaster dermed kommunens serviceramme.

6 / VÆLG DEN RIGTIGE UDBUDSFORM

Et kommunalt ESCO-projekt vil ofte have et omfang, der overstiger tærskelværdien for EU-udbud.

Samtidig er ESCO-projekter en kompleks opgave, hvilket betyder, at kommunen bør overveje, hvilken udbudsform der bedst sikrer et godt fundament for et ESCO-samarbejde.

En overvejelse for kommunen er i den sammenhæng, hvorvidt et eventuelt udbud skal gennemføres med en prækvalifikation med henblik på at begrænse ressourceforbruget hos både kommunen og de private leverandører. Dertil kommer en overvejelse omkring, hvorvidt kommunen ser behov for at forhandle med virksomhederne undervejs for at undersøge, hvilke løsninger der kan opfylde kommunens konkrete behov. Adgang til dialog og forhandling som led i tilbudsindhentningen kan særligt give mening ifm. komplekse opgaver, såsom et ESCO-projekt, idet dialogen vil kunne føre til de bedste resultater.

Både udbudsprocedurerne begrænset udbud, udbud med forhandling og konkurrencepræget dialog giver mulighed for prækvalifikation, mens kommunen ikke vil have adgang til at forhandle med tilbudsgivere undervejs i udbudsprocessen, hvis udbuddet gennemføres som et begrænset udbud.

En prækvalifikation gør det muligt for kommunen at opstille kriterier for, hvad potentielle tilbudsgivere skal leve op til for at kunne afgive et endeligt tilbud. Tilbudsindhentningen foregår således i to faser, og kommunen indhenter kun endeligt tilbud fra et antal leverandører, som er udvalgt på baggrund af de opstillede kriterier for udelukkelse, egnethed og udvælgelse.

Udbud med forhandling giver kommunen mulighed for, på baggrund af et indledende tilbud, at gennemføre forhandlinger eller drøftelser med de prækvalificerede tilbudsgivere med henblik på at forbedre indholdet af tilbuddet. Mens konkurrencepræget dialog giver kommunen og tilbudsgiver(e) mulighed for at have dialog om selve løsningen af en opgave med henblik på at fastlægge, hvorledes kommunens behov bedst kan opfyldes.

Eftersom energibesparelser er en vigtig del af et ESCO-projekt, bør tilbudsgiverne ifølge arbejdsgruppen basere deres tilbud på en analyse af et mindre antal af kommunens bygninger og estimere et besparelspotentiale. Tilbudsgiverne får på den måde mulighed for at vise deres erfaring og kreativitet, og kommunen undgår at få en samarbejdspartner, der ikke kan levere de ønskede resultater. For at sikre grundlaget for det bedst mulige projekt bør samarbejdspartneres kvalifikationer og erfaringer ligeledes vægtes højt i udvælgelsesfasen.

7 / GØR DET ENKELT AT EVALUERE ESCO-PROJEKTETS RESULTATER

Indsatsen for at dokumentere forbedringen i bygningerne skal gøres lettere, så både kommunen og den private leverandør kan bruge flest mulige ressourcer på indsatser i bygningerne frem for ved skrivebordet.

I tidligere ESCO-projekter har flere oplevet, at opfølgning på baseline og energiforbrug har været tidskrævende, at det har været vanskeligt at dokumentere de forventede besparelser, samt at værdien af dette arbejde ikke har stået mål med ressourceforbruget. Arbejdsgruppen ser derfor en værdi i at nytænke den traditionelle garantiaftale, der var en central del af tidligere ESCO-projekter.

Arbejdsgruppen foreslår derfor, at man indtænker følgende i evalueringen af projektet:

- Verificering af energibesparelser i stedet for eftervisning via bygningens hovedmåler. Med afsæt i International Performance Measurement and Verification Protocol (IPMVP) kan energibesparelsen fra de fleste tiltag nemt verificeres og dokumenteres i forbindelse med overdragelsen af det færdige projekt. Herudover kan det give mening at gennemføre løbende målinger på f.eks. solceller. Med denne tilgang reduceres ressourceforbruget i kommunen markant.
- Databaseret energiledelse. Indgå eventuelt en aftale med ESCO-virksomheden om uddannelse af relevante medarbejdere i kommunens energiledelsessystem. Samarbejdet kan udvides til at omfatte en løbende dialog om brug af energidata til energieffektivisering og driftsoptimering. Målet med samarbejdet er at klæde den kommunale organisation på til selv at stå for opfølgning på projektet.
- Et element af garantistillelse. Det vigtigste i et ESCO-projekt er, at kommunen finder en samarbejdspartner, der kan levere den ønskede forandring indenfor de afsatte rammer. For at sikre at det sker, vil det give mening, at der indgår et element af garantistillelse i samarbejdet. Som alternativ til garanti er det muligt at anvende en tredjeparts verificering. Det vil sige, at kommunen får en ekstern rådgiver til at verificere, at projektet leverer den lovede energibesparelse.



8 / FASTHOLD VIDEN OG KOMPETENCER EFTER ESCO-PROJEKTET

I enhver organisation sker der løbende en udskiftning af medarbejdere, hvilket kan betyde et tab af viden og kompetencer.

For at minimere tab af viden, anbefaler arbejdsgruppen følgende aktiviteter efter gennemførelse af et ESCO-projekt:

- Fortsat uddannelse. I de fleste ESCO-projekter indgår uddannelse af kommunens tekniske medarbejdere som en del af selve projektet. Det vil give mening at gentage denne uddannelse f.eks. 18-24 måneder efter projektets afslutning.
- Netværk for kommunens tekniske medarbejdere. Der er gode erfaringer med at samle kommunens tekniske medarbejdere 2-4 gange om året til netværksmøder, hvor man deler viden og erfaringer, og drøfter relevante problemstillinger relateret til ESCO-projektet. Der kan også være indlæg fra leverandører af tekniske løsninger. På den måde får medarbejderne løbende opdateret deres viden om de tekniske løsninger, der bruges i kommunen.
- Databaseret energiledelse. Brug energidata til kontinuerlig læring i forhold driftsoptimering af de bygninger, der er omfattet af projektet. I en periode efter afslutning af ESCO-projektet kan det give mening at fortsætte samarbejdet med den private virksomhed omkring energiledelse.
- Dokumentation af gennemførte tiltag. For at fastholde viden, bør detaljeret dokumentation på de gennemførte tiltag indgå som en del af den endelige aflevering af projektet.

9 / KONTAKT EN RÅDGIVER

Efter at have fulgt ovenstående anbefalinger er kommunen klar til at kontakte en rådgiver. Vi anbefaler, at kommunen søger en rådgiver, der har konkret erfaring med udarbejdelse af udbud på ESCO-samarbejder. Det sikrer, at udbudsmaterialet skaber det optimale grundlag for samarbejde, og at udbuddet tager afsæt i kommunens ønsker og behov, muligheder og begrænsninger.

Udbuddet er vigtigt i forhold til at definere det videre projekt. Det er for eksempel her, hvor kommunen kan inddrage sine ønsker om inddragelse af non-energy benefits i projektet. Det er også her, hvor kommunen kan fremlægge et ønske om en simpel og transparent proces for dokumentation af energibesparelser, så det i videst muligt omfang undgår at blive en tung administrativ byrde og eventuel kilde til tvister mellem parterne.

Ved at følge ovenstående trin er vi overbeviste om, at den enkelte kommune vil have et solidt grundlag for at beslutte, om ESCO-modellen vil være det rette værktøj til at skabe den ønskede forandring i de kommunale bygninger.

KL har gang i flere indsatser, der omhandler grøn omstilling i kommunale bygninger. Dem kan du læse mere om på de nedenstående links:

- Databaseret Energiledelse: www.kl.dk/kommunale-opgaver/teknik-og-miljoe/baeredygtige-bygninger/bygningsdrift/databaseret-energiledelse/
- Det fælleskommunale nøgletals-samarbejde på ejendomsområdet: www.kl.dk/kommunale-opgaver/teknik-og-miljoe/baeredygtige-bygninger/bygningsdrift/noegletalssamarbejdet/



Hvad skal kommunen overveje før et ESCO-samarbejde?

© KL

1. udgave, 1. oplag 2022

Produktion: Kommuneforlaget A/S

Design: e-Types

Foto: Colourbox

KL

Weidekampsgade 10

2300 København S

Tlf. 3370 3370

kl@kl.dk

www.kl.dk

 @kommunerne

Produktionsnr. 830843