

# Vurdering af anmodninger fra **SONFOR Varme A/S**

Sønderborg Kommune

17. september 2025

# Indhold

<b>INDLEDNING .....</b>	<b>3</b>
<b>1 BAGGRUND .....</b>	<b>3</b>
<b>2 INDLEDENDE BEMÆRKNINGER .....</b>	<b>4</b>
<b>3 SAMLET VURDERING .....</b>	<b>5</b>
3.1 TILSKUD TIL DÆKNING AF HISTORISKE OMKOSTNINGER .....	6
3.2 TILSKUD TIL FUSIONSUNDERSØGELSE .....	6
3.3 VURDERING AF ANMODNING OM NEDSÆTTELSE AF GARANTIPROVISIONSSATS .....	7
<b>4 ANMODNING OM KAPITALINDSKUD .....</b>	<b>8</b>
4.1 KAPITALINDSKUD TIL DÆKNING AF HISTORISKE UNDERSKUD I SONFOR VARME A/S	
4.2 KAPITALINDSKUD TIL DÆKNING AF OPRENSNING AF FORURENET GRUND .....	11
4.3 KAPITALINDSKUD TIL DÆKNING AF FORVENTEDE OMKOSTNINGER TIL FUSIONSUNDERSØGELSE .....	12
<b>5 ANMODNING OM NEDSÆTTELSE AF GARANTIPROVISION VED KOMMUNAL GARANTISTILLELSE .....</b>	<b>14</b>
5.1 AD 1) ELIMINERING AF RENTEFORDELE .....	15
5.2 AD 2) ANVENDELSE AF GARANTIMEDDELELSENS ORDNING FOR SMV-VIRKSOMHEDER 17	
<b>6 ØVRIGE BEMÆRKNINGER .....</b>	<b>20</b>

## Indledning

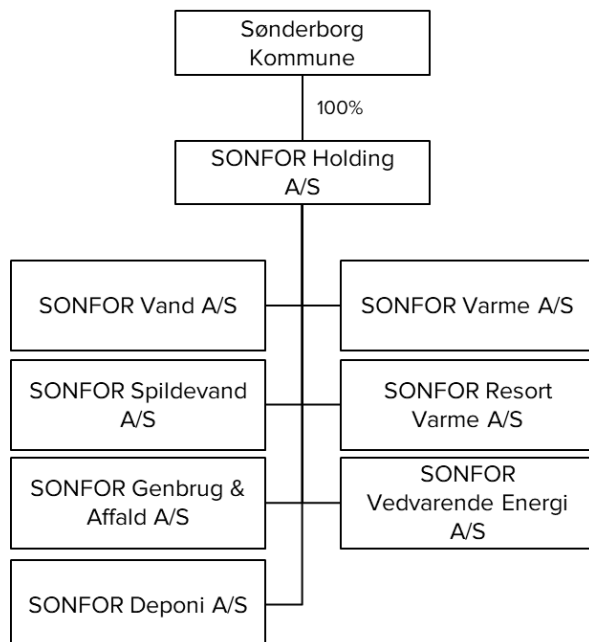
Vi har efter aftale med Sønderborg Kommune foretaget en vurdering af en række forskellige anmodninger m.v., som Kommunen har modtaget fra SONFOR Varme. Anmodningerne tager sigte på, at SONFOR ønsker, at der gennemføres en kapitalforhøjelse eller ydes et tilskud til SONFOR Varme A/S, herunder også indirekte ved en nedsættelse af garantiprovisionsatsen.

Notatet har følgende opbygning:

- 1) **Baggrund;** kort beskrivelse af grundlaget for notatet
- 2) **Indledende bemærkninger;** kort beskrivelse af regelgrundlaget, som regulerer kommunernes mulighed for at yde tilskud til varmforsyninger
- 3) **Sammenfattende vurdering;** vores sammenfattende vurdering af de modtagne anmodninger
- 4) **Anmodning om kapitalindskud;** en nærmere redegørelse af grundlaget for vores vurdering af Sønderborg Kommunes mulighed for at yde tilskud m.v. til finansiering af historiske omkostninger samt afholdelse af omkostninger til en fusionsundersøgelse
- 5) **Nedsættelse af garantiprovisionsats;** en nærmere vurdering af muligheden for at fastsætte en garantiprovisionsats med afsæt i notat fra Deloitte
- 6) **Øvrige bemærkninger;** forhold som vi anbefaler, at SONFOR Varme A/S afklarer

## 1 Baggrund

SONFOR Varme A/S indgår som et datterselskab i SONFOR Koncernen, som ejes 100% af Sønderborg Kommune:



SONFOR Varme A/S har i juni 2025 varslet en prisstigning med virkning den 1. oktober 2025. Varslingen sker med henblik på opkrævning af en større akkumuleret underdækning på 21,5 mio. kr.

SONFOR Varme A/S har tidligere opnået en treårig dispensation hos Forsyningstilsynet, med henblik på at opkræve selskabets daværende underdækning (2021: 9 mio. kr.) over perioden 2023 – 2025. Underdækningen er imidlertid i perioden vokset til de ovennævnte 21,5 mio. kr.

Der er, i forlængelse af ovenstående varsel, fremsendt en række anmodninger til Sønderborg Kommune, som primært synes at have til formål at tilvejebringe kapital til SONFOR Varme A/S med henblik på at kunne imødegå de varslede prisstigninger.

Der er som vi forstår det fremsendt følgende anmodninger:

- a) Anmodning fremsendt 26. august 2025; om kapitalindskud på 7,1 mio. kr. fra Sønderborg Kommune til dækning af historiske underskud i SONFOR Varme A/S.
- b) Anmodning fremsendt 26. august 2025; om kapitalindskud på 2,9 mio. kr. fra Sønderborg Kommune til dækning af omkostninger til oprensning af en forurennet grund.
- c) Anmodning fremsendt 26. august og 5 september 2025; om kapitalindskud fra Sønderborg Kommune til dækning af omkostninger (1 – 1,5 mio. kr.) til undersøgelse af en mulig fusion mellem SONFOR Varme A/S, SONFOR Resort A/S og Sønderborg Varme A/S.
- d) Anmodning fremsendt 26. august 2025; om nedsættelse af kommunens garantiprovisionsats til 0,55% baseret på et notat udarbejdet af Deloitte, som er selskabets revisor.

## 2 Indledende bemærkninger

Det skal helt indledningsvist bemærkes, at kommunernes mulighed for at tilføre eller indskyde midler i et kommunalt varmforsyningssselskab er begrænset af såvel varmforsyningsloven som af kommunalfuldmagten.

Hovedreglen er, at en kommune ikke kan tilføre midler til et kommunalt varmforsyningssselskab.

I forbindelse ændringen af varmforsyningsloven i 2000, jf. lovforslag nr. 240 fremsat den 29. marts 2000, blev, som § 20 a, stk. 6, indsat en bestemmelse i varmforsyningslovens kap 4 (varmforsyningslovens prisbestemmelser) med følgende ordlyd: "*Kommuner må ikke yde tilskud til kommunale varmforsyningsanlæg*".

Af fremsættelsesbemærkningerne til bestemmelsen (lovforslagets § 1, nr. 7) fremgik følgende:

*"I forslaget til § 20 a, stk. 6, præciseres, at varmforsyningslovens »hvile-i-sig-selv«-princip kun er fraveget i lovforslagets bestemmelser om indtægtsrammeregulering for så vidt angår kommuners adgang til at føre midler ud af kommunale varmforsyningssselskaber, idet kommunerne har mulighed for en ekstraordinær forrentning af indskudskapitalen. Omvendt fastholdes det, at kommunerne ikke har adgang til at tilføre de kommunale virksomheder midler (BDO's understregning). Bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for, at en kommune som debitor dækker eventuelle underskud i en sådan virksomhed. Kapitalbevillinger og garantistillelse vil ligeledes ikke være omfattet af bestemmelsen i stk. 6."*

I 2015 gennemførtes en større ændring af varmforsyningsloven, hvor kommunernes hjemmel til at udøve varmforsyningsvirksomhed – som indtil da var reguleret af kommunalfuldmagten – blev skrevet ind i varmforsyningsloven (Kap 1 a). Lovgiver understregede i den forbindelse, jf. lovforslag nr. 177 af 25. marts 2015, pkt. 2.1.1.1, forbuddet mod kommunale tilskud:

*”Dertil kommer, at det antages, at en kommunes varetagelse af forsyningsvirksomhed efter kommunalfuldmagtsreglerne, herunder varmforsyningsvirksomhed, skal ske således, 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 herfor 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)” (BDO’s understregning).*

Prisbestemmelserne i § 20 a blev ophævet i forbindelse med udmøntningen af politiske stemmeaftaler fra 2016 og 2017. De politiske aftaler havde til formål at sikre grundlaget for en ny økonomisk regulering af varmesektoren. Det følger af bemærkningerne til lovforslag nr. 93 af 15. november 2017, pkt. 3.1, at ophævelsen af bestemmelserne i § 20 a, skal ses i det lys, at bestemmelsen ikke blev anvendt i praksis, idet varmeprisfastsættelsen blev reguleret efter bestemmelserne i varmforsyningslovens § 20. Det følger videre af bemærkningerne til lovforslagets pkt. nr. 3.2.3, at ophævelsen af bestemmelserne i varmforsyningslovens § 20 a. ikke ændrer ved det gældende udgangspunkt i varmforsyningslovens § 20, stk. 1, hvorefter udgangspunktet for varmeprisreguleringen stadig følger af hvile-i-sig-selv princippet.

Som det fremgår af ovenstående, indeholder varmforsyningslovens hvile-i-sig-selv princip et forbud mod at en kommune yder støtte til en varmforsyning.

Det følger videre af kommunalfuldmagten, som også fremhævet i lovbemærkningerne til varmforsyningsloven, at det vil være i strid med det kommunalretlige hvile-i-sig-selv princip, hvis der, ved et tilskud, sker en skæv byrdefordeling mellem kommunens borgere.

Til perspektivering af ovenstående kan det lægges til grund, at der i henhold til Danmarks Statistik var 36.585 husstande i Sønderborg Kommune pr. 1. januar 2025. SONFOR Varme A/S har tidligere oplyst at selskabet har ca. 3.210 forbruger. Med forbehold for at ikke alle forbrugere er husstande, svarer ovenstående til at SONFOR Varme A/S forsyner ca. (3.210/36.585) 8,8% af husstandene i Sønderborg Kommune.

Udover en overtrædelse af varmforsyningsloven og kommunalfuldmagten kan en tilførsel af skattefinansierede midler til et varmforsyningssselskab tillige indebære en overtrædelse af statsstøttereglerne. En overtrædelse af statsstøttereglerne kan medføre, at støttemodtageren (dvs. SONFOR Varme A/S) skal tilbagebetale støtten. Tilbagebetalingen skal imidlertid ske til Staten og ikke Sønderborg Kommune.

Vurderingen af de modtagne anmodninger m.v. bør, efter vores opfattelse, ske under hensyntagen hertil.

### 3 Samlet vurdering

Nedenstående skal ses som en sammenfatning af vores vurderinger m.v. som er indeholdt i de efterfølgende afsnit. For en mere dybdegående redegørelse m.v. henvises således til afsnit 4 - 5

### 3.1 Tilskud til dækning af historiske omkostninger

Det er vores samlede vurdering, at Sønderborg Kommune ikke vil kunne yde tilskud til SONFOR Varme A/S til hverken hel eller delvis dækning af den akkumulerede underdækning.

Et tilskud eller en kapitalforhøjelse m.v., som gennemføres med det formål at nedbringe underdækningen i SONFOR Varme A/S vil umiddelbart være i strid med såvel varmforsyningsloven, kommunalfuldmagten som statsstøtteren.

Det bemærkes herunder, at de "historiske omkostninger", som SONFOR Varme A/S har anmodet om tilskud til, er omkostninger, som SONFOR Varme A/S har haft en ret til (og reelt også pligt til), at opkræve hos varmekunderne i henhold til varmforsyningslovens hvile-i-sig-selv princip.

Der er videre ikke tale om, at SONFOR Varme A/S (oprindeligt Nordals Fjernvarme A/S) har fået påført historiske forpligtigelser af Sønderborg Kommune, som ikke er finansieret. De omkostninger, som er afholdt i SONFOR Varme A/S og de tidligere søsterselskaber har kunnet finansieres ved indregning i varmepriserne i medfør af varmforsyningsloven.

Varmeforsyningsloven er baseret på et hvile-i-sig-selv princip. Det vil sige at varmeprisen skal fastsættes således, at den dækker de omkostninger, der er afholdt til at sikre varmeleverancerne til forbrugerne.

- I det omfang varmeprisen har været for høj og selskabet dermed, i et givet år, har opkrævet mere end de afholdte omkostninger (overdækning) indregnes dette i prisen for det efterfølgende år, således at varmekunder opkræves et tilsvarende mindre beløb for det efterfølgende års leverancer.
- Har varmeprisen været for lav, således at varmforsyningens indtægter ikke dækker de afholdte omkostninger (underdækning), så skal underdækningen indregnes i varmeprisen for det følgende år.

Det samme gør sig gældende for den underdækning, som er opbygget i efterfølgende år.

Ved ikke at opkræve en varmepris, som har kunnet dække indregningen af tidligere års underdækning samt de afholdte omkostninger indenfor året, har SONFOR Varme A/S ladet varmekunderne opbygge en gæld (akkumuleret underdækning) til varmforsyningen. Gælden (underdækningen) er vokset siden 2020, hvor underdækningen ultimo 2020 var 4,1 mio. kr. til 21,5 mio. kr. i 2024.

I det omfang Sønderborg Kommune, helt eller delvist, måtte afholde disse omkostninger, ved at yde tilskud etc. til SONFOR Varme A/S, vil Kommunen have anvendt skattefinansierede midler – fra alle skatteborgere i Sønderborg Kommune - til at betale varmekundernes gæld til SONFOR Varme A/S.

### 3.2 Tilskud til fusionsundersøgelse

I relation til anmodningen om tilskud til dækning af en fusionsundersøgelse, så vil det være vores anbefaling, at der gennemføres en fusionsundersøgelse i regi af Sønderborg Kommune. Det vil sige, at Sønderborg Kommune, som ultimativt ejer, beslutter at igangsætte en undersøgelse, som forankres i forvaltningen.

Dette henset til, at anvendelsen af skattefinansierede midler til en fusionsundersøgelse – set i sammenhæng med kommunalfuldmagten – vil skulle kunne henføres til et ønske i Sønderborg Kommune om at afvikle ejerskabet – hvis undersøgelsen gennemføres med henblik på at udvide aktiviteten i SONFOR Varme A/S vil det være tvivlsomt, om Sønderborg Kommune kan afholde omkostningen i medfør af kommunalfuldmagten.

### 3.3 Vurdering af anmodning om nedsættelse af garantiprovisionssats

Det er vores umiddelbare opfattelse, at den af Sønderborg Kommune meddelte garantiprovisionssats, jf. Byrådsbeslutning af 21. maj 2025, er udtryk for en garantiprovisionssats, hvor markedsmæssigheden er fastsat ved anvendelse af garantimeddelelsens afsnit 3.2.

Det er herunder videre vores opfattelse, at Sønderborg Kommune ikke, hverken efter EU's statsstøtteregler, varmforsyningsloven eller kommunalfuldmagten, vil kunne fastsætte en garantiprovisionssats ved anvendelse af garantimeddelelsens afsnit 3.3, herunder ved anvendelse af EU Kommissionens Safe Harbour satser overfor det kommunale selskab SONFOR Varme A/S.

Indstillingerne til Sønderborg Kommunes Byråd er baseret på notater udarbejdet af BDO (notat af henholdsvis den 29. november 2025 samt tillægsnotat af 17. februar 2025, hvor sidstnævnte var affødt af ændrede oplysninger om sammensætning af lån).

Vi kan på grundlag heraf oplyse, at, i forbindelse med BDO's udarbejdelse af notat af 29. november 2024 om fastsættelse af garantiprovision, er SONFOR Varme A/S, i forbindelse med materialeindkaldelsen, opfordret til at fremkomme med oplysninger om sammenlignelige lån. SONFOR Varme A/S har fremsendt oplysning om eksisterende realkreditbelåning og oplyst at der på daværende tidspunkt ikke forelå lånetilbud m.v. i relation til restfinansieringen. Som det fremgår af ovennævnte notat, vil Sønderborg Kommune - i det omfang SONFOR Varme A/S kan fremsende et sammenligneligt lånetilsagn, som afspejler mere fordelagtige markedsvilkår – kunne fastsætte en lavere garantiprovisionssats, under iagttagelse af EU Kommissionens garantimeddelelse.

Dette set i det lys, at hvis SONFOR Varme A/S kan dokumentere, at markedsprisen (de samlede finansieringsomkostninger) for sammenlignelige lån uden garantistillelse er billigere end de samlede finansieringsomkostninger ved lån med kommunal garanti, så kan Sønderborg Kommune nedsætte garantiprovisionssatsen, så finansieringsomkostningerne er ens. Sønderborg Kommune skal selvsagt vurdere de samlede garanterede lån hos låntager herunder afveje de yderligere risici Kommunen påtager sig, hvis der er givet pant til tredjemand.

Endeligt skal det bemærkes, at ligesom en kommune ikke er forpligtiget til at stille en garanti, så er et forsyningsselskab ikke forpligtiget til at optage lån med kommunal garantistillelse. Hvis et forsyningsselskab har mulighed for at opnå en bedre finansiering uden kommunal garantistillelse, så er forsyningen selvsagt forpligtiget til at kigge nærmere herpå.

I forlængelse af ovenstående skal vi, for god ordens skyld, knytte nedstående bemærkninger til oplysningerne på SONFOR Varme A/S' hjemmeside.

SONFOR Varme A/S' ønske om at blive indplaceret på lige fod med forbrugerejede varmeselskaber i Kommunen er fuldt forståeligt.

Vurderingen af SONFOR Varme A/S kan imidlertid, som en konsekvens af lovgivningen og EU's statsstøtteregler ikke ske efter den lempeligere model for vurdering af garantiprovisionssatser, jf. EU Kommissionens garantimeddelelse. Modellen, hvorefter en kommune kan fravælge en markedsprisvurdering og i stedet anvende Safe Harbour satserne, kan kun vælges anvendt, hvis låntager er en SMV (Forbrugerejede forsyninger vil typisk opfylde kriterierne).

Vi forstår notatet fra Deloitte således, at de er enige i at Safe Harbour modellen ikke finder anvendelse. Deloitte anlægger imidlertid den betragtning, at Safe Harbour satserne alligevel kan anvendes, ud fra en betragtning om at satserne kan bruges som et benchmark og fordi andre kommuner, i henhold til Deloitte, bruger satserne ifht deres kommunale forsyninger.

Vi skal henvise til Ankestyrelsens seneste praksis<sup>1</sup>, hvoraf fremgår, at Ankestyrelsen er af den opfattelse, at Safe Harbour satserne ikke udtrykker en markedspris.

---

<sup>1</sup> [Nyhedsbrev for august 2025 – Ankestyrelsen](#) : udtalelser af 10. juli 2025 til hhv. [Ærø Kommune](#) og [Jammerbugt Kommune](#)

## 4 Anmodning om kapitalindskud

SONFOR Varme A/S har indsendt tre anmodninger om tilskud eller kapitalindskud til Sønderborg Kommune.

Det bemærkes, at SONFOR Varme A/S har oplyst at selskabet har indhentet en forsyningsretlig, men ikke kommunalretlig, vurdering, som understøtter, at SONFOR Varme A/S lovligt kan modtage tilskud eller kapitalindskud fra sin ejer.

Kommunernes mulighed for at drive varmforsyning i selskabsform fulgte, jf. også afsnit 2, oprindeligt af praksis efter kommunalfuldmagtreglerne. Denne praksis blev genbekræftet i bemærkningerne til lovforslag nr. 177 af 25. marts. 2015, jf. lovforslagets pkt. 2.1.1.2.1

*”En kommune kan varetage varmforsyningsvirksomhed i selskabsform eller deltage i selskaber sammen med andre kommuner eller private, f.eks. et forbrugerejet a.m.b.a. En kommune kan i overensstemmelse med praksis på forsyningsområdet have bestemmende indflydelse i et sådant selskab.”*

I sammenhæng med muligheden for at udøve varmforsyning i selskabsform følger, i sagens natur, at en Kommune i praksis har mulighed for at indskyde den nødvendige selskabsretlige aktiekapital og herunder også nødvendig driftskapital m.v. (eksempelvis ved overkurs).

Muligheden for at stifte et selskab og indskyde kapital, skal imidlertid ses i nær sammenhæng med forbuddet mod at kommuner yder tilskud til varmforsyninger, som beskrevet i afsnit 2.

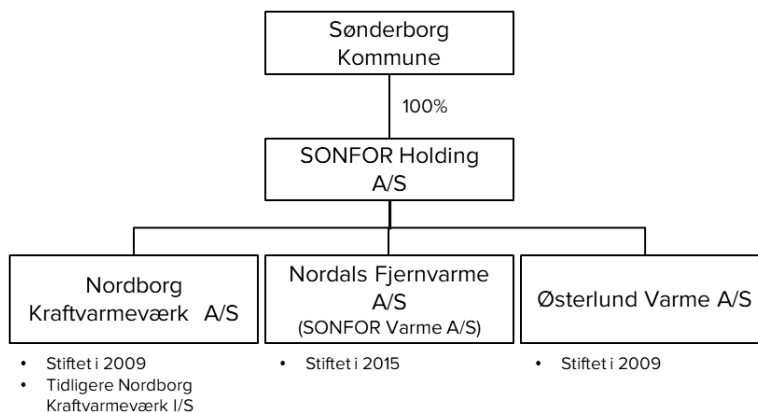
Vi er således, som det også vil fremgå af de efterfølgende afsnit, ikke enig i den forsyningsretlige vurdering, som SONFOR Varme A/S har indhentet. Det skal understreges, at vi ikke har modtaget kopi af vurderingen og er således ikke bekendt med grundlaget herfor.

### 4.1 Kapitalindskud til dækning af historiske underskud i SONFOR Varme A/S

SONFOR Varme A/S har anmodet Sønderborg Kommune om 7,1 mio. Kr. til dækning af den del af selskabets akkumulerede underdækning, som efter selskabets opfattelse kan henføres til perioden 2009 – 2020.

I henhold til selskabets særskilte redegørelse er det oplyst, at underdækningen primært skal henføres til Nordals Fjernvarme A/S (det nuværende SONFOR Varme A/S) og Nordborg Kraftvarmeværk A/S (ophørt ved fusion med Nordals Fjernvarme A/S pr. 1/7 2020).

Forud for fusionen i 2020 havde SONFOR koncernen følgende varmeselskaber, som blev sammenlagt i forbindelse med fusionen:



Baseret på en afgørelse fra Forsyningstilsynets, af 17. maj 2023, fik SONFOR Varme A/S i 2023 en treårig dispensation til indregning af den daværende akkumulerede underdækning (9 mio. kr. pr. 31/12 2021) over perioden 2023 – 2025.

I henhold til sagsfremstillingen, er underdækningen oplyst sammensat af følgende poster:

AKKUMULERET UNDERDÆKNING SONFOR VARME A/S (PR. 31/12 2021)

<b>FØR FUSION, 2020</b>	
UNDERDÆKNING VED OPHØR AF VARMECENTRALER 30/6 2020	4.408.972 kr.
UNDERDÆKNING VED OPHØR AF DRIFT AF NORDBORG KRAFTVARMEVÆRK A/S, 30/6 2020	757.387 kr.
AKKUMULERET UNDERDÆKNING VED OPSTART AF NORDALS FJERNVARME A/S, 1/7 2020	1.301.051 kr.
<hr/>	
<b>EFTER FUSION 2020</b>	6.467.410 kr.
OVERDÆKNING, NORDALS FJERNVARME A/S 1/7 - 31/12 2020	-2.928.572 kr.
NEDBRYDNING AF NORDBORG KRAFTVARMEVÆRK	600.430 kr.
<hr/>	
	-2.328.142 kr.
<b>2021</b>	
UNDERDÆKNING 1/1 - 31/12 2021	1.971.631 kr.
OPRENSNING AF FORURENING, NORDBORG KRAFTVARMEVÆRK	2.931.005 kr.
<hr/>	
	4.902.636 kr.
<hr/>	
<b>AKKUMULERET UNDERDÆKNING 31/12 2021</b>	<b>9.041.904 kr.</b>

Med afsæt i ovenstående kan det lægges til grund, at den akkumulerede underdækning, jf. Forsyningstilsynets afgørelse, ultimo 2020 udgjorde (6,5 – 2,3) 4,2 mio. kr.

Vi antager derfor, at SONFOR Varme A/S's anmodning om 7,1 mio. kr. er baseret på en opgørelse, ultimo 2020, hvor der ikke tages hensyn til den realiserede overdækning i 2020, jf. ovenstående skema.

Det bemærkes videre at Forsyningstilsynet gav SONFOR Varme A/S dispensation til at indregne den akkumulerede underdækning 2021 over en periode på tre år. Afgørelse var i henhold til sagsfremstillingen baseret på at underdækningen, ultimo 2021, ville blive afviklet i perioden 2023 – 2025 ved en prisstigning på 8%.

Ved gennemgang af SONFOR Varme A/S's takstblade kan det konstateres, at taksten i 2023, 2024 og 2025 (indtil den varslede prisstigning ultimo 2025) har været uforandret.

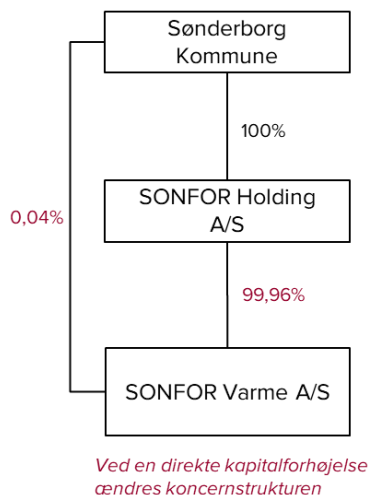
#### 4.1.1 Vurdering

Vi forstår SONFOR Varme A/S's anmodningen således, at der i) enten anmodes om et direkte tilskud fra Sønderborg Kommune til dækningen af driften (tidligere års driftsunderskud/underdækning) i SONFOR Varme

a/s, eller ii) anmodes om en kapitalforhøjelse til overkurs (som må antages at ske via SONFOR Holding A/S) med henblik på at anvende overkursen til delvis afvikling af underdækningen.

En kapitalforhøjelse til overkurs betyder at der udstedes en ny aktie, hvor køberen betaler en pris (tegningskurs) som overstiger aktiens pålydende værdi. Hvis en aktie har et pålydende på 1.000 kr. og køber betaler 2.000 kr. ved udstedelsen, så er tegningskursen 2.000, hvilket giver det udstedende selskab en forøgelse af selskabskapitalen med 1.000 kr. og en overkurs på 1.000 kr.

Hvis kapitalforhøjelsen i SONFOR Varme A/S gennemføres direkte fra Sønderborg Kommune vil koncernstrukturen blive ændret:



Kapitalforhøjelsen forstås, som anført ovenfor - af hensyn til ejerstrukturen, at skulle ske gennem SONFOR Holding A/S. SONFOR Holding A/S vil herefter skulle indskyde de 7,1 mio. kr. i SONFOR Varme A/S ved en efterfølgende kapitalforhøjelse. Illustreret herunder:

Aktiekapitalen i SONFOR Holding A/S har, jf. seneste årsrapport, en kursværdi på ca. 1.010,85 kr. Det vil sige at Sønderborg Kommune, i et sådant tilfælde, skal tegne nye aktier i SONFOR Holding A/S til en nominel pålydende værdi af ca. 779 t.kr. men – som følge af kursværdien, indbetale ca. 7.879 t.kr. Derved vil der opstå en overkurs på ca. 7.100 t.kr. som SONFOR Holding A/S kan indskyde i SONFOR Varme A/S.

Hvis Sønderborg Kommune i stedet gennemfører en kapitalforhøjelse direkte i SONFOR Varme A/S vil der med en kursværdi på 991,57 kr., i dette tilfælde, skulle indbetales 7.896 t.kr. for at opnå en overkurs på 7.000 t.kr. i SONFOR Varme A/S.

#### 4.1.1.1 Varmeforsyningsloven

Det er vores umiddelbare vurdering, at såvel et direkte tilskud som en kapitalforhøjelse til overkurs, uanset om den gennemføres direkte eller via SONFOR Holding A/S, vil blive anset for en omgåelse af varmemforsyningslovens forudsætning om, at kommuner ikke må yde tilskud til varmemforsyning, jf. afsnit 2 ovenfor.

Dette allerede fordi der er tale om afholdte omkostninger, som SONFOR Varme A/S, i henhold til varmemforsyningslovens prisbestemmelser, løbende har kunnet opkræve hos forbrugerne.

Der er med andre ord tale om omkostninger, som i medfør af varmemforsyningslovens hvile-i-sig-selv princip, skal indregnes i taksten, da de anses for omkostninger som er medgået til selskabets varmeleverancer.

Det forhold at omkostningerne – helt eller delvist - ikke har været indregnet i følgende års varmepriser, som følge af den opnåede dispensation fra Forsyningstilsynet, og nu indgår i den samlede akkumulerede underdækning, (opkrævningsret hos forbrugerne) ændrer ikke på vores opfattelse.

Ovenstående betragtning følger også direkte af Forsyningstilsynets dispensation fra 2023. Havde der ikke været tale om indregningsberettigede omkostninger, så havde Forsyningstilsynet ikke givet dispensation hertil.

#### **4.1.1.2 Kommunalretlig vurdering**

Det er videre vores opfattelse, at en overførsel af midler ved tilskud eller kapitalforhøjelse vil blive anset for at være i strid med det kommunalretlige hvile-i-sig-selv princip.

Ovenstående kan illustreres ved følgende: Hvis der overføres 7,1 mio. kr. fra Sønderborg Kommune – enten ved et tilskud eller ved gennemførelse af et kapitalindskud - så vil dette ske med skattefinansierede midler til en begrænset række borgere.

Det vil sige, at samtlige skatteydere i Sønderborg kommune (illustrativt omsat til 36.685 husstande) vil skulle betale for den rabat, som SONFOR Varme A/S' 3.210 forbrugere derved opnår på deres varmeregning.

#### **4.1.1.3 Statsstøtteretlig vurdering**

Derudover vil et direkte tilskud fra Sønderborg Kommune til SONFOR Varme skulle vurderes i henhold til EU's statsstøtteregler. I det omfang der måtte forelægges ulovlig statsstøtte, vil SONFOR Varme A/S være pligtig at tilbagebetale støttebeløbet.

Tilbagebetalingen skal i givet fald ske til Staten og medfører således et permanent tab for Sønderborg Kommune.

## **4.2 Kapitalindskud til dækning af oprensning af forurenede grund**

SONFOR Varme A/S har anmodet Sønderborg Kommune om 2,9 mio. Kr. til dækning af den del af selskabets akkumulerede underdækning, som efter selskabets opfattelse kan henføres til oprensningen af grunden i forbindelse med nedrivningen af Nordborg Kraftvarmeværk. Nordborg Kraftvarmeværk blev overdraget til SONFOR Varme A/S i forbindelse med fusionen med Nordborg Kraftvarmeværk A/S i 2020.

Det fremgår af note 10 til Nordborg Kraftvarmeværk A/S's årsrapport 2018, at der i forbindelse med et miljøtilsyn er krævet foretaget en forureningsprøve med boringer og jordprøver.

Af årsrapporten for 2019, note 2 fremgår at der er konstateret tegn på olieforurening og det vurderes at oprensningen vil ligge i niveauet 3 mio. kr. I årsregnskabsmæssig henseende hensættes et beløb på 3 mio. kr. til forpligtelsen. Beløbet modposteres, i årsrapporten 2019, som en opkrævningsret hos forbrugerne.

Ovenstående regnskabsposter indgår ligeledes i årsrapporten 2020 for Nordals Fjernvarme A/S. Det vil sige, at hensættelsen og opkrævningsretten er opretholdt efter fusionen.

Det bemærkes videre, at beløbet vedr. oprensningen indgik i Forsyningstilsynet afgørelse om dispensation af 17. maj 2023 og kan, jf. skemaet i afsnit 4.1, henføres til 2021.

### **4.2.1 Vurdering**

Det er vores umiddelbare opfattelse, at dette forhold skal vurderes på samme måde som anmodningen om dækning af det historiske underskud.

Der er med andre ord tale om en omkostning som SONFOR Varme A/S har kunnet indregne i varmeprisen overfor selskabets forbrugere, hvorfor Sønderborg Kommune, efter vores opfattelse, ikke vil kunne yde tilskud hertil.

Der henvises til vurderingerne ovenfor, under afsnit 4.1.1, som vil være de samme for denne anmodning.

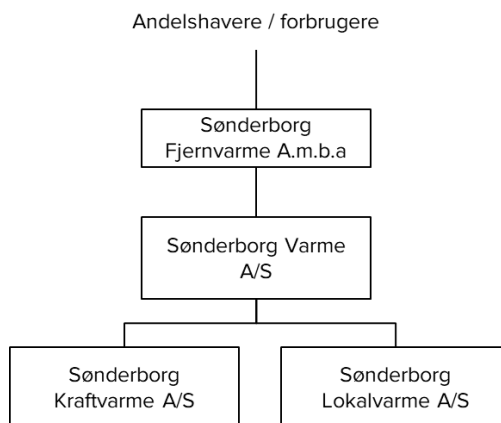
### 4.3 Kapitalindskud til dækning af forventede omkostninger til fusionsundersøgelse

SONFOR har anmodet om et kapitalindskud i størrelsesordenen 1 – 1,5 mio. kr. med følgende begrundelse:

*”... et kapitalindskud til dækning af udgifterne forbundet med en juridisk, teknisk, og selskabsmæssig undersøgelse af fusionen mellem Sønderborg Varme a.m.b.a, SONFOR Resort Varme A/S og SONFOR Varme A/S. Ansøgningen kommer på baggrund af et ønske om ikke at belaste selskabets kunder yderligere med udgiften til fusionsundersøgelsen, da det er en politisk bevægelse som har affødt behovet for undersøgelsen.”*

Det fremgår ligeledes af denne anmodning, at der er indhentet en forsyningsretlig, men ikke kommunalretlig, vurdering, som konkluderer at SONFOR Varme A/S lovligt kan modtage et sådant tilskud eller kapitalindskud fra sin ejer. Vi har ikke modtaget kopi af vurderingen.

For god ordens skyld bemærkes at Sønderborg Varme A/S indgår i det forbrugerejede Sønderborg Fjernvarme A.m.b.a.



Andelshavere / forbrugere i Sønderborg Fjernvarme A.m.b.a. er i lighed med øvrige forbrugerejede fjernvarmeværker i Danmark tillagt en demokratisk andelsret i selskabet, men har ikke en traditionel økonomisk andelsret.

Det er således ”fællesskabet” som er den økonomiske ejer af selskabet (og dets aktiver m.v.) og ikke de enkelte andelshavere / forbrugere.

En eventuel fusion kan i praksis gennemføres på en række forskellige måder, som må forventes at blive afdækket i forbindelse med en forundersøgelse. Herunder eksempelvis:

- Sønderborg Kommune vælger at overdrage ejerskabet til - eller aktiviteterne i - SONFOR Varme A/S og SONFOR Resort A/S til Sønderborg Fjernvarme a.m.b.a.,
- forbrugerne i Sønderborg Fjernvarme a.m.b.a. vælger at opløse deres a.m.b.a. med henblik på at SONFOR Varme A/S viderefører aktiviteterne.,
- Der gennemføres en egentlig fusion, hvor SONFOR Varme A/S og SONFOR Resort A/S fusioneres med Sønderborg Varme A/S og SONFOR Holding A/S samtidigt bliver medejer i Sønderborg Varme A/S, eller
- der vælges en anden model

Fælles for alle modeller er, at de i princippet ikke berører den akkumulerede underdækningen i SONFOR Varme A/S.

Det må videre forventes, at en fusionspartner ikke uden videre vil acceptere at finansiere en underdækningen hos den anden part. Det er videre en forudsætning i varmforsyningsloven at varmeprisen ikke må stige som følge af en overdragelse. Det er således også normalt, at der i forbindelse med sammenlægning af varmforsyningssselskaber etableres særskilte takstområder med henblik på økonomiske forskelle m.v., udjævnes over tid. Dvs. at forbrugere fra et selskab med en underdækning etc. selv vil skulle finansiere denne.

Det kan selvsagt ikke udelukkes at der på sigt vil være fordele, herunder synergier m.v., ved at gennemføre en sammenlægning af de tre varmforsyninger. Dette vil formentlig kunne afdækkes i forbindelse med den ønskede undersøgelse.

### 4.3.1 Vurdering

Omkostninger ved en fusionsundersøgelse henføres normalt til ejerne af de omhandlede selskaber. Det vil for hhv. SONFOR Varme A/S og SONFOR Resort A/S umiddelbart sige SONFOR Holding A/S.

Sønderborg Kommune vil, som udgangspunkt, kunne afholde omkostningerne til en fusionsundersøgelse, som efter aftale gennemføres i regi af SONFOR Holding A/S, for Kommunens regning, hvis omkostningerne er knyttet til Sønderborg Kommunes rolle som ejer og ikke får karakter af støtte til SONFOR koncernen og eller Sønderborg Fjernvarme A.m.b.a. jf. straks nedenfor.

I henhold til kommunalfuldmagten vil Sønderborg Kommune umiddelbart kunne afholde omkostninger til en fusionsundersøgelse, hvis omkostningerne afholdes i forbindelse med en undersøgelse af Sønderborg Kommunes afvikling af ejerskabet til SONFOR Varme A/S m.v. Og det samtidigt sikres, at der ikke afholdes omkostninger til fordel for det modtagende selskab ved en fusion. Samtidigt bemærkes, at det modsat antages at være i strid med kommunalfuldmagten, hvis Sønderborg Kommune afholder omkostninger til en fusionsundersøgelse med det formål at ekspandere SONFOR Varme A/S.

I relation til, at der konkret anmodes om et kapitalindskud til dækning af fusionsomkostninger, så er det vores opfattelse, at et sådant kan være vanskeligt foreneligt med kommunalfuldmagtens forudsætning om at Kommunen kan afholde omkostninger til undersøgelse af afviklingen af ejerskabet.

Med henblik på at sikre, at der ikke sker en overtrædelse af kommunalfuldmagten, hvis Sønderborg Kommune ønsker at bære omkostningerne til en fusionsundersøgelse, vil det derfor være vores anbefaling, at:

- beslutningen om at igangsætte en fusionsundersøgelse træffes af Sønderborg Kommune, som ultimativt ejer af SONFOR Varme A/S
- undersøgelsen gennemføres i regi af Sønderborg Kommune og ikke i regi af SONFOR koncernen, således at der ikke kan opstå tvivl om formålet med afholdelsen af omkostningerne, dvs. en afvikling af ejerskabet.

Sønderborg Kommune vil som led i en sådan undersøgelse kunne inddrage parterne, dvs. SONFOR og navnlig Sønderborg Fjernvarme A.m.b.a.

I det omfang en fusionsundersøgelse afdækker, at det kan være hensigtsmæssigt at arbejde henimod en sammenlægning, vil vi anbefale at der tillige gennemføres en undersøgelse af samspillet med varmeforsyningslovens modregningsbestemmelser.

I det omfang en kommunal varmeforsyningsvirksomhed overdrages ved en fusion, og Kommunen (her SONFOR Holding A/S) ikke modtager aktier af en tilsvarende værdi i det modtagende selskab (Sønderborg Varme A/S), vil der opstå krav om registrering af vederlaget og der kan i forlængelse heraf opstå krav om modregning i Kommunens bloktilskud.

Måtte en fusion eller overdragelse af aktierne i SONFOR Varme A/S være betinget af at dette sker vederlagsfrit, vil vi anbefale at der afklares hvorvidt en sådan overdragelse kan være omfattet af varmeforsyningslovens § 23 l, stk. 4.

I medfør af denne bestemmelse kan en kommune blive modregnet i sit bloktilskud, som følge af en vederlagsfri overdragelse til en fond eller selvejende institution. Det bør afklares i hvilket omfang en overdragelse til en forbrugerejet varmeforsyning, hvor andelshaverne ikke er tillagt en økonomisk andelsret, kan anses at være omfattet af bestemmelsen.

## 5 Anmodning om nedsættelse af garantiprovision ved kommunal garantistillelse

Sønderborg Kommune har ved byrådsbeslutning af 21. maj 2025 fastsat en garantiprovisionsats på enten 1,299% eller 1,607%. Satsen afhang af i hvilket omfang SONFOR Varme A/S, helt eller delvist ville kunne opnå en samlet finansiering ved KommuneKredit eller ville skulle opretholde selskabets eksisterende realkreditlån.

Indstillingen, som ligger til grund for byrådets beslutning, var baseret på en markedskonform fastsættelse af garantiprovisionssatsen under hensyntagen til EU Kommissionens garantimeddelelse (2008/C 155/02), som foreskriver, at en garantiprovisionssats skal vurderes som en individuel garanti, jf. meddelelsens afsnit 3.2. Herunder at Kommunen ikke vil kunne fastsætte en garantiprovisionssats med afsæt i Safe Harbour satserne, idet SONFOR Varme A/S ikke kan anses at være en SMV.

Forskellen i de to satser, jf. ovenfor, hviler på det forhold, at når der samtidigt optages realkreditlån, hvor realkreditinstituttet tager pant – modsat lånoptagelse ved KommuneKredit, så stilles garantistiller i en dårligere position. Dette vil alt andet lige afspejle sig i en højere markedsrettet garantiprovisionssats, idet garantistiller løber en højere risiko.

Det er oplyst, af Sønderborg Kommune, at SONFOR Varme A/S endnu ikke har meddelt Kommunens forvaltning, hvorvidt selskabet har kunnet optage lån hos KommuneKredit, herunder omlægge eksisterende realkreditlån til lån hos KommuneKredit.

SONFOR Varme A/S har den 15. september 2025, på selskabets hjemmeside oplyst, at selskabets bestyrelse har besluttet at optage et banklån (140 mio. kr.) til mellemfinansiering af selskabets byggekredit, mens der endnu ikke er taget stilling til den endelige finansiering af den resterende saldo på byggekreditten, idet selskabet afventer Kommunens tilbagemelding på selskabets anmodning om nedsættelse af garantiprovisionssatsen.

Deloitte har på vegne af SONFOR Varme A/S udarbejdet et notat, dateret den 22. august 2025, hvori konklusionen synes at være, at Sønderborg Kommune, efter Deloitte's opfattelse, kan fastsætte en garantiprovisionssats til 0,55% i henhold til de såkaldte Safe Harbour satser.

Begrundelsen for anvendelsen af Safe Harbour satserne synes, jf. ovennævnte notat, at være følgende:

- 1) Anvendelsen af en markedskonform garantiprovisionssats, som eliminerer støtteelementet (dvs fjerner den fordel som låntager opnår ved at kunne optage et lån med kommunal støtte) fjerner den rentefordel som et garanteret lån i KommuneKredit ellers ville medføre.
- 2) *"at anvendelsen af Safe Harbour satserne er udbredt også i forhold til kommunalt ejede forsyningsselskaber, der ligesom SONFOR Varme A/S ikke kan anses at være en SMV-virksomhed, som anført i garantimeddelelsen"*

SONFOR Varme A/S har videre, den 15. september 2025, på selskabets hjemmeside motiveret anmodningen med følgende:

*"Vi mener, at vi er blevet vurderet på et forkert grundlag og beder blot om at blive indplaceret på lige fod med andre varmeselskaber i kommunen," siger Christian Udby, og uddyber ønsket om at fjerne en efter hans mening unødigt økonomisk byrde fra fjernvarmekunderne. En uvildig vurdering fra Deloitte viser, at vores garantiprovision bør ligge på 0,55 %. I dag betaler vi mellem 1,299 og 1,602 %. En tilpasning til 0,55 % vil betyde en årlig besparelse på 4,3 mio. kr. for SONFOR Varme og SONFOR Resort Varme – penge som i sidste ende kommer kunderne til gode."*

## 5.1 Ad 1) eliminering af rentefordele

Kravet om opkrævning af en garantiprovision, ved garantistillelse for varmforsyninger, udspringer af flere forhold. For det første vil en garantistillelse skulle vurderes ud fra EU's statsstøtteregler. For det andet vil garantistillelsen skulle vurderes ud fra varmforsyningsloven og for det tredje vil den skulle vurderes ud fra kommunalfuldmagten.

### 5.1.1 EU's gruppefritagelsesforordning

Deloitte beskriver at et lån, herunder også en garantistillelse, kan være omfattet af EU's gruppefritagelsesforordning. I givet fald kan der, hvis betingelserne herfor opfyldes, lovligt ydes statsstøtte.

Deloitte har vurderet at SONFOR Varme A/S, i medfør af gruppefritagelsesforordningen, bør kunne optage lån hos KommuneKredit og at Sønderborg Kommune ligeledes vil kunne stille garanti uden hensyntagen til EU's statsstøtteregler. Det vil sige, at der efter Deloitte's opfattelse, alene vil skulle tages hensyn til kommunalfuldmagten i relation til garantistillelsen.

Vi er ikke bekendt med i hvilket omfang SONFOR Varme A/S's finansiering, helt eller delvist, kan anses for omfattet af gruppefritagelsesforordningen.

Vi skal i forlængelse heraf bemærke at det, udover de af Deloitte beskrevne forudsætninger, relateret til gruppefritagelsesforordningen, tillige er et krav, at støtten indeholder et tilskyndelselement. Det vil sige, at støtten skal være afgørende for, at et givet projekt gennemføres og at projektet ikke var blevet iværksat uden støtten. Der skal med andre ord foreligge et tilsagn om støtte inden et givet projekt iværksættes.

Det er dog samtidigt vore opfattelse, at spørgsmålet om hvorvidt SONFOR Varme A/S' lån kan anses for omfattet af EU's gruppefritagelsesforordning, primært er relevant for KommuneKredit's vurdering af hvorvidt der kan ske lånoptagelse ved KommuneKredit.

Vi har nedenfor redegjort nærmere for fastsættelsen af garantiprovisionssatser.

## 5.1.2 Varmeforsyningsloven og kommunalfuldmagten

Indtil 2015 blev kommunal garantistillelse overfor varmforsyninger stillet med afsæt i kommunalfuldmagten. Med ændring af varmforsyningsloven, i 2015, blev hjemlen lovfæstet.

Varmeforsyningslovens ordlyd henviser umiddelbart til EU's statsstøtteregler, men det følger af fremsættelsesbemærkningerne, til bestemmelserne i varmforsyningsloven, at de kommunalretlige principper er opretholdt sideløbende med bestemmelserne i varmforsyningsloven.

Der henvises således, i de generelle fremsættelsesbemærkninger til L117 af 25. marts 2015, til at en kommunal garantistillelse skal overholde såvel de nationale regler samt EU-reglerne om statsstøtte, herunder henvises videre til EU Kommissionens meddelelse (2008/C155/02). endeligt indeholder fremsættelsesbemærkningerne følgende passus omkring forholdet til kommunalfuldmagtsreglerne:

- 3) Afsnit 2.1.1.2: *"Det fremgår udtrykkeligt af reglerne, at garantistillelse kun kan ske inden for de rammer, der er fastsat i EU-reglerne om statsstøtte. Der ændres således ikke på den gældende ret, hvorefter kommunerne både skal påse, at der er adgang til garantistillelse efter den nationale lovgivning, og at garantistillelsen sker i overensstemmelse med statsstøttereglerne. Kommunerne har selv ansvar for at sikre, at garantistillelsen er forenelig med EU-statsstøttereglerne. Der henvises til de almindelige bemærkninger afsnit 7."*

Og

- 4) Afsnit 7: *"Forslaget fastsætter nationale regler om kommuners adgang til bl.a. garantistillelse for kollektiv varmforsyning. 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."*

Gennem de senere år har der fra forskellig side været fremsat forskellige fortolkninger og teser om, at en garantiprovision fastsat efter kommunalfuldmagten ikke nødvendigvis behøver afspejle det niveau som ville være en konsekvens efter EU's statsstøtteregler. Dette uagtet at de begge skal fastsættes på markedsmæssige vilkår. Dette fremgår eksempelvis også af Deloitte's notat, jf. afsnit 2.5.1.

I tilknytning hertil kan dog henvises til Ankestyrelsens tilsynsudtalelse til Svendborg Kommune af 19. januar 2021, hvoraf fremgår at en kommunal garantiprovision skal fastsættes som markedsprisen for en tilsvarende garanti:

Det er samlet set vores vurdering, at Svendborg Kommune er forpligtet til at opkræve garantiprovision på markedsmæssige vilkår, og at kommunen er forpligtet til at udfolde rimelige bestræbelser på at konstatere, hvad et vederlag på markedsmæssige vilkår i forhold til den konkrete garanti til fjernvarmeselskabet indebærer.

Herefter skal kommunen fastsætte størrelsen af garantiprovisionen over for fjernvarmeselskabet i overensstemmelse med kommunens vurdering af, hvad markedsprisen er for den konkrete garanti.

Der kan videre henvises til fremsættelsesbemærkningerne til L115 af 26. april 2023, hvori gældende ret blev opsummeret:

***"For at en kommunal garantistillelse kan sige at være givet på markedsvilkår skal de kollektive varmforsyningsanlæg opkræve en garantiprovision på markedsmæssige vilkår.***

*Garantiprovisionen skal svare til det, som en privat garant, der opererer under markedsøkonomiske forhold, vil kræve under de tilsvarende betingelser. En vederlagsfri garanti ville derimod indebære, at kommunen yder et tilskud til forsyningsvirksomheden, og en sådan garanti vil betyde en forrykning af byrdefordelingen mellem kommunens borgere. Endvidere sikrer garantiprovisionen, at kommunen overholder princippet om økonomisk at hvile i sig selv, som kommunen er underlagt. Kommunerne er forpligtede til at foretage rimelige og sædvanlige bestræbelser på at konstatere, hvad et vederlag på markedsvilkår i forhold til den konkrete garanti indebærer. Dette krav blev fremhævet i Ankestyrelsens afgørelser af 2. oktober 2017 og 19. januar 2021, hvori Ankestyrelsen udtalte, at det vil dette være i strid med den kommunalretlige hvile i sig selv-princip, hvis en kommune undlader at opkræve en markedskonform garantiprovision for en kommunal garanti, der stilles for et forsyningssselskabs lån”*

### 5.1.3 Sammenfatning ad 1)

Det forhold, at der i henhold til gruppefritagelsesforordningen, ved opfyldelse af betingelserne herfor, i visse tilfælde vil kunne ydes lovlig statsstøtte ændrer ikke på de nationale regler.

- En Kommune vil således i henhold til kommunalfuldmagtsreglerne uagtet gruppefritagelsesforordningen til stadighed skulle opkræve en markedsræssig pris for at stille en given garanti.
- En kommune vil ved at stille en vederlagsfri garanti, eller en garanti som er billigere end hvad markedet foreskriver tillige risikere at overtræde varmforsyningslovens forbud mod at yde støtte hertil, jf. afsnit 2.

Det forhold at en garantiprovisionssats kan eliminere en rentefordel – som kunne være ydet som lovlig støtte ved opfyldelse af gruppefritagelsesforordningen - ved at optage et garanteret lån i eksempelvis KommuneKredit er således en konsekvens af nationale regler.

Vi er som sådan enige i at det kan være uhensigtsmæssigt, men vi antager at lovgiver, eftersom de nationale regler ikke er ændret, har valgt at sætte det kommunalretlige hvile-i-sig-selv princip (herunder at der ikke sker en skævvridning af byrdefordelingen mellem kommunernes skatteborgere) højere end støttemuligheden.

Ovenstående er kun gældende i det omfang SONFOR Varme A/S's lån kan anses for omfattet af gruppefritagelsesforordningen. I modsat fald – hvis lånet ikke omfattes af gruppefritagelsesforordningen - vil der foreligge statsstøtte, hvis der ikke opkræves en markedsræssig garantiprovision, som vederlag for en garantistillelse.

Vi skal herunder bemærke, at en anvendelse af garantimeddelelsens afsnit 3.2 (individuel vurdering) netop foreskriver, at i det omfang der ikke kan findes en markedspris for en sammenlignelige garanti på det finansielle marked, så vil støtteelementet kunne elimineres hvis der fastsættes en garantiprovisionssats, som er udtryk for forskellen mellem de samlede finansielle omkostninger ved henholdsvis et garanteret lån og et ikke garanteret lån.

### 5.2 Ad 2) anvendelse af garantimeddelelsens ordning for SMV-virksomheder

Deloitte konkluderer i deres notat, jf. dettes side 9, at SONFOR Varme A/S ikke udgør en SMV, som anført i garantimeddelelsen. Uagtet denne konklusion, er Deloitte's endelige konklusion, at der vil kunne fastsættes en garantiprovisionssats på 0,55% under henvisning til garantimeddelelsens Safe Harbour satser for SMV.

Vi er enige med Deloitte i den konklusion, at SONFOR Varme A/S ikke er en SMV.

Vi er derimod ikke enige med Deloitte i, at der, til trods for at selskabet ikke er omfattet af SMV-begrebet, stadig kan henses til Safe Harbour satserne.

Når garantimeddelelsen, som også forudsat af lovgiver, lægges til grund for en vurdering af en garantiprovision, så er det vores vurdering, at forudsætningerne i garantimeddelelsen skal følges. Man kan med andre ord ikke vælge de passager som, uagtet manglende opfyldelse af forudsætningerne, synes at passe til lejligheden.

Dertil kommer, at Safe Harbour satserne ikke er udtryk for en aktuel markedsmæssig vurdering, men alene en årlig minimumssats (fastsat i 2008) som, hvis den anvendes overfor en SMV, sikrer at EU Kommissionen ikke anlægger den betragtning, at garantistiller har ydet statsstøtte – forudsat de resterende betingelser er opfyldte.

Safe Harbour satserne er således ikke, som anført af Deloitte, et benchmark som udtrykker en nutidig markedspris.

Deloitte anfører videre at anvendelsen af Safe Harbour satserne er udbredt i forhold til kommunalt ejede forsyningsselskaber, som ikke kan anses at være omfattet af SMV begrebet.

Vi er ikke umiddelbart enige i denne betragtning.

Vi har ikke kendskab til undersøgelser, som fastlægger, hvor mange kommuner der anvender Safe Harbour modellen på kommunale forsyninger. Vi kan imidlertid lægge til grund, at BDO, gennem de senere år, har assisteret et relativt stort antal kommuner, som anvender en individuel vurdering i relation til de kommunale forsyninger. Vi kan videre forstå, at PWC ligeledes i deres rådgivning anvender en individuelle vurdering ved kommunalt ejede forsyninger.

Vi skal understrege, at det forhold at andre kommuner måtte vælge at anvende Safe Harbour satser ifht kommunale forsyninger, efter vores opfattelse, ikke anses at være en blåstempling heraf.

Vi skal afslutningsvist henlede opmærksomheden på, at Ankestyrelsen ved 2 vejledende udtalelser dateret 10. juli 2025, har udtalt, at det er Ankestyrelsens opfattelse, at anvendelsen af EU Kommissionens Safe Harbour satser ikke er tilstrækkelig ifht at dokumentere, at der er fastsat en garantiprovision på markedsvilkår:

*”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 varmeforsyningsloven.*

***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 varmforsyningsloven.”***

Vi deler, som tidligere anført, Ankestyrelsens opfattelse af, at Safe Harbour satserne ikke er udtryk for en markedsøkonomisk vurdering. Vi skal dog samtidigt bemærke, at Ankestyrelsen efter vores opfattelse ikke forholder sig til lovgivers betragtninger i relation til samspillet mellem kommunalfuldmagten og varmforsyningsloven.

Det fremgår således af lovbemærkningerne til varmforsyningsloven<sup>2</sup>, at der ”er i de foreslåede regler i varmforsyningsloven ikke hjemmel til, at en kommune tjener på garantistillelse og opkræver en større garantiprovision end statsstøttere regler forpligter til”.

Derudover har lovgiver videre udtalt, at en garantistillelse skal ske indenfor de rammer der er fastsat af EU-reglerne, jf. det i afsnit 3.12 ovenfor citerede pkt. 2.1.1.2:

***”Det fremgår udtrykkeligt af reglerne, at garantistillelse kun kan ske inden for de rammer, der er fastsat i EU-reglerne om statsstøtte. Der ændres således ikke på den gældende ret, hvorefter kommunerne både skal påse, at der er adgang til garantistillelse efter den nationale lovgivning, og at garantistillelsen sker i overensstemmelse med statsstøttere reglerne. Kommunerne har selv ansvar for at sikre, at garantistillelsen er forenelig med EU-statsstøttere reglerne. Der henvises til de almindelige bemærkninger afsnit 7.”***

Ankestyrelsen har således, efter vores opfattelse, ikke forholdt sig til at varmforsyningsloven klart forudsætter, at garantier, stillet af en Kommune, skal opfylde til EU's statsstøttere regler og at det fremgår af lovbemærkningerne at en kommune ikke har hjemmel til at opkræve mere end statsstøttere reglerne forpligtiger til. Foranstående skal dog ikke forstås således at der, hvis der lovligt kan ydes statsstøtte i henhold til gruppefritagelsesforordningen, kan ydes en vederlagsfri garanti. Dette vil til stadighed være i uoverensstemmelse med kommunalfuldmagten.

En kommune kan i henhold til EU Kommissionens garantimeddelelse, forudsat forudsætningerne er opfyldt, vælge at anvende EU Kommissionens Safe Harbour satser, jf. meddelelsens afsnit 3.3, fremfor at gennemføre en individuel vurdering, jf. meddelelsens afsnit 3.2, og er således ikke – i sådanne situationer – forpligtiget til at opkræve mere end Safe Harbour satsen. Dette vil selvsagt ikke kunne lægges til grund i relation til SONFOR Varme A/S, idet Sønderborg Kommune ikke kan vælge at anvende Safe Harbour satser, da SONFOR Varme A/S ikke kan omfattes heraf.

## **5.2.1 Sammenfatning ad 2)**

Henset til at SONFOR Varme A/S indgår i en 100% kommunalt ejet koncern kan Sønderborg Kommune ikke, med afsæt i EU Kommissionens garantimeddelelse, fastsætte en garantiprovision ved indplacering i Safe Harbour skemaet.

Sønderborg Kommune skal i stedet, som senest ved byrådsbeslutning af 21. maj 2025, fastsætte en markedsøkonomisk garantiprovision baseret på en individuel vurdering. Da der ikke har kunnet dokumenteres en markedspris for en sammenlignelig garanti på de finansielle markeder (dette allerede fordi en sådan ikke findes, da det alene er Stat, Kommuner m.v. der kan stille garanti overfor KommuneKredit) har Sønderborg

<sup>2</sup> lovforslag nr. 177 af 25. marts. 2015, pkt. 7

Kommune fastsat en garantiprovisionssats, som afspejler forskellen i de samlede finansielle omkostninger ved de garanterede lån sammenholdt med de samlede finansielle omkostninger ved ikke garanterede lån.

## 6 Øvrige bemærkninger

Vi har på baggrund af det forelagte materiale en række bemærkninger, som efter vores opfattelse, vil kunne ligge til grund for en dialog mellem Sønderborg Kommune og SONFOR. Dette forstået på den måde, at der er tale om bemærkninger relateret til forhold, som SONFOR, efter vores opfattelse, bør afdække og eller forklare overfor Sønderborg Kommune

Det er vores umiddelbare vurdering at Deloitte på vegne af SONFOR Varme A/S har afsøgt en række regulatoriske muligheder i relation til afvikling eller nedbringelse af underdækningen.

- Vi har en formodning om, at Sonfor Varme A/S har benyttet muligheden for optagelse af lån med den længst mulige løbetid. Dette bør dog bekræftes.
- Vi er ikke bekendt med i hvilket omfang muligheden for at opnå indtil 5 års afdragsfrihed er undersøgt. En benyttelse af denne mulighed kræver selvsagt, at forsyningen fremadrettet er i stand til at vedligeholde sin gæld, dvs en vurdering af størrelsen på de fremtidige afdrag. Henset til at der er tale om indregningsberettigede omkostninger, må dette antages at være muligt.

I givet fald vil de varslede prisstigninger muligvis kunne indfases over en længere periode. Dette baseret på den forudsætning, at SONFOR Varme A/S vil kunne allokere den likviditet der var henset til betaling af afdrag til afvikling af underdækningen.

- Vi er ikke bekendt med i hvilket omfang SONFOR Varme A/S har rettet henvendelse til Forsyningstilsynet med henblik på at opnå endnu en dispensation i relation til indregningen af underdækningen over en periode. Det vil formentlig være vanskeligt at opnå, henset til at forudsætningerne for den første dispensation ikke synes at være opfyldt, men det kan ikke på forhånd fuldstændigt udelukkes

Udover de regulatoriske muligheder kan det tillige afdækkes i hvilket omfang der i øvrigt måtte være fri midler i regi af SONFOR koncernen, som kan allokere til SONFOR Varme A/S. Der bør herunder forholdes til, at en sådan allokering bør vurderes i sammenhæng forsyningslovgivningen i øvrigt, således at der ikke opstår et utilsigtet krav om modregning i Sønderborg Kommunes bloktilskud.

Endeligt kan det overvejes i hvilket omfang der kan søges om dispensationer i øvrigt. Herunder eksempelvis ved henvendelse til Energistyrelsen, Indenrigsministeriet og eventuelt EU Kommissionen i relation til garantiprovisioner. For så vidt angår disse punkter, vil det være Sønderborg Kommune, som - på baggrund af begrundede anmodninger, bilagt redegørelser m.v. fra SONFOR - vil kunne rette henvendelse til øvrige myndigheder m.v.

Herunder kan det videre overvejes, hvorvidt der undtagelsesvist kan opnås dispensation fra samme myndigheder m.v., til at der gennemføres et tilskud/kapitalindskud fra Sønderborg Kommune. Ydelsen af et tilskud/kapitalindskud må dog alt andet lige fordrer at SONFOR Varme A/S kan dokumentere, at selskabet fremadrettet kan vedligeholde gæld m.v. Som anført i ovenstående punkt vil det være Sønderborg Kommune, som vil skulle rette henvendelsen. Grundlaget herfor bør bero på en begrundet anmodning, bilagt kvalificerede redegørelser, fra SONFOR.

I relation til at afdække dispensationsmuligheder, så skal det understreges at det må forventes at være en tidskrævende proces, at opnå dispensation. Herunder at dette formentlig ikke vil kunne afsluttes inden SONFOR Varme A/S vil skulle opkræve den del af den akkumulerede underdækning, som var opgjort pr. 31. december 2023, i varmeprisen for 2025.

Vi skal afslutningsvist pege på, at det forsyningsretlige udgangspunkt vil være, at SONFOR Varme A/S skal indregne den akkumulerede underdækning. I det omfang underdækningen ikke indregnes vil den være tabt. Det vil sige, at SONFOR Varme A/S ikke efterfølgende vil kunne opkræve beløbet hos varmekunderne. SONFOR Varme A/S vil i en sådan situation være teknisk insolvent.

## Kontakt

Navn

Titel

Tlf.: XX XX XX XX  
E-mail: xxx@bdo.dk

[www.bdo.dk](http://www.bdo.dk)

*BDO Statsautoriseret Revisionspartnerselskab, danskejet rådgivnings- og revisionsvirksomhed, er medlem af BDO International Limited - et UK-baseret selskab med begrænset hæftelse - og del af det internationale BDO-netværk bestående af uafhængige medlemsfirmaer. BDO er varemærke for både BDO-netværket og for alle BDO medlemsfirmaerne. BDO i Danmark beskæftiger mere end 1.800 medarbejdere, mens det verdensomspændende BDO-netværk har over 120.000 medarbejdere i 166 lande.*

*Copyright - BDO Statsautoriseret Revisionspartnerselskab,  
cvr.nr. 45 71 93 75.*

