

NOTAT



25. marts 2019

KommuneKredits långivning til kommunale havne og kommunale selvstyrehavne – statsstøtteretlige aspekter

Dette notat indeholder

- et oprids af rammerne for KommuneKredits långivning til investeringer i havneinfrastruktur,
- en beskrivelse af KommuneKredits tilgang til sagsbehandling af låneanmodninger fra havne, som det foregår i dag,
- en bemærkning i relation til reglerne i lånebekendtgørelsen om, hvilke udgifter der genererer kommunal låneramme samt
- en kort beskrivelse af KommuneKredits virksomhed.

Rammerne for KommuneKredits långivning

KommuneKredits udlånsvirksomhed skal respektere

- a) relevant dansk sektorlovgivning, fx havneloven, og/eller kommunalfuldmagten samt reglerne for kommuners og regioners låntagning og
- b) de EU-retlige statsstøtteregler.

Dette sikres ved en konkret vurdering af låneanmodninger – i lyset af den løbende udvikling i regler og praksis inden for begge regelsæt.

EU-retlige principper for "særlige kreditinstitutter"

EU-retligt skal KommuneKredit anses for et "særligt kreditinstitut". EU-Kommissionen har i en række beslutninger med klare præmisser taget stilling til afgrænsningen af "særlige kreditinstitutters" virksomhed.

Kommissionens praksis viser, at særlige kreditinstitutter – udover at finansiere offentlige myndigheders aktiviteter (såkaldt "closed cycle") – kan viderekalisere støtte til andre enheder i form af finansiering af offentlige anlægsopgaver, uanset at disse enheder eventuelt befinder sig i et konkurrenceudsat område. Det er dog bl.a. en betingelse, at lånet til den endelige låntager er i overensstemmelse med EU's statsstøtteregler, dvs. at lånet enten ikke udgør statsstøtte, eller der er tale om lovlig statsstøtte, jf. nedenfor om KommuneKredits konkrete vurdering heraf.

KommuneKredits långivning understøtter de offentlige havneinfrastrukturopgaver, som anerkendes i både dansk lovgivning og EU's gruppefritagelsesregler

For så vidt angår rækkevidden af de havneinfrastrukturopgaver, som anerkendes som offentlige opgaver, både i medfør af havneloven og EU-reglerne, kan der tages udgangspunkt i følgende formålsbetragtninger, idet begge regelsæt indeholder en nærmere afgrænsning af "infrastrukturopgaver".

Det fremgår af forarbejderne til den seneste revision af havneloven, at loven skal

"sikre, at havnene kan være aktive medspillere i forhold til at fastholde og udvikle nye aktiviteter på havnene. [...] [L]ovforslaget skal bidrage til at fremme havnenes funktion som infrastrukturknudepunkt og erhvervsområde, ligesom forslaget

generelt skal bidrage til at fremme brugen af søtransport som miljøvenlig transportform.¹

Ud fra tilsvarende betragtninger vedtog EU-Kommissionen i juni 2017 at udvide EU's gruppefritagelsesforordning, GBER², til at omfatte støtte til havneinfrastruktur, henset til, at:

”søhavne har strategisk betydning for virkeliggørelsen af det mål om et velfungerende indre marked og styrkelse af den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed, som er fastsat i bl.a. Europa 2020-strategien [...]. Som det fremgår af meddelelsen om »Havnene som vækstmotor«, er effektive offentlige og private investeringer en forudsætning for en effektiv drift af havne i alle EU's kystregioner. Investeringer er nødvendige, navnlig for at tilpasse adgangsinfrastrukturen til havnene og havneinfrastrukturen til en større og mere kompleks flåde, brugen af alternative brændstoffer og strengere miljøkrav. Manglen på havneinfrastruktur af høj kvalitet medfører trængsel og meromkostninger for afskibere, transportoperatører og forbrugere.” (betragtning nr. 6)

Det bemærkes, at en havns tilladte driftsområder efter den danske havnelov er knyttet til dens organisationsform. Jo mere konkurrenceorienteret en organisationsform havnen har valgt, jo større frihedsgrader har havnen. Som konsekvens heraf kan kommunerne ikke yde nogen form for økonomisk støtte til kommunalt ejede havne, der er organiseret som aktieselskaber, og som udøver andre havnerelaterede aktiviteter, end hvad kommunale havne og selvstyrehavne må varetage. Dermed kan KommuneKredit som følge af dansk lovgivning ikke yde lån til disse typer havne.

Udgangspunkt for KommuneKredits konkrete vurdering af låneanmodninger fra havne

Når KommuneKredit modtager en anmodning om et lån til finansiering af en anlægsinvestering i en kommunal havn eller selvstyrehavn, vurderer vi konkret, både om der er tale om tilladte, låneberettigede aktiviteter efter havneloven og lånebekendtgørelsen³, og om et KommuneKredit-lån enten ikke udgør statsstøtte efter EU-reglerne eller udgør lovlig (fritaget) statsstøtte.

I forbindelse med vores sagsbehandling indhenter vi detaljerede oplysninger om projektet, herunder om formål, typen af de enkelte delelementer af projektet, betydningen af et lån fra KommuneKredit, mv. Det giver os grundlag for at tage specifikt stilling til, om der er tale om et låneberettiget formål inden for de gældende rammer for KommuneKredits långivning.

Vores vurdering af, om lånet vil være i overensstemmelse med EU's statsstøtteregler, foretages på grundlag af kriterierne for statsstøtte i EU-traktaten og gruppefritagelsesreglerne.

Statsstøttekriterier

Traktatens forbud mod statsstøtte indeholder 6 kriterier, der alle skal være opfyldt, for at der er tale om statsstøtte⁴:

¹ LFF 2011-2012.1.62

² EU-Kommissionens forordning nr. 651/2014 af 17. juni 2014 og EU-Kommissionens forordning nr. 1084/2017 af 14. juni 2017 om ændring af førstnævnte forordning for så vidt angår [bl.a.] støtte til havneinfrastruktur.

³ Økonomi- og Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 1580 af 17. december 2013 om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v.

⁴ TEUF, art. 107, stk. 1

- Der er tale om offentlige midler
- Virksomheden opnår en fordel
- Støtten er selektiv
- Der er tale om økonomisk aktivitet
- Støtten fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen
- Samhandelen mellem medlemsstaterne påvirkes

Det vurderes, at de første tre kriterier altid vil være opfyldt, når KommuneKredit yder et lån. Kriterierne "økonomisk aktivitet", "konkurrencefordrejning" og "samhandels-påvirkning" vil typisk også være opfyldt i relation til et KommuneKredit-lån til en erhvervshavn, idet:

- låneformålet vil blive anset for økonomisk aktivitet som følge af, at projektet vil være uløseligt knyttet til en økonomisk aktivitet,
- samhandelen mellem medlemsstater kan påvirkes, og støtten vil true med at fordreje konkurrencen, når havnen er en international havn, hvis virksomhed konkurrerer med andre havne i nærheden, både i Danmark og fx i Norge, Sverige eller Tyskland, og/eller når havnen tiltrækker kunder/brugere fra andre lande.

Lovlig støtte efter EU's gruppefritagelsesforordning

Et lån fra KommuneKredit vil i givet fald udgøre statsstøtte i traktatens forstand, men støtten vil imidlertid være fritaget fra anmeldelsespligten i medfør af GBER, hvis alle betingelserne herfor er opfyldt. Der er dermed tale om lovlig statsstøtte.

Som led i den konkrete sagsbehandling tager KommuneKredit således stilling til de enkelte betingelser i GBER, henholdsvis kap. I (Fælles bestemmelser) og kap. III, afdeling 15 (Støtte til havne), herunder følgende betingelser:

- ✓ KommuneKredit foretager en nøje klassifikation af de omhandlede anlægsinvesteringer med henblik på at sikre, at lånet alene finansierer støtteberettiget "havneinfrastruktur", "adgangsinfrastruktur" og "oprensning", jf. definitionerne i GBER, art. 2, nr. 157.
 - Inden for den seneste tid har KommuneKredit fx ydet lån til finansiering af etablering af en ny kaj, uddybning af sejlrende og etablering af ny stenkastningsmole, etablering af baglandsareal, inkl. afvanding og belægninger, samt ombygning af et færgeleje med montering af en broklap. Derimod har vi fx givet afslag på lån til opførelse af en havneadministrationsbygning samt afslag på leasing af en kran, da der i henhold til GBER er tale om "havnesuprastruktur", som ikke er støtteberettiget.
- ✓ KommuneKredit sikrer endvidere, at støtte indeholdt i et lån er gennemsigtig. Det sker ved beregning af den såkaldte "bruttosubventionsækvivalent" (reference-renten i forhold til et lån uden støtte). På den baggrund fastslår KommuneKredit, om støtteelementet i det pågældende lån ligger inden for den tilladte tærskel for støtte til havneinfrastruktur.
- ✓ Herudover vurderer KommuneKredit bl.a., om betingelserne vedrørende tilgængelighed og tilskyndelsesvirkning er opfyldt.

- ✓ Hvis et havnelån, der udgør lovlig statsstøtte i medfør af GBER, indeholder et støtteelement, der overstiger EUR 500.000, registreres støtten i EU-statsstøtteregisteret.⁵

En havns egenfinansierede anlægsinvesteringer kan skabe låneramme for kommunen

I tilfælde, hvor en selvstyrehavn selv har midler til at finansiere en anlægsinvestering, får kommunen såkaldt låneramme svarende til anlægsinvesteringen. Hvis kommunen anvender denne låneramme til selv at optage et lån, er *låneformålet* som sådan ikke havneinfrastruktur, men derimod at finansiere andre kommunale udgifter. Denne mekanisme følger af Økonomi- og Indenrigsministeriets lånebekendtgørelse og vedrører i sig selv ikke havneloven eller EU's statsstøtteregler.⁶ Med henvisning til tilknytningen mellem kommune og selvstyrehavn har ministeriet også i en konkret sag fra 2013 bekræftet, at det er den tiltænkte virkning af reglen om automatisk låneadgang i lånebekendtgørelsens § 2.⁷

KommuneKredits formål

KommuneKredit er et særligt kreditinstitut, nedsat ved lov og organiseret som en forening, hvis medlemmer er alle landets kommuner og regioner.

KommuneKredit fungerer som "kommunernes gældskontor", der finansierer kommunale og regionale anlægsinvesteringer – helt på linje med statens finansiering af anlægsinvesteringer. KommuneKredit skal ikke tjene penge på udlånet og må ikke betale udbytte til ejerne.

Kommunerne og regionerne hæfter solidarisk for foreningens forpligtelser. Det betyder en høj kreditvurdering, som giver KommuneKredit mulighed for at låne billigt på de internationale kapitalmarkeder. Denne fordel viderekaliseres direkte i KommuneKredits lån til lave renter til finansiering af offentlige opgaver. Alle låntagere låner til samme rente og på samme vilkår. (De er frit stillet til at optage lån andre steder.)

Følgende enheder kan optage lån i KommuneKredit, hvis der er tale om et låneberettiget offentligt formål: Kommuner, regioner, kommunale fællesskaber samt andre enheder, hvor (i) en kommune eller region har stillet garanti for lånebeløbet, eller (ii) hvor deltagerne hæfter solidarisk for lånet, og hvori en eller flere kommuner eller regioner er interessent eller deltager.

⁵ KommuneKredit har endnu ikke foretaget en registrering i registret, men står over for at udbetale et lån, hvori støtteelementet ligger over tærsklen, og som KommuneKredit derfor vil registrere.

⁶ Den er imidlertid omtalt i Ekspertudvalgets rapport som en slags "indirekte uddeling", jf. s. 9.

⁷ Økonomi- og Indenrigsministeriets brev af 9. december 2013 i sag nr. 2012-01975.