



Analyse af kommunal låntagning på forsyningsområdet

Dato

27. september 2016

Indhold

1. Indledning.....	2
2. Fakta	2
2.1. Overordnede regulering af kommunernes låneadgang.....	2
2.1.1 Låntagning og garantier.....	3
2.1.2 Låntagning til kommerciel virksomhed	5
2.1.3 Vilkår for kommunal garantistillelse.....	5
KommuneKredit.....	6
2.2. Beskrivelse af regelgrundlaget for hver forsyningssektor.....	8
2.2.1 El.....	10
2.2.2 Gas	11
2.2.3 Vand/spildevand	11
2.2.4 Fjernvarme.....	11
2.2.5 Affald.....	12
2.3. Procedurer for selskabers låntagning og kommuners udstedelse af garanti	12
2.3.1 Sagsgangen	12
2.3.2 Tilsyn, styring og administration.....	14
3. Analyse af om de nuværende adgange til garantistillelse og lån er i overensstemmelse med principperne bag kommunernes låneadgang, herunder om den kommunale garanti/låntagning indebærer konkurrenceforvridning.....	14
3.1. Investeringsvurdering.....	14
3.2. Konkurrence.....	15
3.3. Indførelser af indtægtsrammeregulering.....	16
3.4. Konkurs	17
3.5. Garantistillelse og reglerne for garantiprovision	17
3.6. Ulige vilkår forsyningssselskaberne imellem	18
3.7. Refinansiering af eksisterende lån.....	18
4. Sammenfatning og konklusioner	19

**Energi-, Forsynings- og
Klimaministeriet**

Stormgade 2-6
1470 København K

T: +45 3392 2800
E: efkm@efkm.dk

www.efkm.dk



1. Indledning

Kommunerne har i dag i vidt omfang mulighed for at stille garanti for forsyningssekskabers lånoptagelse. Reglerne for kommunernes, herunder kommunalt ejede selskabers, låntagning reguleres efter lånebekendtgørelsen, som er udstedt med hjemmel i lov om kommunernes styrelse under Social- og Indenrigsministeriets ressort. Der kan være hjemmel i den skrevne lovgivning – vand-, varme- og elforsyningsloven – til, at kommunerne kan stille garanti for forsyningsvirksomhed. Endvidere stiller EU's statsstøtteregler krav om opkrævning af en garantiprovision på markedsvilkår.

Det grundlæggende vilkår bag lånebekendtgørelsen er, at kommuner som udgangspunkt ikke skal agere bank og/eller påtage sig risici, som kan begrænse fremtidige kommunalbestyrelses økonomiske dispositioner. Derfor indeholder lånebekendtgørelsen en række begrænsninger for kommunal låntagning. De væsentligste begrænsninger gælder imidlertid ikke for forsyningssektoren. Det skyldes bl.a., at forsyning traditionelt har været betragtet som ikke-kommerciel og ikke-konkurrenceudsat virksomhed med begrænsede risici som følge af hvile-i-sig-selv-regulering og deraf følgende mulighed for at overvælte omkostninger på forbrugere.

På denne baggrund er der behov for at foretage en analyse af forsyningssekskabernes adgang til og anvendelse af kommunal lånegaranti og garantistillelse.

2. Fakta

2.1. Overordnede regulering af kommunernes låneadgang

Reglerne om kommunernes låntagning findes i Social- og Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 1580 af 17. december 2013 om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v. (Lånebekendtgørelsen).

Lånebekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i §§ 41, 58, stk. 1, og 59, i den kommunale styrelseslov, der bl.a. fastsætter, at social- og indenrigsministeren kan fastsætte regler om kommunernes låntagning og lignende dispositioner.

Ved kommunernes finansiering af anlægsaktiver er det almindelige kommunaløkonomiske princip, at kommunerne som udgangspunkt skal finansiere anlægsaktiverne uden lånoptagelse. Kommunerne kan således kun optage lån i det omfang, der i medfør af lånebekendtgørelsen er adgang til lånoptagelse.

Lånebegrænsningerne og de tilknyttede deponeringsregler har baggrund i fire overordnede samfundsøkonomiske formål og hensyn:



- *Lånebegrænsningen:* Det almindelige økonomiske princip indebærer, at kommuner og regioner som udgangspunkt skal finansiere anlægsaktiver uden lånoptagelse. Hermed gives maksimal opmærksomhed og bevidsthed om udgifters og forpligtigelsers behov og størrelse hos folkevalgte og borgere. Derved minimeres risikoen for, at gældsætning og hæftelser resulterer i, at kommunen eller regionen skal have ”hjælp udefra” i form af særtilskud og lignende.
- *Finanspolitisk styring:* Det overordnede samfundsmæssige hensyn, der tilsiger en regulering af omfanget af kommuners og regioners opførelse af anlæg samt deltagelse i aftaler, herunder leje og leasing af anlæg, der må sidestilles med og opfattes som lån, når aftalerne erstatter en egenfinansieret anlægsudgift.
- *Omfordelingsbegrænsning:* Beskyttelse af fremtidig dispositionsfrihed, idet lånebegrænsningen indebærer, at fremtidige kommunalbestyrelses og regionsråds råderum ikke i uhensigtsmæssigt omfang undergives finansielle bindinger og eventuel forpligtigelser som følge af aftaler om lån, leje og leasing truffet af siddende kommunalbestyrelser og regionsråd. Hermed undgås, at finansielle dispositioner resulterer i en uhensigtsmæssig omfordeling mellem generationer.
- *Prioritering på udvalgte områder:* Adgangen til at låne på visse udvalgte områder kan for det første give kommunerne mulighed for at udjævne den finansieringsmæssige belastning af et anlæg på områder, hvor krav om straksfinansiering vurderes at indebære uhensigtsmæssige spring i den årlige finansieringsbelastning, eksempelvis inden for forsyningsområderne. For det andet er der mulighed for at fremme investeringer på områder, hvor investeringer anses for særligt hensigtsmæssige i en samfundsøkonomisk/-politisk sammenhæng, f.eks. til energibesparende foranstaltninger eller visse anlægsopgaver på de borgernære områder.

Lånereglerne har således sit udspring i – og er primært begrundet i – hensynet til samfundsøkonomien og reguleringen af den samlede anlægsaktivitet.

2.1.1 Låntagning og garantier

Kommunerne har mulighed for at foretage lån til visse udgifter på en række konkrete områder. Disse områder er oplyst i lånebekendtgørelsen og betegnes som udgifter med ”automatisk” låneadgang. Den samlede tilladte låneadgang benævnes som lånerammen og svarer til summen af de regnskabsførte udgifter, som er afholdt til formål med automatisk låneadgang, og meddelt af ministeriet som låne-dispensation.

Kommunernes automatiske låneadgang i lånebekendtgørelsen er målrettet investeringsudgifter på forsyningsområdet (affaldsforbrænding, produktion og distribution af gas og varme, renovation og kollektive energiforsyningsanlæg, herunder varmforsyning), forsyningslignende områder (almene ældreboliger, jordforsyning, færgedrift, havneanlæg og klimatilpasningsinvesteringer) og andre prioritere-



de/investeringstunge skattefinansierede områder (energibesparende foranstaltninger/energirenovering, el- og varmeproducerende anlæg i særlige ejendomme, sanering, boligforbedring, byfornyelse, udlændinges integration m.v.), låneomlægning samt kassekredit. Lån og garantier i forhold til vand og spildevand henregnes ikke til kommunens låntagning, jf. lånebekendtgørelsen og vandsektorloven.

Mange forsyningsselskaber har traditionelt været en del af kommunen, og har i mange tilfælde haft en selvstændig forvaltning, eller indgået i en forvaltning med andre forsyningsarter. Kommunen har derfor traditionelt kunnet optage lån for de kommunale forsyninger til bl.a. anlægsinvesteringer.

Gennem de seneste årtier er flere forsyninger blevet udskilt fra kommunerne frivilligt, eller fordi kommunerne er blevet pålagt at selskabsgøre forsyningerne. Kravet om selskabsgørelse har imidlertid ikke afskåret selskaberne fra lån i KommuneKredit. Kommunen er fortsat første stop ift. til lånoptag i KommuneKredit, idet kommunen skal godkende et eventuelt lånoptag eller stille garanti for lånet.

Lovændringer med virkning for forsyningsselskaberne har bevirket, at låneadgangen over årene er justeret – eksempelvis i tilfælde hvor dele af en forsyningssektor er blevet konkurrenceudsat, hvorved der ikke længere kan optages lån i KommuneKredit.

Varetagelse af forsyningsopgaverne har på flere områder traditionelt også driftsmæssigt været en del af kommunernes virke.

Den driftsmæssige del af forsyningsopgaverne er dog i dag som udgangspunkt udskilt i selvstændige selskaber. Dette har imidlertid ikke afskåret de kommunalt ejede forsyningsselskaber fra låntagning gennem kommunerne og KommuneKredit og fra kommunal garantistillelse i det omfang kommunerne godkender dette.

Baggrunden for, at kommunerne som udgangspunkt har automatisk låneadgang til investeringsudgifter vedrørende kommunale forsyningsvirksomheder er, at disse som udgangspunkt er underlagt hvile-i-sig-selv-princippet, hvor udgifterne til investeringerne dækkes over en periode af betaling fra brugerne. Låneadgangen er således begrundet i, at forsyningsområdet er brugerfinansieret og derfor i princippet er udgiftsneutralt for kommunerne.

En kommunes engagement i forsyningsvirksomhed på grundlag af kommunalfuldmagtsreglerne kan kun ske, hvis formålet er opfyldelse af det lokale behov for forsyningsgoderne. Formålet må ikke være en økonomisk gevinst til kommune kassen. Det er som nævnt en grundlæggende regel, at en kommune ikke må drive virksomhed med fortjeneste for øje, med mindre der er særskilt hjemmel hertil. Dertil kommer, at hvile-i-sig-selv princippet, som efter kommunalfuldmagtsreglerne gælder på forsyningsområdet, ikke muliggør en sådan fortjeneste.



Om hvile-i-sig-selv princippet efter kommunalfuldmagtsreglerne bemærkes, at det indebærer, at forsyningsvirksomhedens indtægter og udgifter set over en årrække skal balancere, samt at der skal være klar adskillelse mellem kommunens økonomi og den pågældende forsyningsvirksomheds økonomi. Baggrunden for princippet er, at en kommune ikke uden lovhjemmel må anvende sin forsyningsvirksomhed til at forøge sine indtægter (et forbrugerbeskyttelseshensyn), ligesom 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 (hensynet til kommunens skatteydere).

2.1.2 Låntagning til kommerciel virksomhed

Lånedispositioner foretaget af et selskab eller lignende med kommunal deltagelse, som alene vedrører kommerciel virksomhed, henregnes ikke til kommunens låntagning. Efter praksis antages låntagning vedrørende kommercielle aktiviteter ikke for at være omfattet af lånebekendtgørelsen og er således ikke reguleret heraf. Spørgsmålet om, hvorvidt kommunerne har adgang til at engagere sig i selskaber m.v., der driver kommerciel virksomhed, falder også uden for lånereglerne. KommuneKredit har ikke hjemmel til at låne til kommercielle aktiviteter, og forsynings-selskaber vil til sådanne aktiviteter skulle finde finansieringen på det almindelige lånemarked.

Efter kommunalfuldmagtsreglerne kan kommuner som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel drive handel, håndværk, industri eller finansiel virksomhed. Det er således en grundlæggende regel, at en kommune ikke må drive virksomhed med fortjeneste for øje. Som udgangspunkt er hjemmel i den skrevne lovgivning en forudsætning for, at en kommune kan yde garanti for private/virksomheder, som varetager opgaver på markedsvilkår/kommercielle vilkår.

En sådan en hjemmel findes ikke på forsyningsområdet. Der findes dog hjemmel til, at private selskaber i vand/ spildevands- og kraftvarme- og varmesektoren kan optage lån i KommuneKredit eller opnå garanti fra kommunerne under visse omstændigheder, jf. nedenfor under de enkelte sektorer.

2.1.3 Vilkår for kommunal garantistillelse

Kommunen har adgang til uden belastning af lånerammen og uden deponering at stille garanti for lån optaget af forsynings-selskaber til nærmere fastsatte formål, som fremgår af lånebekendtgørelsen.

I forhold til meddelelse af garantier skal kommunen være opmærksom på reglerne om statsstøtte.

Når en kommune stiller en garanti for låntagning i et forsynings-selskab, skal kommunen opkræve en provision, der afspejler den økonomiske risiko, kommunen påtager sig ved garantistillelsen. Der foreligger ikke nationale retningslinjer for be-



regningen af denne provision, og i praksis er der en relativ stor forskel i tilgangen til provisioner på tværs af kommunerne.

En analyse af garantiprovisioner for forsyningsselskabers låntagning fra EY fra februar 2016 viser, at der er forskelle i, hvordan kommunerne opkræver vederlaget (provisionen) for at stille lånegarantier – dette spænder fra ingen provision til en løbende provision (typisk en procentdel af restgælden) eller en procentdel af lånegarantiens størrelse, eller en kombination af disse to.

EYs analyse indikerer, at der ikke er en fast praksis for kommunernes opkrævning af garantiprovision indenfor rammerne af Kommissionens meddelelse om garantier.

Hvis et forsyningsselskab, der konkurrerer med andre aktører, kan udbyde sine ydelser på markedet på basis af en finansiering, der på grund af fuld kommunegaranti ydes selskabet på submarkedsvilkår, kan der være tale om statsstøtte. Det giver således selskabet gunstigere vilkår, end en privat investor ville kunne opnå til at finansiere den samme aktivitet. For at sikre overensstemmelse med statsstøtte-reglerne vil det være nødvendigt at modvirke fordelene af garantistillelsen ved at opkræve et vederlag (garantiprovision) på markedsvilkår for garantien.

Hvis en kommune stiller en vederlagsfri garanti til et forsyningsselskab, der ikke opererer på et konkurrenceudsat marked, vil dette være i strid med hvile-i-sig-selv-princippet som reguleret i forsyningslovgivningen, da kommunen dermed påtager sig en risiko, potentielt på skatteborgernes regning. Kommunen vil således også her skulle opkræve en markedsmæssig garantiprovision.

KommuneKredit

Forsyningsselskaberne skaffer den nødvendige kapital til investeringer gennem straks og forhåndsopkrævning fra forbrugere, men låner i varierende grad også penge, typisk via KommuneKredit. KommuneKredit er en forening, hvis medlemmer alle er kommuner og regioner i Danmark. KommuneKredit er etableret med det formål at yde lån til kommuner og regioner samt øvrige kommunale og regionale formål, herunder til kommunalt ejede forsyningsvirksomheder. Alle kommuner hæfter i fællesskab for lånene. Dette betyder ofte, at kommunalt ejede forsyningsvirksomheder har adgang til bedre lånevilkår, herunder lavere renter, end andre forsyningsvirksomheder, mens kommunernes risici øges.

KommuneKredit er reguleret af lov om kreditforeningen af kommuner og regioner i Danmark (lov om kommunekredit). Forudsætningen for, at KommuneKredit kan yde lån, er således, at lånet ydes til et formål, som en kommune eller region har hjemmel til at varetage. Hermed afgrænses KommuneKredits forretningsområde til opgaver, der henhører under den offentlige sektor



KommuneKredit yder lån til de anlægsudgifter, der er beskrevet i Social- og Indenrigsministeriets lånebekendtgørelse eller i anden lovgivning. Det drejer sig primært om forsyningsvirksomhed, kulturelle, sociale eller energibesparende formål. Der ydes ikke lån til konkurrenceudsatte områder.

Lån og finansiel leasing ydes indenfor rammerne af de regler, som økonomi- og indenrigsministeren fastsætter om kommunernes og regionernes låntagning, herunder de tilknyttede finansielle ydelser som er nærmere bestemt i KommuneKredits vedtægter.

Tabel 1

KommuneKredits bruttoudlån til forsyningssektoren

	Vand og spildevand		Affald, varme og energi		Forsyningssektoren samlet	
	mia. kr.	% af KommuneKredits bruttoudlån	mia. kr.	% af KommuneKredits bruttoudlån	mia. kr.	% af KommuneKredits bruttoudlån
2012	3,5	10	6,1	17	9,7	27
2013	3,9	13	9,7	32	13,6	45
2014	4,7	16	8,8	30	13,5	46
2015	4,0	14	11,5	40	15,5	54

Kilde: KommuneKredits årsrapporter for 2012-2015 (beløbene er afrundet)

EU's statsstøtteregele antages endvidere at medføre, at KommuneKredit ikke kan stille sine ydelser til rådighed inden for alle områder, selvom ovennævnte betingelser er opfyldt.

KommuneKredit er undtaget fra EU direktivet om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut (direktiv 2006/48/EF af 14. juni 2006). Undtagelsen har baggrund i, at KommuneKredit anses som et særligt kreditinstitut, der giver dets medlemmer, kommuner og regioner, mulighed for at opnå finansiering til lave re omkostninger end ved at foretage finansieringen på egen hånd.

KommuneKredit kan derfor ikke stille sine ydelser til rådighed inden for kommercielle og konkurrenceudsatte områder. Dette har baggrund i KommuneKredits status som et særligt kreditinstitut. Det antages som følge af EU's statsstøtteregele, at den finansiering, som stilles til rådighed af sådanne særlige kreditinstitutter, herunder KommuneKredit, alene kan anvendes til offentlige formål, hvilket vil sige inden for den offentlige ikke-kommercielle, ikke-konkurrenceudsatte sektor.



2.2. Beskrivelse af regelgrundlaget for hver forsyningssektor

Forsyningsselskaberne har ikke adgang til at låne i KommuneKredit, hvis ikke der er den fornødne hjemmel. Det betyder, at det er via kommunens godkendelse, at forsyningsselskaberne kan optage lån i KommuneKredit.

Forsyningsselskabernes adgang til at optage lån i KommuneKredit er over tid blevet ændret. Dette er sket som følge af lovændringer, der har bevirket, at låneadgangen for den enkelte forsyningssektor er blevet udvidet, lukket eller tilpasset.

Ved låneoptag i KommuneKredit skal der skelnes mellem kommunale forsyningsvirksomheder og kommunalt ejede forsyningsselskaber.

For de kommunalt ejede forsyningsselskaber er der to begrænsninger til låneadgangen. Den første begrænsning indebærer, at låneadgangen er begrænset til investeringsudgiften med fradrag af opkrævede drifts- og anlægsindtægter, for hvilke der endnu ikke er afholdt udgifter. Et overskud på driften skal således først anvendes til finansiering af investeringen, og kun i det omfang investeringsudgiften overstiger dette overskud, har kommunen mulighed for at låne til investeringen.

Den anden begrænsning indebærer, at låneadgangen maksimalt kan svare til kommunens udlæg på det enkelte forsyningsområde ultimo det pågældende regnskabsår.

Lånebegrænsningen finder dog ikke anvendelse på lån optaget af *forsyningsselskaber, som er udskilt fra kommunen* og f.eks. organiseret i selvstændige aktieselskaber eller i kommunale fællesskaber efter lov om kommunernes styrelses § 60. Dette indebærer, at selskaberne kan lånefinansiere samtlige investeringsudgifter uden belastning af kommunens låneramme og uden kommunal deponering.

Med virkning fra den 1. august 1984 blev der givet automatisk låneadgang til produktion og distribution af gas for regionale naturgasselskaber på grundlag af en af energiministeren godkendt lånebehovsopgørelse.

I 1987 blev der under visse forudsætninger åbnet for automatisk låneadgang til driftsunderskuddet inklusiv renter og afdrag ved distribution af naturgas.

Fra 1988 blev der givet automatisk låneadgang til investeringsudgiften ved indvinding og distribution af brugsvand.

Med bekendtgørelsen i 1989 inddrages investeringsudgiften til renovation (beløbsmæssigt afgrænset pr. indbygger) under den automatiske låneadgang, og der blev givet automatisk låneadgang ved elbesparende foranstaltninger.



I 1991 blev der bl.a. indført automatisk låneadgang til solvarmeanlæg, og låneadgangen til regionale naturgasselskaber og køb af jord til kommunal jordforsyning blev ændret.

I 1992 blev der givet automatisk låneadgang til investeringsudgiften til reovering af det eksisterende kloaknet, og låneadgangen til investeringsudgiften til renovation blev lempet.

Ved bekendtgørelserne i 1994 blev der givet automatisk låneadgang til genbelåningsadgang for lån til dækning af tilslutningsudgift, hvor der var tilslutningspligt til kollektive forsyningsanlæg.

I 2000 blev den automatiske låneadgang på elområdet som følge af reformen af elsektoren, som bl.a. indebærer kommercialisering af produktion og handel med el, begrænset til investeringsudgifter ved netvirksomhed og produktion af elektricitet ved afbrænding af affald.

Med virkning fra den 1. januar 2010 blev den automatiske låneadgang for så vidt angår investeringsudgiften til indvinding og distribution af brugsvand samt investeringsudgiften ved kloakering og rensningsanlæg ophævet som følge af ændringerne på området efter vedtagelsen af lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold m.v.

Med virkning fra 1. januar 2012 blev den automatiske låneadgang til energibesparende foranstaltninger udvidet til også at omfatte foranstaltninger, som følger af bygningsreglementets energikrav til det eksisterende byggeri i henhold til bekendtgørelse om offentliggørelse af bygningsreglementet.

Senest er den automatiske låneadgang med virkning fra 1. februar 2013 udvidet med den del af udgiften til håndtering af tag- og overfladevand, som et vandselskab yder bidrag til i forbindelse med medfinansiering af kommunale anlæg efter lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsvirksomheder m.v.

Låneadgangen på gas-, varme- og renovationsområdet er dog begrænset til investeringsudgiften med fradrag af opkrævede drifts- og anlægsindtægter, for hvilke der ikke er afholdt udgifter, dog maksimalt kommunens udlæg på det enkelte forsyningsområde ultimo det pågældende år.



Tabel 1
Oversigt over mulighed for kommunal låntagning

	Affald	Fjernvarme	Vand	Spildevand	EI	Gas	Biogas
Håndtering, behandling og produktion	Ja *	Ja *	Ja	Ja	Nej **	N/A	Ja (etablering)
Net	N/A	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja *	N/A
Handel	N/A	N/A	N/A	N/A	Nej	Nej	N/A

Anm.: N/A angiver, at dette ikke er relevant for den givne forsyningsart.

* låneadgangen er begrænset til investeringsudgiften med fradrag af opkrævede drifts- og anlægsindtægter, for hvilke der endnu ikke er afholdt udgifter.

** ja for så vidt angår produktion af elektricitet ved afbrænding af affald.

Tabel 3
Oversigt over mulighed for kommunal garantistillelse (enten direkte hjemmel i sektorlovgivningen eller via kommunalfuldmagten)

	Affald	Fjernvarme	Vand	Spildevand	EI	Gas	Biogas
Håndtering, behandling og produktion	Ja *	Ja *	Ja	Ja	Nej **	N/A	Ja (etablering)
Net	N/A	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja *	N/A
Handel	N/A	N/A	N/A	N/A	Nej	Nej	N/A

Anm.: N/A angiver, at dette ikke er relevant for den givne forsyningsart.

* låneadgangen er begrænset til investeringsudgiften med fradrag af opkrævede drifts- og anlægsindtægter, for hvilke der endnu ikke er afholdt udgifter.

** ja for så vidt angår produktion af elektricitet ved afbrænding af affald.

2.2.1 EI

Der er uvist i, hvor høj grad elselskaberne anvender låneadgangen i Kommune-Kredit, og til hvilke aktiviteter de anvender midlerne. For de dele af elsektoren, som er konkurrenceudsat, vil en kommunal låntagning på favorable vilkår være at betragte som statsstøtte.



2.2.2 Gas

Gasdistributionsselskaberne anvender kun i begrænset omfang KommuneKredit, når de skal lånefinansiere, idet selskaberne typisk kan opnå bedre vilkår på det almindelige lånemarked.

2.2.3 Vand/spildevand

Vandselskaber anvender i høj grad lånefaciliteterne i KommuneKredit, når vandselskabet har behov for at optage lån. Stikprøver af årsrapporterne for 2014 og 2015 hos de større vandselskaber viser, at belåningen primært foretages via KommuneKredit. Der findes dog en række vandselskaber, som ingen lån har.

De forbrugerejede vandselskaber har i vandsektorloven fået adgang til at optage lån i KommuneKredit, således at disse selskaber ligestilles med de kommunalt ejede vandselskaber.

Kommuner har automatisk adgang til at lånefinansiere udgiften til håndtering af tag- og overfladevand, som et vandselskab yder bidrag til i forbindelse med medfinansiering af kommunale anlæg efter regler fastsat i lov om betalingsregler for spildevandsforsyningselskaber m.v.

Låneadgangen omfatter således alene udgiften til håndteringen af tag- og overfladevand, som et vandselskab kan yde bidrag til efter de nye regler, ligesom låneadgangen alene er rettet mod anlægsprojekter på kommunale arealer og anlæg.

Med ændring af vandsektorloven i 2016 blev det præciseret, at kommunerne i forbindelse med garantistillelse 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.

2.2.4 Fjernvarme

Ved en lovændring i 2015 er reglerne om kommuners garantistillelse på varmforsyningsområdet blevet beskrevet nærmere i varmforsyningsloven.

Kommuner kan stille garanti for lånoptagelse til finansiering af anlægsinvesteringer eller driftsaktiviteter i både kommunale og private virksomheder. Det er en betingelse, at kommunen på lovlig vis ville kunne varetage den pågældende form for virksomhed efter varmforsyningsloven. En kommune kan dog ikke stille garanti for fjernkølingsanlæg.

Der kan også efter varmforsyningsloven stilles garanti for en virksomhed, som driver et kraftvarmeanlæg. Det vil sige et anlæg, der både producerer elektricitet og varme. Det er en betingelse, at samproduktionen er omfattet af varmforsyningslovens prisregulering og at et eventuelt overskud på produktion og levering af elektricitet tillægges egenkapitalen eller indregnes i varmeprisen. Kommunen vil



uanset denne betingelse kunne stille garanti for den del af virksomhedens lånoptagelse, der kan henføres til produktion af varme (opvarmet vand eller damp).

Kraftvarmeanlæg med en eleffekt over 25 MW er omfattet af elforsyningsloven. De kan dog også få garanti for lånoptagelse til finansiering af anlægsinvesteringer eller driftsaktiviteter efter varmforsyningsloven. Det kan ske på betingelse af, at garantistillelsen vedrører den del af virksomhedens lånoptagelse, der kan henføres til produktion af varme (opvarmet vand eller damp), som er omfattet af varmforsyningslovens prisregulering. Det er endvidere en betingelse, at der er regnskabsmæssig adskillelse mellem produktion af elektricitet og varme. Der skal således føres konsoliderede regnskaber for produktion af elektricitet og produktion af varme, som det ville ske, hvis de pågældende aktiviteter blev udført af særskilte selskaber.

Under visse betingelser kan der endvidere stilles garanti til virksomheder, som driver anlæg, der producerer varme til både rum- og procesformål, kommunale blokvarmecentraler undtaget fra lovens prisregulering og til lånoptagelse til finansiering af erhvervelse af aktier.

2.2.5 Affald

Der er ikke særlige hjemler for låneoptagning på affaldsområdet. Således følges kommunalfuldmagtens principper og de almindelige principper om statsstøtte m.v. For så vidt angår affaldsforbrændingsanlæggene følges de principper, der følger af el- og varmforsyningsreglerne, jf. ovenfor. Det er vurderingen at alle kommunale aktiviteter på området finansieres via KommuneKredit og at der sjældent stilles krav om garantiprovision.

2.3. Procedurer for selskabers låntagning og kommuners udstedelse af garanti

2.3.1 Sagsgangen

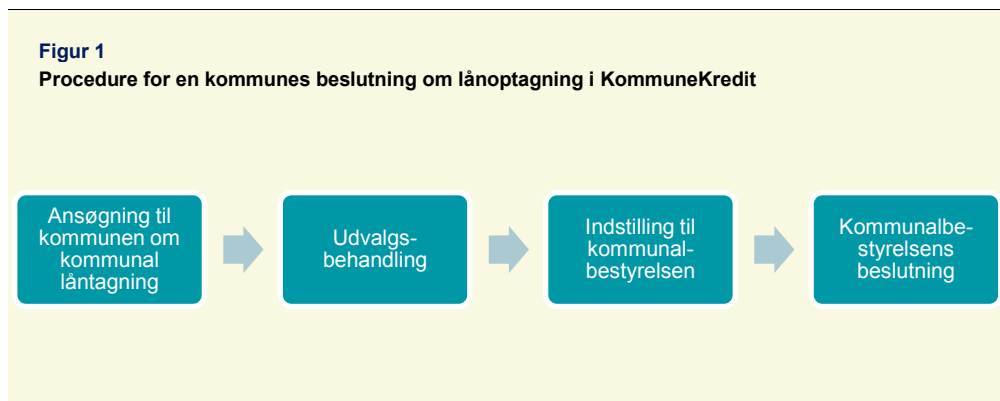
Et forsyningsselskab, som er udskilt fra kommunen, træffer selv beslutning om, hvor og hvorledes selskabet ønsker at optage lån.

Forsyningsselskabet er i dag ikke bundet til at optage lån via KommuneKredit, men har adgang hertil, og kan derfor frit vælge, hvor lånet skal optages. Traditionelt har lån i KommuneKredit været billigere end lån på det almindelige lånemarked.

Beslutter et forsyningsselskab sig for at lånefinansiere, og medfører lånet, at der sker ændringer i kommunens garantistillelse eller den kommunale låntagning, skal den af selskabet truffene beslutning forelægges kommunalbestyrelsen til dennes godkendelse.



Kommunalbestyrelsens beslutning vedrørende lån i KommuneKredit kan omfatte et eller flere nye projekter, der skal lånefinansieres, en låneomlægning af eksisterende lån i KommuneKredit, eller ændringer til allerede godkendte tilsagn til låneoptagning.



Forsyningsselskabets beslutning medfører, at selskabet skal sende en ansøgning til kommunen om et låneoptag i KommuneKredit. Til brug for kommunens behandling af ansøgningen skal selskabet indsende oplysning om baggrund, beskrivelse, eventuelt projekt og medfinansiering.

Forsyningsselskabet kan ansøge om et lån hos KommuneKredit, inden kommunalbestyrelsen har truffet endelig beslutning. Lån kan blot ikke gives, førend kommunalbestyrelsens beslutning foreligger.

På baggrund af ansøgningen vurderes sagen først af kommunens økonomiudvalg som herefter oversender sagen med udvalgets indstilling til kommunalbestyrelsen, som endeligt tager stilling til ansøgningen.

Kommunalbestyrelsen træffer endelig afgørelse om, hvorvidt låntagningen godkendes eller afslås og giver herefter forsyningsselskabet meddelelse herom.

Hvis kommunalbestyrelsen godkender låntagningen tager forsyningsselskabet kontakt til KommuneKredit.

Ansøgningen til KommuneKredit kan ske enten pr. mail eller telefon, endvidere er der også mulighed for at udarbejde et låneforslag til KommuneKredit, heri ligger, at KommuneKredit foreslår, hvorledes lånet kan optages (swap, fastforrentet o. lign.).

En forudsætning for låneoptagelsen er, at KommuneKredit er i besiddelse af:



- Kopi af låntagers eller selskabets beslutning om låneoptagelsen, som er vedtaget på et bestyrelsesmøde eller på en generalforsamling m.v., jf. selskabets vedtægter.
- Kopi af kommunalbestyrelsens beslutning om garantistillelse. Alternativt et brev fra den eller de garanterende kommune(r) om den tiltrådte garantistillelse.
- Kort beskrivelse af låneformålet og de anlægsinvesteringer som skal finansieres, evt. med henvisning til lovhjemmel i "Bekendtgørelse om kommuners låntagning og meddelelse af garantier m.v."
- Kopi af de senest godkendte og underskrevne vedtægter for det selskab som kommunen garanterer for, og som skal optage lånet.
- Udskrift fra CVR registeret som dokumentation for selskabets CVR nummer, navn og adresse.
- Dokumentation for udpegelsen af de underskriftsberettigede for låntager, f.eks. underskriftscirkulære, fuldmagt eller kopi af bekræftelse på konstituering af bestyrelse m.v.

KommuneKredit rådgiver om, hvilket lån der bedst kan opfylde låntagers aktuelle finansieringsbehov.

Hvis forsyningsselskabet har anmodet om en garantistillelse, skal KommuneKredit være i besiddelse af CVR nummer, nyeste vedtægter og have oplyst låneformålet, så det sikres, at der er hjemmel til låneoptagelsen.

2.3.2 Tilsyn, styring og administration

Beskrivelse af tilsyn

Kommunen er ansvarlig for opgørelse af sin låneramme over for kommunens revision. Statsforvaltningen er tilsynsmyndighed i forhold til, at opgørelsen sker korrekt.

3. Analyse af om de nuværende adgange til garantistillelse og lån er i overensstemmelse med principperne bag kommunernes låneadgang, herunder om den kommunale garanti/låntagning indebærer konkurrenceforvridning.

3.1. Investeringsvurdering

Der skal løbende investeres i alle dele af forsyningssektorerne både i vedligeholdelse, levetidsforlængelser, om- og tilbygninger og i helt ny infrastruktur. Investeringerne i forhold til de kommunale selskaber vurderes dels af selskabet selv og dels af ejerne, dvs. kommunerne. Som en del af denne vurdering skal der ofte udarbejdes selskabs- og samfundsøkonomiske beregninger, men disse valideres ikke



eksternt. Der vil ofte være mulighed for at hensætte midler til kommende investeringer eller straksopkræve dem fra kunderne.

Hvis der skal lånes midler til den pågældende investering, kan kommunen eller selskabet vælge at optage lånet på det private marked eller via KommuneKredit. Lovgivningen fastsætter på nogle områder rammer for, om lånet må optages via KommuneKredit, ligesom KommuneKredit som nævnt ikke må låne penge ud til konkurrenceudsatte aktiviteter.

KommuneKredit foretager ikke en egentlig *business case* vurdering, da kommunerne i fællesskab garanterer for lånet. Vurderingen vil næppe være meget anderledes på det private lånemarked, da de konkrete ejerkommuner også her indestår for lånet. Det er således op til kommunen at foretage en låne- og investeringsvurdering for det pågældende lån.

Ændringer i forsyningsselskabernes økonomiske rammebetingelser har naturligvis betydning for- og indflydelse på selskabernes valg af investering og finansieringen heraf, idet jo strammere den økonomiske ramme er, i desto højere grad skal selskabet prioritere, hvilke investeringer der skal foretages. Dette gælder især, hvis forsyningsselskabet ikke har ret til eller mulighed for, at indregne omkostningerne til investeringerne helt eller delvist i taksterne.

Investeringsvurderingen kan påvirkes af muligheden for at låne via kommunegaranterede lån i KommuneKredit, da långivning ikke er en kommunal kerneopgave og da der således hæftes med skatteborgernes penge.

Det vurderes, at muligheden for at overvælte omkostningerne på de kunder, som er forpligtet til at være kunder i anlægget, også har betydning for vurderingen af investeringen. Vurderingen af investeringer vil kunne ændres gennem udstedelse af et kodeks for ledelse af kommunale forsyningsvirksomheder.

3.2. Konkurrence

De nordiske konkurrencemyndigheder udgav i februar 2016 en rapport om konkurrence i affaldssektoren. Principperne i rapporten bygger på en OECD-rapport fra 2012 om konkurrenceneutralitet. I rapporten fremhæves behovet for finansieringsmæssig neutralitet, når der er tale om konkurrence mellem offentlige og private selskaber og/eller mellem forskellige ydelser.

Der er både direkte og indirekte konkurrence mellem flere forskellige ydelser indenfor forsyningssektorerne. Eksempler herpå omfatter, at der kan være mange leverandører af varme, som konkurrerer om at levere varme til nettet, at fjernvarme konkurrerer med individuel opvarmning, at både offentlige og private affaldsforbrændingsanlæg konkurrerer med hinanden om affaldet, og affaldsforbrænding



konkurrerer med biogasanlæg og med andre genanvendelsesanlæg, som ofte er private og dermed finansieret på det private lånemarked.

På trods af at KommuneKredit efter statsstøttereglerne antages ikke at måtte låne til konkurrenceudsatte aktiviteter, lånes der alligevel ud til en række af ovenstående aktiviteter.

På denne baggrund kan det være hensigtsmæssigt, at der foretages en mere eksplicit afgrænsning af konkurrenceudsatte og kommercielle aktiviteter, således at der fremadrettet ikke stilles kommunegarantier for sådanne aktiviteter, og således at der opkræves garantiprovision på et ensartet grundlag i de tilfælde, hvor der fortsat skal være adgang til garantistillelse eller direkte låneadgang via KommuneKredit. En eventuel ensretning af principperne for garantistillelse og beregning af garantiprovision skal ske indenfor rammerne af statsstøttereglerne og Kommissionens meddelelse om anvendelsen af EF-traktatens artikel 87 og 88 om statsstøtte i form af garantier. Afgrænsningen kan f.eks. ske via ændring af regulering eller udstedelse af vejledning.

3.3. Indførelser af indtægtsrammeregulering

For flere af forsyningssektorerne har der tidligere været fri adgang til at opkræve omkostningerne forbundet med forsyningsaktiviteterne over taksterne. Det er der imidlertid ændret på for stort set alle sektorerne. El og gassektoren er blevet delvis liberaliseret, og regeringen ønsker at konkurrenceudsætte affaldsforbrændingen. De resterende dele af forsyningssektoren, der er naturlige monopoler, er i stort omfang underlagt økonomiske rammer og effektiviseringskrav, som begrænser selskabernes muligheder for at overvælte alle omkostninger på forbrugerne. Disse ændringer medfører risici for konkurs, og dermed risici for kommunerne som långivere/garantistillere.

Den økonomiske regulering, krav om effektivisering og benchmarking, er indført for at skabe et incitament til at drive en effektiv forsyning til gavn for forbrugerne og virksomhederne, herunder for at sikre lavere priser (end hvis der ikke havde været et effektiviseringskrav).

Effektiviseringen betyder, at forsyningsselskaberne skal optimere og trimme driften. I det omfang hvor der ikke er midler til at foretage investeringer, skal disse lånefinansieres. Dette stiller store krav til forsyningsselskaberne i deres prioriteringer af investeringer.

Indtægtsrammereguleringen betyder også, at forsyningsselskaberne ikke længere blot kan hæve taksterne med henblik på at foretage investeringer i ledningsnettet. Det kræver derfor mere af forsyningsselskaberne i deres valg af investeringer og prioriteringer af deres anvendelse af de økonomiske ressourcer.



3.4. Konkurs

Kommunale forsyningsselskaber har principielt altid haft mulighed for at blive taget under rekonstruktion eller erklæret konkurs. Dette har ikke været en realitet, idet forsyningsselskaberne har eller har haft mulighed for at hæve taksterne, såfremt forsyningsselskabet manglede økonomiske midler til driften eller investeringerne.

I de senere år er der i flere forsyningssektorer indført indtægtsrammeregulering, hvorved at der stilles krav til forsyningsselskaberne om at effektivisere. Det betyder, at forsyningsselskaberne får fastsat en indtægtsramme, som de skal agere inden for, og hvor drift og investering skal tilpasses.

Effektiviseringskravene gør, at ineffektive forsyningsselskaber ikke nødvendigvis har tilstrækkelige midler til at dække både drift og investeringer. Såfremt selskaberne ikke kan holde selskabets økonomi indenfor rammen, vil der ophobes en stadig større gæld i selskabet. På længere sigt kan der derfor opstå risiko for, at ineffektive forsyningsselskaber går konkurs eller tages under rekonstruktion, såfremt de ikke formår at tilpasse sig.

Den regulatoriske benchmarking og indtægtsrammeregulering udgør et brud med hvile-i-sig-selv-princippet i kraft af, at der er et loft for, hvor mange af omkostningerne der kan overvælttes på kunderne. Samtidig må kommunerne bag selskaberne ikke dække en eventuel difference.

Dette medfører, at kommunerne ikke i ligeså høj grad kan overvælte risikoen på forbrugerne ved udstedelse af lånegarantier til forsyningsselskaber. Kommunerne kan derfor selv komme til at bære omkostningerne ved en evt. misligholdelse af lånet. KommuneKredit løber muligvis en større risiko, da kun op til 80 % af gælden i visse tilfælde kan omfattes af garantien, og det derfor umiddelbart vil være op til kommunen, om den dækker et yderligere tab. Ultimativt indestår alle landets kommuner for KommuneKredit som institution.

Der vurderes behov for en nærmere analyse af rammerne for, og på hvilke vilkår KommuneKredit fortsat bør yde lån indenfor de nye reguleringsrammer.

3.5. Garantistillelse og reglerne for garantiprovision

Der er forskelle i den måde, kommunerne forvalter reglerne om garantistillelse, herunder betaling for garantistillelsen.

Om denne uensartede behandling medfører, at enkelte forsyningsselskaber i de respektive kommuner favoriseres, kan ikke umiddelbart konkluderes. Kommunerne



er for enkelte forsyningssektorer forpligtet til at opkræve betaling for en garantistillelse.

I takt med indførelsen af indtægtsrammeregulering, og at forsyningsselskaberne ikke længere har ubegrænset adgang til at finansiere investeringer via takstforhøjelser, bør en kommune i højere grad overveje den risiko, der ligger i, at kommunen skal stille sikkerhed for et forsyningsselskabs låneoptag eller godkende selskabets låneoptag i KommuneKredit. Denne risiko bør også afspejle sig i den garantiprovision, som forsyningsselskaberne skal betale til kommunerne.

Det skal yderligere bemærkes, at kommunen i forbindelse med en eventuel garantistillelse bør sikre, at låneoptaget ligger inden for rammerne af kommunens finansielle politik i forhold til den langfristede gæld.

Det kan derfor være hensigtsmæssigt, at der opstilles ensartede principper for fastsættelse af garantiprovisioner inden for rammerne af Kommissionens meddelelse om garantier. Principperne kan f.eks. udformes i lyset af en national analyse af risikoprofilen for forskellige typer af danske forsyningsselskaber, således at det sikres at statsstøtterejerne finder ens anvendelse på tværs af landet.

3.6. Ulige vilkår forsyningsselskaberne imellem

Så længe der ikke er konkurrence mellem de forskellige forsyningsselskaber, har ulige vilkår mellem disse begrænset betydning.

Det er dog vigtigt, at de regulatoriske systemer tager højde for eventuelle forskelle på finansieringssiden.

3.7. Refinansiering af eksisterende lån

Refinansiering af eksisterende lån udgør en særlig problemstilling, idet forsyningsselskaberne har en palet af muligheder i deres valg af låneinstrumenter.

Finansieringen kan skal ske som en midlertidig byggekredit med variabel rente, som senere konverteres til et lån med variabel eller fast rente. Lånene kan variere i forhold til løbetid, afdragsprofil og renteterminer i henhold til lånebekendtgørelsens rammer.

Lån kan endvidere ske i fremmed valuta, dog skal sluteksponeringen ske i DKK eller EUR.

Lånene kan kombineres med forskellige rente- og valutasikringsinstrumenter. Disse instrumenter kan også anvendes til omlægning af lån fra f.eks. variabel til fast rente.



Lånebekendtgørelsen giver mulighed for at anvende terminsforretninger, rente- og valutaoptioner samt, swaps med henblik på kurs- og rentesikring for betaling af ydelser på kommunens lån. Der må dog ikke anvendes optioner. En række af disse muligheder kan gøre det særdeles dyrt at opsiges lånet i utide.

Endvidere kan der til lånet været tilknyttet særlige klausuler, som også gør det svært for forsyningssekskaberne at opsiges lånene, uden at dette kan blive økonomisk byrdefuldt.

Med det nuværende renteniveau vil en refinansiering ikke betyde særlig meget for den samlede forsyningssektor, og for så vidt heller ikke for det enkelte forsyningssekskab, idet eksempelvis en renteændring på 0,5 pct. for et nyt eller refinansieret lån næppe ville kunne ses på taksten.

4. Sammenfatning og konklusioner

Investeringsvurdering

Der skal løbende investeres i alle dele af forsyningssekskaberne både i vedligeholdelse, levetidsforlængelser, om- og tilbygninger og i helt ny infrastruktur. Investeringerne i forhold til de kommunale sekskaber vurderes dels af sekskabet selv og dels af ejerne, dvs. kommunerne. Der foretages ikke en ekstern kreditvurdering af investeringen i banker og KommuneKredit.

Det vurderes, at både muligheden for at optage lån via KommuneKredit samt for at overvælte omkostningerne på de kunder, som er forpligtet til at være kunder i anlægget, har betydning for vurderingen af investeringen. Vurderingen af investeringer vil kunne ændres gennem udstedelse af et kodeks for ledelse af kommunale forsyningsvirksomheder.

Økonomisk regulering

For flere af forsyningssekskaberne har der tidligere været fri adgang til at opkræve omkostningerne forbundet med forsyningsaktiviteterne over taksterne. Det er der imidlertid ændret på for stort set alle sekskaberne, herunder er forsyningssekskaberne i stort omfang underlagt økonomiske rammer og effektiviseringskrav, som begrænser sekskabernes muligheder for at overvælte alle omkostninger på forbrugerne. Disse ændringer medfører risici for konkurs, og dermed risici for kommunerne som långivere/garantistillere.

Det kan på den baggrund være hensigtsmæssigt at undersøge betydningen af indførslen af økonomiske rammer og regulatorisk benchmark i forhold til finansieringsbehovet, herunder om der fortsat skal være adgang til kommunal garantistillelse eller lånemulighed via KommuneKredit.



Kommercielle aktiviteter

På trods af at KommuneKredit efter statsstøttere reglerne antages ikke at måtte låne til konkurrenceudsatte aktiviteter, lånes der alligevel ud til en række aktiviteter.

På den baggrund kan det være hensigtsmæssigt, at der foretages en mere eksplicit afgrænsning af konkurrenceudsatte og kommercielle aktiviteter, således at der fremadrettet ikke stilles kommunegarantier eller gives kommunal låneadgang for sådanne aktiviteter, og således at der opkræves garantiprovision på et ensartet grundlag i de tilfælde, der fortsat skal være adgang til garantistillelse eller direkte låneadgang via KommuneKredit.

Garantiprovision

Der er forskelle i den måde, kommunerne forvalter reglerne om garantistillelse, herunder betaling for garantistillelsen.

Det kan derfor være hensigtsmæssigt, at der opstilles ensartede principper for fastsættelse af garantiprovisioner indenfor rammerne af Kommissionens meddelelse om garantier. Principperne kan f.eks. udformes i lyset af en national analyse af risikoprofilen for forskellige typer af danske forsyningsselskaber, således at det sikres at statsstøttere reglerne findes ens anvendelse på tværs af landet.