

Ankestyrelsens brev til Jammerbugt Kommune

Tilsynsudtalelse om at fastsætte og opkræve garantiprovision

Ankestyrelsen vender hermed tilbage i sagen om Jammerbugt Kommunes retningslinjer for at fastsætte og opkræve garantiprovision i forbindelse med, at kommunen har stillet garantier for forsyningsselskaber, herunder vandforsynings- og varmforsyningsselskaber.

Jammerbugt Kommune har sendt to udtalelser i sagen henholdsvis den 31. januar 2019 og 6. juni 2023.

Vi beklager den meget lange sagsbehandlingstid.

Resumé

Ankestyrelsen vurderer, at Jammerbugt Kommunes retningslinjer for at fastsætte garantiprovision i årene frem til praksisændringen i 2023 ikke i tilstrækkelig grad har sikret overholdelse af kravet om, at kommunen skal opkræve garantiprovision på markedsvilkår.

Vi vurderer derfor, at retningslinjerne har været i strid med henholdsvis varmforsyningslovens §§ 2 d og 2 e og vandsektorlovens § 16, stk. 3, og kommunalfuldmagtsreglerne for perioderne før ikrafttrædelsen af disse bestemmelser.

Efter reglerne i varmforsyningslovens §§ 2 d og 2 e og vandsektorlovens § 16, stk. 3, påhviler det kommunen at udfolde rimelige og sædvanlige bestræbelser på at konstatere, hvad et vederlag på markedsvilkår indebærer i det konkrete tilfælde. Det kan for eksempel ske ved konsultation af kommunens bank eller andre

10. juli 2025

J.nr. 18-35554

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid - reception:
man-tors kl. 9.00-15.00
fre kl. 9.00-13.00

Åbningstid - telefon:
man-tirs kl. 9.00-15.00
ons lukket
tors-fre kl. 9.00-15.00

finansielle rådgivere, eller ved at undersøge prisniveau i andre tilsvarende sager. Der må dog tilkomme kommunen et vist skøn, hvis der er flere vurderinger, som når frem til forskellige beløb.

Det anførte indebærer efter vores opfattelse, at kommunen forud for hver konkrete opkrævning af vederlag for en stillet garanti skal foretage en skønsmæssig vurdering af, hvad et vederlag på markedsvilkår indebærer for den stillede garanti. Det vil derfor ikke være tilstrækkeligt at fastsætte vederlag for en stillet garanti ud fra skematiske regler.

Vi beder på den baggrund Jammerbugt Kommune om at undersøge, om der er grundlag for, at kommunen skal betale for meget opkrævet garantiprovision tilbage, eller om der er grundlag for, at kommunen skal opkræve garantiprovision for en bagudrettet periode, hvis kommunen har opkrævet en for lavt fastsat garantiprovision.

Vi beder også Jammerbugt Kommune om at tage stilling til, hvilken betydning vores udtalelse har for kommunens beslutning af 1. februar 2023 om kommunens fremadrettede praksis.

Herudover beder vi kommunen om at undersøge, om kommunen har handlet i strid med EU's statsstøtteregler ved at stille de omhandlede garantier.

Vi beder kommunalbestyrelsen i Jammerbugt Kommune om inden tre måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver kommunalbestyrelsen anledning til.

Sagens oplysninger

[A] skrev den 12. maj 2018 til Ankestyrelsen om Jammerbugt Kommunes beslutninger om opkrævning af garantiprovision. Følgende fremgår af henvendelsen:

"Jeg klager hermed over kommunens administration og sagsbehandling af kommunegarantier for forsyningsselskaber. Kommunen har siden en beslutning i kommunalbestyrelsen d. 17.11.2011 opkrævet garantiprovision 1,25% pr. år af lånets restgæld., dog med et maksimum på kr. 120 pr. forbruger i det enkelte selskab. Det har for flere forsyningsselskaber med store lån i forhold til antallet af forbrugere, at disse garantier har været "gratis" dvs. uden gebyropkrævning. Baggrunden for at vedtage et maksimum beløb på kr. 120 pr. forbruger var, at der ellers ville

blive en stor forskel nemlig fra kr. 4 til kr. 672 i den enkelte forbrugers betaling af regningen til forsyningsselskabet. Ved beslutning om et maksimum ville der kun blive en forskel fra kr. 4 til kr. 120.

[...]

Kommunen har derfor med henvisning til ovenstående ydet støtte til forsyningsselskaberne i strid med hvile i sig selv princippet, ydet ulovlig statsstøtte samt handlet i strid med gennemførselsforbuddet i TEUF artikel 108, stk. 3. 3. pkt. ved at stille garantier til rådighed uden at kræve garantiprovision.”

Ankestyrelsen bad den 11. december 2018 Jammerbugt Kommune om en udtalelse på baggrund af henvendelsen.

Jammerbugt Kommune sendte den 31. januar 2019 en udtalelse til Ankestyrelsen. Følgende fremgår bl.a. af udtalelsen:

”Kommunalbestyrelsen behandlede den 17. november 2011 en indstilling om godkendelse af opkrævning af garantiprovision ved kommunal garantistillelse. Kommunalbestyrelsen godkendte følgende indstilling (sagsfremstilling er vedlagt):

- Der opkræves en årlig garantiprovision på 1,25 % (løbende provision), dog med et loft over provisionsbeløbet på 120 kr. årligt pr. bruger.
- Af hensyn til varsling og værkernes mulighed for at indregne det i taksterne opkræves provisionen kun med ½-virkning i 2012 og med den fulde provision fra 2013.
- Provisionen forfalder til betaling i forbindelse med låneoptagelsen, og de følgende år beregnes provisionen ud fra restgælden ved årsskiftet og skal indbetales ultimo året.
- Opkrævning af garantiprovisionen både nye og eksisterende garantier.

Garantiprovisionsprocenten på 1,25% er fastsat ud fra indhentede oplysninger om det aktuelle provisionsniveau for tilsvarende garantier hos pengeinstitutter. Loftet for provisionen på 120 kr. årligt pr. forbruger er indført for at sikre, at ingen forbrugere rammes uforholdsmæssigt hårdt ved indførelsen af garantiprovision. Jammerbugt Kommune lever derfor op til lighedsprincippet ved at stille forbrugerne lige.

Der er vedlagt oversigt over den opkrævede garantiprovision i perioden 1. juli 2012 til 31. december 2018. Af oversigten fremgår det, at garantiprovision beregnes på grundlag af restgælden 31. december året før med tillæg af nye garantier indgået i løbet af det pågældende år. Der opkræves herefter 1,25% af restgælden, dog maksimalt 120 kr. pr. forbruger.

Der foreligger ikke nationale retningslinjer for beregningen af denne provision og der er ingen konkrete redskaber eller metoder til hjælp for fastsættelse for kommunerne. Der er dermed i praksis en relativ stor forskel i tilgangen til opkrævning og beregning af garantiprovisioner på tværs af kommunerne.

På baggrund af Vestre Landsrets dom i Sønderborgsagen fra den 25. januar 2016 og de efterfølgende informationsmøder i KL m.v. har Jammerbugt Kommune arbejdet på en opdateret model for beregning af garantiprovision, for fortsat fremadrettet, at leve op til kravet om en garantiprovision svarende til markedsprisen ud fra en individuel kreditvurdering af det enkelte forsyningsselskab. Modellen er forelagt revisionen, der ikke har bemærkninger hertil. Revisionen anbefaler, at der stilles krav om, at forsyningsselskaberne skal indsende deres reviderede årsregnskaber hvert år. Regnskaberne bør gennemgås med henblik på at sikre, at der ikke er forhold der påvirker kreditvurderingen af selskabet.

Den nye model blev indstillet godkendt af Økonomiudvalget den 14. december 2018 og endelig godkendt af Kommunalbestyrelsen den 20. december 2018 med ikrafttræden fra år 2019 (sagsfremstilling er vedlagt).

[...]

Forudsætningerne i den nye model er følgende:

Der er taget udgangspunkt i kommissionens minimumspræmier (safe-harbor premium) i forhold til små og mellemstore virksomheder. I modellen foretages en beregning af et nøgletal "garanteret gæld pr. forbruger", hvor restgælden primo året på de garanterede lån divideres med antal forbrugere i selskabet. Der er herefter anvendt en trappemodel for beregning af garantiprovision,

hvor den garanterede gæld pr. forbruger er afgørende for kreditvurderingen og dermed garantiprocenten.

Restgæld pr. forbruger mellem:	0	50.000	0,40%	AAA/AA+ /AA/AA-	Meget stærk betalingsevne
Restgæld pr. forbruger mellem:	50.001	100.000	0,55%	A+/A/A-	Stærk betalingsevne
Restgæld pr. forbruger mellem:	101.001	150.000	0,80%	BBB+/BBB /BBB-	Tilfredsstillende betalingsevne
Restgæld pr. forbruger over:	150.000		2,00%	BB+/BB/ BB-	Betalingsevnen sårbar over for negative forhold

I forhold til den nuværende model er der ikke noget loft over garantiprovisionen. Enhver garantistillelse vil derfor medføre en yderligere opkrævning af garantiprovision ud fra ovenstående tabel.

Den nye risikobaserede beregningsmodel betyder samlet, at Jammerbugt Kommune har en mindreindtægt fra garantiprovisioner i størrelsesordenen ca. 0, 1 mio. kr. pr. år.

Den nye model indføres gradvist over tre år ud fra følgende princip:

År 1 – 2019	33,33%	Nuværende garantiprovision +/-33,33% Af forskellen mellem nuværende model og ny model
År 2 – 2020	66,67%	Nuværende garantiprovision +/-66,67% Af forskellen mellem nuværende model og ny model
År 3 – 2021	100,00%	Garantiprovision efter ny model

Samtidig stilles der fremadrettet krav om, at det enkelte forsyningsselskab, så længe kommunen stiller kommunegaranti, senest den 1. oktober hvert år skal indsende det senest reviderede årsregnskab samt oplysning om antal tilsluttede forbrugere ultimo det pågældende regnskabsår. Dermed kan der hvert år foretages en vurdering af, om der er opstået forhold i det enkelte forsyningsselskab, der vurderes at have indflydelse på selskabets kreditvurdering.

Det blev besluttet, at når der måtte foreligge en vejledning/metode for beregning af garantiprovision fra Energi, Forsynings- og Klimaministeriet, anbefales det af modellen tages op til revision med udgangspunkt i denne vejledning."

Jammerbugt Kommune sendte samtidig en oversigt over faktisk opkrævet garantiprovision. Det fremgår af oversigten, at de omhandlede forsyningsselskaber er vandværker og varmegværker.

Ved brev af 23. april 2019 sendte [A] yderligere bemærkninger.

Jammerbugt Kommune sendte den 6. juni 2023 en supplerende udtalelse til Ankestyrelsen. Følgene fremgår bl.a. af udtalelsen:

"Ankestyrelsen skriver i sin henvendelse at der ønskes en redegørelse for "hvordan den beskrevne model for beregning af garantiprovision sikrer, at kommunen for årene 2019 og frem har opkrævet og fortsat opkræver garantiprovisoin på markedsvilkår".

I modellen som blev fremsat på Kommunalbestyrelsesmødet den 20-12-2018, tages der udgangspunkt i satser som beskrevet i EU traktatens artikel 87 og 88 vedr. Safe Harbor markedssatserne for SMVere. [...]

Som det ses i sagsfremstillingen fra Kommunalbestyrelsesmødet 20-12-2018, har Jammerbugt Kommune i forbindelse med udarbejdelsen af beregningsmodellen drøftet den endelige model med kommunens revision som konkludere

" at dels er loftet i den nuværende model fjernet, og dels er der et element af individuel kreditvurdering i den nye model. Da modellen derudover tager højde for hvad "markedet" vil kræve for en tilsvarende garantiprovision via kommissionens minimumsprovisioner har revisionen ingen bemærkninger hertil." "

Det er derfor Jammerbugt Kommunes overbevisning at den godkendte model stemmer overens med de principper som bør overholdes ved opkrævning af garantiprovison, da der ikke er en maks grænse for garantiprovison, garantiprovisonen følger en godkendt trappemodel med satser for garantiprovison samt der foretages en individuel vurdering årligt at de enkelte

garantiprovisioner med udgangspunkt i nøgletallet gæld. pr. forbruger.

Da der også inden vedtagelsen af ovenstående model allerede blev opkrævet garantiprovision gennem en fast pct. sats, mener Jammerbugt Kommune ikke der har været grundlag for at gennemføre modellen med tilbagevirkende kraft.

I januar 2023 har Jammerbugt Kommune revideret hvordan der kreditvurderes når en forsyningsvirksomhed ansøger om en kommunegaranti. På baggrund af samarbejdet mellem BDO og Jammerbugt Kommune blev det anbefalet af revisionen at kommunen benyttede en ekstern aktør til at forestå kreditvurderingen af forsyningsvirksomhederne på ansøgningstidspunktet.

Det skal hertil bemærkes at disse kreditvurderinger foretaget af BDO også følger Safe-Harbor satserne på samme måde som Jammerbugt Kommunes egen model. Ligeledes gør f.eks. PWCs kreditvurdering af forsyningsvirksomheder. I de sager hvor Jammerbugt Kommune har fået foretaget en kreditvurdering af en ekstern aktør på værker med allerede eksisterende garantier, har de nye kreditvurderinger ramt samme sats som Jammerbugt Kommunes model godkendt i december 2018. Det bemærkes også at i disse kreditvurderinger bruges nøgletallet "gæld. pr. forbruger" også som argument for hvilken sats der bør vælges til beregning af garantiprovisionen.

Når Jammerbugt Kommune behandler en ansøgning om stillelse af en garanti til en forsyningsvirksomhed, følger kommunen de principper der blev vedtaget af kommunal bestyrelsen i 2015, samt de råd som blev kortlagt i samarbejde med Advokatfirmaet Energi og Miljø i 2018.

Ved at følge disse mener Jammerbugt Kommune at følge nogle principper som kortlægger risikoen for Jammerbugt Kommune ved at stille en garanti overfor den enkelte forsyningsvirksomhed. Herunder kan det blandt andet nævnes at der kigges på værkernes prissætning, bemærkninger fra værkets revision, over/underdækning og en kortlægning af hvordan forsyningsvirksomheden vil finansiere ydelserne på det lån der stilles garanti for.

[...]"

Jammerbugt Kommune medsendte et referat af kommunalbestyrelsens møde den 1. februar 2023. Følgende fremgår bl.a. af referatet:

"Sagsbeskrivelse

[...]

Revisionsfirmaet BDO har ved afgivelse af erklæring på kommunens indberetninger for 2021 til Forsyningssekretariatet taget følgende forbehold:

"Kommunen har fastsat en garantiprovisionssats på 0,40% overfor Jammerbugt Forsyning A/S. Vi har ikke fået forelagt dokumentation for at denne sats er markedsmæssig. Vi tager derfor forbehold for den mulige indvirkning af de nævnte forhold."

Revisionsfirmaet har ikke taget forbehold på tidligere års indberetninger, men domme/afgørelser og ændring i praksis har skærpet opmærksomheden på en markedsmæssig fastsættelse af garantiprovisionen.

[...]

Foranlediget af forbeholdet fra BDO har administrationen været i dialog med Kommunernes Landsforening og andre kommuner om en markedsmæssig fastsættelse af garantiprovisionens størrelse.

Sammenfattende viser dialogen:

- Kommunernes Landsforening anbefaler anvendelse af ekstern aktør på området, da en markedsmæssig fastsættelse af garantiprovisionens størrelse indeholder en række beregningsparametre, der kræver helt særlig ekspertise og specialviden på området, som normalt ikke findes i den kommunale forvaltning.
- Flere og flere kommuner går derfor over til at anvende ekstern aktør for at overholde lovgrundlaget, imødegå kritik og sikre en høj og ensartet kvalitet i opgaveløsningen.

- Det er også tendensen, at honoraret for den eksterne risikovurdering opkræves ved forsyningsvirksomheden og niveauet vil være ca. 25.000 kr. for mindre og mellemstore forsyningsvirksomheder.

En ekstern aktørs risikovurdering viser et risikobillede af forsyningsvirksomhedens aktuelle økonomiske forhold på ansøgningstidspunktet, og på grundlag af denne fastsættes garantiprovisionens størrelse for det ansøgte lån. I risikovurderingen indgår således også tidligere låntagning, hvor kommunen har meddelt garanti, og hvor der opkræves garantiprovision efter hidtil gældende procentsatser.

Da kommunen har samme sikkerhed/risiko for såvel tidligere lånegarantier som for ansøgt lånegaranti, justeres procentsatsen for den tidligere fastsatte garantiprovision, så der fremadrettet opkræves en ensartet garantiprovision for alle lånegarantier til det konkrete forsyningsselskab.

I det omfang at indstillingen godkendes, udsendes der uddybende information om den ændrede praksis til alle forsyningsselskaber i kommunen som kommunen har stillet garanti for.

[...]

Indstilling

Staben indstiller, at Økonomiudvalget anbefaler Kommunalbestyrelsen at godkende

- at der fremadrettet anvendes ekstern aktør til risikovurdering og markedsmæssig fastsættelse af garantiprovisionens størrelse, når forsyningsvirksomheder søger om kommunal garantistillelse ved låntagning
- at beregningen af garantiprovisionens størrelse følger resultatet af den aktuelle kreditvurdering på den enkelte forsyningsvirksomhed på nye garantier
- at den fremadrettede beregning af garantiprovisionen på eksisterende lån (gamle lån) følger resultatet af den nyeste

kreditvurdering på den enkelte forsyningsvirksomhed

at honoraret for risikovurderingen opkræves hos
forsyningsvirksomheden

[...]

Beslutning fra Økonomiudvalget, 17. januar 2023, pkt. 3:

Anbefales godkendt.

Beslutning

Godkendt.”

Regler og praksis

Varmeforsyningsloven

Kommuners adgang til at varetage varmforsyningsvirksomhed fremgår af varmforsyningslovens kapitel 1 a. Kommuners adgang til at stille garanti på varmforsyningsområdet fremgår af varmforsyningslovens §§ 2 d, stk. 1, og 2 e, stk. 1. Følgende fremgår af bestemmelserne:

”§ 2 d. En kommune kan i overensstemmelse med EU’s statsstøtteregler stille garanti for lånoptagelse til finansiering af anlægsinvesteringer eller driftsaktiviteter i en virksomhed som nævnt i § 2 b med undtagelse af virksomhed, som driver varmepumper til kombineret produktion af varme og køling, jf. dog stk. 2-6.

[...]

§ 2 e. En kommune kan i overensstemmelse med EU’s statsstøtteregler stille garanti for lånoptagelse til finansiering af anlægsinvesteringer eller driftsaktiviteter i en virksomhed, der driver kraft-varme-anlæg med en eleffekt over 25 MW, som er omfattet af lov om elforsyning, hvis garantistillelsen vedrører den del af virksomhedens lånoptagelse, der kan henføres til investering i produktion af opvarmet vand eller damp omfattet af § 20, stk. 1, og virksomhedens produktion af elektricitet og produktion af opvarmet vand eller damp er regnskabsmæssigt adskilt. Ved regnskabsmæssig adskillelse forstås, at virksomheden skal føre konsoliderede regnskaber for produktion af elektricitet og

produktion af opvarmet vand eller damp, som den ville skulle gøre, såfremt de pågældende aktiviteter blev udført af særskilte selskaber.

[...]”

Bestemmelserne blev indført ved lov nr. 745 af 1. juli 2015 om ændring af lov om varmeforsyning og byggeloven.

Det fremgår af de almindelige bemærkninger til loven, at varmeforsyningsloven efter indførelsen af de foreslåede regler, herunder §§ 2 d, stk. 1, og 2 e, stk. 1, udtømmende vil regulere kommuners adgang til at varetage kollektiv varmeforsyning, jf. Folketingstidende 2014-15, A, L 177 som fremsat, side 8.

Om forholdet til EU-retten fremgår følgende af punkt 7 i de almindelige bemærkninger til loven, jf. Folketingstidende 2014-15, A, L 177 som fremsat, side 14:

”7. Forholdet til EU-retten

Forslaget fastsætter nationale regler om kommuners adgang til bl.a. garantistillelse for kollektiv varmeforsyning. Garantistillelse kan indebære støtte og er i så fald omfattet af EU-reglerne om statsstøtte. Dette lovforslag indebærer ikke en undtagelse til statsstøttereglerne. Det betyder, at en kommunal garantistillelse både skal overholde de regler, der er fastsat herom i den nationale lovgivning og EU-reglerne om statsstøtte. Virksomheder, der producerer el, opererer f.eks. på et konkurrenceudsat marked, hvorfor det i tilfælde af samproduktion af varme og el, især er vigtigt at være opmærksom på overholdelse af statsstøttereglerne. Der skal i hver konkret situation tages stilling til, hvorvidt statsstøtteregler finder anvendelse. Kommunerne har ansvar for at sikre, at den garanti, de vil stille, er forenelig med statsstøttereglerne.

F.eks. kan statsstøttereglerne medføre, at garantien højst må vedrøre 80 pct. af lånebeløbet og at der desuden skal opkræves en garantiprovision. Afhængig af en virksomheds kreditværdighed skal garantiprovisionen efter Kommissionens meddelelse af den 20. juni 2008 om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 (i øvrigt nu artikel 107 og 108) på statsstøtte i form af garantier (2008/C 155/02) ligge på mellem 0,4 pct. for garantistillelse for virksomheder med meget stærke betalingsevne (AAA eller AA

vurdering) og mindst 3,8 pct. ved garantistillelse for virksomheder, hvor det er sandsynligt, at betalingsevnen forringes af negative forhold. Det kan f.eks. gælde små og mellemstore virksomheder, der ikke tidligere har fået en kreditvurdering, eller hvis vurdering er baseret på balancen, såsom virksomheder med særligt formål eller nystartede virksomheder. Provisionen kan i så fald dog aldrig være lavere end den, der gælder for moderselskabet.

Hvis en garantistillelse sker i overensstemmelse med de rammer, som er fastsat i Kommissionens meddelelse, er der ikke tale om statsstøtte og det skal i så fald ikke notificeres. Ønsker en kommune at stille en garanti ud over disse rammer, vil garantistillelse kunne betragtes som statsstøtte og skal det notificeres. I tilfælde af, at notifikation er påkrævet efter EU-reglerne, er der stadig mulighed for, at tilskuddet eller garantistillelsen vurderes at være forenelig med statsstøttere reglerne, f.eks. under gruppeforordningen eller miljørammebestemmelserne. Disse regler tillader f.eks. under visse forudsætninger støtte til højeffektiv kraftvarme, fjernvarme eller fjernkøling.

Kommuner, der er usikre på, om statsstøttere regler skal finde anvendelse eller om den garantistillelse, de overvejer, er forenelig med statsstøttere reglerne, skal notificere sagen til Kommissionen i overensstemmelse med de regler, der gælder herfor, herunder at notifikation skal ske forinden den pågældende støtteordning iværksættes.

Den foreslåede regulering af kommunernes hjemmel til varetagelse af varmemforsyningsvirksomhed bygger videre på de principper, der i dag er fastlagt i kommunalfuldmagtsreglerne, herunder om, at kommuner som udgangspunkt ikke må drive virksomhed med fortjeneste for øje. Kommuner kan alene drive virksomhed med fortjeneste for øje, hvis der er lovhjemmel hertil. Der er i de foreslåede regler i varmemforsyningsloven ikke hjemmel til, at en kommune tjener på garantistillelse og opkræver en større garantiprovision end statsstøttere regler forpligter til. Opkrævning af garantiprovisionen må alene ske til at dække kommunens risiko ved garantistillelse, men det må ikke anvendes til at få en fortjeneste."

Af de specielle bemærkninger til § 2 d, stk. 1, fremgår bl.a. følgende, jf. Folketingstidende 2014-15, A, L 177 som fremsat, side 18-19:

"Efter de gældende kommunalfuldmagtsregler kan en kommune stille garanti for lånoptagelse i forbindelse med privates varetagelse af opgaver, som kommunen selv lovligt ville kunne varetage. Det er en betingelse, at virksomheden betaler et vederlag for garantistillelsen på markedsmæssige vilkår. Som udgangspunkt kan der kun stilles kommunal garanti for lånoptagelse i forsyningsvirksomheder, der ikke udøver kommercielle aktiviteter, men det kan ikke med den fornødne sikkerhed lægges til grund, at kommuner er afskåret fra muligheden for at stille lånegaranti for kollektive varmforsyningsanlæg reguleret efter lov om varmforsyning, der også producerer elektricitet. Desuden kan der efter den gældende praksis med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler stilles garanti for lånoptagelse til finansiering af investeringer i varmedelen i en kommunal elproduktionsvirksomhed reguleret efter lov om elforsyning.

[...]

Efter den foreslåede bestemmelse i lovens § 2 d, stk. 1, kan en kommune stille garanti for lånoptagelse til finansiering af anlægsinvesteringer eller driftsaktiviteter i en virksomhed nævnt i § 2 b med de modifikationer som følger af stk. 2-6. [...]

Det fremgår udtrykkelig af § 2 d, stk. 1, at garantistillelse skal være i overensstemmelse med EU's statsstøtteregler. Henvísningen har ingen retlig betydning, da statsstøttereglerne også uden henvísningen er gældende. Formålet med den foreslåede bestemmelse er således at skabe klarhed om, at garantistillelse skal være i overensstemmelse med EU's statsstøtteregler. Kommunerne har selv ansvar for at sikre sig, at garantistillelsen er forenelig med statsstøttereglerne. Bestemmelsen indebærer således ikke en undtagelse fra statsstøttereglerne. Der henvises til de almindelige bemærkninger afsnit 7.

Det bemærkes, at det efter de foreslåede bestemmelser om kommuners adgang til varetagelse af varmforsyningsvirksomhed i det nye kapital 1 a, som indeholder varmforsyningslovens §§ 2 b-2 g, ikke er tilladt, at en kommune opkræver en større provision end statsstøttereglerne kræver. Det er fortsat lagt til grund for reguleringen i varmforsyningsloven, at kommuner ikke må drive virksomhed med fortjeneste for øje. Hvis en kommune vil drive virksomhed med fortjeneste for øje, kan det alene ske med

udtrykkelig lovhjemmel. Hjemlen til at drive aktiviteter på kommercielle vilkår findes i de foreslåede bestemmelser i lovens § 2 c og § 2 f. Desuden er det efter den gældende § 20 b tilladt, at vedvarende energianlæg indregner et overskud i varmepriserne. Disse bestemmelser tillader ikke, at kommune opnår et overskud ved garantistillelse udover en provision til at afdække kommunens risiko. Hvis en kommune opkræver en større provision end den, som følger af statsstøttere reglerne, vil det derfor være i strid med loven.”

Af de specielle bemærkninger til lovens ikrafttrædelsesbestemmelse fremgår følgende, jf. Folketingstidende 2014-15, A, L 177 som fremsat, side 31:

”På varmeområdet lovfæstes de gældende kommunalfuldmagtsreglerne. De foreslåede regler om kommunal garanti vil træde i stedet for det eventuelle indhold af kommunalfuldmagten. Kommuner eller kommunale virksomheder, der er omfattet af de foreslåede bestemmelser i lovens §§ 2 b-2f, må derfor fremover ikke udøve virksomhed eller varetage opgaver i medfør af kommunalfuldmagten, hvis ikke denne virksomhed eller opgavevaretagelse er tilladt efter de foreslåede regler herom i varmforsyningsloven. De foreslåede regler præciserer og supplerer de gældende regler. Hvor de foreslåede bestemmelser afviger fra de gældende regler, er der tale om en udvidelse af kommuners adgang til opgavevaretagelse, herunder garantistillelse, på dette område. Derfor antages det, at kommunal varmforsyningsvirksomhed, der er i overensstemmelse med de gældende regler, også vil være i overensstemmelse med de foreslåede regler. Der vil af denne grund ikke være brug for overgangsregler, der kan sikre, at kommuner ikke vil være nødt til at afvikle en eksisterende kommunal virksomhed.”

Tilsynsmyndighederne har ved flere lejligheder taget stilling til spørgsmålet om opkrævning af garantiprovision efter kommunalfuldmagtsreglerne i forbindelse med kommunal garantistillelse for fjernvarmeværkers lånoptagelse.

Vi henviser til Økonomi- og Indenrigsministeriets brev af 22. november 2012 til Solrød Kommune, hvoraf følgende bl.a. fremgår:

”Efter Økonomi- og Indenrigsministeriets praksis betyder ovenstående, at en kommune lovligt kan stille en kommunal

garanti for et privat forsyningsselskabs lån, såfremt forsyningsselskabet betaler et vederlag herfor på markedsmæssige vilkår. En vederlagsfri garanti vil efter ministeriets opfattelse indebære, at kommunen yder et tilskud til forsyningsvirksomheden, og en sådan garanti vil betyde en forrykning af den byrdefordeling mellem kommunens borgere, som hvile i sig selv-princippet forudsætter.

Det påhviler i den forbindelse kommunen at udfolde rimelige og sædvanlige bestræbelser på at konstatere, hvad et vederlag på markedsvilkår indebærer i det konkrete tilfælde. Det kan for eksempel ske ved konsultation af kommunens bank eller andre finansielle rådgivere, eller foretagelse af undersøgelse af prisniveau i andre tilsvarende sager. Der må dog tilkomme kommunen et vist skøn, hvis der er flere vurderinger, som når frem til forskellige beløb.

Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at en kommune, der ikke – hvor den efter ovennævnte praksis er forpligtet hertil – har opkrævet garantiprovision for kommunens garantistillelse – f.eks. på grund af ukendskab til reglerne herom – er forpligtet til, når kommunen bliver opmærksom herpå, at tage skridt til at bringe forholdet i overensstemmelse med lovgivningen m.v.

Det indebærer efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at kommunen må udfolde rimelige bestræbelser på, inden for de rammer, som de privatretlige regler sætter herfor, at søge den pågældende garanti opsagt, alternativt videreført på vilkår af opkrævning af garantiprovision i overensstemmelse med ovennævnte praksis.”

Vi henviser også til Økonomi- og Indenrigsministeriets brev af 4. juni 2013 til Energistyrelsen om garantier til virksomheder, som producerer både el og varme. Følgende fremgår bl.a. af udtalelsen:

”Det følger [...] af kommunalfuldmagtsreglerne, at det er en forudsætning for, at en kommune kan stille garanti for et privat varmforsyningsanlæg, at den private betaler et vederlag (garantiprovision) på markedsvilkår for garantien. Det anførte omfatter også kommunale varmforsyningsvirksomheder etableret på privatretligt grundlag.

Der er ikke i praksis taget stilling til, hvordan det fastlægges, hvad der er et vederlag på markedsvilkår. Efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse er det afgørende, at kommunen udfolder rimelige og sædvanlige bestræbelser på at konstatere, hvad et vederlag på markedsvilkår indebærer i det konkrete tilfælde. Det kan for eksempel ske ved konsultation af kommunens bank eller andre finansielle rådgivere, eller foretagelse af undersøgelse af prisniveau i andre tilsvarende sager.

Der dog må tilkomme kommunen et vist skøn, hvis der er flere vurderinger, som når frem til forskellige beløb.

Det bemærkes videre, at også EU's statsstøttere regler kan indebære, at en kommune er forpligtet til at opkræve garantiprovision.

Baggrunden herfor er, at Unionstraktaten i artikel 107 indeholder et generelt forbud imod statsstøtte, der forvrider eller truer med at forvride konkurrencen imellem medlemslandene. Dette forbud gælder alle former for støtte, herunder også garantier, individuelle såvel som garantier stillet under garantiordninger.

Der stilles derfor krav efter EU's statsstøttere regler om, at hvis en offentlig myndighed vil yde garanti for private, uden at garantien bliver omfattet af statsstøttere reglerne, så skal garantien blandt andet leve op til det såkaldte markedøkonomiske investorprincip. Det indebærer blandt andet, at garantien skal stilles på markedsvilkår.

Der henvises herom i det hele til afsnit 3.2., litra d-e, i Kommissionens meddelelse om anvendelse af EF-Traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte i form af garantier (EUT 2008/C 155/02)."

Følgende fremgår bl.a. af Vestre Landsrets dom af 25. januar 2016 i sagen Sønderborg Kommune mod Sønderborg Fjernvarme A.m.b.a. og Gråsten Varme A/S (V.L.B-1704-14):

"På denne baggrund lægger landsretten til grund, at de to fjernvarmeselskaber driver virksomhed, der er omfattet af TEUF artikel 107, stk. 1, og som er i konkurrence med andre producenter af installationer og materialer til rumopvarmning.

Sønderborg Kommunes ydelse af garantier uden betaling af provision giver de to fjernvarmeværker en fordel, der begunstiger

dem i konkurrencen med andre producenter af installationer og materialer til rumopvarmning, og støtten må antages at påvirke samhandlen mellem medlemsstaterne. Garantistillelserne er derfor i strid med TEUF artikel 107, stk. 1.

Sønderborg Kommunes afgørelse af 13. oktober 2010 om at stille en vederlagsfri garanti for Sønderborg Fjernvarme A.m.b.a. for en låneramme på 440 mio. kr. og kommunens afgørelse af 14. september 2011 om at stille en vederlagsfri garanti for Gråsten Varme A/S for en låneramme på 114,8 mio. kr. er derfor ugyldige.

Sønderborg Kommune har herefter været berettiget til at træffe afgørelse om, at der skulle opkræves provision for garantistillelserne.”

Klima-, energi- og forsyningsministeren svarede den 16. maj 2023 på spørgsmål 35 til L 115 (Forslag til lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse, lov om varmemforsyning, lov om elforsyning og selskabsskatteloven (Ny organisering af affaldsforbrændingssektoren og konkurrenceudsættelse af forbrændingsegnet affald)). Spørgsmålet var stillet af Folketingets Klima-, Energi- og Forsyningsudvalg den 10. maj 2023. Følgende fremgår bl.a. af svaret:

”Lov nr. 745 af 1. juli 2015 om ændring af lov om varmemforsyning og byggeloven lovfæstede kommunalfuldmagtsregler vedrørende kommunernes mulighed for at varetage kollektiv varmemforsyning, herunder kravene til garantistillelse. Kravet om, at kommunal garanti skal stilles på markedsvilkår er derved videreført fra kommunalfuldmagtsreglerne og følger af varmemforsyningslovens § 2 d, stk. 1, og § 2 e, stk. 1.”

Energistyrelsens vejledende udtalelse af 27. juni 2025 om kommunal garantistillelse efter varmemforsyningsloven erstatter Energistyrelsens vejledende udtalelse af 20. december 2023. Af den nye vejledende udtalelse fremgår bl.a. følgende:

”Garantien skal stilles på markedsmæssige vilkår ifølge varmemforsyningsloven, som henviser til kommunalfuldmagtsreglerne. Betegnelsen markedsmæssige vilkår efter kommunalfuldmagten indebærer efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets praksis ikke, at der ikke må opnås en fortjeneste på opkrævningen af garantiprovisionen. Det afgørende er, at garantiprovisionen er på markedsvilkår, og at en fortjeneste ikke er hovedformålet med at stille garantien men blot en følge af, at garantiprovisionen er stillet på markedsvilkår. Energistyrelsen

forudsætter, at der heri ligger en forståelse af, at opkrævning af en garantiprovision på markedsvilkår ofte vil indebære en egentlig fortjeneste, da en sædvanlig markedsaktør netop også ville indregne en fortjeneste.

Når det af bemærkningerne til ændringen af varmemforsyningsloven i 2015 fremgår, at *“Opkrævning af garantiprovisionen må alene ske til at dække kommunens risiko ved garantistillelse, men det må ikke anvendes til at få en fortjeneste.”* (understregning tilføjet) skal det således også læses i den optik, at fortjenesten ikke må være hovedformålet, men kan være en nødvendig følge.

Kommunen skal udfolde rimelige og sædvanlige bestræbelser på at konstatere, hvad et vederlag på markedsvilkår indebærer i det konkrete tilfælde. Kommunen kan for eksempel konsultere kommunens bank eller andre finansielle institutioner for at afklare, hvad markedsvilkår svarer til. Der må dog tilkomme kommunen et vist skøn, hvis der er flere vurderinger, som når frem til forskellige beløb.

Når garantiprovisionen på denne måde fastsættes på markedsvilkår, der svarer til, hvad en bank eller andre finansielle institutioner ville kræve, må det som udgangspunkt lægges til grund, at garantiprovisionen er markedskonform og dermed også opfylder EU's statsstøtteregler jf. nedenfor. Med andre ord indebærer den ovenfor beskrevne fortolkning af begrebet 'markedskonform' eller 'markedsnæssige vilkår' efter kommunalfuldmagten, at kommunernes fastsættelse af garantiprovisioner bør følge de samme principper uafhængigt af, om der er behov for at observere EU's statsstøtteregler eller ikke.

Energistyrelsen bemærker dog, at det er kommunens ansvar som garantistiller at undersøge, hvorvidt og på hvilke vilkår en kommunal garantistillelse for et lån er forenelig med EU-statsstøttereglerne, inden garantien stilles. EU's statsstøttebegreb defineres i art. 107, stk. 1, i EUF-Traktaten, der indeholder en række betingelser, der alle skal være opfyldt, før der er tale om statsstøtte. EU-Kommissionen har udgivet en generel meddelelse om fortolkning af statsstøttebegrebet i EU-retten, hvor det bl.a. uddybes, hvad der forstås ved betegnelsen markedsvilkår, samt en særlig meddelelse, der omhandler statsstøtte og garantier. Overholdelse af statsstøttereglerne kan bl.a. sikres ved at opkræve en markedskonform garantiprovision.”

Af Varmeforsyningsloven med kommentarer, Line Markert m.fl., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave 2022, side 120-121 fremgår bl.a. følgende om forholdet mellem varmforsyningslovens §§ 2 d og 2 e og EU's statsstøttere regler:

"Hvis garantien ikke strider mod EU's statsstøttere regler, vil garantistillelse typisk også være i overensstemmelse med de nationale regler, fx i konkurrenceloven. §§ 2 d og 2 e giver kommuner udtrykkelig hjemmel til at yde garanti inden for EU-reglerne. Det vil i praksis være Forsyningstilsynet, som indirekte kommer til at fastlægge praksis for, om den opkrævede provision opfylder kriteriet om markedsmæssighed. Forsyningstilsynet vil kunne tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt den provision, som varmforsyningsvirksomheden skal betale til kommunen, er indregningsberettiget. En provision, der er højere end en markedsbestemt provision, vil ikke være en nødvendig omkostning og dermed ikke indregningsberettiget."

Vandsektorloven

Kommuners adgang til at deltage i aktiviteter forbundet med vand- og spildevandsforsyning er reguleret i vandsektorloven.

Følgende fremgår af vandsektorlovens § 16:

"§ 16. En kommune kan meddele garanti for lån, der optages af et vandselskab til finansiering af vandselskabets investeringsudgifter i hovedvirksomheden, herunder til indvinding og distribution af brugsvand samt kloakering og rensningsanlæg, i det omfang lånet kan indregnes i vandprisen i det pågældende vandselskab.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan endvidere meddele garanti for lån, der er optaget af et spildevandsforsyningsselskab til finansiering af omkostninger til etablering af spildevandsanlæg i tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen har truffet afgørelse i medfør af § 4, stk. 2, i lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber m.v.

Stk. 3. Kommunen opkræver et vederlag for meddelelse af lånegaranti, jf. stk. 1 og 2. Vederlaget skal fastsættes på markedsvilkår. Vandselskaber kan på baggrund af kommunal garantistillelse, jf. stk. 1 og 2, optage lån hos og indgå leasingaftaler med KommuneKredit."

Adgangen til at meddele garanti for lån, der optages af et vandselskab, blev indført ved lov nr. 469 af 12. juli 2009.

Vandsektorlovens § 16, stk. 3, blev indført ved lov nr. 132 af 16. februar 2016. Følgende fremgår af de specielle bemærkninger til bestemmelsen, jf. Folketingstidende 2015-16, A, L 91 som fremsat, side 52:

”Det fremgår ikke af den gældende § 16, stk. 1 og 2, at kommunen skal opkræve et vederlag for at meddele lånegaranti.

Det præciseres med forslaget til et nyt *stk. 3*, at kommunen skal opkræve et vederlag for at meddele lånegaranti til vandselskaber, og at den kommunale garantistillelse giver adgang til at optage lån hos og indgå leasingaftaler med KommuneKredit.

Forslaget er en præcisering af gældende ret. Det præciseres med forslaget, at kommunen undgår at yde indirekte økonomisk støtte til vandselskabet ved at udstede en gratis garanti. Størrelsen af vederlaget skal fastsættes på markedsvilkår, eventuelt med bistand fra en finansiel rådgiver eller med inspiration fra Europa-Kommissionens meddelelse om statsstøtte i form af garantier, selv om sigtet med bestemmelsen i vandsektorloven er et andet. Med forslaget præciseres endvidere, hvad vandselskabet kan anvende garantistillelsen til.”

Før indførelsen af vandsektorlovens § 16, stk. 3, havde Økonomi- og Indenrigsministeriet ved brev af 1. oktober 2014 udtalt sig om pligten til at opkræve provision for garantistillelse på markedsvilkår. Følgende fremgår af udtalelsen:

”Økonomi- og Indenrigsministeriet lægger [...] til grund, at hverken vandsektorloven, lov om vandforsyning m.v. eller lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber indeholder regler, der varetager det i hvile i sig selv-princippet indeholdte skatteyderhensyn (dvs. at en kommune ikke må bruge sine skatteindtægter til at give tilskud til den eventuelt begrænsede kreds af kommunens borgere, som får forsyning fra den kommunale forsyningsvirksomhed).

Da hensynet således ikke er reguleret i den skrevne lovgivning på vand- og spildevandsområdet, finder Økonomi- og Indenrigsministeriet, at det må lægges til grund, at hensynet til kommunens skatteydere – på dette område – fortsat må antages at være varetaget af det kommunalretlige hvile i sig selv-princip.

Dette indebærer efter ministeriets opfattelse, at en kommune lovligt kan stille en kommunal garanti efter § 16 i vandsektorloven for et vand- eller spildevandsforsyningsselskabs lån, såfremt forsyningsselskabet betaler et vederlag herfor på markedsmæssige vilkår. En vederlagsfri garanti ville efter ministeriets opfattelse indebære, at kommunen yder et tilskud til vand- eller spildevandsforsyningsvirksomheden, og en sådan garanti vil betyde en forrykning af den byrdefordeling mellem kommunens borgere, som hvile-i-sig-selv princippet forudsætter. [...]

En kommune er således efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse forpligtet til at opkræve et vederlag på markedsvilkår for en garanti stillet efter § 16 i vandsektorloven."

EU's regler om statsstøtte

Statsstøttebegrebet følger af TEUF artikel 107, stk. 1, som har følgende ordlyd:

"Bortset fra de i traktaterne hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne."

Af Kommissionens meddelelse om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 (nu TEUF artikel 107 og 108) på statsstøtte i form af garantier (2008/C 155/02) fremgår følgende:

" 2. ANVENDELSE AF ARTIKEL 87, STK. 1

2.1. Generelle bemærkninger

I henhold til traktatens artikel 87, stk. 1, er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

Disse generelle kriterier gælder også for garantier. Som det er tilfældet med andre former for potentiel støtte, vil garantier kunne

betragtes som statsstøtte, når de ydes direkte af staten, dvs. af centrale, regionale eller lokale myndigheder, eller når de ydes ved hjælp af statsmidler af andre statskontrollerede organer, f.eks. virksomheder, og kan »tilregnes« offentlige myndigheder.

For at udelukke enhver tvivl bør begrebet statsmidler derfor præciseres i forbindelse med statsgarantier. Fordelen ved en statsgaranti er, at den risiko, som er forbundet dermed, bæres af staten. Staten bør normalt have udbetalt en rimelig præmie for at bære risikoen. Hvis den helt eller delvis giver afkald på en sådan præmie, er der både tale om en fordel for virksomheden og et dræn på statens ressourcer. Så selv om det viser sig, at staten aldrig kommer til at foretage udbetalinger i henhold til en garanti, kan der alligevel være tale om statsstøtte i henhold til traktatens artikel 87, stk. 1. Støtten ydes på det tidspunkt, hvor garantien stilles, ikke når garantien påberåbes, eller når der foretages udbetalinger i henhold til garantien. Om en garanti indebærer statsstøtte eller ej, og i bekræftende fald, hvor stor denne støtte er, skal vurderes på det tidspunkt, hvor garantien stilles.

[...]

3. FORHOLD, DER UDELUKKER STATSSTØTTE

3.1. Generelle betragtninger

Hvis en individuel garanti eller en garantiordning, som staten er involveret i, ikke giver en virksomhed nogen fordele, skal den ikke betragtes som statsstøtte. For at afgøre, om en garanti eller en garantiordning indebærer en fordel, har Domstolen i sin nyere retspraksis fastslået, at Kommissionen bør lægge princippet om en markedsøkonomisk investor (herefter »det markedsøkonomiske investorprincip«) til grund for sin vurdering. Det bør derfor tages i betragtning, om en virksomhed, som garantien stilles til fordel for, i praksis har mulighed for at skaffe tilsvarende finansielle midler via kapitalmarkedet. Der er ikke tale om statsstøtte, når en ny finansieringskilde stilles til rådighed på betingelser, som ville være acceptable for en privat investor, der opererer under markedsøkonomiske forhold.

[...]

3.2. Individuelle garantier

Kommissionen mener, at det i forbindelse med en individuel statsgaranti er tilstrækkeligt til at udelukke statsstøtte, at følgende betingelser alle er opfyldt:

[...]

d) Der betales markedspris for garantien.

Som anført i punkt 2.1, bør staten normalt have udbetalt en rimelig præmie for at bære risikoen for det garanterede eller modgaranterede beløb. Når den pris, der betales for garantien, er mindst lige så høj som den tilsvarende garantipræmie på de finansielle markeder, omfatter garantien ikke støtte.

Hvis der ikke kan findes nogen tilsvarende garantipræmie på de finansielle markeder, skal de samlede finansielle omkostninger ved det garanterede lån, herunder rentesatsen og garantipræmien, sammenlignes med markedsprisen for et tilsvarende lån uden garanti.

For at fastlægge den tilsvarende markedspris tages der i begge tilfælde hensyn til garantiens og det underliggende låns karakteristika. Disse omfatter: transaktionsbeløbet og transaktionens varighed, den sikkerhed, der stilles af låntageren, og andre forhold, der påvirker vurderingen af tilbagebetalingsgraden, sandsynligheden for, at låntageren misligholder sine forpligtelser på grund af sin finansielle situation, sin branche og sine fremtidsudsigter samt andre økonomiske forhold. Ved denne analyse bør det især være muligt at klassificere låntageren på grundlag af kreditrisikoen (kreditvurdering). Denne klassificering kan foretages af et internationalt anerkendt kreditvurderingsbureau, eller på grundlag af en eventuel intern kreditvurdering i den bank, der yder det underliggende lån. Kommissionen påpeger den sammenhæng, der er mellem kreditvurdering og misligholdelsesgrad ifølge de internationale kreditinstitutter, hvis arbejde også er offentligt tilgængeligt. For at vurdere, om præmien svarer til markedspriserne, kan medlemsstaten sammenligne den med de præmier, der betales af virksomheder med en tilsvarende kreditvurdering på markedet.

Kommissionen vil derfor ikke acceptere, at garantipræmien fastsættes efter en fælles sats, der anses for at svare til en generel branchestandard.

3.3. Vurdering af individuelle garantier til SMV

Hvis låntageren er en SMV, kan Kommissionen som en undtagelse fra punkt 3.2d) acceptere en enklere vurdering af, om en lånegaranti indebærer støtte. Forudsat at alle de andre betingelser i punkt 3.2a), b) og c) er opfyldt, vil en statsgaranti i dette tilfælde ikke blive anset for at indebære støtte, hvis der opkræves den i følgende tabel angivne årlige minimumspræmie («safe-harbour premium») af det beløb, der faktisk garanteres af staten, på grundlag af låntagerens kreditvurdering:

Kreditkvalitet	Standard & Poor's	Fitch	Moody's	Årlig minimums-præmie
Højeste kvalitet	AAA	AAA	Aaa	0,4 %
Meget stærk betalingsevne	AA + AA AA -	AA + AA AA -	Aa 1 Aa 2 Aa 3	0,4 %
Stærk betalingsevne	A + A A -	A + A A -	A 1 A 2 A 3	0,55 %
Tilfredsstillende betalingsevne	BBB + BBB BBB -	BBB + BBB BBB -	Baa 1 Baa 2 Baa 3	0,8 %
Betalingsevnen er sårbar overfor negative forhold	BB + BB BB -	BB + BB BB -	Ba 1 Ba 2 Ba 3	2,0 %
Sandsynligt, at betalingsevnen forringes af negative forhold	B + B B -	B + B B -	B 1 B 2 B 3	3,8 % 6,3 %
Betalingsevnen afhænger af vedvarende gunstige forhold	CCC + CCC CCC - CC	CCC + CCC CCC - CC C	Caa 1 Caa 2 Caa 3	Der kan ikke angives nogen årlig minimums-præmie
Konkurs eller betalingsstandsning	SD D	DDD DD D	Ca C	Der kan ikke angives nogen årlig minimums-

				præmie
--	--	--	--	--------

Minimumspræmierne anvendes på det beløb, staten faktisk har garanteret eller modgaranteret ved det pågældende års begyndelse. De skal anses for det minimum, der skal anvendes for en virksomhed, hvis kreditvurdering mindst svarer til de i tabellen anførte.

[...]

For SMV, der ikke tidligere har fået en kreditvurdering, eller hvis vurdering er baseret på balancen, såsom virksomheder med et særligt formål eller nystartede virksomheder, fastsættes en minimumspræmie på 3,8 %, men den kan aldrig være lavere end den, der gælder for moderselskabet eller -selskaberne. Disse margener kan revideres fra tid til anden af hensyn til markedssituationen.”

Vi henviser i øvrigt til Statsstøttehåndbogen udarbejdet af Erhvervsministeriet 2017 siderne 6-7, 19-20, 71-72 og 154.

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen vurderer, at Jammerbugt Kommunes retningslinjer for at fastsætte garantiprovision i årene frem til praksisændringen i 2023 ikke i tilstrækkelig grad har sikret overholdelse af kravet om, at kommunen skal opkræve garantiprovision på markedsvilkår.

Vi vurderer derfor, at retningslinjerne har været i strid med henholdsvis varmeforsyningslovens §§ 2 d og 2 e og vandsektorlovens § 16, stk. 3, og kommunalfuldmagtsreglerne for perioderne før ikrafttrædelsen af disse bestemmelser.

Jammerbugt Kommunes praksis fra 2013 til 2023

De anvendte beregningsmetoder i perioden 2013 til 2023 beskrevet ovenfor under afsnittet om sagens oplysninger har efter vores opfattelse ikke været tilstrækkelige til at sikre, at den beregnede garantiprovision svarede til, hvad markedsprisen var i det konkrete tilfælde.

For årene 2013-2018 lægger vi vægt på, at kommunen anvendte en fast procentsats med et loft over provisionsbeløbet på 120 kr. årligt pr. bruger.

For årene 2019-2022 lægger vi vægt på, at procentsatsen for beregningen af garantiprovision har været fastsat ved at anvende et skema, der tog udgangspunkt i reglerne fastsat af Kommissionen for små- og mellemstore virksomheder (SMV) om opkrævning af en årlig minimumspræmie («safe-harbour premium»).

Det er ikke nærmere oplyst, hvordan kommunen er nået frem til, at selskaber med en restgæld pr. forbruger på mellem 0 kr. – 50.000 kr. har en meget stærk betalingsevne, og selskaber med en restgæld pr. forbruger på mellem 50.001 kr. – 100.000 kr. har en stærk betalingsevne mv.

Den kombination af beregningsmetoder, der har været anvendt ved beregning af garantiprovision for årene 2019-2020, har således efter vores opfattelse heller ikke i tilstrækkelig grad sikret overholdelse af kravet om, at kommunen skal opkræve garantiprovision på markedsvilkår.

Kravet om, at kommunen skal opkræve garantiprovision på markedsvilkår, følger af varmemforsyningslovens §§ 2 d og 2 e og vandsektorlovens § 16, stk. 3. Kravet efter lovene er videreført fra kommunalfuldmagtsreglerne.

Det følger heraf, at det påhviler kommunen at udfolde rimelige og sædvanlige bestræbelser på at konstatere, hvad et vederlag på markedsvilkår indebærer i det konkrete tilfælde. Det kan for eksempel ske ved konsultation af kommunens bank eller andre finansielle rådgivere eller ved at undersøge prisniveau i andre tilsvarende sager. Ifølge praksis må der tilkomme kommunen et vist skøn, hvis der er flere vurderinger, som når frem til forskellige beløb. Vi henviser til afsnittet ovenfor om regler og praksis.

Det anførte indebærer efter vores opfattelse, at kommunen forud for hver konkrete opkrævning af vederlag for en stillet garanti skal foretage en skønsmæssig vurdering af, hvad et vederlag på markedsvilkår indebærer for den stillede garanti.

Det vil efter vores opfattelse ikke være tilstrækkeligt at fastsætte vederlag for en stillet garanti ud fra skematiske regler – herunder reglerne fastsat af Kommissionen for små- og mellemstore virksomheder (SMV) om opkrævning af en årlig minimumspræmie («safe-harbour premium») på grundlag af låntagerens kreditvurdering.

Kommissionens regler om opkrævning af en årlig minimumspræmie er en undtagelse til betingelsen om, at der skal betales markedspris for garantien, jf. afsnit 3.2., litra d, i Kommissionens meddelelse om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 (nu TEUF artikel 107 og 108) på statsstøtte i form af garantier (2008/C 155/02). For små- og mellemstore virksomheder accepterer Kommissionen en enklere vurdering af, om en lånegaranti indebærer støtte. En anvendelse af disse regler sikrer efter vores opfattelse ikke i tilstrækkelig grad, at der betales markedsprisen for garantien.

Fastsættes provisionen ud fra reglerne i Kommissionens meddelelse afsnit 3.2., litra d, hvorefter der skal betales markedspris for garantien, må det efter Ankestyrelsens opfattelse antages, at der vil være tale om et vederlag på markedsvilkår inden for rammerne af det skøn, der følger af de danske regler i vandsektorloven og varmemforsyningsloven.

Det vil sige, at en kommune efter Ankestyrelsens opfattelse kan lægge princippet om en markedsøkonomisk investor (»det markedsøkonomiske investorprincip«) til grund for sin vurdering af, om der vil være tale om et vederlag på markedsvilkår efter vandsektorloven og varmemforsyningsloven.

Vi beder på den baggrund Jammerbugt Kommune om at undersøge, om der er grundlag for, at kommunen skal betale for meget opkrævet garantiprovision tilbage, eller om der er grundlag for, at kommunen skal opkræve garantiprovision for en bagudrettet periode, hvis kommunen har opkrævet en for lavt fastsat garantiprovision.

Vi beder også kommunen om at tage stilling til, hvilken betydning vores udtalelse har for kommunens beslutning af 1. februar 2023 om kommunens fremadrettede praksis.

Det fremgår af referatet af kommunalbestyrelsens møde i Jammerbugt Kommune den 1. februar 2023, at kommunalbestyrelsen besluttede, at honoraret for risikovurderingen skal opkræves hos forsyningsvirksomheden.

Vi bemærker særligt hertil, at vi forudsætter, at kommunen sikrer sig, at den samlede årlige opkrævning som følge af den stillede garanti er udtryk for et vederlag på markedsvilkår.

Kommunens stillede garantier og EU's statsstøtteregler

Da kommunens stillede garantier kan være omfattet af EU's statsstøttere regler, beder vi samtidig Jammerbugt Kommune om at undersøge, om kommunen har handlet i strid med statsstøttere reglerne ved at stille garantier til de omhandlede forsyningsselskaber.

Ankestyrelsen kan ikke ud fra de i sagen foreliggende oplysninger vurdere, om de omhandlede stillede garantier er omfattet af EU's statsstøttere regler.

Efter Ankestyrelsens opfattelse vil garantier stillet for fjernvarmeværkers lån som udgangspunkt være omfattet af EU's statsstøttere regler, jf. Vestre Landsrets dom af 25. januar 2016 i ankesagen Sønderborg Kommune mod Sønderborg Fjernvarme A.m.b.a. og Gråsten Varme A/S.

Hvis Jammerbugt Kommune efter sine undersøgelser ikke er sikker på, om de garantier, kommunen har stillet, er forenelige med EU's statsstøttere regler, skal kommunen anmelde sagerne til Kommissionen for at sikre, at kommunen tager de fornødne skridt mod den mulige ulovlige statsstøtte.

Vi beder om kommunalbestyrelsens bemærkninger til vores udtalelse

Ankestyrelsen beder kommunalbestyrelsen i Jammerbugt Kommune om inden tre måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver kommunalbestyrelsen anledning til.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk i anonymiseret form.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Vi kan ikke behandle en sag, hvis en anden klage- eller tilsynsmyndighed kan tage stilling til sagen. Det står i kommunestyrelseslovens § 48, stk. 3.

En kommunes generelle beslutninger, retningslinjer eller praksis er dog stadig omfattet af Ankestyrelsens tilsyn, i det omfang klage- eller tilsynsmyndigheden ikke kan tage stilling hertil.

Venlig hilsen

Sarah Toron Sørensen

Kopi er sendt til:

[A]

Vi har anvendt:

Lov om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 69 af 23. januar 2024

Lov om varmemforsyning (varmeforsyningsloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 124 af 2. februar 2024

Lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold (vandsektorloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 265 af 6. marts 2025

Konsolideret udgave af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) C 202/47 af 7. juni 2016

Kommissionens meddelelse 2008/C 155/02 om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 [nu TEUF artikel 107 og 108] på statsstøtte i form af garantier