

Vejledning i, hvordan reglerne skal forstås og anvendes

Gennem lang tid har der været mange forskellige opfattelser af, hvordan reglerne om kommuners provisioner for at stille garanti for lån til fjernvarmeprojekter skal forstås. Dansk Fjernvarme har derfor efterspurgt afklaringer om reglerne, så alle kan have samme forståelse af, hvilke regler der gælder, og så reglerne kan blive anvendt på samme måde alle steder.

En sådan fælles forståelse af reglerne vil bedst kunne opnås i form af en udførlig vejledning om, hvordan kommunen skal vurdere, hvilket regelsæt garantiprovisionen skal fastsættes efter, og hvordan provision herefter skal fastsættes.

Dette papir indeholder Dansk Fjernvarmes bud på, hvilke emner en sådan vejledning kan omhandle, og hvordan reglerne efter Dansk Fjernvarmes opfattelse skal forstås for hvert af disse emner.

Kommentarer og argumenter er meget velkomne

Indholdet i dette papir er udtryk for Dansk Fjernvarmes opfattelse. Kommentarer, spørgsmål og argumenter for andre opfattelser er meget velkomne og kan sendes til Michael Fibiger i Dansk Fjernvarme på fib@danskfjernvarme.dk.

I det følgende ses der først på, hvilket regelsæt der skal anvendes til fastsættelsen af en kommunes garanti-provision. Derefter er der to afsnit om, hvordan provision skal fastsættes efter reglerne i hhv. varmforsyningsloven og EU's statsstøtteregele.

Sidst i papiret er der bilag, hvor det uddybes, hvad der skal ses på i vurderingerne af, om provisionen opfylder betingelserne for at udgøre støtte, som er omfattet af EU's statsstøtteregele, om undtagelserne fra statsstøtteregele kan anvendes, og hvordan kommunens risiko ved at stille lånegaranti kan opgøres.

1. Hvilket regelsæt skal anvendes?

Det første, der skal afklares, er, om kommunens provision for at stille garanti for et konkret lån til et fjernvarmeprojekt skal fastsættes efter EU's statsstøtteregele eller efter de danske regler i varmforsyningsloven. Denne vurdering er afgørende, fordi provisionen kun skal dække kommunens risiko, når den fastsættes efter de danske regler, mens den ud over risikoen også skal dække en markedsmæssig fortjeneste, når den fastsættes efter EU-reglerne.

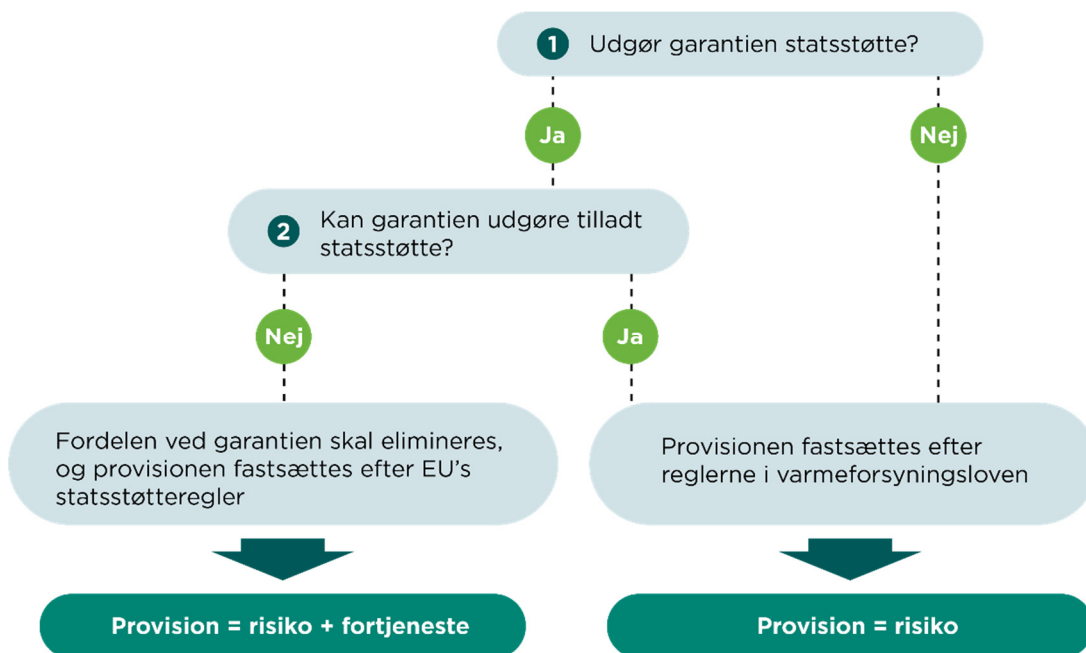
Kommunens vurdering

Når kommunen skal afgøre, hvilket regelsæt provisionen skal fastsættes efter, skal kommunen undersøge og vurdere følgende:

- (1) *Opfylder garantien alle betingelserne for at udgøre statsstøtte?* Det er første skridt i den vurdering, som kommunen hver gang skal foretage ifm. garantiprovisioner. Det afgørende er, om der i den konkrete situation er en konkurrence, som garantien vil kunne fordreje, og/eller om garantien i den konkrete situation kan påvirke samhandlen i EU. Du kan læse mere om, hvordan det skal vurderes i bilag 1.
- (2) *Kan en af undtagelserne fra EU's statsstøtteregele anvendes?* Hvis betingelserne for statsstøtte er opfyldt, er næste skridt for kommunen at vurdere, om garantien kan ydes som tilladt støtte. Det kan den,

hvis den ydes efter en generel fritagelse fra statsstøttereglerne (gruppefritagelse), hvis den ydes efter en undtagelse (for tjenesteydelser af almen økonomisk interesse), eller hvis størrelsen af fordelene ved garantien ligger under en af minimumsgrænserne (de minimis reglerne). Du kan læse mere om disse undtagelser for tilladt støtte i bilag 2.

Når kommunen i den konkrete situation vurderer, at garantien (1) ikke udgør støtte eller (2) kan ydes som tilladt støtte, skal provisionen fastsættes efter de danske regler i varmforsyningsloven. Modsat skal provisionen, når det ikke er tilfældet, fastsættes iht. EU's statsstøtteregler, sådan som det fremgår af følgende figur.



Når provisionen skal fastsættes efter de danske regler¹, må kommunen ikke tjene penge på garantistillelsen, og garantiprovisionen må alene dække kommunens konkrete risiko uden indregning af en fortjeneste.

Hvis provisionen derimod skal fastsættes efter EU-reglerne, skal den også indeholde en fortjeneste. Ved også at opkræve en markedsræssig fortjeneste elimineres den fordel, som garantien ellers ville udgøre. Du kan læse mere om det i afsnit 3 om garantiprovisioner efter EU-reglerne nedenfor.

Forskellene mellem de to regelsæt er, at kommunen efter de danske regler ikke må opkræve fortjeneste, og at kommunen kun må opkræve fortjeneste, når den er nødt til det iht. EU-reglerne. Og det er kommunen kun, når den har vurderet, at en konkret garantiprovision både (1) vil udgøre støtte iht. EU-reglerne, og (2) ikke kan undtages som tilladt støtte iht. EU-reglerne.

¹ De danske regler om garantiprovisioner ved fjernvarmeprojekter har siden en lovændring i 2015 fremgået af varmforsyningslovens §§ 2d og 2e. Reglerne i varmforsyningsloven indebærer ifølge en vejledende udtalelse fra Energistyrelsen fra 20. december 2023, som kan ses på [vejledende udtalelse angaaende kommunal garantistillelse - færdig version.pdf \(ens.dk\)](#), at kommunen skal foretage en faktisk vurdering af kommunens konkrete risiko i det enkelte tilfælde, og at der ikke i varmforsyningsloven er hjemmel til, at en kommune må tjene på garantistillelsen.

Kommunens har pligt til at tage stilling til, hvilket regelsæt provisionen skal fastsættes efter. Det fremgår både af statsstøtterejerne,² af reglerne i varmforsyningsloven³ og af en vejledende udtalelse fra Energi-styrelsen.⁴ Kommunens afgørelse om, hvilket regelsæt provisionen fastsættes efter, skal oplyses til fjernvarmeselskabet.

Samme vurderinger i kommuner og KommuneKredit

Kommunen og KommuneKredit skal vurdere, hvilket regelsæt der skal anvendes ift. to forskellige fordele ved det samme lån – kommunen skal vurdere det for fordelene ved garantien, mens KommuneKredit skal vurdere det for rentefordelen ved lånet.

Begge disse vurderinger skal generelt foretages forud for fastsættelsen af lånerente og garantiprovision, da de omhandler, hvorvidt rentefordele og garantifordele (uanset størrelsen) opfylder betingelserne i EU's statsstøtterejer for at udgøre støtte eller kan ydes som tilladt støtte.⁵

KommuneKredit må kun låne ud til projekter, hvor rentefordelen ved lånene enten ikke udgør støtte eller udgør tilladt støtte iht. EU's statsstøtterejer. Når en kommune skal vurdere, hvilket regelsæt provisionen for et lån til et fjernvarmeprojekt skal fastsættes efter, har KommuneKredit derfor altid allerede vurderet, at rentefordelen ved det samme lån ikke udgør støtte eller udgør tilladt støtte, og at rentefordelen derfor heller ikke skal elimineres efter disse regler.

Vurderingerne af de to forskellige fordele ved det samme lån bør efter Dansk Fjernvarmes opfattelse normalt være de samme. Kommunen bør derfor også kunne nå frem til helt samme vurdering som KommuneKredit, når den skal vurdere, hvilket regelsæt provisionen for en garanti skal fastsættes efter. Og det indebærer, at provisionen normalt bør fastsættes efter reglerne i varmforsyningsloven, hvor den skal afspejle kommunens risiko uden fortjeneste og altså uden at eliminere fordelene ved garantien.

Dansk Fjernvarme: Ikke meningen, at statsstøtterejer skal kunne ende med at bremse eller fordyre fjernvarme

Formålet med EU's statsstøtterejer er at forhindre støtte til virksomheder på konkurrencemarkeder, hvor det får skadelige virkninger for det indre marked i EU.

Når en kommune stiller garanti for et fjernvarmeprojekt, omhandler projektet en ydelse, der er monopolreguleret og kun må leveres i et afgrænset lokalt dansk område. Efter Dansk Fjernvarmes opfattelse har det aldrig været hensigten med EU's statsstøtterejer, at de skal kunne ende med at bremse eller fordyre monopolregulerede ydelser leveret i afgrænsede lokale områder.

Gennem de senere år har EU i videre og videre omfang tilladt støtte, som forventes at have større gavnlige end skadelige virkninger, og som alene har beskedne eller lokale virkninger, og som derfor ikke forventes at have betydelige skadevirkninger for konkurrencen og samhandlen i EU. Med den nye grønne pagt er denne udvikling forstærket yderligere, og energieffektiv fjernvarme er nu også blevet et af de områder, som er omfattet af gruppefritagelsen fra statsstøtterejerne.

² Jf. statsstøtتهåndbogen, som kan ses på <https://em.dk/media/11380/01-12-statssttتهndbog-2017docx.pdf>, hvor det på s. 7 fremgår: "Myndigheden skal klart og tydeligt meddele tilskudsmodtager, hvilket regelsæt der udgør grundlaget for støtte for at sikre klarhed og overholdelse af reglerne i Kommissionens rammebestemmelser, gruppefritagelsesforordning eller de minimis-forordning."

³ Jf. lovbemærkningerne til ændringen af varmforsyningsloven i 2015, som kan ses på [20141_l177_som_fremsat.pdf \(ft.dk\)](https://www.ft.dk/2014/1/17/lov/20141_l177_som_fremsat.pdf), hvor det på side 14 fremgår: "Der skal i hver konkrete situation tages stilling til, hvorvidt statsstøtterejer finder anvendelse."

⁴ Se fodnote 1.

⁵ Det er i praksis kun ift. de minimis-reglerne, at garantiens størrelse kan have betydning for vurderingen. Provisionens størrelse skal her fastsættes indenfor de rammer, der redegøres for i bilag 2, for at udgøre tilladt støtte.

EU har således ikke noget ønske om at bremse den lokale grønne omstilling og udrulning af fjernvarme i Danmark.

Efter Dansk Fjernvarmes opfattelse skal vi derfor væk fra den overforsigtige danske måde med for en sikkerheds skyld at fastsætte provisioner efter statsstøttereglerne. Det har man gjort i mange år uden at undersøge, om betingelserne for statsstøtte er opfyldt, eller om garantien kan udgøre tilladt støtte. Konsekvensen har været, at man i strid med varmforsyningsloven og de kommunalretlige regler har opkrævet højere provisioner end tilladt og som følge heraf har sendt unødvendige millionregninger til fjernvarmeforbrugerne.

Samarbejdsmodel for vurderinger og registreringer

Efter Dansk Fjernvarmes opfattelse bør der findes en model, som gør det nemmere for kommunerne at anvende reglerne om fastsættelse af garantiprovisioner på samme måde, så garantiprovisionerne fremover fastsættes på samme måde for fjernvarmeprojekter overalt i Danmark. En sådan ensartet anvendelse af reglerne bør samtidig kunne ske, uden at det forudsætter, at kommunerne enten råder over statsstøtteretlig ekspertise eller skal indkøbe dyr konsulentbistand.

Det vil eventuelt kunne ske ved, at der laves en samarbejdsmodel, hvor en kommune så vidt muligt kan få adgang til oplysninger fra KommuneKredits vurdering af, at rentefordelen ved et konkret lån ikke udgør støtte eller udgør tilladt støtte. Kommunen vil i givet fald kunne inddrage disse oplysninger i vurderingen af fordelene ved garantien til det samme lån. Der kan også ses på, om der kan laves en tilsvarende samarbejdsmodel om evt. registreringer, herunder især de registreringer der skal foretages, når fx gruppefritagelsesreglerne anvendes.

2. Garantiprovisioner efter de danske regler

Når provisionen skal opgøres efter de danske regler i varmforsyningsloven, må der kun opkræves det, der svarer til kommunens risiko ved at stille garantien. Det fremgår af en vejledende udtalelse fra Energistyrelsen.⁶

Kommunen må derfor ikke indregne eksempelvis fortjeneste, omkostninger til rådgivning, sparede tingslysningsomkostninger eller lignende i provisionen, da sådanne poster ikke vedrører kommunens risiko. Der må heller ikke opkræves engangsbeløb i form af fx stiftelsesprovision, da det heller ikke vedrører kommunens risiko.

En dækning af kommunens omkostninger ifm. garantistillelsen kan således ikke indregnes i garantiprovisionen, men beløb hertil kan opkræves iht. de almindelige kommunalretlige regler.

Opgørelse af risiko

Vurderingen af kommunens risiko ved at stille garanti for lån til et fjernvarmeprojekt omhandler i realiteten, om selskabet kan forventes at tilbagebetale lånet, da en garanti jo kun bliver kaldt, når det ikke er tilfældet.

Det afgørende i denne vurdering vil efter Dansk Fjernvarmes opfattelse være,

- om projektet kan føre til betydelig kundeafgang, hvor udtrædende kunderne ikke betaler deres andel af selskabets gæld og/eller
- om der er betydelige risici ved projektet, selskabet eller andet.

⁶ Se fodnote nr. 1.

I de tilfælde, hvor det ikke er tilfældet, vil kommunens risiko ved at stille garanti være lav, og det bør afspejles i en lav provisionsats. Modsat vil kommunens risiko ved at stille garanti være højere, når der netop er sådanne betydelige risici, og det bør i de tilfælde så også afspejles i en højere provisionsats.

Du kan læse mere om opgørelsen af risikoen i bilag 3, hvor det også fremgår, at der i opgørelsen bør korrigeres for kommunens tabsandel ved en evt. konkurs.

Andre forhold

Bygge kreditter

Provision for byggekreditter skal betales ift. trækket på kreditten og ikke ift. kreditmaksimum. Hvis en garanti for en byggekredit bliver kaldt, vil kommunens tab svare til trækket på garantien, og kommunens risiko omhandler således i praksis alene trækket på kreditten.

Regler er ens for kommunale og forbrugerejede selskaber

Reglerne er helt de samme for kommunale og forbrugerejede fjernvarmeselskaber, og provisionen skal derfor opgøres på samme måde, uanset hvilken type af fjernvarmeselskab der er tale om.

Fælleskommunale selskaber

Reglerne i varmforsyningsloven giver alene mulighed for at opkræve garantiprovision, når en kommune stiller en garanti for lån til et fjernvarmeprojekt.

I et fælleskommunalt § 60-selskab hæfter interessentkommunerne solidarisk og ubegrænset for selskabets forpligtelser. For disse selskaber skal kommunerne derfor ikke stille lånegarantier. Efter Dansk Fjernvarmes opfattelse indebærer reglerne i varmforsyningsloven således også, at der ikke kan opkræves garantiprovisioner fra § 60-selskaber.

Energistyrelsen er ansvarlige myndighed

Når garantiprovisioner skal fastsættes efter reglerne i varmforsyningsloven, er det Energistyrelsen, der er den rette myndighed til at udtale sig om reglerne. En kommunes eventuelle spørgsmål ift. reglernes anvendelse vil derfor skulle rettes til Energistyrelsen (og altså ikke til Ankestyrelsen).

3. Garantiprovisioner efter EU-reglerne

Hvis en kommune vurderer, at garantistillelsen opfylder alle betingelserne for at udgøre støtte og ikke kan ydes som tilladt støtte, skal provisionen fastsættes iht. EU's statsstøtteregler. mhp. at eliminere fordelen ved garantien.

Når fordelen ved garantien elimineres, er der ikke længere tale om statsstøtte iht. EU-reglerne. Det kan sikres ved, at kommunens garanti stilles på samme vilkår, som en markedsøkonomisk investor ville stille garantien på. En privat investor, der opererer under markedsøkonomiske forhold, vil ud over risikoen også have en fortjeneste for at stille garantien.⁷ Provisionen skal ud over kommunens risiko derfor også indeholde en markedsøkonomisk fortjeneste ved at stille garantien.

⁷ Det fremgår og følger efter Dansk Fjernvarmes opfattelse af Kommissionens garantimeddelelse C 155/10 fra 20. juni 2008, som kan ses på [c_15520080620da00100022.pdf \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:320080620da00100022.pdf). Desuden følger det af den almindelige anvendelse og forståelse af de begreber, som Kommissionen anvender i meddelelsen (fx markedsøkonomisk investor, privat investor, markedsøkonomiske forhold og markedsvilkår), at der må forstås investorer, som skal have en markedsøkonomisk fortjeneste.

Betingelser, der er tilstrækkelige til at udelukke statsstøtte

Når følgende fire betingelser er opfyldt, er det *tilstrækkeligt* til, at det kan udelukkes, at der er tale om statsstøtte:⁸

- (1) Låntageren er ikke kriseram. Denne betingelse vil normalt være opfyldt for danske fjernvarmeselskaber.
- (2) Garantiers størrelse kan måles. Denne betingelse vil også normalt være opfyldt, når kommuner stiller garantier for fjernvarmeprojekter.
- (3) Garantien dækker højst 80 pct. af lånet. Denne betingelse kan ikke opfyldes for lån i KommuneKredit, som forudsætter garanti for 100 pct.⁹
- (4) Der betales markedspris for garantien. Denne betingelse kan i praksis normalt bedst opfyldes på en af følgende måder:
 - Ved at opkræve provision, der er lige så høj som en tilsvarende garantipræmie på de finansielle markeder.
 - For SMV'ere kan der anvendes en fastsættelsesmetode baseret på Safe Harbour-satser, der afhænger af en vurdering af selskabets betalingsevne.¹⁰

I de fleste tilfælde vil tre af betingelserne kunne opfyldes, når der er tale om lån i KommuneKredit, mens det ikke umiddelbart er tilfældet for betingelsen om højst 80 pct. garanti. Det afgørende element i at eliminere fordelene ved garantien må dog efter Dansk Fjernvarmes opfattelse være den fjerde betingelse om, at der skal betales markedspris for garantien.

Safe Harbour er maksimumssatser

Når en kommune har vurderet, at provisionen skal fastsættes efter EU-reglerne, skal den være opmærksom på, at Safe Harbour-satserne i praksis udgør maksimumssatser.

Forklaringen på det er, at det er i strid med de danske regler i varmforsyningsloven, hvis kommunen opkræver mere end det, der er nødvendigt iht. EU's statsstøtteregler. Og når kommunen i en konkret situation måtte være nået frem til, at EU's statsstøtteregler skal anvendes, så vil Safe Harbour-satsen sikre, at støtten er elimineret, og at støtten derfor er forenelig med EU-reglerne.

Hvis kommunen opkræver en højere sats end Safe Harbour-satsen, vil den derfor gå længere, end det er nødvendigt, og det vil være i strid med de danske regler at gøre det.¹¹

⁸ Jf. Kommissionens garantimeddelelse C 155/10 fra 20. juni 2008, som kan ses på [c_15520080620da00100022.pdf](http://ec.europa.eu/c_15520080620da00100022.pdf) (europa.eu).

⁹ Flere rådgivere har argumenteret for, at 80 pct. grænsen ikke gælder for fjernvarmeprojekter, fordi disse omhandler tjenesteydelser af almen økonomisk interesse. Når fjernvarmen vurderes at udgøre en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, vil den imidlertid ofte i praksis kunne udgøre tilladt støtte iht. EU's statsstøtteregler (når de tre betingelser sidst i afsnittet om tjenesteydelser af almen økonomisk interesse i bilag 2 er opfyldt), og så skal provisionen fastsættes efter reglerne i varmforsyningsloven.

¹⁰ Et fjernvarmeselskabs betalingsevne kan ikke vurderes ud fra en almindelig kreditvurdering, der anvendes til vurdering af kommercielle selskaber, jf. KPMG's kortlægning af lånemarkedet for forsyningselskaber, som kan ses på følgende link: [Lånevilkår i forsyningssektoren \(PDF-version\) \(ens.dk\)](#). På s. 6 anføres følgende om kreditvurderinger: "Långiverne er bevidste om, at forsyningselskaberne har særlige karakteristika, herunder at de agerer på tæt regulerede markeder. Derfor anvender de kommercielle långivere særlige metoder til at kreditvurdere selskaberne. De kommercielle aktører lægger særligt vægt på konkurrencesituation, sektorspecifik regulering, størrelse, belåning og hæftelse samt kvaliteten af bestyrelsen/ledelsen. Den sektorspecifikke regulering har særligt betydning for sikkerheden af de fremadrettede indtægter og dermed tilbagebetalingsevne."

¹¹ Det gælder efter Dansk Fjernvarmes opfattelse også, hvis kommunen ud over Safe Harbour-satsen opkræver fx en stiftelsesprovision. Når Safe Harbour-satserne anvendes, er der sikret forenelighed med EU-reglerne, som ikke giver kommunen hjemmel til fx at opkræve yderligere provisioner til dækning af sparede omkostninger eller lignende.

Bilag 1: Ikke statsstøtte

En kommunes garanti for et lån udgør *ikke støtte* efter EU's statsstøtteregler, hvis blot en enkelt af følgende betingelser *ikke* er opfyldt:

- *Der er tale om offentlige midler.* Denne betingelse er opfyldt, når en kommune stiller garanti.
- *Virksomheden har opnået en fordel.* Betingelsen vil som udgangspunkt være opfyldt, fordi garantien giver en selskabet en fordel ift. en situation uden garantien.¹²
- *Støtten er selektiv.* Betingelsen er opfyldt, da kommuner kun kan stille garantier for lån til bestemte typer af aktiviteter.
- *Virksomheden udøver økonomisk aktivitet.* Levering af fjernvarme mod betaling må anses for at være en økonomisk aktivitet.
- *Støtten truer med at fordreje konkurrencen.* Denne betingelse skal vurderes konkret.
- *Støtten påvirker samhandlen mellem medlemsstater.* Denne betingelse skal også vurderes konkret.

I det følgende gennemgås kort, hvordan reglerne er for de to af betingelserne ovenfor, hvor kommunen skal foretage vurderinger.

Vil kommunens garanti kunne fordreje konkurrencen?

EU-Kommission forklarer, hvad der skal forstås ved betingelsen om at fordreje konkurrencen:

En støtte "anses for at *fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene, hvis det er sandsynligt, at den vil forbedre modtagerens stilling i konkurrencen i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med. I praksis betyder det, at konkurrencen [...] generelt anses for at blive fordrejet, så snart en stat¹³ tildeler en økonomisk fordel til en virksomhed i en liberaliseret sektor, hvor der er eller kunne være konkurrence.*"¹⁴

Selvom fjernvarme fortsat er reguleret som en monopolsektor og derfor ikke generelt kan siges at være en "liberaliseret" sektor, er fjernvarmen i nogle situationer i konkurrence, mens det ikke er tilfældet i andre situationer. Det centrale i vurderingen er derfor, om der i praksis er konkurrence i det konkrete tilfælde.

Betingelsen om konkurrence vil typisk kunne være opfyldt, hvis det konkrete lån fx omhandler et projekt om konvertering af et naturgasopvarmet område til fjernvarme, hvor den fremtidige opvarmning også kan ske med fx varmepumper. I denne situation kan fjernvarmeselskabet vurderes at være i konkurrence med andre leverandører af opvarmningsløsninger.

Modsat vil betingelsen efter Dansk Fjernvarmes opfattelse ikke være opfyldt, når der i praksis ikke er konkurrenter, der kan levere et konkurrencedygtigt alternativ til fjernvarmeforbrugerne. Det er tilfældet, når fjernvarmen

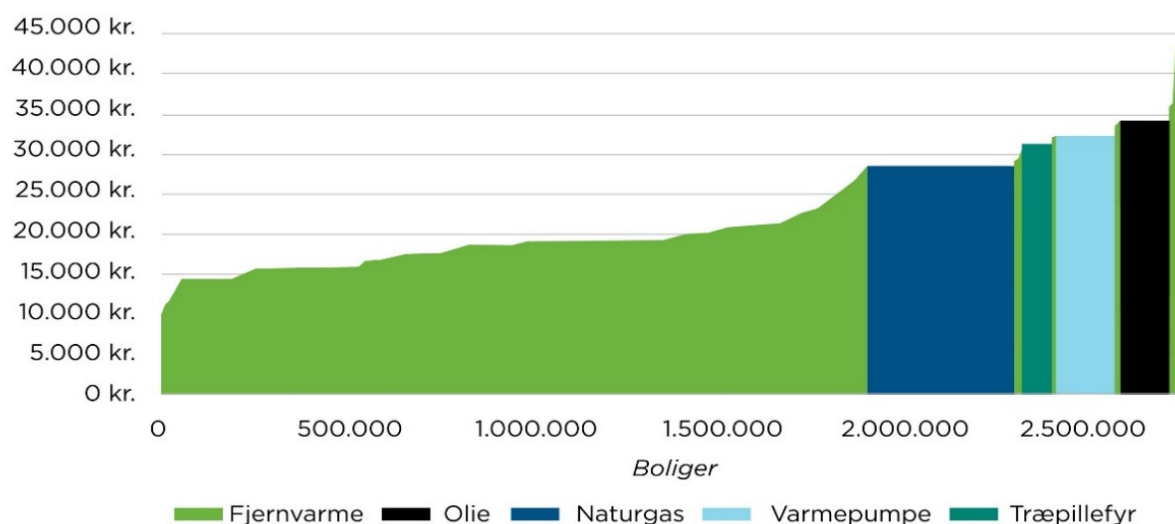
- enten er markant billigere end alternativerne,
- eller hvis forbrugerne i praksis ikke kan forventes at skifte til anden form for opvarmning.

¹² EU's statsstøtteregler indeholder en undtagelse fra betingelsen om opnået fordel, der omhandler, om kombinationen af garantiprovisionen og de forpligtelser, som fjernvarmeselskabet er pålagt, samlet set giver fjernvarmeselskabet en fordel. Denne undtagelse omtales som tjenesteydelser af almen økonomisk interesse. En kommune vil evt. kunne argumentere for, at ulemperne ved reguleringen af fjernvarmen og fordelene ved garantien tilsammen ikke indebærer en fordel for fjernvarmeselskabet. Reglerne herom er imidlertid komplekse, og da reglerne om tjenesteydelser af almen økonomisk interesse også finder anvendelse i undtagelser for tilladt støtte, er de alene medtaget i afsnittene herom i bilag 2 nedenfor.

¹³ I EU's statsstøtteregler menes med "staten" normalt også andre former for offentlige myndigheder, herunder kommuner.

¹⁴ Jf. pkt. 187 i statsstøttemeddelelsen C 262/41 fra 19. juli 2016, som kan ses på [C_2016262DA.01000101.xml \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/c/2016/262/oj).

Kommunen bør i den konkrete vurdering se på fjernvarmeselskabets priser ift. priserne for alternativerne. Til denne vurdering kan en sammenligning som den i figuren nedenfor anvendes. Figuren viser, hvad alle danske husstandes udgifter til opvarmning ville have været i 2023, hvis de alle havde et standardforbrug på 18,1 MWh. Som det fremgår af figuren, er fjernvarmen for langt de fleste fjernvarmekunder markant billigere end alternativerne. Og når det er tilfældet, er betingelsen om, at kommunens garanti vil kunne fordreje konkurrencen, ikke opfyldt.



Hvis fjernvarmeprisen i det konkrete tilfælde derimod ligger tæt på priserne for alternativerne, bør kommunen i vurderingen desuden se på især to forhold, som kan være afgørende for, om forbrugerne i praksis vil kunne forventes at skifte til anden opvarmningsform.

Det ene er, om forbrugerne er omfattet af forblivelsespligt, som betyder, at de ikke vil kunne skifte. Det andet er, om fjernvarmeselskabet har udtrædelsesvilkår, som indebærer, at udtrædende kunder skal betale for deres andel af selskabets gæld ved udtræden og for de faktiske omkostninger ved at blive afkoblet fra fjernvarmenettet. Det kan i praksis indebære betydelige omkostninger, som gør, at det ikke er attraktivt for forbrugeren at skifte til anden opvarmningsform. Og når forbrugerne af disse grunde i praksis ikke kan forventes at skifte, vil betingelsen om, at kommunens garanti kan fordreje konkurrencen, heller ikke være opfyldt.

Kommunen skal i hvert enkelt tilfælde undersøge, hvordan den konkrete situation er mht. priser for forskellige opvarmningsformer og forbrugernes muligheder for at skifte i praksis. På baggrund af oplysninger om det skal kommunen vurdere, om der i praksis er tale om en konkurrencesituation i kommunen, som kommunens garanti vil kunne fordreje.

Vil garantien kunne påvirke samhandlen mellem medlemsstater?

De danske fjernvarmeselskaber er omfattet af en regulering, som indebærer, at de alene må levere fjernvarme i et lokalt afgrænset område i Danmark. En kommunegaranti for et fjernvarmeprojekt vil derfor ikke kunne ændre på et fjernvarmeselskabs fravær af mulighed for at påvirke samhandlen mellem medlemsstater.

Efter Dansk Fjernvarmes opfattelse er dette udgangspunkt også på linje med, at EU-Kommission peger på nogle situationer, hvor der ikke er samhandelsvirkninger:

”Kommissionen har i en række afgørelser i lyset af sagens konkrete omstændigheder fundet, at foranstaltningen kun havde en ren lokal virkning og følgelig ikke påvirkede samhandlen mellem medlemsstater. I disse sager fastslog Kommissionen, at støttemodtageren leverede varer eller tjenesteydelser i et begrænset område i en medlemsstat, og at det var usandsynligt, at støttemodtageren ville tiltrække kunder fra andre medlemsstater, samt at det ikke kunne forventes, at foranstaltningen vil have andet end en marginal indvirkning på grænseoverskridende investeringer eller etableringer.”¹⁵

Disse betingelser vil efter Dansk Fjernvarmes opfattelse ofte være opfyldt ifm. konkrete fjernvarmeprojekter,

- da fjernvarmeselskabet kun leverer fjernvarme i et afgrænset lokalt geografisk område i Danmark,
- da selskabet ikke kan tiltrække fjernvarmekunder bosiddende i andre medlemsstater, og
- da fordelene ved garantien ikke vil have virkning ift. det danske fjernvarmeselskabs muligheder for grænseoverskridende investeringer og etablering.

Den eneste mulige grænseoverskridende virkning, som en garantiprovision vil kunne have, er, hvis den kan forhindre udenlandske leverandører af opvarmningsløsninger i at foretage investeringer og etableringer i Danmark. Som det fremgår af det citerede ovenfor, vil det desuden være en betingelse, at provisionen har mere end en marginal indflydelse på grænseoverskridende investeringer og etableringer.

Når kommunen skal vurdere, hvorvidt provisionen vil kunne have mere end en marginal indvirkning på udenlandske leverandørers grænseoverskridende investeringer eller etableringer vil der kunne ses på, hvor stor en andel garantiprovisionen udgør af fjernvarmeselskabets samlede omkostninger – og dermed også hvor stor betydning provisionen har for en mulig priskonkurrence mellem fjernvarmeselskabet og udenlandske leverandører af opvarmningsløsninger.

Efter Dansk Fjernvarmes oplysninger¹⁶ udgør garantiprovisionerne gennemsnitligt i omegnen af 1 pct. af fjernvarmeselskabernes samlede omkostninger, og de vil derfor efter Dansk Fjernvarmes oplysninger i de fleste tilfælde ikke kunne vurderes at have mere end en marginal virkning på udenlandske leverandørers grænseoverskridende investeringer og etableringer.

Konklusion

Kommunen skal foretage en vurdering af, om betingelserne omtalt ovenfor er opfyldt i det konkrete tilfælde.

Hvis betingelserne er opfyldt, og garantien således vil udgøre støtte i EU's statsstøttereglers forstand, er næste skridt at vurdere, om der kan være tale om tilladt støtte, jf. bilag 2 nedenfor.

Hvis betingelserne ikke er opfyldt, vil kommunens provision for at stille garantien skulle fastsættes iht. varmemeforsyningslovens regler.

¹⁵ Jf. pkt. 196 i statsstøttemeddelelsen C 262/41 fra 19. juli 2016, som kan ses på [C_2016262DA.01000101.xml \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/ce/2016/262/oj).

¹⁶ Efter Dansk Fjernvarmes oplysninger, der stammer fra 2020-2022, opkræver kommunerne meget forskellige provisioner fastsat på meget forskellige måder for garantier for lån til fjernvarmeprojekter, som samlet set gennemsnitligt ligger på omkring 0,5 pct. Da fjernvarmeselskaberne ifølge en opgørelse fra KPMG for Energistyrelsen, som kan ses på følgende link [Lånevilkår i forsyningssektoren \(PDF-version\) \(ens.dk\)](#), samlet set skønnes at have lån på 54-71 mia. kr., kan kommunernes årlige garantiprovisioner skønnes til samlet at udgøre 300-400 mio. kr. Fjernvarmeselskaberne har tilsammen årlige omkostninger på omkring 35 mia. kr., og derfor må garantiprovisionerne efter Dansk Fjernvarmes opfattelse vurderes gennemsnitligt at udgøre i omegnen af 1 pct. af selskabernes samlede omkostninger.

Bilag 2: Tilladt statsstøtte

Fordelen ved en kommunes garanti for et lån til et fjernvarmeprojekt, der opfylder betingelserne for at udgøre støtte iht. EU's statsstøtteregler, jf. bilag 1 ovenfor, vil udgøre tilladt støtte,¹⁷

- hvis den ydes efter en generel fritagelse fra statsstøttereglerne (gruppefritagelse),
- hvis den ydes efter en undtagelse (for tjenesteydelser af almen økonomisk interesse), eller
- hvis størrelsen af fordelene ved garantien ligger under en af minimumsgrænserne (de minimis reglerne).

I det følgende beskrives betingelserne i hver af disse muligheder.

Gruppefritagelsesreglerne

Gruppefritagelse er en forhåndsgodkendelse af en gruppe af forskellige uproblematiske former for støtte, der erfaringsmæssigt har positive effekter for samfundet. Støtte til energieffektiv fjernvarme er blandt de former for støtte, som gruppefritagelsen omfatter. Støtten hertil udgør tilladt statsstøtte, hvis den opfylder betingelserne i gruppefritagelsen.

De afgørende betingelser for at kunne anvende gruppefritagelsesreglerne er:

- Der skal være tale om energieffektiv fjernvarme.
- Støtten skal være gennemsigtig og kunne opgøres.
- Støtten skal have tilskyndelsesvirkning.

Den første betingelse om energieffektiv fjernvarme indebærer, at støtte skal gå til opførelse, udvidelse eller opgradering af energieffektive anlæg, termiske lagringsløsninger og distributionsnet.¹⁸ Ved energieffektiv fjernvarme forstås systemer, der anvender mindst 50 pct. vedvarende energi, 50 pct. spildvarme, 75 pct. kraftvarme eller 50 pct. af en kombination af sådan energi og varme.¹⁹ Disse betingelser vil efter Dansk Fjernvarmes opfattelse umiddelbart være opfyldt for alle danske fjernvarmeprojekter.

Den anden betingelse om, at støtte skal kunne opgøres, kan opfyldes efter den metode, der fremgår af følgende boks.

Opgørelse af støttens omfang

Den støtte, som kommunens garanti udgør årligt, kan opgøres som forskellen mellem en tilsvarende garanti stillet på markedsvilkår og den af kommunen fastsatte provisionssats ganget med lånets hovedstol:

$$\text{Årligt støttebeløb}^{20} = (\text{garantiens markedspris} - \text{provisionssats}) * \text{lånets hovedstol}$$

Garantiens markedspris kan i praksis normalt bedst opgøres efter en af disse metoder: (1) som en tilsvarende garanti-præmie på de finansielle markeder, eller (2) for SMV'ere kan der anvendes Safe Harbour-satser baseret på selskabets betalingssevne.²¹

¹⁷ Det vil herudover også være tilfældet, når der søges om og opnås individuel godkendelse.

¹⁸ Jf. Kommissionens forordning om ændring af forordning 651/2014 (gruppefritagelsesreglerne), artikel 46, nr. 1, som kan ses på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:02014R0651-20230701>.

¹⁹ Jf. artikel 2, pkt. 41, i Energieffektiviseringsdirektivet nr. 2012/27/EU af 25. oktober 2012, som kan ses på L_2012315DA.01000101.xml (europa.eu).

²⁰ Det årlige støttebeløb omtales af EU-Kommissionen som "subventionsækvivalenten". Opgørelsesmetoden fremgår af pkt. 4.1 i Kommissionens garantimeddelelse C 155/10 fra 20. juni 2008, , som kan ses på c_15520080620da00100022.pdf (europa.eu).

²¹ Se fodnote nr. 8.

Den tredje betingelse om tilskyndelsesvirkning indebærer alene, at lånegarantien til et fjernvarmeprojekt skal stilles forud for projektets påbegyndelse.²²

Når kommunen anvender reglerne i gruppefritagelsen, skal kommunen indberette det i et elektronisk indberetningssystem på Erhvervsstyrelsens hjemmeside.²³ Indberetningen skal indeholde oplysninger om støt- tens karakter (lånegaranti), støttebeløb (se boks ovenfor) og støttemodtager (fjernvarmeselskabet) samt link til kommunens afgørelse.

Tjenesteydelser af almen økonomisk interesse

EU's statsstøtteregler indeholder en særlig undtagelse af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse ("*services of general economic interest*").²⁴

Der fremgår af en Kommissionsbeslutning fra 2011, at fjernvarme kan udgøre en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse. Denne sag omhandlede en tysk kommunes lånegaranti til en udvidelse af et geotermisk fjernvarmevarmeanlæg.²⁵ Kommissionen konkluderede, at kommunen i administrative beslutninger havde pålagt selskabet at udføre en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse i form af levering fjernvarme til overkommelige priser til alle borgere i et afgrænset geografisk område.

En tjenesteydelse af almen økonomisk interesse omhandler kort fortalt en særlig opgave,

- som et selskab har fået overdraget fra en offentlig myndighed,
- som selskabet ikke ville påtage sig på pågældende vilkår, hvis selskabet skulle gøre det på et rent forretningsmæssigt grundlag, og
- som er i borgernes eller hele samfundets interesse.²⁶

Den afgørende betingelse for at kunne anvende undtagelsen for kommunale garantier for lån til fjernvarmeprojekter er, at fjernvarmen opfylder betingelser for at kunne udgøre en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse. Det forudsætter især, at fjernvarmeselskabet er pålagt at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste, som er klart defineret.²⁷

Helt konkret indebærer det, at fjernvarmeselskabets opgave om udførelse af tjenesteydelsen af almen økonomisk interesse skal være overdraget ved en eller flere akter, som fastlægger

- indholdet og varigheden af de forpligtelser og vilkår, som fjernvarmeselskabet er pålagt
- hvilket fjernvarmeselskab og geografiske område, der er tale om, og
- hvordan garantiprovisionen skal fastsættes iht. de danske regler.²⁸

²² Det vil fremadrettet normalt være opfyldt, idet KommuneKredit også anvender gruppefritagelsesreglerne ift. rentefordelen, og derfor kun yder lån, hvor det er opfyldt. Tilsvarende vil formkravene i gruppefritagelsesreglerne om, at selskabets ansøgning om kommunens garantistillelse skal omhandle oplysninger om selskabet og fjernvarmeprojektet, normalt også være opfyldt.

²³ Indberetningen skal ske på: [Registrering af statsstøtte i EU's statsstøtteregister | erhvervsstyrelsen.dk](https://erhvervsstyrelsen.dk/registrering-af-statsstotte-i-eu-s-statsstotteregister).

²⁴ Jf. i Kommissionens afgørelse vedr. tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, som kan ses på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012D0021>.

²⁵ Jf. State aid SA.31261 (2011/N) Germany Municipal Guarantee for Loan for Geothermal Heat Distribution Network, som kan ses på følgende link: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/239559/239559_1237236_57_3.pdf.

²⁶ Jf. formuleringerne herom i afsnit 3.2 i Kommissionens meddelelse om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse 2012/C8/02 fra 11. januar 2012, som kan ses på [C_2012008DA.01000401.xml \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012D0002).

²⁷ Jf. Altmark-betingelse nr. 1, som bl.a. er refereret i pkt. 4 i Kommissionens afgørelse vedr. tjenesteydelser af almen økonomisk interesse (se link i fodnote nr. 24).

²⁸ Det er det, der efter Dansk Fjernvarmes opfattelse er de centrale vurderinger, som kommunen skal foretage iht. betingelserne i artikel 4 i Kommissionens afgørelse vedr. tjenesteydelser af almen økonomisk interesse (se link i fodnote nr. 22).

Kommunen vil i vurderingen af de to første punkter skulle se på, hvilke forpligtelser og vilkår fjernvarmeselskabet er underlagt som følge af reglerne i varmforsyningsloven og i de kommunale godkendelser af fjernvarmeprojekter.

Efter Dansk Fjernvarmes opfattelse kan kommunens vurdering her fx tage udgangspunkt i, at fjernvarmen i Danmark er reguleret vha. en reguleringsform, der anvendes til at beskytte forsyningsmonopolers kunder mod at skulle betale for høje priser. Her kan der ses på, at reglerne i varmforsyningsloven bl.a. indebærer, at fjernvarmeselskaber skal levere fjernvarme iht. hvile-i-sig-selv-princippet med omkostningsbestemte priser og non-profit. Desuden skal fjernvarmeselskaberne have deres investeringsbeslutninger projektgodkendt af den lokale kommune, og denne projektgodkendelse udløser samtidig en forsyningspligt for fjernvarmeselskabet i det pågældende geografiske område.²⁹

Kommunens vurdering af det tredje punkt kan fx tage udgangspunkt i reglerne i varmforsyningsloven om, at kommunen kan stille 100 pct. garanti for lån til fjernvarmeprojekter, som kan optages i KommuneKredit med rentefordel, og at kommunens provision efter de danske regler skal afspejle kommunens risiko uden fortjeneste.

Herudover forudsætter anvendelsen af undtagelsen for tjenesteydelser af almen økonomisk interesse også opfyldelsen af følgende betingelser:

- *At fordelen ved garantien højst må udgøre 15 mio. EUR svarende til ca. 112,5 mio. kr. årligt.* Der er ingen af de danske fjernvarmeselskaber, der er bare i nærheden af at opnå fordele i denne størrelsesorden ved kommunale garantier.
- *At fordelen ved garantien ikke må overstige den nettofortjeneste, som fjernvarmeselskabet ville kunne have haft uden reguleringen.* Stort set alle danske fjernvarmeselskaber har over tid og indtil nu haft priser, der har været mere end konkurrencedygtige med priserne for alternativ opvarmning. Og når det er tilfældet, ville de kunne opnå meget betydelige nettofortjenester uden regulering og non-profit principet, som langt ville overstige fordelen ved kommunegarantien (se figuren i bilag 1, der illustrerer det).
- *At leveringen af fjernvarme kræver betydelige investeringer, der afskrives over en længere periode end 10 år.* Det er en helt grundlæggende forudsætning for at etablere fjernvarmenet, at investeringerne i infrastrukturen kan afskrives over 30 år, og at investeringer i produktionsanlæg kan afskrives over perioder på mindst 15-25 år.

Det fremgår af reglerne, at offentlige myndigheder på områder som bl.a. energiforsyning har både kompetencen og en vid skønsmæssig margin til at fastlægge, hvad der udgør tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, samt at der skal foreligge både et åbenbart fejlskøn og en åbenbar uhensigtsmæssig foranstaltning, før Kommissionen vil anfægte vurderingen.³⁰

²⁹ Hvis fjernvarmen i stedet blev afsat på et kommercielt marked, ville fjernvarmeselskaberne kunne hæve deres priser op til mindst samme niveau som prisen for forbrugernes alternativ til fjernvarme, der i mange tilfælde vil være en individuel varmepumpe. Som det kan ses af figuren i bilag 1, vil det betyde markante prisstigninger for næsten alle fjernvarmeforbrugere. Samlet set indebærer monopolreguleringen af fjernvarmen, at de ca. 2 mio. danske husstande tilsammen årligt sparer 20-30 mia. kr. ved at have fjernvarme, som er reguleret på denne måde.

³⁰ Jf. Sune Troels Poulsens *Statsstøtterne i EU* s. 283-286.

De minimis-reglerne

De minimis-reglerne fastsætter en minimumsgrænse for hvilke støttebeløb, der vil kunne udgøre statsstøtte. Baggrunden for det er, at mindre støttebeløb ikke antages at have en mærkbar virkning på samhandlen.³¹

Støtte, der udgør mindre end 300.000 EUR³² over en glidende treårig periode, udgør tilladt støtte. Det svarer til årlig støtte på højst 750.000 kr. Når der er tale om støtte til tjenesteydelser af almen økonomisk interesse (forkortet TAØI i tabellen), er grænsen på 750.000 EUR over den glidende treårig periode, svarende til en årlig støtte på højst 1.875.000 kr.

Den årlige støtte kan opgøres efter metoden i boksen ovenfor. Ud fra denne metode kan der opstilles eksempler på, hvornår de minimis-regler kan anvendes.

Procentsats, som kommunens provision er lavere end markedsprisen	Generel grænse: Tilladt støtte, når hovedstolen er mindre end	TAØI-grænse: Tilladt støtte, når hovedstolen er mindre end
0,4 pct.	187 mio. kr.	469 mio. kr.
0,3 pct.	250 mio. kr.	625 mio. kr.
0,2 pct.	375 mio. kr.	937 mio. kr.
0,1 pct.	750 mio. kr.	1.875 mio. kr.

Grænserne på 300.000 og 750.000 EUR gælder for den samlede de minimis-støtte til et selskab. Hvis selskabet modtager flere forskellige former for de minimis-støtte, fx både for rentefordel og fordel ved garantistillelsen ved samme lån eller ved garantier for flere lån, skal grænsen overholdes for det samlede støttebeløb. Grænsen gælder desuden samlet for de minimis-støtte til alle enheder i en koncern.

Et selskab må gerne modtage anden støtte til andre fjernvarmeprojekter, som ikke ydes efter de minimis-reglerne, samtidig med, at selskabet modtager de minimis-støtte.

Rent praktisk skal kommunen ikke lave indberetning ved anvendelse af de minimis-reglerne. Det eneste krav er, at kommunen på tidspunktet for garantistillelsen kategoriserer støtten som de minimis, og at fjernvarmeselskabet underskriver en tro og love-erklæring.³³

Ikke tilladt at opkræve mere end krævet i varmforsyningsloven

Det fremgår af lovbemærkningerne til varmforsyningsloven, at kommuner ikke må opkræve større provision, end statsstøtteregeleterne evt. forpligter kommunen til:

- *"Der er i de foreslåede regler i varmforsyningsloven ikke hjemmel til, at en kommune tjener på garantistillelse og opkræver en større garantiprovision end statsstøtteregeleterne forpligter til."* (s. 14 i pdf-versionen af lovbemærkningerne)
- *"Hvis en kommune opkræver en større provision end den, som følger af statsstøtteregeleterne, vil det derfor være i strid med loven."* (s. 19 og s. 21)

Det fremgår desuden af lovbemærkningerne til varmforsyningsloven, at en garantiprovision alene må dække risikoen uden fortjeneste:

- *"Opkrævning af garantiprovisionen må alene ske til at dække kommunens risiko ved garantistillelse, men det må ikke anvendes til at få en fortjeneste."* (s. 14)
- *"Disse bestemmelser tillader ikke, at kommune opnår et overskud ved garantistillelse udover en provision til at afdække kommunens risiko."* (s. 19 og s. 21)

³¹ Jf. Sune Troels Poulsens *Statsstøtteren i EU* s. 47 og s. 229.

³² Jf. [Commission Regulation \(EU\) 2023/2831 of 13 December 2023 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to de minimis aid \(europa.eu\)](#).

³³ Jf. s. 83 i Erhvervsministeriets statsstøttehåndbog, som kan ses på [01 12 statsstøttehåndbog 2017.docx \(em.dk\)](#).

Konklusion

Når kommunen først har vurderet, at betingelserne for at udgøre støtte iht. EU's statsstøtterefer er opfyldt, jf. bilag 1, skal kommunen efterfølgende foretage en vurdering af, om betingelserne for anvendelsen af gruppefritagelsesreglerne, undtagelsen for tjenesteydelser af almen økonomisk interesse eller de minimis reglerne, er opfyldt i det konkrete tilfælde.

Hvis betingelserne ikke er opfyldt for nogen af disse tre muligheder, skal garantien fastsættes efter EU's statsstøtterefer, så fordelene ved garantien bliver elimineret.

Hvis betingelserne for at udgøre tilladt støtte er opfyldt, skal kommunens provision for at stille garantien fastsættes iht. varmforsyningslovens regler.

Bilag 3: Hvordan opgøres risiko?

Hvordan opgøres risiko?

Risiko skal opgøres separat for hvert enkelt lån, og garantiprovisionen skal afspejle en vurdering af kommunens risiko ved at stille garanti for det konkrete lån.³⁴

Opgørelsen af risikoen kan baseres på vurderinger af følgende elementer:

- Fjernvarmeprojektet
- Risikoen for kundeafgang
- Selskabets mulighed for at tilbagebetale lånet
- Selskabets robusthed
- Selskabets drift
- Andre relevante forhold

Fjernvarmeprojektet

Første element i vurderingen kan være, hvad det konkrete fjernvarmeprojekt omhandler. I denne vurdering bør der især fokuseres på to spørgsmål:

- Er der betydelige risici ved projektet?
- Hvilke virkninger kan projektet forventes at få for fjernvarmeprisen?

I vurderingen af, om der kan være tale om betydelige risici, kan der fx ses på, om projektet vedrører ny teknologi eller velafprøvede løsninger. Desuden kan det i nogle tilfælde være relevant at se på risici i samspillet med andre parter, fx i projekter om sektorkobling og overskudsvarme. Vurderingen kan også omhandle, hvorvidt der er betydelige usikkerheder i de økonomiske forudsætninger i projektet.³⁵

Vurderingen af, hvilke virkninger projektet kan forventes at få for fjernvarmeprisen, bør normalt kunne tage udgangspunkt i oplysninger fra projektgodkendelsen. Projektets virkninger for fjernvarmeprisen vil

³⁴ Når garantiprovisionen fastsættes efter reglerne i varmforsyningsloven, må den alene svare til kommunens risiko, og der må ikke indregnes eksempelvis fortjeneste, omkostninger til rådgivning, sparede tingslysningsomkostninger eller lignende i provisionen, da sådanne poster ikke vedrører kommunens risiko. Provision for byggekreditter skal betales ift. trækket på kreditten og ikke ift. kreditmaksimum, da kommunens risiko alene omhandler trækket på kreditten. Der må ikke opkræves engangsbeløb i form af fx stiftelsesprovision, da det heller ikke vedrører kommunens risiko. En dækning af kommunens omkostninger ifm. garantistillelsen kan således ikke indregnes i garantiprovisionen, men beløb hertil vil formentlig kunne opkræves iht. de almindelige kommunalretlige regler.

³⁵ Dette burde normalt være afklaret ifm. projektgodkendelsen, og der burde derfor i de fleste situationer, hvor der ikke er sket betydelige ændringer i forudsætningerne for projektet, ikke være behov for vurderinger herom.

typisk kunne afhænge af omkostningerne ifm. projektet, forudsætninger i projektet mht. eksempelvis tilslutningsprocenter i konverteringsprojekter samt selskabets planer mht. fx tilslutningsbidrag, henlæggelser og afskrivninger mv.

Risikoen for kundeafgang

Det næste element kan være en vurdering af risikoen for, at projektet vil føre til kundeafgang. Det afhænger især af tre spørgsmål:

- Er fjernvarmekunderne omfattet af forblivelsespligt?
- Er fjernvarmen konkurrencedygtig ift. alternativerne?
- Vil kunderne skulle betale udtrædelsesgodtgørelse?

I de tilfælde, hvor fjernvarmekunderne er omfattet af forblivelsespligt, er der i praksis normalt ingen risiko for kundeafgang.

Vurderingen af fjernvarmens konkurrencedygtighed kan foretages ved at sammenligne den konkrete fjernvarmepris med det mest relevante alternativ til fjernvarme, som for et fjernvarmeselskab, hvor hovedparten af kunderne på i parcelhuse, ofte vil kunne være en luft-til-vand-varmepumpe.³⁶ Denne sammenligning kan foretages på baggrund af oplysninger fra foreliggende prissammenligninger.³⁷

Risikoen for kundeafgang afhænger desuden af, om kunderne i det konkrete selskab vil skulle betale udtrædelsesgodtgørelse, og hvor stort et beløb der i givet fald er tale om.

Selskabets mulighed for at tilbagebetale lånet

Hvile-i-sig-selv reguleringen på fjernvarmeområdet indebærer, at selskaberne kan indregne alle nødvendige omkostninger i forbrugerpriserne. Normalt vil omkostninger til godkendte projekter derfor kunne indregnes i priserne, og reguleringen giver derfor i praksis selskaberne rigtigt gode rammer for at kunne tilbagebetale lånet.

Der kan umiddelbart kun peges på to mulige situationer, hvor fjernvarmeselskabet ikke vil kunne tilbagebetale lånet. Den ene er, hvis reguleringen ændres, så omkostningerne til projektet ikke længere kan indregnes i varmeprisen. Selv om der principielt altid vil være en sådan risiko, bør der dog kun tages højde for den, når der er konkrete forhold i form af fx et lovforslag, der peger i den retning. Den anden er, hvis projektet fører til høje fjernvarmepriser og markant kundeafgang, samtidig med at selskabet ikke har udtrædelsesvilkår, hvor udtrædende kunder betaler deres andel af selskabets gæld.

Selskabets robusthed

Når der fx er tale om et mindre lån til et meget robust selskab, vil risikoen for, at selskabet ikke vil kunne tilbagebetale lånet, og at garantien derfor bliver kaldt, være meget lille. Modsat vil et stort lån til et ikke-robust/nødlidende selskab indebære højere risiko for, at garantien bliver kaldt.

I en vurdering af selskabets robusthed kan der fx ses på, om selskabet er nystiftet eller veletableret, selskabets regnskaber, gældsandel/gæld pr. forbruger, antallet af forbrugere, anlæggenes alder, om varmepro-

³⁶ Ved prissammenligningen kan det overvejes, hvorvidt fjernvarmekunderne er villige til at betale mere for fjernvarme end for fx en varmepumpe, og om der i givet fald kun kan forventes kundeafgang, når skift til en varmepumpe giver en betydelig besparelse for kunden. Det vil fx kunne afhænge af, om kunden vil betale mere for at undgå selv at have ansvaret for, at varmeløsningen fungerer, og for at undgå ulemper mht. støjgener, pladsbehov, vedligeholdelse, prisfølsomhed ift. elpriser, elforsyningsikkerhed, boligens udseende og behov for hyppigere reinvesteringer mv.

³⁷ Eksempelvis laver Dansk Fjernvarme løbende en sådan prissammenligning. Opdaterede oplysninger herom kan fås ved henvendelse til Bettina Aagaard Vester i Dansk Fjernvarme på bav@danskfjernvarme.dk.

duktionen er baseret en enkelt eller mange fleksible varmekilder, om selskabet står foran store investeringer i grøn omstilling osv.

Selskabets drift

Ved et mindre lån til et meget veldrevet og stabilt selskab vil der være mindre risiko ved garantistillelse, mens den modsatte situation med et stort lån til et driftsmæssigt udfordret selskab tilsvarende vil forøge risikoen.

I en vurdering af selskabets drift kan der fx ses på, om selskabet har kompetent ledelse og bestyrelse, om driften er tilfredsstillende og stabil, selskabets likviditetsstyring samt hvilke driftsmæssige dispositioner selskabet har taget mht. fx afskrivningsprofil, driftssamarbejder med andre selskaber osv.

Andre relevante forhold

Endeligt vil der i nogle tilfælde kunne være andre forhold, hvor det kan være relevant at overveje, om det kan påvirke kommunens risiko ved garantistillelse.

Det er ikke muligt på forhånd at opstille en liste over, hvilke forhold det kunne være, men et par eksempler kunne være kreditvurderinger og uforudsete forhold. Hvis der måtte foreligge en kreditvurdering af selskabet, der enten viser meget stærk betalingsevne eller det modsatte, vil det være relevant at inddrage i opgørelsen af risikoen. Det samme vil kunne være tilfældet, hvis risikoen ved garantistillelsen måtte ændre sig pga. uforudsete forhold.

Samlet vurdering

Vurderingen af kommunens risiko ved at stille garanti for lån til fjernvarmeprojekter omhandler i realiteten spørgsmålet om, hvorvidt selskabet kan forventes at tilbagebetale lånet, da en garanti jo kun bliver kaldt, når det ikke er tilfældet.

Det afgørende i denne vurdering vil være,

- om projekt kan føre til betydelig kundeafgang, hvor udtrædende kunderne ikke betaler deres andel af selskabets gæld og/eller
- om der er betydelige risici ved projektet, selskabet eller andet.

I de tilfælde, hvor det ikke er tilfældet, vil kommunens risiko ved at stille garanti være lav, hvilket bør afspejles i en lav provisionsats.

Meget lav risiko indtil nu

Kommunernes risiko ved at stille garantier for lån til fjernvarmeprojekter har indtil nu været meget, meget lav. Der findes, så vidt vides, endnu ikke et eneste eksempel på kommunale garantier for fjernvarmeprojekter i Danmark, hvor garantien er blevet kaldt. Risikoen har også været meget lav, når man ser bredere på alle europæiske forsyningsvirksomheder, hvor ratingbureauet S&P har opgjort en faktisk, historisk misligholdelsesrate fra 1981 til 2022 på 0,08 pct.³⁸

I tilfælde, hvor der vurderes at kunne være betydelige risici for kundeafgang, ved projektet, ift. selskabet eller andet, vil risikoen for kommunen ved at stille garanti være højere, hvilket bør afspejles i en højere provisionsats.

³⁸ Jf. det vægtede gennemsnit for forsyningsvirksomheder (utilities) i tabel 5 på følgende link: [Default, Transition, and Recovery: 2022 Annual European Corporate Default And Rating Transition Study | S&P Global Ratings \(spglobal.com\)](#).

Korrektion for tabsandel

Når kommunens risiko ved at stille garanti for lån til et konkret fjernvarmeprojekt er opgjort efter ovenstående vurderinger, udestår der alene en korrektion i forhold til, hvor stor en andel af lånet, der tabes, hvis garantien bliver kaldt, jf. forklaringen i følgende boks.

Opgørelse af garantiprovision

Rent teknisk opgøres en garantiprovision, der skal afspejle risikoen ved garantistillelsen, som risikoen for, at garantien bliver kaldt (**Probability of Default**) inden for en specifik tidsperiode, fx 1 år, ganget med kommunens tabsandel ved en evt. indfrielse af garantien (**Loss Given Default**):

$$\text{Provisionsssats} = \text{PD} \times \text{LGD}$$

En garantiprovision på fx 0,1 pct. kan fx svare til:

- PD = 0,2 pct. (svare til, at garantien vil blive kaldt 1 gang inden for et år, hvis den stilles for 500 tilsvarende projekter)
- LGD = 50 pct. (svare til, at halvdelen af lånet bliver tilbagebetalt af konkursboet)

I tilfælde af konkurs vil der ofte være en vis værdi tilbage i selskabet, som kan anvendes til at tilbagebetale en del af lånet, hvorved garantistillers tab bliver formindsket. Hvis det fx antages, at selskabet kan sælges, så kreditorerne modtager fx 20 pct. af deres tilgodehavende fra konkursboet, vil tabet på lånet udgøre 80 pct. af restgælden.

Iht. varmforsyningslovens § 6, stk. 3 og 4, har kommunen desuden mulighed for først at påbyde selskabet at gennemføre det projekt, som lånet omhandler, og herefter at overtage anlægget, når selskabet ikke kan opfylde påbuddet. Det giver kommunen yderligere muligheder for at kunne begrænse sit tab mest muligt.