

Mottagare  
Samhällsbyggnadsutskottet

## Rötgasanläggning på Gräfsåsen i Östersund

### Förslag till beslut

Att samhällsbyggnadsutskottet föreslår kommunstyrelsen att föreslå kommunfullmäktige att:

1. Ragunda kommun bildar tillsammans med Bräcke, Strömsund, Åre, Östersund (genom Östersunds Rådhus AB), Berg, Krokomb och Härjedalens kommun bolaget *Biogas i Jämtland-Härjedalen AB*.
2. Ragunda kommun godkänner föreslagen bolagsordning för *Biogas i Jämtland-Härjedalen AB*.
3. Ragunda kommun godkänner föreslaget aktieägaravtal för Biogas i Jämtland-Härjedalen AB.
4. Ragunda kommun tillskjuter 500 kr i aktiekapital vilket finansieras genom upplåning.
5. Ragunda kommun tillskjuter, efter anmodan från Biogas i Jämtland-Härjedalen AB, 140 000 kr i villkorat aktieägartillskott vilket finansieras genom upplåning och återbetalas när Biogas i Jämtland-Härjedalen AB uppvisar positivt resultat.

6. Kommunstyrelsen får i uppdrag att, efter anmodan från Biogas i Jämtland-Härjedalen AB, fatta beslut om högst XX kr i utbetalning inom ramen 140 000 kr till Biogas i Jämtland-Härjedalen AB.
7. Ragunda kommun utser XX ordinarie ledamöter till styrelsen för bolaget.

### **Sammanfattning av ärendet**

Regeringen har beslutat att senast den 31 december 2023 så ska minst 75 procent av matavfallet från hushåll, storkök, butiker och restauranger sorteras ut och behandlas biologiskt så att växtnäring och biogas tas tillvara. Med anledning av regeringens beslut initierade Tekniska nämnden vid Östersunds kommun den 6 juni 2019 ett uppdrag till teknisk förvaltning att ta fram ett länsgemensamt förslag gällande en rötgasanläggning, belägen i Östersunds kommun. Syftet med anläggningen är att tillhandahålla hantering av kommunernas matavfall, samt övrigt organiskt avfall inom området. Styrgruppen inom teknisk förvaltning har tagit fram ett förslag där kommunerna gemensamt bildar ett aktiebolag som sedan bygger och driver anläggningen. Bolaget kan också ansvara för inhämtning av matavfall från respektive kommun, medan kommunerna har ansvar att ordna insamling av matavfallet inom sin kommun. Bolaget finansieras de första åren genom aktieägartillskott och upplåning genom Östersunds kommuns internbank.

### **Ärende**

Regeringen har beslutat kommunerna ska ha infört system för insamling av matavfall senast den 31 december 2023. Regeringens krav att kommunernas ska hantera hushållens matavfall ska samordnas med genomförandet av EU:s krav på separat insamling av allt biologiskt avfall (mat-, trädgårds- och parkavfall). Vidare har riksdagen genom det klimatpolitiska ramverket beslutat att Sverige ska vara klimatneutralt år 2045.

Med anledning härav beslutade Tekniska nämnden den 5 juni 2019, § 35 att:

#### ***Tekniska nämndens beslut/Östersunds kommun***

*Tekniska nämnden beslutar att starta förstudie för att bygga röttningsanläggning på Gräfsåsen med en kapacitet på ca 10 000 årston, för att ta hand om Jämtlands län samlade matavfall.*

Tekniska nämnden har sedan förlängt utredningstiden två gånger, senast 28 september 2020, § 95, till 31 mars 2021.

Teknisk förvaltning, genom styrgruppen (Sektorchef VA/Avfall Kristina Kenning Östling, Projektledare Peter Tholén samt Teknisk resurs Lars Wissing) har angett att förstudien skulle omfatta:

- Avsiktsförklaringar mellan anslutna kommuner
- Insamling substrat
- Val av processtyp för anläggningen avseende förbehandling och rötningsprocess
- Slutprodukten i anläggningen ska vara biogödsel och gas,
- Finansiering och ägarform

Styrgruppen har under hela utredningsperioden haft återkommande avstämning med kommunernas renhållningschefer (eller motsvarande funktion) genom gruppen Z-renhållare. Vidare har styrgruppen löpande informerat kommunstyrelserna i varje kommun inom Jämtland/Härjedalen.

Styrgruppen har identifierat följande intressenter i förstudien. Kommunerna i Jämtland/Härjedalen (Bräcke, Ragunda, Strömsund, Åre, Östersund, Berg, Krokomb och Härjedalen). Vidare har teknisk förvaltning sett att medborgare, transportföretagen, producenter, lantbrukare, skogsnäringen och leverantörer fordonsgas. Styrgruppen har inte tittat på andra alternativ att hantera matavfall än att omvandla avfallet till biogas, antingen i egen regi eller i annans regi.

Insamling substrat ska ske genom att kommuner ordnar insamling av matavfallet, som ska sorteras i papperspåsar, från hushållen. Om kommunerna så önskar så kan kommunerna ordna samtransporter från respektive kommun till anläggningen. Bolaget kan sedan om kommunerna så önskar ordna transport av substrat/matavfall från ett eller flera uppsamlingsplatser i respektive kommun. Bolaget ska även ta emot övrigt biologiskt avfall, som gödsel från lantbruket, restprodukter livsmedelsindustrin, etc. Det övriga avfallet kan transporteras direkt

från producent till anläggningen, antingen genom att bolaget ordnar transporten, eller att leverantören ordnar transport själv.

### **Anläggningen**

Anläggningen kommer att årligen ta emot ca 33 000 ton substrat varav ca 10 000 ton matavfall och producera 26,7 GWh fordonsgas, vilket motsvarar drift av ca 65-75 bussar i linjetrafik, ca 3 900 000 km. Anläggningen kommer dessutom årligen att producera ca 26 000 ton KRAV-certifierat biogödsel som kan användas av länets lant-och skogsbrukare.

Placeringen av anläggningen ska ske på Gräfsåsen, Östersund. På anläggningen ska det finnas mottagningshall med kontor/laboratorium, förbehandling, en röttkammare 8x40 m med möjlighet till utbyggnad, tank för flytande gödsel med lagring av rågas, kompostseparering/komposthall för hantering av fast biogödsel. Vidare ska det finnas luftfilter, ett sk biofilter bestående av rötter och eller bark och gasuppgradering.

Biogas kommer produceras genom en torrrottningsanläggning. En torrrottningsanläggning omvandlar det organiska materialet i en syrefri miljö så att det uppstår en metanrik biogas och en näringsrik biogödsel. Röttningsprocessen pågår ca en månad. Under förstudien har besök och kontakter skett på både våt- och torrrottningsanläggningar. Styrgruppen har beslutat att den bästa rötningstekniken för anläggningen är en torrrottningsanläggning eftersom vattentillgången är begränsad på plats samt att transportkostnaderna optimeras. Grunden för biogasanläggningen och hanteringen av kommunernas matavfall från hushållen är *Från jord till jord*. Biogödsel är en del i ett cirkulärt kretslopp, där råvarorna till maten växer i jorden, maten tillverkas och till sist samlas avfallet in. Biogasanläggningen kommer ta emot matavfallet, producerar biogas och återför mullbildande ämnen och näringsrik gödsel, återförs till jorden. Kretsloppet är slutet.

Anläggningen producerar ett lokalt producerat KRAV-certifierat biogödsel som lantbrukare kan lägga ut på sina åkerarealer. Biogödsel kan ersätta importerat konstgödsel NPK.

Biogas är ett nationellt prioriterat hållbart bränsle och används till fordonsbränsle i regionen. Distribution/försäljning av biogas sker på anläggningen eller via befintlig gasledning till Torvalla. Gasen kan även distribueras med containerbil

### **Köpare biogas**

Det har inte ingått i förstudien att utreda om det finns en faktisk marknad och köpare vad gäller biogas i Jämtland/Härjedalen. Men styrgruppen har ändå kommit fram till följande. Det är viktigt att ha en stor förbrukare av biogas som köper merparten av bränslet från anläggningen. Enligt erfarenheter från andra biogasanläggningar i landet är ett relevant nyckeltal 90/10. Exempelvis 90 % busstrafik och 10 % privat trafik fördelat på företag och privatbilister. Busstrafiken tankas i Östersund och resterande fordon tankas på strategiskt placerade tankställen i länet. Uppskattade kostnader för utrustning för en biogasmack (en ”pump” och två munstycken), Biogastankpost & kompressor, två gasflak (ett vid macken och ett som fylls på vid biogasproduktionsanläggningen), markarbete och fundament för tankpost och gasflak är efter klimatklivsbidrag ca 3,3 Mkr.

### **Ägarform**

Anläggningen ska byggas och drivas genom samverkan i ett aktiebolag. Östersunds kommun äger 96,5 %. Åre, Berg, Bräcke, Krokom, Härjedalen, Ragunda, Strömsund äger 0,5 % av aktierna.

### **Avtal**

Åtta kommuner tecknar 20-åriga samverkan- och uppdragsavtal under investeringslängd. Avtalen reglerar substratmängder samt exitklausuler. Avtalet har samverkats inom gruppen Z-renhållare.

### **Ekonomi**

Intäkter för anläggningen är mottagningsavgifter och försäljning biogas samt biogödsel, enligt styrgruppens bedömning är intäkterna från kommunerna samt

externa leverantörer av substrat, ca 11 500 000 kr och försäljning biogas ca 23 000 000 kr.

Finansiering av projektet sker med villkorade aktieägartillskott, lånefinansiering samt bidrag från klimatklivet

Investeringssumma är 152 Mkr netto efter klimatklivsbidrag. Finansiering ska ske genom upplåning via Östersunds kommuns internbank. Den 17 december 2020 beviljade Naturvårdsverket klimatklivsstöd om 45 % av kostnaderna dock högst 124 200 000 kr.

### **Styrgruppens bedömning av kalkyl för ägarna**

Kommunerna går in med aktieägarkapital motsvarande 28 Mkr för att täcka de första årens underskott. I värsta fall bedömer styrgruppen att aktieägarna behöver tillskjuta som högst 65 Mkr och i bästa fall 10 Mkr. Varje aktieägare tillskjuter kapital motsvarande aktieinnehavet.

### **Juridik**

#### *Samverkansformer*

Det finns olika former för kommuner att samarbeta. Kommunerna kan starta gemensamt aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse. Vidare kan kommunerna ha gemensam nämnd eller ett kommunalförbund.

När kommunerna ska bilda ett gemensamt aktiebolag finns viss särreglering jämfört med att bolaget har privata ägare. Till exempel måste bolagets verksamhet överensstämma med vad en kommun får göra, den sk kommunala kompetensen. Det får inte heller finnas lagreglerat att verksamheten ska bedrivas i vanlig förvaltningsform som till exempel skolan. Ärenden där det handlar om myndighetsutövning får inte heller flyttas över till ett bolag om det inte uttryckligen framgår i den aktuella lagstiftningen att det är tillåtet.

En gemensam nämnd är ett sätt att samarbeta över kommungränserna. En gemensam nämnd är ingen ny juridisk person utan ingår som en nämnd, vilken som helst, i en värdkommun.

Kommunalförbund är en egen juridisk person, en slags specialkommun. Ett förbund övertar den kommunala uppgiften och blir huvudmän. Kommunerna få

sedan inte verka inom området. Det är frivilligt att vara medlem i ett förbund och det finns en ovillkorlig rätt att dra sig ur.

När det gäller kommunalförbund och gemensam nämnd är det förtroendevalda som sitter i beslutande ställning, till skillnad från ett aktiebolag där det finns möjligheter att låta andra än förtroendevalda sitta som styrelseledamot.

#### *Kommunalrättslig bedömning*

I kommunallagen (2017:725) regleras vad en kommun (eller Region) får ägna sig åt. I kommunallagen 2 kap 1 § så finns reglerna kring den sk kommunala kompetensen. I lagrummet framgår att en kommun får ägna sig åt en verksamhet som ligger inom allmänintresset. I förarbetena till kommunallagen anges att allmänintresset definieras såsom att verksamheten ska vara skäligt, lämpligt och ändamålsenligt.

Att kommuner har en skyldighet att hantera hushållens matavfall är etablerat, däremot är frågan om det övriga avfallet som bolaget ska omhänderta inte så tydligt utpekad en kommunal uppgift. Enligt styrgruppen så är det inte möjligt att omhänderta matavfallet från hushållen och kunna uppnå de krav som staten ställt på kommunernas ansvar utan att kunna ta in även övrigt avfall. Dvs det är inte möjligt att hantera en sådan liten mängd som hushållens matavfall ger i en rötgasanläggning. Rättsläget är dock oklart och det är svårt att avgöra vid en rättslig prövning hur utfallet kommer bli.

Vidare finns i kommunallagen den sk lokaliseringsprincipen. Den innebär i korthet att en kommun inte får ägna sig åt verksamhet i andra kommuner. I praxis har det etablerats undantag från denna princip, tex vid större investeringar mm där det få anses ligga inom allmänintresset och det får anses proportionerligt att kommuner samverkar ur tex ekonomiska aspekter.

Kompetensfrågan kan avgöras genom en laglighetsprövning. Det krävs att en kommunmedlem överklagar beslutet och konsekvensen kan då bli att domstolen antingen avslår överklagandet eller undanröjer kommunens beslut.

Kompetensfrågan kan också bli aktuell vid en eventuell konkurrensrättslig prövning.

#### *Upphandlingsrättslig bedömning*

Som huvudregel ska kommuner – upphandlande myndigheter – som köper varor eller tjänster genomföra en upphandling enligt LOU<sup>1</sup> eller LUF<sup>2</sup>. I LOU finns undantag från upphandlingsskyldigheten genom det sk Teckal-undantaget (interna upphandlingar) och Hamburgssamarbetsundantaget (samarbeten mellan upphandlande myndigheter).

Teckal-undantaget har två krav för att det ska vara möjligt att tillämpas. Dels kontrollkriteriet, vilket innebär att den upphandlande myndigheten ska kunna utöva kontroll över den part som den ingått avtal med. Exempel för att uppnå kontrollkriteriet brukas nämnas att ha en ledamot i styrelsen för ett aktiebolag. Vidare krävs att verksamhetskriteriet är uppfyllt. Det innebär i korthet att det bolag som utför tjänsten ska bedriva verksamheten i mer än 80 procent för den kontrollerande myndighetens räkning.

För att upphandlande myndigheter ska kunna samarbeta genom det sk hamburgssamarbetsundantaget krävs att de upphandlande myndigheterna ska tillsammans samarbeta och utföra offentliga tjänster för att nå ett gemensamt mål. Samarbetet ska vara genuint, det får inte vara ett rent köp av tjänst. Varje part ska bidra med något för att uppnå det gemensamma målet. Samarbetet ska till minst 80 procent vara för de upphandlande myndigheternas räkning, högst 20 procent får vara verksamhet på den öppna marknaden.

Med anledning av att bolaget kommer behöva ta in övrigt avfall än det avfall som är etablerat som ett kommunalt ansvar så är även upphandlingsfrågorna mycket svårbedömda. Dels är det relativt ny lagstiftning, och det finns därför få avgörande från nationell domstol.

---

<sup>1</sup> Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling

<sup>2</sup> Lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna



Konsekvensen om den domstol skulle finna att det inte är möjligt att återropa Teckal- eller Hamburgsamarbetsundantaget är att köp av behandlingstjänster från bolaget skulle ses som en otillåten direktupphandling med eventuell upphandlingsskadeavgift.

#### *Konkurrensrättslig bedömning*

I konkurrenslagen<sup>3</sup> finns de sk KOS-reglerna. Reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet innebär i korthet att en kommun inte ska bedriva verksamhet inom områden som typiskt sett hör till det egentliga näringslivet. Det kan handla både om ett förfarande, tex förbjuda tillträde till viss infrastruktur eller att kommuner ägnar sig åt verksamhet som är typisk näringslivsverksamhet, tex busscharter. Konkurrensfrågan uppkommer då bolaget ska hantera avfall som inte är avfall som kommuner är skyldig att omhänderta. Vidare måste bolaget ta hänsyn tex vid prissättning då kommuner kan konkurrera på helt andra villkor än ett privat företag. Kommuner kan tex i princip aldrig gå i konkurs då en kommun öka skatteuttaget för att täcka förluster.

Kommunledningsförvaltningen i har deltagit i projektet sedan för att stötta styrgruppen med att ta fram politiska beslutsunderlag.

*Styrgruppen rekommenderar* att kommunerna samverkar genom att bilda ett aktiebolag. I förslaget har Östersunds kommun 96,5 % av aktierna och Bräcke, Ragunda, Strömsund, Berg, Härjedalen, Krokomb och Åre innehar 0,5 % vardera.

### **Bilagor**

Ekonomisk kalkyl

Rapport förstudie projekt rötgasanläggning

Rättsutredning D`Novo advokatbyrå 2021-04-28

Förslag till bolagsordning Biogas i Jämtland-Härjedalen AB 2021-04-28

Förslag till aktieägaravtal Biogas i Jämtland-Härjedalen 2021-05-04

---

<sup>3</sup> Konkurrenslagen (2008:579)

Förslag till samverkans- och uppdragsavtal 2021-04-28

Förslag till ägardirektiv Biogas i Jämtland-Härjedalen AB 2021-04-28

**Beredande handläggare**

Jenny Forslind  
Verksamhetsansvarig, renhållningen

**Beslut skickas till**

Bräcke kommun,  
Strömsunds kommun,  
Åre kommun,  
Östersunds kommun  
Bergs kommun,  
Krokoms kommun  
Härjedalens kommun