



Energistyrelsen
Sendt pr. e-mail: ens@ens.dk
Kopi til: lobje@ens.dk og acm@ens.dk

Høring over lov om ændring af lov om varmforsyning og lov om planlægning – udmøntning af energiaftalen

5. oktober 2018

Energistyrelsen har sendt udkast til forslag til lov om ændring af lov om varmforsyning og lov om planlægning i høring. Forslaget omfatter bl.a. ophævelse af adgangen til at pålægge nye forbrugerbindinger (tilslutnings- og forblivelsespligt samt bidragspligt).

Kontakt:
Jens Lundager
Direkte tlf. nr: 33697622
jlu@kommunekredit.dk

Vedtagelse af lovforslaget vil gennemføre nogle af de tiltag, der er indeholdt i energiaftalen af 29. juni 2018 i forhold til varmforsyningsområdet. De af lovforslaget omfattede ændringer skal således betragtes i sammenhæng med energiaftalens øvrige elementer på dette område.

Sammenfatning

KommuneKredit afgiver dette høringssvar for at sikre, at der allerede i forbindelse med de første skridt i udmøntningen af energiaftalen bliver taget grundigt stilling til de konsekvenser, som ændringer i rammevilkårene for kollektiv varmforsyning kan få for kommunernes adgang til at finansiere anlægsinvesteringer via lån i KommuneKredit.

Sagens kerne er, at KommuneKredit – som reguleringen af og markederne for varmforsyning er indrettet i dag – kan yde kommunalt garanterede lån på favorable vilkår til fjernvarmeselskaberne. KommuneKredits lån til disse anlægsinvesteringer bliver ydet på baggrund af en solidt funderet vurdering af EU's statsstøtteregler og Europa-Kommissionens praksis herom.

En politisk beslutning om at ændre i reguleringen af kollektiv varmforsyning kan få den vidtgående konsekvens, at KommuneKredit – som følge af EU's statsstøtteregler – ikke længere kan yde lån til dette område. KommuneKredit må derved stoppe nyudlån og vil se sig nødsaget til at kræve udestående lån indfriet, medmindre der indføres klar hjemmel til videreførelse af de eksisterende lån.

Der er tale om eksisterende udlån til fjernvarme og kraftvarme med en samlet markedsværdi på 24,8 mia. kr., fordelt på 332 selskaber og 990 lån. Lånene er ydet til selskaber i hele landet.

Dette er en potentiel konsekvens, der tilsyneladende ikke er taget stilling til med energiaftalen (og heller ikke med det foreliggende udkast til lovforslag). Efter KommuneKredits opfattelse er det helt afgørende, at der i forbindelse med

udmøntningen af energiaftalen i forhold til kollektiv varmforsyning bliver foretaget en grundig og samlet analyse af betydningen for sektorens finansieringsmuligheder – og at der bliver truffet politisk beslutning på det grundlag.

Konkret i forhold til det foreliggende lovforslag foreslår vi, at det præciseres, at lovforslaget ikke ændrer på, at investeringer i kollektive varmforsyningsanlæg er en offentlig opgave og et kommunalt formål, som KommuneKredit kan yde finansiering til.

Vores uddybende bemærkninger er struktureret som følger.

- 1) Om KommuneKredit
- 2) Statsstøtteretlige rammer for KommuneKredits långivning til kollektiv varmforsyning i dag
- 3) Mulige konsekvenser af forslagene om ændret regulering af kollektiv varmforsyning for adgangen til KommuneKredit-lån
- 4) Specifikke bemærkninger til udkastet til lovforslag

1. Om KommuneKredit

KommuneKredit er kommuners og regioners egen kreditforening, hvor alle medlemmer hæfter solidarisk for foreningens forpligtelser. KommuneKredit har i 119 år finansieret store dele af velfærdssamfundets lokale infrastruktur, bl.a. skoler, ældre- og plejeboliger, havne, vandværker og varmforsyningsanlæg. Adgang til lån hos KommuneKredit betyder, at kommuner og regioner kan skaffe finansiering til anlægsinvesteringer på favorable vilkår ved, gennem deres egen forening, at udstede værdipapirer. Det svarer helt til statens finansiering af statslige anlægsinvesteringer.

KommuneKredit yder lån til lokale anlægsprojekter på lige vilkår, uanset hvor i landet låntageren har hjemme. KommuneKredit skal ikke tjene penge på långivningen. Vores formål er at sikre en så omkostningseffektiv finansiering af kommunale og regionale opgaver som muligt.

KommuneKredit kan alene yde lån til godkendte offentlige formål inden for rammerne af EU's statsstøttere regler, den relevante sektorlovgivning og reglerne for kommunal og regional låntagning. Dette følger af loven om KommuneKredit og KommuneKredits vedtægter.

2. Statsstøtteretlige rammer for KommuneKredits långivning til kollektiv varmforsyning i dag

KommuneKredit yder lån til fjernvarmeselskaber i overensstemmelse med EU's statsstøttere regler. Det sikres på baggrund af en konkret vurdering af de enkelte låneanmodninger i lyset af den løbende udvikling i regler og praksis. Vores statsstøtteretlige vurdering kan kort opsummeres som følger.

Inden for EU-retten anses KommuneKredit for et "særligt kreditinstitut". I andre EU-lande findes der tilsvarende særlige kreditinstitutter, som med støtte (garanti) fra staten eller kommuner finansierer offentlige opgaver.

Europa-Kommissionen har i en række beslutninger med klare præmisser taget stilling til afgrænsningen af særlige kreditinstitutters virksomhed.¹ KommuneKredit kan i overensstemmelse hermed yde lån på favorable vilkår både til offentlige myndigheder og til andre enheder, der varetager offentlige opgaver.

Når der er tale om andre enheder end offentlige myndigheder, som tilfældet er med mange fjernvarmeselskaber, skal det bl.a. sikres, at långivningen sker på anmodning fra en kommune eller region, og at låneprovenuet anvendes til at løse en offentlig opgave, der hviler på en tilstrækkeligt konkret beskrevet lovhjemmel.

Endvidere skal det sikres, at det enkelte lån i forhold til låntageren ydes i overensstemmelse med EU-statsstøttereglerne, dvs. at enten udgør lånet ikke statsstøtte, fordi ikke alle seks statsstøttekriterier er opfyldt², eller, hvis lånet udgør statsstøtte, at der er tale om en type støtte, som positivt er fritaget fra anmeldelsespligten, eller som på forhånd er anmeldt til og godkendt af Europa-Kommissionen.

Når det skal vurderes, om statsstøttekriterierne alle er opfyldt i relation til et KommuneKredit-lån til et fjernvarmeselskab, må særligt tre af statsstøttekriterierne overvejes: Om lånet ydes til "økonomisk aktivitet", om lånet kan "true med at fordreje konkurrencen", og om lånet kan "påvirke samhandelen mellem EU-medlemsstater". På grundlag af EU-Kommissionens gældende fortolkning af statsstøttereglerne vedrørende støtte til infrastruktur³ må det i forhold til kollektive varmforsyningsanlæg i Danmark bl.a. tillægges afgørende vægt,

at dette område ikke er liberaliseret, men er baseret på et solidaritetsprincip ("hvile-i-sig-selv"),

at der er tale om infrastruktur uden betydelig markedsfinansiering, og

at varmforsyningsinfrastrukturen typisk ikke er udsat for direkte konkurrence⁴.

Konklusion i forhold til KommuneKredits lån til fjernvarmeselskaber

KommuneKredits lån til kollektive varmforsyningsanlæg anvendes til at løse en offentlig opgave, der har klar hjemmel i varmforsyningsloven med tilhørende bekendtgørelser. Endvidere er det vores vurdering, at anlægsinvesteringer på dette område formentlig ikke skal anses for "økonomisk aktivitet" i traktatens forstand. Og selv hvis anlægsinvesteringer på varmforsyningsområdet måtte blive betragtet

¹ Jf. særligt sagerne N209/2001 – Ireland, N89/2004 – Ireland, N179/2004 – Finland og N395/2005 – Ireland.

² i) Støttemodtageren er en virksomhed, som udøver en økonomisk aktivitet, ii) der er tale om støtte ydet med offentlige midler, iii) virksomheden tildeles en fordel, iv) støtten er selektiv, v) støtten fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene, og vi) støtten kan påvirke samhandelen mellem EU-medlemsstater, jf. traktatens (TEUF) art. 107, stk. 1.

³ Jf. Europa-Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C-262/01).

⁴ "Direkte konkurrence" skal forstås som konkurrence fra andre infrastrukturer, der tilbyder tjenesteydelser, som i væsentlig grad er substituerbare, jf. meddelelsen om begrebet statsstøtte, afsnit 211.

som "økonomisk aktivitet", vil et lån fra KommuneKredit typisk ikke kunne anses for at "true med at fordreje konkurrencen" eller "påvirke samhandelen mellem EU-medlemsstater", bl.a. fordi der ikke eksisterer en direkte konkurrence.⁵ På den baggrund anses de ydede lån ikke for at udgøre statsstøtte (statsstøttekriterierne er ikke opfyldt).

Allerede igangsat udvalgsarbejde

Vi er orienteret om, at der er nedsat et tværministerielt embedsmandsudvalg, som har til opgave at foretage "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".⁶

Vi er endvidere orienteret om, at udvalget har taget kontakt til Europa-Kommissionen i dette spørgsmål. KommuneKredit er imidlertid ikke inddraget i dette arbejde og er ikke bekendt med, hvilken betydning dette arbejde vil have for den kommende udmøntning af energiaftalen og regeringens forsyningsstrategi.

Vi har i juni 2018 nærmere redegjort for vores vurdering af de statsstøtteretlige rammer for KommuneKredits långivning til fjernvarmeselskaber over for Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet og andre relevante ministerier, herunder Statsstøttesekretariatet i Erhvervsministeriet. Vi har samtidig opfordret Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet til at involvere KommuneKredit i udvalgsarbejdet, herunder i dialogen med Europa-Kommissionen, således at vi kan bidrage til oplysning af sagen i relation til KommuneKredits virksomhed.

3. Mulige konsekvenser af forslagene om ændret regulering af kollektiv varmforsyning for adgangen til KommuneKredit-lån

Generelt er det vigtigt at understrege, at ny regulering, der ændrer forudsætningerne for vurderingen af de statsstøtteretlige rammer for KommuneKredits långivning til sektoren, udelukkende er et spørgsmål om et politisk valg. Ændringer er ikke påkrævet som følge af statsstøttereglerne.

Vurdering af, om der fortsat er tale om en offentlig opgave

KommuneKredit vurderer i forhold til det konkrete lovforslag, at ophævelse af adgangen til at pålægge nye forbrugerbindinger ikke i sig selv ændrer på, at investeringer i kollektive varmforsyningsanlæg udgør en offentlig opgave, som KommuneKredit kan yde finansiering til.

For at sikre, at kommunerne fortsat har mulighed for at låne og stille garanti for lån til varmforsyningsanlæg hos KommuneKredit, er det centralt, at der ikke fremover

⁵ Konkurrencesituationen i dag – at der primært er tale om lokale monopoler – er også udgangspunktet for den gældende varmforsyningslov og er grundigt analyseret i "Konkurrenceanalyse af fjernvarmesektoren" af 6. december 2017, udarbejdet af EA Energianalyse, Deloitte og Konveks for Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

⁶ Jf. også Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets "Analyse af kommunal låntagning på forsyningsområdet" af 27. september 2016.

gennemføres ændringer af rammerne for kollektiv varmforsyning, der utilsigtet indebærer, at det vil være usikkert, om denne type anlægsinvesteringer kan anses for en offentlig opgave i henhold til Europa-Kommissionens praksis, jf. ovenstående statsstøttevurdering. I modsat fald vil KommuneKredit, som følge af statsstøttereglerne, ikke længere kunne låne ud til denne sektor. En sådan situation, hvor eksisterende lån i KommuneKredit for 24,8 mia. kr. skal tilbagebetales/refinansieres, og hvor nye investeringer til den grønne omstilling samtidig skal finansieres på det private lånemarked, må formodes at betyde markante uligheder i finansieringsvilkårene på tværs af landets kommunegrænser. Der kan være steder, hvor det slet ikke vil være muligt at få refinansieret det lån, som KommuneKredit har ydet.

Vurdering af, om der er tale om direkte konkurrence på et givent marked

Beslutningsgrundlaget for den nærmere udmøntning af energiaftalen bør belyse de konsekvenser for fortsat adgang til KommuneKredit-lån, som en ændret konkurrencesituation på de respektive varmforsyningsmarkeder på længere sigt kan indebære. Der kan således ske ændringer på nogle markeder som følge af en lavere elvarmeafgift og eventuel afskaffelse af eksisterende forbrugerbindinger og en deraf følgende større udbredelse af individuelle varmepumper og andre individuelle varmeformer. Omvendt kan en øget investering i varmepumper i fjernvarmesystemerne reducere varmeproduktionsomkostningerne og dermed betyde en cementering af fjernvarmens position som lokalt monopol i de fleste fjernvarmeområder.

KommuneKredit følger naturligvis udviklingen i konkurrencesituationen på relevante markeder i forbindelse med vores konkrete lånesagsbehandling. KommuneKredit vil anlægge en forsigtig tilgang til vurderingen af, om den kollektive varmforsyning i et område er udsat for en sådan direkte konkurrence på markedet, at vi i givet fald ikke fremover kan yde lån i det pågældende område.

4. Specifikke bemærkninger til udkastet til lovforslag

Lovforslagets pkt. 7 – Forholdet til EU-retten

Henset til ovenstående statsstøtteretlige betragtninger bør det præciseres i lovforslaget, fx under pkt. 7, at lovforslaget ikke ændrer på, at investeringer i kollektive varmforsyningsanlæg er en offentlig opgave og et kommunalt formål, som KommuneKredit kan yde finansiering til.

Lovforslagets pkt. 2.1.2 – Ministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

I forhold til overvejelserne om, som næste skridt, at ophæve de eksisterende forbrugerbindinger er alene anført, at der vil blive "*igangsat en analyse af alle eksisterende forbrugerbindinger for at sikre, at forbrugerne ikke bindes til kollektive varmforsyningsanlæg med ikke-konkurrencedygtige priser*" (s. 8).

Det bemærkes, at hverken energiaftalen eller det foreliggende udkast til lovforslag nævner spørgsmålet om kommunernes adgang til finansiering af deres anlægsinvesteringer fremadrettet. Det er efter KommuneKredits opfattelse afgørende, at der foretages en grundig, samlet analyse af konsekvenserne af

udmøntningen af energiaftalen på varmeforsyningsområdet, og at der på det grundlag bliver taget udtrykkeligt stilling til sektorens finansieringsmuligheder. Vi mener, at det ville have været hensigtsmæssigt og have givet et bedre beslutningsgrundlag, hvis der var foretaget en sådan analyse, inden de første ændringer bliver gennemført.

Lovforslagets pkt. 1 – Indledning

Af de indledende bemærkninger fremgår, at lovforslaget forventes "at sikre et øget fokus på gennemførelsen af rentable projekter, da udbygningen med fjernvarme fremover kun vil ske, hvor varmeforsyningsvirksomheden vurderer, at der er en tilstrækkelig god forretningsmodel til, at man kan fastholde kunderne på markedsvilkår".

Det bemærkes, at der heller ikke efter gennemførelse af de ændringer, som fremgår af lovforslaget, vil være tale om ydelser på markedsvilkår. Der vil således fortsat være tale om en offentlig opgave, som er undergivet hvile-i-sig-selv-princippet, uanset at fjernvarmeværkerne ikke fremover kan pålægge forbrugerbindinger.

Bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 1 og 2, og § 3

Med lovforslagets § 1 foreslås varmeforsyningslovens §§ 11-13 helt ophævet. Samtidig foreslås som ny § 10 i varmeforsyningsloven en delegationsbestemmelse, hvorefter energi-, forsynings- og klimaministeren, efter forhandling med de kommunale organisationer, kan fastsætte regler om tilslutningspligt. Af lovforslagets § 3, stk. 2, 2. pkt., følger, at de hidtil gældende regler bevarer deres gyldighed, indtil energi-, forsynings- og klimaministeren i medfør af § 10 udsteder nye regler, der helt eller delvist afløser de hidtil gældende regler. Af de særlige bemærkninger hertil fremgår, at energi-, forsynings- og klimaministeren i medfør af den foreslåede § 10 kan fastsætte bestemmelser om reguleringen af eksisterende forbrugerbindinger.

Dermed kan en senere ophævelse af eksisterende forbrugerbindinger vedtages administrativt (ved ophævelse af Energistyrelsens tilslutningsbekendtgørelse) og altså uden fornyet lovbehandling. Når der – som ovenfor påpeget – er behov for at gennemføre en grundig analyse af konsekvenserne af yderligere ændringer i reguleringen af den kollektive varmeforsyning, finder KommuneKredit det uheldigt, hvis sådanne ændringer kan gennemføres administrativt og ikke bliver underkastet en ny lovbehandling i Folketinget.

Vi står naturligvis til rådighed, hvis der er ønske om at få vores høringsvar uddybet på skrift eller på et møde.

Med venlig hilsen



Lars Krarup
Bestyrelsesformand



Jens Lundager
Administrerende direktør