

Notat om aktivering af Svendborg Kommunes VE-selskab

1. Formål med notatet

Dette notat har til formål at klarlægge de juridiske og økonomiske rammer for aktivering af forsyningsselskabet Svendborg VE A/S med henblik på at bidrage til kommunens handleplan for klimaomstilling. Notatet er redigeret og delvist udarbejdet af BDO baseret på informationer fra Svendborg Kommune og suppleret med analyser af de bagvedliggende skatte- og afgiftsregler. Notatet indeholder derudover en række juridiske vurderinger, der stammer fra vurderinger udarbejdet af Advokatfirmaet Energi & Miljø. Notatet fokuserer på henholdsvis eksisterende kommunale varmepumper og solcelleanlæg samt mulige fremtidige investeringer i f.eks. solceller

Budgetforliget for 2021 indeholder følgende afsnit vedrørende udmøntning af CO₂-reduktionsplan for Svendborg Kommune:

Der et afsat godt 34 mio.kr. i budgetperioden til udmøntning af CO₂-reduktionshandleplan 2021-2030 for at understøtte kommunens klimamål om, som virksomhed, at være omstillet til 100 procent vedvarende energi og dermed have 0-udledning af CO₂ inden 2030. Pengene investeres primært i varmepumper og elbiler. Samtidig undersøges muligheden for at aktivere kommunens VE-selskab til at producere vedvarende energi til kommunens eget forbrug ved at stille kommunegaranti eller indskyde kapital.

Svendborg Kommune har desuden modtaget en henvendelse fra bestyrelsen i Svendborg VE A/S, hvori bestyrelsen har stillet en række spørgsmål vedrørende selskabets rolle i kommunens klimaomstilling.

2. Sammenfatning af notatets konklusioner

Vi har sammenfattet de i notatet omtalte investeringsmuligheder i skemaet nedenfor:

AKTIV OG EJERSKAB	ØKONOMISKE FORHOLD	REGULATORISKE FORHOLD	FINANSIERINGSMÆSSIGE FORHOLD	ANDRE FORHOLD
Kommunale små varmepumper	Betaling af elafgift Afgiftsgodtgørelse hvis selskab leverer varmen.	Tilladt efter kommunalfuldmagten men kun til kommunens eget brug	Kan finansieres af KommuneKredit	Skattefritaget
Kommunale store varmepumper	Betaling af elafgift Afgiftsgodtgørelse hvis selskab leverer varmen.	Tilladt efter varmeforsyningsloven	Kan finansieres af KommuneKredit	Skattefritaget
Kommunale solceller	Nettoafregning hvor tariffer og delvist elafgift spares.	Tilladt på grund af dispensation fra krav om selskabsudskillelse	Må ikke finansieres af KommuneKredit, men kan bankfinansieres	Skattepligtigt af overskud
Selskabsejede små varmepumper	Elafgift spares	Tilladt efter kommunalfuldmagten i samme omfang som under kommunalt eje. Kræver tilladelse fra Ankestyrelsen	Kan formentlig ikke finansieres af KommuneKredit, men kan bankfinansieres med garanti fra kommunen mod betaling af garantiprovision	Selskabet er skattepligtigt. Vederlag ved overdragelse til selskab vil medføre modregning i bloktilskud (pga gæld dog begrænset problem).
Selskabsejede store varmepumper	Elafgift spares	Tilladt efter varmeforsyningsloven	Kan finansieres af KommuneKredit mod betaling af garantiprovision.	Kan muligvis skattefritages. Vederlag ved overdragelse til selskab vil medføre modregning i bloktilskud (pga gæld dog begrænset problem).
Selskabsejede solceller	Nettoafregning mulig i samme omfang som tidligere, når ordning modificeres.	Tilladt efter elforsyningsloven.	Må ikke finansieres af KommuneKredit, men kan bankfinansieres med garanti fra kommunen mod betaling af garantiprovision	Selskabet er skattepligtigt. Vederlag ved overdragelse til selskab vil medføre modregning i bloktilskud (pga gæld dog begrænset problem).

2.1 anbefalinger

Ud fra en økonomisk vurdering anbefaler vi, at eksisterende solcelleanlæg og varmepumper bliver liggende i kommunalt regi.

En overdragelse af solcelleanlæg til Svendborg VE kan medføre modregning i kommunens bloktilskud. Vi har dog forstået, at anlæg er gældsfinansierede i væsentligt omfang, hvilket reducerer modregningen. Hvis effekten af en overdragelse i forhold til bloktilskuddet er uvæsentligt, vil ophævelsen af identitetskravet medføre, at nettoafregningsmuligheden fortsat kan anvendes og således fortsat besparelse inden for afregningsperioden af nettarif og også elafgift i visse tilfælde.

Vi anbefaler, at eksisterende varmepumper forsat ejes af kommunen, men at varmepumperne stilles til rådighed for VE-selskabet. I modsætning til Svendborg Kommune vil VE-selskabet i alt væsentlighed kunne undgå betaling af elafgift på elforbruget til varmeproduktion. Varmen skal sælges på markedsvilkår til Svendborg Kommune enten via ejerskab eller råderet gennem leje af varmepumperne. Hvis de eksisterende varmepumper skal udskilles fra kommunen, anbefales det, at de små og de store varmepumper overdrages til hvert sit selskab af hensyn til begrænsningerne i varmeforsyningsloven samt kommunalfuldmagten.

Fremtidige investeringer i el-producerende anlæg (solceller) kan placeres i Svendborg VE A/S (eller et specifikt projektselskab herunder). Nettoafregning vil forventeligt kun være muligt, hvis der er tale om solceller placeret på kommunens bygninger, hvor bygningen samtidig har et elforbrug. Der vil her kunne ske nettoafregning inden for timen, hvorved eget produceret strøm kan forbruges inden for timen - kun med tillæg af elafgift, som vi kender det for anlæg idriftsat efter 2017. Er der tale om større solcelleanlæg, der er placeres på andre lokationer end hvor elforbruget er, vil elproduktionen skulle købes på markedsvilkår og giver ikke nogen økonomiske besparelser (nettarif mv.) og kan sammenlignes med f.eks. at indgå en aftale om køb af grøn strøm fra en ekstern kommerciel leverandør.

Fremtidige investeringer i varmepumper kan ejerskabsmæssigt placeres i kommunen og kan dermed finansieres i KommuneKredit, men kan drives af et VE-selskab (på samme måde som det kendes fra gadelys) for derved at opnå en afgiftsmæssig fordel.

Det vil ikke være muligt at udskille varmepumper og solcelleanlæg til et andelselskab.

Alternative muligheder, hvor Svendborg VE A/S indgår i PPA-aftaler (power purchase agreements) med eksterne aktører eller handler med grønne certifikater skal undersøges nærmere, da det er uklart om elforsyningsloven og kommunalfuldmagten giver mulighed for lovligt at kunne udføre sådanne aktiviteter.

3. Kommunal drift af varmepumper eller solcelleanlæg

3.1. Varmepumper

Svendborg Kommune er ejet af 46 ejendomme/lokationer, hvor der enten er opført eller planlagt installation af varmepumper. Det drejer sig om i alt 64 varmepumper. Ejendommene er alle beliggende uden for områder, som i dag er udpeget til fjernvarmeforsynede områder. Der arbejdes ikke med planer om installation af varmepumper i kommunens ejendomme, som i dag ligger i fjernvarmeområder.

Vedrørende varmepumpeanlæg må der tages hensyn til størrelsen af anlæggene, idet lovgivningen er forskellig afhængig af størrelsen på anlæggene. Anlæg med en kapacitet på

under 250 kW betegnes som "*individuelle varmepumper*" medens varmepumpeanlæg med en kapacitet på over 250 kW, betegnes som "*kollektive varmeforsyningsanlæg*". Af de 64 varmepumper er der på seks lokationer tale om blokvarmecentraler, der har en samlet kapacitet på over 250 kW.

3.1.1. Små varmepumper (>250 kW)

Drift af varmepumper reguleres af bestemmelserne i varmeforsyningsloven, og her er problemstillingen, at kommunen i henhold til varmeforsyningsloven gerne må varetage kollektiv varmeforsyningsvirksomhed, men de som udgangspunkt ikke står for levering af individuel varmeforsyning.

Det vurderes dog, at de uskrevne kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse (kommunalfuldmagten) giver mulighed for at Svendborg Kommune kan etablere og drive individuelle varmepumper til forsyning af kommunens egne bygninger, idet der er tale om en vare eller tjenesteydelse til *kommunens eget brug* og dermed indgår i kommunens løsning af lovbestemte opgaver eller opgaver, som kommunen har påtaget sig indenfor rammerne af kommunalfuldmagtsreglerne. Det betyder implicit, at Svendborg Kommune med overvejende sandsynlighed ikke må levere varme fra små varmepumper til private i umiddelbar nærhed til varmepumperne, da en sådan varmelevering ikke kan siges at være kollektiv varmeforsyning.

3.1.2. Store varmepumper (>250 kW)

Overstiger varmepumpeanlæggets kapacitet på 250kW, betegnes anlægget som et "*kollektivt varmeforsyningsanlæg*". I 2015 blev der med varmeforsyningslovens § 2 b, stk. 1¹ indført en lovhjemmel til, at kommuner må drive varmeforsyning. Før dette tidspunkt udsprang kommunernes adgang til at drive varmeforsyningsvirksomhed af de uskrevne kommunalfuldmagtsregler.

I varmeforsyningslovens § 2 b, stk. 1, nr. 1 er der en henvisning til lovens § 2, stk. 1, som nærmere definerer, hvad der forstås som "*kollektive varmeforsyningsanlæg*". Ved kollektive varme-forsyningsanlæg forstås en virksomhed, hvor nogle nærmere bestemte anlæg drives med det formål at levere energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand. Denne definition omfatter jf. lovens § 2, stk. 1, nr. 4 blandt andet blokvarmecentraler.

Ved en *blokvarmecentral* forstås "*en varme- eller kraftvarmecentral, der er etableret i forbindelse med et større byggeri, hvis formål er at forsyne en lukket kreds eller et forudbestemt antal brugere med energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand*".

Det fremgår af lovens § 2, stk. 3, at anlæg med en kapacitet under 250 kW ikke er omfattet af definitionen på kollektive varmeforsyningsanlæg. Det er vurderet, at varme-pumperne på seks lokationer vil opfylde definitionen på en blokvarmecentral, og at der dermed vil være tale om kollektive varmeforsyningsanlæg.

3.1.3. Sammenfatning

Det er således vurderingen, at de opstillede såvel som planlagte varmepumpeanlæg vil være lovlige at drive som *kommunal virksomhed*. Dette gælder specielt for de varmepumper, som betegnes som blokvarmecentraler (kollektiv varmeforsyning). Men også for de individuelle varmepumper (anlæg med en kapacitet under 250 kW) hvor grundlaget findes i kommunalfuldmagten.

¹ Lov om varmeforsyning jf. lovbekendtgørelse nr. 120 af 6. februar 2020

3.2. Solcelleanlæg

Svendborg Kommune har installeret 31 solcelleanlæg på bygninger, der anvendes såsom skoler, idrætshaller, plejehjem og daginstitutioner. Den producerede strøm på solcelleanlæggene anvendes typisk i den daglige drift af bygningen, men hvis den producerede mængde strøm periodevist overstiger egetforbruget, afsættes den overskydende mængde el til det overordnede elnet.

Egetforbruget fra solcelleanlæggene inden for afregningsperioden er fritaget for tariffer fra el-selskaberne, PSO-gebyr og i visse situationer også elafgift. Dette er muligt, da der er identitet mellem el-producenten og el-forbrugeren, som i dette tilfælde er Svendborg Kommune. Identitetskravet knytter sig til den juridiske ejer af solcelleanlægget og el-forbrugeren via den tekniske forbrugsinstallation.

3.2.1. Lov om elforsyning

De juridiske regler om solcelleanlæg findes i Lov om Elforsyning². Det fremgår af § 2, stk. 1 i elforsyningsloven, at loven finder anvendelse på *produktion, transport, handel og levering af elektricitet*.

Det fremgår af lovens § 4, stk. 1, at en kommune kan deltage i et selskab med begrænset ansvar, som varetager virksomhed, som er omfattet af § 2, stk. 1. Det vil sige, at hovedreglen er, at hvis en kommune har opstillet et solcelleanlæg, skal dette drives via et selskab. Der er dog visse undtagelser fra kravet om selskabsmæssig udskillelse for kommunale solcelleanlæg:³

- Solcelleanlæg, der er net-tilsluttet senest den 28. juni 2013.
- Solcelleanlæg, der net-tilsluttet efter den 28. juni 2013 og er led i nybyggeri eller er en del af en energirammeberegning.
- Solcellepuljer, hvor man, ligesom nybyggeri, får dispensation for selskabsdannelse.

Svendborg Kommunes 31 solcelleanlæg har alle opnået dispensation fra kravet om selskabsmæssig udskillelse med henvisning til at anlægget opfylder en af ovennævnte to karakteristika.

I en politisk aftale indgået 18. december 2020 ændres der på betingelserne for drift af kommunale solcelleanlæg. Den politiske aftale, som kun delvist er udmøntet i bekendtgørelse nr. 493 af 22. marts 2021, indeholder følgende hovedelementer:

- Eksisterende kommunale solcelleanlæg, som ikke er udskilt til selskaber, vil modtage dispensation eller opretholde eksisterende dispensationer til at forblive under kommunalt ejerskab,
- Kravet om selskabsudskillelse af nye solcelleanlæg opretholdes for nye kommunale solcelleanlæg.

3.2.2. Ophævelse af identitetskravet

Det såkaldte identitetskrav ophæves. Det betyder, at der åbnes mulighed for, at der ikke skal betales net-tariffer, PSO-gebyr og i visse tilfælde elafgift, når tredjeparter ejer og driver solcelleanlæg, hvor elproduktionen forbruges af kommunen f.eks. i de bygninger, der anvendes af kommunen, herunder til varmepumper i bygningen. Dette er beskrevet nærmere under afsnit 6.

² Lov om elforsyning jf. lovbekendtgørelse nr. 119 af 6. februar 2020

³ Bekendtgørelse om undtagelse af visse kommunale solcelleanlæg fra kravet om selskabsmæssig udskillelse (Bek. Nr. 176 af 26. februar 2019)

4. Selskabets drift af varmepumper eller solcelleanlæg

Formuleringen i budgetforliget for 2021 gør, at det skal undersøges, om selskabet Svendborg VE A/S kan aktiveres med henblik på produktion af vedvarende energi til kommunens eget forbrug. Dette kan ske i form af nye anlæg - f.eks. varmepumper eller solcelleanlæg - eller ved overdragelse af eksisterende varmepumpe- og solcelleanlæg ejet af Svendborg Kommune.

Svendborg VE A/S er i dag et tomt selskab, som indgår i koncernen Svendborg Forsyning A/S, der er 100 procent ejet af Svendborg Kommune.

4.1. Varmepumper

Advokatfirmaet Energi & Miljø har vurderet mulighederne for, at Svendborg VE A/S kan drive varmepumpeanlæggene, der i dag er opsat i kommunens bygninger. Advokatfirmaet skelner mellem, hvorvidt det alene er de individuelle varmepumper, der skal udskilles i selskabsform eller en situation, hvor både de individuelle varmepumper og blokvarmecentralerne skal drives i selskabsform.

4.1.1. Individuelle varmepumper

Som det fremgår af afsnit 3.1.1., er det ikke lovligt for en kommune at drive individuelle varmepumpeanlæg efter bestemmelserne i varmforsyningsloven. Det samme vil være gældende for et kommunalt ejet forsyningsselskab.

Spørgsmålet er så, om det vil kunne lade sig gøre efter kommunalfuldmagtsreglerne. Her er vurderingen fra advokatfirmaet, at det anses for usikkert, om Svendborg Kommune vil kunne udskille driften af de individuelle varmepumper alene til Svendborg VE A/S.

Advokatfirmaet begrundet dette med, at driften af de individuelle varmepumper, som opgave betragtet, adskiller sig noget fra kommunens øvrige opgaver på ejendomsområdet, ligesom opgaven i hvert fald rent teknisk må antages at have visse fællestræk med en egentlig forsyningsvirksomhed (selvom der altså ikke er tale om kollektiv varmforsyningsvirksomhed efter varmforsyningsloven).

Advokatfirmaet har derfor anbefalet, at kommunen indhenter en vejledende udtalelse fra Ankestyrelsen om muligheden for selskabsmæssig udskillelse af de individuelle varmepumper. Svendborg Kommune har den 21. december 2020 indsendt anmodning om en vejledende udtalelse fra Ankestyrelsen vedrørende ovennævnte. Anmodningen fra kommunen er stadig under sagsbehandling i Ankestyrelsen, og der er ikke sat en forventet dato for, hvornår sagsbehandlingen hos Ankestyrelsen kan påbegyndes.

4.1.2. Blokvarmecentraler

Hvis de 6 blokvarmecentraler, der må anses for at udgøre kollektive varmforsyningsanlæg jf. varmforsyningslovens § 2, stk. 1, udskilles til Svendborg VE A/S, får selskabet karakter af at være en kommunal varmforsyningsvirksomhed. Dette giver mulighed for at drive en tilknyttet virksomhed jf. varmforsyningslovens § 2 f, stk. 1. Spørgsmålet er nu, om de individuelle varmepumper kan drives i Svendborg VE A/S som tilknyttet virksomhed.

Blokvarmecentralerne skal være *hovedvirksomhed* (den kollektive varmforsyning), og de individuelle varmepumper vil således være *tilknyttet virksomhed*. Advokatfirmaet vurderer dog, at dette ikke vil være muligt, idet hovedvirksomheden reelt skal være hovedvirksomhed og ikke en aktivitet, som blot udøves for at kunne udøve den tilknyttede aktivitet. Den

tilknyttede virksomheds samlede omsætning må endvidere kun udgøre max. 10 procent af selskabets samlede udgifter og omkostninger jf. varmeforsyningslovens § 2 f, stk. 2, nr. 1.

Varmeforsyningslovens § 2 g, stk. 2 indeholder en dispensationsbestemmelse, hvorefter klima- og energiministeren (Energistyrelsen) kan dispensere fra lovens betingelser for kommuners varetagelse af varmeforsyningsvirksomhed, hvis særlige hensyn tilsiger dette. Ministeren kan herunder træffe afgørelse om, at en kommune må varetage andre former for varmeforsyning end dem nævnt i § 2 b.

Advokatfirmaet samlede vurdering er, at det heller ikke vil være muligt for Svendborg VE A/S at eje og drive de 58 individuelle varmepumper med henblik på forsyning af kommunens egne bygninger som tilknyttet virksomhed til de seks blokvarmecentraler efter varmeforsyningslovens § 2 f, stk. 1. Hvis det skal være muligt at drive både individuelle og blokvarmecentraler i samme selskab jf. bestemmelserne i varmeforsyningsloven, kræver dette under alle omstændigheder en dispensation fra Energistyrelsen, og en sådan dispensation vil efter gældende praksis kun være gældende i ti år.

4.1.3 Elafgiftsbesparelse ved driftsaftale i selskabsform af kommunalt ejede varmepumper

Hvis varmepumperne bibeholdes i kommunen, vil der være mulighed for, at VE selskabet eller andet selskab gennem en aftale om råderet kan drifte varmepumperne og forbruge elektriciteten til varmeproduktion på varmepumperne for at levere varmen til kommunen. VE selskabet vil herved levere momspligtige varmeydelser og vil som følge heraf have elafgiftsgodtgørelse for elforbrug til produktion af varmen. Denne type aftale kender vi blandt andet fra gadelysaftalerne.

Muligheden er kort drøftet med Energi & Miljø, Pernille Aagaard Truelsen, som tilkendegiver, at dette umiddelbart vil være i overensstemmelse med kommunal- eller varmeforsyningsmæssige forhold og kræver således ikke dispensation fra Ankestyrelsen eller Energistyrelsen.

4.2. Solcelleanlæg og andre elproducerende anlæg

Hovedreglen er jf. elforsyningslovens bestemmelser, at solcelleanlæg ejet af kommunen skal drives i selskabsform.

Som kommunalt ejet koncern kan Svendborg Forsyning-koncernen via selskabet Svendborg VE A/S investere i, eje og drive el-producerende anlæg (solcelleparker mv.). Det skal ske på kommercielle vilkår - og som udgangspunkt med henblik på helt eller delvist ejerskab. Hvis det el-producerende anlæg er placeret i et A/S eller et ApS vil der efter vores opfattelse godt kunne være flere ejere af selskabet herunder eksterne parter.

Vi har ikke analyseret på de særlige regler, der gælder i visse sammenhænge for medinddragelse af borgerne ved investering i vindmøller (køberetsordningen).

5. Finansiering

I beskrivelsen nedenfor er der ikke taget stilling til eventuelle begrænsninger i forhold til lånebekendtgørelsen, herunder kommunens låneramme.

5.1.1. Kommunale varmepumpeanlæg

Kommunen har mulighed for at låne til varmepumpeanlæg opsat på kommunale bygninger hvis anlæggene er en del af *kommunens virksomhed*. Der er automatisk låneadgang jf. lånebekendtgørelsens § 2.

5.1.2. Varmepumpeanlæg ejet af et selskab

EU's statsstøtteregele tillader, at KommuneKredit kan yde lån til finansiering af offentlige opgaver, hvilket indbefatter kollektive varmeanlæg. Da de mindre varmepumper ikke anses som kollektive varmeanlæg, er det sandsynligvis ikke muligt, at et selskab, der driver individuelle varmepumpeanlæg, kan optage lån med garanti fra kommunen. Skal selskabet således lånefinansiere investeringen i individuelle varmepumpeanlæg, skal dette således ske via banklån. Hvis kommunen eventuelt garanterer for lånene, skal der betales en markedsræssig garantiprovision (som skal overholde en række betingelser, men som kan gives for i al fald 80 procent af hovedstolen, såfremt det er et 100 procent indirekte af et Svendborg Kommune ejet anlæg).

5.1.3. Solcelleanlæg ejet af kommunen

EU's statsstøtteregele forbyder KommuneKredit at yde lån til finansiering af solcelleanlæg på kommunale bygninger. Det skyldes, at anlæggene både producerer el til eget forbrug og i perioder med overskudsstrøm el til det liberaliserede el-marked. Der vil dermed være tale om "konkurrenceforvridende virksomhed", hvis KommuneKredit yder lån til kommunale solcelleanlæg.

Ønsker en kommune at lånefinansiere et solcelleanlæg på en kommunal bygning, skal dette således finansieres via banklån.

5.1.4. Solcelleanlæg ejet af et selskab

Egenkapitalfinansiering i sådanne projekter kan - udover de begrænsede midler Svendborg VE A/S råder over - komme fra Svendborg Kommune eller fra private medinvestor(er). Det er heller ikke udelukket, at pensionskasser vil kunne være interesserede i direkte investering i kombination med lån, men det vil typisk være på et fremskredent tidspunkt i et projekt.

Selve finansieringen af solcelleanlægget kan skaffes via realkreditlån (og eventuelt supplerende banklån), og hvor kommunen eventuelt garanterer mod betaling af en markedsræssig garantiprovision (som skal overholde en række betingelser).

6. Afregningsræssige forhold vedrørende elproduktion

Elproduktion på anlæg ved anvendelse af vedvarende energikilder herunder solenergi, der leveres til det overordnede elnet, bliver som udgangspunkt pålagt tariffer, PSO-gebyr og elafgift, når elektriciteten leveres til en forbruger. Hvis denne elproduktion forbruges direkte af el-producenten, bliver elektriciteten som udgangspunkt ikke pålagt tariffer, PSO-gebyr og elafgifter.

Der er dog mulighed for at lagre den producerede elektricitet fra solcelleanlæggene "gratis" på det overordnede elnet i en afregningsperiode, hvormed det alene er det nettoforbrug, der ligger ud over egen elproduktion i afregningsperioden, der bliver pålagt tariffer, PSO-gebyr og elafgifter under en såkaldt nettoafregning.

Der er visse betingelser knyttet til nettoafregning, forskellige afregningsperioder (afregningsgrupper), og der er alene elafgiftsfritagelse i visse situationer.

6.1. Fritagelse for elafgift ved nettoafregning

Nettoafregning forudsætter blandt andet, at der er identitet mellem ejer af solcelleanlægget og forbrugeren af elektriciteten fra solcelleanlægget.

Anlæg der er omfattet af årsregning (anlæg net-tilsluttet senest 19. november 2012 med visse modifikationer) kan lagre den producerede elektricitet "gratis" på det overordnede elnet inden for en afregningsperiode, der er året. Dette omfatter anlæg i boliger, der i henhold til BBR er registreret som bolig samt ikke-erhvervsmæssigt benyttet bebyggelse (børneinstitutioner, skoler osv.) med en kapacitet, der ikke overstiger 6 kW pr. bolig og pr. 100 kvm areal. Eget produceret el der er forbrugt inden for året, er under denne ordning fritaget for både tariffer, PSO-gebyr og elafgifter.

Anlæg der er omfattet af timeafregning kan tilsvarende lagre den producerede elektricitet "gratis" på det overordnede elnet inden for en afregningsperiode, der er timen. I forhold til fritagelse for elafgift omfatter dette alene anlæg, hvor Energinet senest i 2017 har givet tilsagn (med visse modifikationer jf. Elafgiftslovens § 2, stk. 3) og omfatter alene anlæg med en installeret effekt på højst 6 kW pr. boligenhed. Anlægget skal være tilsluttet en forbrugsinstallation med et aftagenummer, som vedrører en boligenhed. Boligen skal være opført som boligenhed i henhold til BBR.

Solcelleanlæg der ikke er omfattet af ovennævnte afregningsformer og ikke er net-tilsluttet senest 19. november 2012 eller opnået tilsagn fra Energinet senest i 2017, jf. ovenfor, kan således ikke opnå elafgiftsfritagelse ved lagring på det overordnede elnet inden for afregningsperioden. Der kan på disse anlæg derved alene opnås elafgiftsfritagelse ved et direkte egetforbrug.

Elafgiftsfritagelsen ved "gratis" lagring på det overordnede elnet som beskrevet ovenfor, udløber i 2032. Herefter vil der alene være afgiftsfritagelse ud fra en øjeblikksafregning.

6.2. Planlagt ophævelse af identitetskravet ved nettoafregning samt udvidelse af elafgiftsfritagelsen

Det fremgår af Klimaaftalen af 22. juni 2020, at partierne var enige om at ændre identitetskravet for egetforbrug af el fra vedvarende energi, og at denne administrative barriere skulle ændres med henblik på, at virksomhederne kunne investere i mere solenergi.

I forbindelse med aftale om implementering af særordning for kommunale solceller af 18. december 2020 vedrørende kravet om selskabsudskillelse, blev dette yderligere konkretiseret. Heraf fremgår, at dispensationen vil lovliggøre alle eksisterende kommunale anlæg både dem, der endnu ikke overholder de eksisterende regler men også dem, der overholder reglerne. De fritages for elafgiftsbetaling, med henblik på at sikre ligestilling af eksisterende kommunale solcelleanlæg.

Denne planlagte ophævelse af identitetskravet er endnu ikke udmøntet i lovforslag. Energistyrelsen har dog i et høringsnotat af 9. marts 2021 tilkendegivet, at kommuner fremadrettet kan etablere solceller og egetforbrug, hvis 1) solcelleanlægget udskilles i et særskilt selskab, der ejes af kommunen selv, 2) solcelleanlægget opnår dispensation i forbindelse med nybyggeri og større renoveringer, hvor solcelleanlægget indgår i overholdelsen af energirammen, og 3) solcelleanlægget ejes af en tredjepart (f.eks. en solcellevirksomhed), hvilket muliggøres ved den planlagte afskaffelse af identitetskravet.

Vi må formode - i forhold til fritagelse for elafgift - at den politiske aftale alene omfatter eksisterende solcelleanlæg med afgiftsfritagelse inden for afregningsperioden i forhold til en selskabsudskillelse (som beskrevet ovenfor) samt anlæg, hvor den producerede elektricitet forbruges direkte af bygningen.

Hvis aftalen omfatter en udvidelse af eksisterende elafgiftsfritagelse, kan dette eventuelt give anledning til problemstillinger i forhold til konkurrenceforhold i relation til øvrige virksomheder.

7. Overvejelser om drift i selskabsform samt selskabsstruktur

Der er to hovedproblemstillinger knyttet til vurderingen af, hvilken ejer- og investeringsstruktur, der er hensigtsmæssig i forhold til de individuelle varmepumper og solcelleanlæggene; 1) muligheden for at gøre brug af nettoafregningsprincipperne samt 2) de bindinger reguleringen i varmeforsyningsloven, elforsyningslovens samt kommunalfuldmagten giver.

7.1. Mulighed for nettoafregning

For at opnå fordelene ved brug af nettoafregningsprincipperne lader der til at være følgende to muligheder.

7.1.1. Solcelleanlæg placeres i VE-selskab og kommunen bibeholder ejerskab til individuelle varmepumper

I dette scenarie bibeholdes varmepumperne i kommunen, og herved er der ikke behov for tilladelser i relation til kommunalfuldmagten for de individuelle mindre varmepumper eller dispensation for tilknyttet aktivitet.

Med udmøntningen af det politiske forlig fra 18. december 2020 vil der være mulighed for at opnå nettoafregning, selvom elproduktionen formelt sker af en tredjepart (VE-selskabet).

Herved vil kommunens elforbrug i bygning med solcelleanlæg, have mulighed for at nettoafregne på solcelleanlæggenes elproduktion til elforbrug i bygningen. Dette betyder, at den fordel som kommunen opnår i dag gennem nettoafregning/direkte forbrug kan opretholdes, herunder friholdelse for tarif, PSO-gebyr og i visse situationer elafgift inden for afregningsperioden. Hvis der er placeret både solcelleanlæg og varmepumper inden for samme bygning, vil der være mulighed for også at nettoafregne for elforbruget til varmepumperne på lige fod med bygningens øvrige elforbrug. Varmepumpen vil booste elforbruget i bygningen og derved være med til at øge udbyttet af nettoafregningen.

Det vil være forventningen, at elforbruget og elproduktionen teknisk set sker gennem samme afregningsforhold, hvilket kræver, at begge installationer skal være på den samme lokation.

Såfremt disse betingelser opfyldes, vil VE-selskabet kunne forestå investeringen i og driften af solcelleanlæggene samtidig med, at nettoafregningen opretholdes, og at net-tarifferne (og i visse tilfælde også elafgiften) spares, jf. Afsnit 6.1.

Løsningsmodellen afhænger dog af den konkrete udformning af de politiske forlig fra december 2020.

7.1.2. Ejerskab til individuelle varmepumper og solcelleanlæg samles i VE-selskab - i forhold til gældende krav for nettoafregning (identitetskrav)

Hvis kommunen får accept af, at man kan overdrage de individuelle varmepumpeanlæg til VE-selskabet fra Ankestyrelsen, vil VE-selskabet både kunne forestå investeringen i og driften af de individuelle varmepumper og solcelleanlæggene.

VE-selskabet skal leve op til de ordinære krav i nettoafregningsforholdet - herunder de nye regler i pipeline i forhold til identitetskravet, hvor der politisk er lagt op til, at kravet om identitet mellem el-producent og el-forbruger ophæves i visse situationer. Herved vil den fordel som kommunen har i dag via nettoafregning kunne videreføres.

Det er ifølge advokatfirmaet Energi og miljø uafklaret, om solcelleanlæg og individuelle varmepumper må ligge i det samme selskab kontrolleret af kommunen i forhold til elforsyningslovens § 4 stk. 1, der stiller krav om, at kommunalt ejede elproduktionsanlæg skal ligge i særskilte selskaber. Der kan dog eventuelt søges om dispensation efter elforsyningslovens 2 stk. 4.

I forhold til VE-selskabets drift af varmepumperne, vil der kunne opnås afgiftsgodtgørelse, hvis der etableres afregningsforhold således, at VE-selskab køber elektricitet med elafgift til drift af varmepumperne, og VE-selskabet skal indgå aftale med kommunen om levering af en varmeydelse. Herved vil VE-selskabet opnå ret til elafgiftsgodtgørelse for elforbrug til levering af varmeydelsen (2021 afgiftsgodtgørelsessats udgør 89,6 øre/kWh).

7.2. Overvejelser om selskabsstruktur

Advokatens notat opstiller en række begrænsninger i forhold de regulatoriske muligheder for udskillelse af de forskellige VE-anlæg.

Overordnet set virker det problematisk at samle såvel kollektive og individuelle varmepumper samt solcelleanlæg i samme selskab.

Med henblik på at bevare mest mulig fleksibilitet og færrest mulige regulatoriske tvivlsspørgsmål kan det være en løsningsmodel, at det nuværende VE-selskab ikke overtager nogle aktiver men i stedet får en rolle som paraply-selskab for de forskellige VE-aktiviteter.

En konkret løsningsmodel vil derfor være, at det nuværende VE-selskab stifter to datterselskaber: 1) et selskab til (fremtidige) kollektive varmepumper og 2) et selskab til (fremtidige) solcelleanlæg samt individuelle varmepumper.

Ved at placere de kollektive varmepumper i et separat selskab vil man opnå at få et "rent" varmeselskab omfattet af varmforsyningslovens regler uden sideordnede aktiviteter med de tvivlsspørgsmål, dette medfører.

Selskabet til solcellerne og de individuelle varmepumper vil være et "kommercielt" selskab, som dog kun leverer ydelser til kommunen.

Det er vurderingen, at en udskillelse til et 100 procent kommunalt ejet selskab ikke vil udløse modregning i bloktilskuddet efter henholdsvis varmforsyningslovens § 23 l, stk. 1 og 2 og elforsyningslovens § 37 stk. 1 og 2.

7.2.1. Udskillelse til andelsselskab

Udgangspunktet efter kommunalfuldmagtsreglerne er, at en kommune ikke kan varetage en kommunal opgave i et privatretligt selskab og samtidig bevare rådigheden over opgavevaretagelsen. Dette følger af en formålstolkning af kommunestyrelseslovens § 2, stk. 1, hvoraf det fremgår, at en kommunes anliggender styres af kommunalbestyrelsen.

Det betyder, at en kommunal opgave som udgangspunkt ikke vil kunne udskilles i selskabsform, hvis kommunen ejer mere end 50 procent af kapitalandelene med mindre, der er opnået dispensation hertil jf. ovenfor.

Udskillelsen af de omhandlede aktiviteter til et andelsselskab er en kompliceret proces med mange problemstillinger indbygget.

For det første skal det vurderes, hvem andelshaverne skulle være. De normale situationer hvor der er sket udskillelse af forsyningsaktiviteter til andelsselskaber, er situationer, hvor der har været forbrugere, som har aftaget varme, vand eller andet. Her er kommunen den eneste aftager af varme- og el-leverancerne, og derfor er der ikke nogen oplagte andelshavere.

Dernæst skal det vurderes, om modregningsreglerne i varmemforsyningslovens § 23 l finder anvendelse. Hvis der ikke modtages noget vederlag, skal det i stedet vurderes, om overdragelsen er udtryk for, at der er givet ulovlig statsstøtte til andelsselskabet.

Slutteligt skal det vurderes, om udskillelsen kan ske uden, at overdragelsen udløser skat. Udskillelsen vil ikke være omfattet af de eksisterende undtagelsesbestemmelser i fusionsskatteloven, og skattefriheden skal derfor hjemles i en analogi til almindelige skatteregler om skattefrihed for kapitalforhøjelser i anparts- og aktieselskaber. De skattemæssige forhold kan kun afklares ved indhentelsen af et bindende svar fra skattemyndighederne.

Udskillelse af de eksisterende aktiviteter til et andelsselskab synes derfor ikke at være en oplagt løsningsmodel.

7.3. Etablering af solcelleanlæg med inddragelse af eksterne investorer

Bestyrelsen for Svendborg VE A/S har foreslået at afsøge muligheden for at etablere et større solcelleanlæg, hvor en andel af anlægget udbydes til lokale borgere. Et sådant projekt vil producere el på kommercielle vilkår, og der vil med altovervejende sandsynlighed ikke være mulighed for at kunne bruge nettoafregningsreglerne, da elproduktionen ikke vil blive forbrugt af elforbrugende anlæg på samme tekniske installation.

Præmissen for et sådan anlæg er derfor, at produktionen sker på kommercielle vilkår med profit for øje. Kommunens andel af overskuddet vil blive modregnet i kommunens bloktilskud i medfør af elforsyningslovens § 37.

Et alternativ til medejerskab til et lokalt solcelleanlæg kunne være, at Svendborg VE A/S foranledigede, at der via eksterne investorer blev etableret et projekt, hvor kommunen via en såkaldt Power Purchase Agreement (PPA) indgår en fast aftale om at aftage elproduktionen fra et sådant anlæg. Ved en sådan aftale vil kommunen ikke have ejerskab til anlægget men kan opnå en stor grad af kontrol med projektet via PPA-aftalen og evt. ved at kommunen lejer grunden ud til projektselskabet eller ved, at Svendborg VE A/S sikrer grønne certifikater, som sælges til kommunen. Det kræver en nærmere vurdering af forholdene omkring indgåelse af PPA-aftaler såvel som handel med grønne certifikater vil være tilladt for Svendborg VE A/S enten i medfør af elforsyningslovens bestemmelser (hvorved Svendborg VE A/S evt. kan anses som et selskab omfattet af elforsyningsloven) eller om sådanne aktiviteter vil ligge udenfor rammerne af kommunalfuldmagten.

7.4. Alternative muligheder for samarbejder

I stedet for at Svendborg Kommune ejer og driver varmepumpeanlæggene selv, vil kommunen kunne overdrage anlæggene til en ekstern aktør f.eks. SEF Nærvarme eller tilsvarende forbrugerejet virksomhed, som i forvejen driver virksomhed med levering af varme via individuelle varmepumper. Her er der visse forhold, som man skal være opmærksom på.

Overdragelsen skal ske på markeds-mæssige vilkår, idet kommunen ikke må yde nogen form for støtte til den pågældende virksomhed. Der skal i den forbindelse udarbejdes et aftalegrundlag for overdragelse og drift af varmepumperne.

Kommunen skal også være opmærksom på eventuelle udbudsretlige problemstillinger, nærmere bestemt hvordan udbuddet af varmepumperne skal tilrettelægges (kun leasing af varmepumpen eller virksomheden skal stå for den fulde drift af varmepumpen).

En overdragelse af varmepumpeanlæg til en ekstern part vil medføre, at overdragelsen vil være omfattet af modregningsreglerne i varmeforsyningslovens § 23 l. Det vil i givet fald betyde, at op til 40 eller 60 procent af vederlaget for blokvarmecentralerne vil blive modregnet i kommunens bloktilskud, afhængig af om vederlaget deponeres eller ej. Hvad angår de individuelle varmepumper, er det uafklaret, om overdragelse af disse også vil udløse krav om modregning af vederlaget i kommunens bloktilskud. Da anlæggene i stort omfang er lånefinansierede og lånene vil blive medoverdraget vil modregningsproblematikken formentlig være begrænset.

Søren Peter Nielsen
Partner, Statsautoriseret revisor

René Møller Jensen
Partner, Skat

Mette Lund Hansen
Director, Afgifter