



Ny vejledende udtalelse om kommunal garantistillelse efter varmemforsyningsloven

Kontor/afdeling
Varme og affald

Dato
27. juni 2025

J nr. 2025 - 6695

/LIOL

I forbindelse med lovbehandling af lov nr. 745 om ændring af lov om miljøbeskyttelse, lov om varmemforsyning, lov om elforsyning og selskabsskatteloven modtog Klima- Energi-, og Forsyningsministeriet en række folketingsspørgsmål omkring lovgivningen om kommunernes pligt til at opkræve garantiprovisioner for en kommunal garantistillelse. I den forbindelse blev det kommunikeret, at ministeriet ville lave en kommunikationsindsats i dialog med relevante parter for at klarlægge gældende ret omkring kommunernes hjemmel til at opkræve garantiprovisioner efter lov om varmemforsyning.

Energistyrelsen udsendte på den baggrund en vejledende udtalelse af 20. december 2023. I denne udtalelse forudsatte Energistyrelsen, at garantiprovisionen skulle fastsættes på markedsvilkår, og at det fulgte af kommunalfuldmagten, at garantiprovisionen efter nationale regler kun måtte dække kommunens risiko men ikke give kommunen en fortjeneste.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har efterfølgende ved brev af 7. maj 2024 påpeget, at ministeriets praksis vedr. kommunalfuldmagten ikke indebærer, at der ikke må opnås fortjeneste på opkrævning af garantiprovision. Det afgørende er, at garantiprovisionen er på markedsvilkår, og at en fortjeneste ikke er hovedformålet med at stille garantien, men blot er en nødvendig følge af, at garantiprovision skal opkræves på markedsvilkår.

Energistyrelsen har på den baggrund igen gennemgået § 2 d, stk. 2, og § 2 e, stk. 2, i varmemforsyningsloven, samt bemærkningerne til det lovforslag i 2015 (L 177), hvor bestemmelserne blev indsat i loven. Denne gennemgang viser efter Energistirelsens opfattelse, at formålet med lovforslaget var en lovfæstelse af, hvad der allerede gjaldt efter kommunalfuldmagten, herunder adgangen for en kommune til på markedsmæssige vilkår at stille garanti for en varmemforsyningsvirksomhed.

Efter denne gennemgang finder Energistyrelsen det nødvendigt at revidere den fortolkning, som fremgik af den tidligere vejledende udtalelse fra den 20. december 2023, hvoraf det fremgik, at varmemforsyningsloven ikke indeholdt hjemmel til, at en kommune måtte tjene på garantistillelsen. På den baggrund udsendes denne nye vejledende udtalelse, der erstatte den vejledende udtalelse fra den 20. december 2023.

Energistyrelsen

Carsten Niebuhrs Gade 43
1577 København V

T: +45 3392 6700
E: ens@ens.dk

www.ens.dk



Den vejledende udtalelse har ikke til formål at vejlede om selve udregningen af garantiprovisionerne.

Energistyrelsen udtaler sig ikke om konkrete eller verserende sager, men kan udtale sig vejledende om bl.a. principielle spørgsmål.

En vejledende udtalelse er udtryk for Energistyrelsens fortolkning af de pågældende bestemmelser i lovgivningen. Indholdet er alene vejledende.

I tilfælde af uenighed om forståelsen af reglerne, træffes den endelige afgørelse i sidste ende af domstolene. Formålet med denne vejledende udtalelse er at uddybe og præcisere Energistyrelsens fortolkning af gældende ret omkring kommunal garantistillelse for lån foretaget af kollektive varmforsyningsvirksomheder.

Kommunernes hjemmel til at stille kommunal garanti

Kommunernes hjemmel til at stille kommunal garanti for kollektive varmforsyningsanlægs lånoptagelse til anlægsinvesteringer og driftsaktiviteter er reguleret i § 2 d i lov om varmforsyning¹. Kommunerne har endvidere, efter § 2 e, mulighed for at stille en kommunal garanti for et kraftvarmeværk med en eleffekt over 25 MW, som er reguleret i lov om elforsyning.

Kommunernes mulighed for at stille garanti efter §§ 2 d og 2 e forudsætter ikke kommunalt ejerskab af den varmforsyningsvirksomhed eller det kraftvarmeanlæg, der stilles garanti for, jf. § 2 d, stk. 2, og § 2 e, stk. 2.

En kommune kan ikke stille garanti for tilknyttet virksomhed omfattet af § 2 b, stk. 1, jf. § 2 f, stk. 4, i lov om varmforsyning.

Garantiprovisioner

Kommunerne skal efter §§ 2 d og 2 e i lov om varmforsyning altid opkræve en såkaldt garantiprovision i forbindelse med garantistillelse for lån optaget af kollektive varmforsyningsanlæg. Garantiprovisionen skal opkræves på markedsvilkår. Reglerne skal fortolkes i lyset af kommunalfuldmagtsreglerne og det kommunalretlige hvile-i-sig-selv-princip.

Det betyder, at hvis kommunen vælger at stille en kommunal garanti vil denne altid skulle modsvares af et vederlag, den såkaldte garantiprovision, som kommunen skal opkræve af det kollektive varmforsyningsanlæg.

Det skyldes, at en kommune, som stiller en garanti for et lån optaget af et kollektivt varmforsyningsanlæg, påtager sig en risiko på skatteydernes vegne. Hvis

¹ Lovbekendtgørelse nr. 124 af 2. februar 2024 med senere ændringer.



kommunen påtager sig denne risiko uden at opkræve en garantiprovision, vil kommunen yde et tilskud til forsyningsvirksomheden, som vil medføre en forrykning af den byrdefordeling mellem kommunens borgere, som det kommunalretlige hvile i sig selv-princip forudsætter. Det kommunalretlige hvile i sig selv-princip 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).

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 'markedsmæssige vilkår' efter kommunalfuldmagten, at kommunernes fastsættelse



af garantiprovisioner bør følge de samme principper uafhængigt af, om der er behov for at observere EU's statsstøttere regler 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-statsstøttere reglerne, 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 markedsvilkår², samt en særlig meddelelse, der omhandler statsstøtte og garantier³. Overholdelse af statsstøttere reglerne kan bl.a. sikres ved at opkræve en markedskonform garantiprovision.

² Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01), tilgængelig her: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:52016XC0719(05)).

³ Kommissionens meddelelse om anvendelsen af EF-traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte i form af garantier (2008/C 155/02), tilgængelig her: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008XC0620\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008XC0620(02)).