

Mottagare
Regionstyrelsen

Gotlandshems investering i biokol

Regionstyrelsens förslag till beslut i regionfullmäktige

- Regionfullmäktige bifaller Gotlandshem AB:s hemställan på så sätt att Gotlandshem Energi AB medges att genom helägt aktiebolag investera i biokolsproduktion, och i så fall ska:
 - a. Det helägda aktiebolaget ges den bolagsordning för Biokol Gotland AB som föreligger i ärendet.
 - b. Till styrelse, intill slutet av årsstämman för räkenskapsåret 2026, utses Joakim Martell ordförande, Kristina Olsson vice ordförande och Patrik Dahlsten ledamot.
 - c. Till lekmannarevisor, intill slutet av årsstämman för räkenskapsåret 2026, Thomas Gustafsson som ordinarie med Lena Simonsson som ersättare.
 - d. Till stämmoombud Biokol Gotland AB utses Meit Fohlin (S) med Rolf Öström (M) som ersättare intill slutet av årsstämman för räkenskapsåret 2026.
- Regionstyrelsens ges i uppdrag att snarast upprätta förslag till ägardirektiv.

Sammanfattning

Gotlandshem AB har inkommit med en hemställan om att godkänna planer på investering i biokolsproduktion genom ett nytt bolag i Gotlandshemskoncernen.

Frågorna i ärendet har gällt vilka hänsyn regionen såsom ägare till ett kommunalt bolag bör överväga vid förslag på en ny affärsinriktning i koncernen utan att ta över bolagsstyrelsens ansvar. Regionen har ett ansvar för ett helhetsperspektiv medan ett bolags perspektiv är snävare.

Vid förslag om en ny verksamhetsinriktning inom nämnderna prövas den politiskt, ofta inom ramen för budgetprocessen, och om den ska införas tydliggörs det ofta i reglemente. En liknande prövning bör därför gälla även för bolagen.

Ärendebeskrivning

Hemställan

Genom en reviderad hemställan föreslår Gotlandshem att regionfullmäktige nu beslutar följande:

- Att godkänna Gotlandshem Energi AB:s investering i biokolproduktion genom förvärv av 100% av aktier i bolag för biokolsproduktion samt,
- att utse styrelsen i Gotlandshems Energi AB (Joakim Martell ordförande, Kristina Olsson vice ordförande, Patrik Dahlsten ledamot) till styrelse även i produktionsbolaget av biokol.

Gotlandshem har även inkommit med förslag på bolagsordning för Biokol Gotland AB. Vidare avser Gotlandshem inkomma med underlag för beslut om övriga styrdokument.

Huvudsyftet med hemställan anges vara att uppnå klimatmål, där produktion av biokol har potential att bli ett viktigt bidrag till uppvärmning i fjärrvärmenäten på Gotland och att detta skulle vara ett betydande bidrag till att minska Gotlandshems och Region Gotlands klimatavtryck.

Av tidigare underlag framgår att biokol kan säljas som en egen produkt för jordförbättring, att koldioxidcertifikat kan säljas och att spillvärmen från biokolsproduktionen kan säljas för fjärrvärme.

Gällande rätt

Kommunallagen (2017:725), KL

Kommuner och regioner får enligt 2 kap. 7 § driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och syftar till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna.

Av 6 kap. 1, 9 och 10 §§ KL, följer att regionstyrelsen ska ha uppsikt över sina aktiebolag; att regionstyrelsen i årliga beslut för varje hel- eller delägt aktiebolag om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Vidare framgår det attom regionstyrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder; och att regionstyrelsen ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 10 kap. 3–5 §§ KL är uppfyllda i fråga om sådana aktiebolag som avses i de bestämmelserna.

I 10 kap. 3 § KL föreskrivs att om en kommun eller en region med stöd av 1 § lämnar över skötseln av en kommunal angelägenhet till ett helägt kommunalt bolag, ska fullmäktige

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
2. se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen,
3. utse samtliga styrelseledamöter,
4. se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt innan de fattas,
5. utse minst en lekmannarevisor, och

6. se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare.

Fjärrvärmelagen (2008:263)

Av 38 § fjärrvärmelagen framgår att om kommunala aktiebolag bedriver fjärrvärmeverksamhet, ska verksamheten bedrivas på affärsmässig grund.

I Karnovkommentaren till fjärrvärmelagen anges att syftet är att konkurrensvillkoren för kommunala energiföretag ska vara likvärdiga med dem som gäller för övriga energiföretag.

Upphandlingslagstiftningen 3 kap. 11–16 §§ lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)

Under vissa förhållanden får upphandlande myndigheter göra interna upphandlingar (s.k. Teckal-undantag) mellan organisationerna i en koncern, d.v.s. det krävs inte att upphandlingen konkurrensutsätts genom annonsering. För detta krävs då att såväl kontrollkriterium som ett verksamhetskriterium är uppfyllda. Finns det något privat ägande faller kontrollkriteriet. För verksamhetskriteriet krävs att verksamheten till huvudsak är riktad mot den egna koncernen. Vid tillika försäljning på marknaden där marknadsandelen överstiger 20 procent faller verksamhetskriteriet.

Upplysningsvis föreligger viss osäkerhet hur Teckal kan användas mellan s.k. systerbolag. Den frågan ligger för prövning hos Högsta förvaltningsdomstolen.

Sedan den 1 augusti 2026 gäller lagen (2026:578) om offentlig säljverksamhet, LOS.

Med offentlig aktör avses enligt 2 § LOS

1. en statlig eller kommunal myndighet,
2. en beslutande församling i en kommun eller i en region,
3. ett offentligt företag, eller
4. en sammanslutning av sådana aktörer som anges i 1–3.

Med offentligt företag avses en juridisk person som bedriver säljverksamhet och som staten, en kommun eller en region direkt eller indirekt har ett bestämmande inflytande över genom ägarskap, finansiell medverkan, gällande regler eller på annat sätt.

Med säljverksamhet avses en ekonomisk verksamhet som består i att tillhandahålla varor, tjänster eller andra nyttigheter på marknaden, dock inte till den del verksamheten består i myndighetsutövning.

En offentlig aktör får enligt 3 § första stycket lagen (2026:578) om offentlig säljverksamhet, LOS, inte bedriva en säljverksamhet eller tillämpa ett förfarande i säljverksamheten som på ett otillbörligt sätt påverkar möjligheterna för privata företag att bedriva verksamhet på marknaden.

En säljverksamhet eller ett förfarande som är förenligt med beslut av riksdagen eller regeringen eller som i övrigt är försvarbart från allmän synpunkt omfattas enligt 3 § andra stycket LOS inte av förbudet.

I förarbetena till LOS (se prop. 2025/26:203 s. 73 och 143) uttalas bland annat följande: ”Det bör ligga på den offentliga aktören att visa att säljverksamheten eller förfarandet är förenligt med riksdagsbeslut eller regeringsbeslut eller i övrigt försvarbart från allmän synpunkt. /---/ Undantaget innebär att säljverksamheter som bedrivs av kommuner och regioner inte omfattas av förbudet om de bedöms vara kompetensenliga. Så är fallet om verksamheten sker inom de ramar som anges i t.ex. 2 kap. 7 och 8 §§ kommunallagen (2017:725) och lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Att verksamheten i sig är kompetensenlig hindrar däremot inte att ett förfarande i verksamheten omfattas av förbudet. Undantaget omfattar dock förfaranden som har stöd i lag. Det gäller t.ex. ett förfarande som grundar sig i en tillämpning av självkostnadsprincipen (2 kap. 6 § kommunallagen) ... Därutöver anges i andra stycket att inte heller sådan säljverksamhet eller sådant förfarande som i övrigt är försvarbart från allmän synpunkt ska omfattas av förbudet. Det ska göras en prövning i det enskilda fallet för att bedöma om det finns några allmänna intressen som kan anses motivera att verksamheten eller förfarandet är försvarbart. Som utgångspunkt bör s.k. externa motiv kunna utgöra allmänna intressen, dvs. det allmännas behov av att verksamheten bedrivs. Exempel på externa motiv är att den offentliga aktören tillhandahåller varor och tjänster på en marknad som inte fungerar effektivt på egen hand, dvs. för att åtgärda marknadsmisslyckanden. Andra externa motiv kan vara att verksamheten är så angelägen för samhället att den inte helt kan lämnas till marknaden att tillhandahålla, t.ex. frågor om beredskap, nationell säkerhet och behovet av att trygga statsförvaltningens verksamhet i händelse av störningar. Interna motiv, som t.ex. intresset av att behålla personal eller öka intjäningsförmågan, kan inte anses vara försvarbara från allmän synpunkt. När en verksamhet eller ett förfarande är motiverat av såväl externa som interna motiv får en bedömning göras av vad som kan anses vara det huvudsakliga motivet.”

Enligt 8 kap. 4 § aktiebolagslagen (2005:551), ABL, är bolagsstyrelsens huvuduppgifter följande.

Styrelsen svarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter.

Styrelsen skall fortlöpande bedöma bolagets och, om bolaget är moderbolag i en koncern, koncernens ekonomiska situation.

Styrelsen skall se till att bolagets organisation är utformad så att bokföringen, medelsförvaltningen och bolagets ekonomiska förhållanden i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt.

Om vissa uppgifter delegeras till en eller flera av styrelsens ledamöter eller till andra, skall styrelsen handla med omsorg och fortlöpande kontrollera om delegationen kan upprätthållas.

Bedömning

Till skillnad från ett privat företag kan inte bara det att utse en bolagsstyrelse anses vara en tillräcklig ägarprövning av en ny affärsinriktning. Som framgår av KL påtalas nämligen att ägaren genom regionstyrelsen har ett omfattande kontrollansvar för att dess bolags förvaltning håller sig inom den kommunala kompetensen. Ett sådant ansvar är lättare att utöva på förhand, än att korrigera i efterhand. Å andra sidan bör bolagsförvaltningen i likhet med annan förvaltning inte detaljstyras. Från kommunaldemokratisk synpunkt kan en utgångspunkt vara att anlägga motsvarande perspektiv på bolagen som på nämnderna.

Det gäller således att hitta en ändamålsenlig balans mellan regionens kontrollansvar och bolagsstyrelsens ansvar enligt ABL för bolagets underlag och bedömningar för sunda investeringsbeslut.

Frågorna i ärendet för regionen gäller inte om biokolsproduktion i sig är eller kan vara en klimatnyttig verksamhet. Frågorna i ärendet handlar inte heller om att ta över bolagsstyrelsens ansvar för att följa ekonomiska och regulatoriska lagkrav. Frågorna handlar i stället om det är regionen genom bolag ska använda regionkoncernens kapital för att konkurrera på biokolsmarknaden och om det krävs ett nytt aktiebolag för det.

Behövs ett nytt aktiebolag?

Av utredningen i ärendet framgår att Gotlandshem bedömer att ett nytt bolag behövs för såväl riskhantering som hantering av Teckalreglerna. Gotlandshem bedömer att marknadsandelen av den föreslagna biokolsverksamheten, även om den utvecklades inom det befintliga bolaget Gotlandshems Energi AB, skulle överstiga 20 procent. Det skulle i så fall leda till att Gotlandshems Energi AB smittas så att det inte längre kan använda Teckal i förhållande till övriga bolag i Gotlandshemskoncernen. Därför föreslår Gotlandshem att riskerna hanteras genom att lägga biokolsverksamheten i ytterligare ett aktiebolag.

Eftersom bolaget är ett nytt bolag är detta ett teoretiskt resonemang. Hur marknadsandelarna blir i verkligheten kommer att kunna bedömas först när verksamheten har etablerats. Region Gotland delar dock Gotlandshems bedömning i frågan om riskerna och att det därför initialt bör bildas ett separat bolag för affären.

Är det regionen som ska ta risken?

De kalkyler och scenarion som lyfts av Gotlandshem har visat på god och säker avkastning för biokolsprojektet. Det är dock mycket viktigt att parallellt

med avkastningsanalyser även studera vilka risker som är förenat med att starta upp denna verksamhet för att på ett strukturerat sätt kunna minimera dessa. Region Gotland ser det som viktigt att Gotlandshem kontinuerligt följer bolagetsutveckling och vidtar åtgärder för att minimera de risker som identifieras. Några av dessa risker skulle kunna vara:

- Räcker råvaran på Gotland till framställning av matjord, biogas och fjärrvärme. En förklaring av de ökade fjärrvärmepriserna har varit att det råder brist på råvara. Om biokolsprojektet är så lönsamt att det kan betala mer för råvaran, ökar priserna för övriga fjärrvärmeaktörer. Finns det därmed risk för en suboptimering på Gotland av användningen av trädgårdsavfall eller motsvarande från ett helhetsperspektiv.
- Inlåsning i strategiska beroende på grund av investering i viss teknik och/eller kompetens.

Den kommunala kompetensen

Produktion av fjärrvärme faller inom den kommunala kompetensen, om den bedrivs affärsmässigt. Produktion av biokol, i vart fall som kvittblivning av eget avfall, kan nog argumenteras att den faller inom den kommunala kompetensen. Men även den behöver bedriva affärsmässigt, eftersom det finns konkurrens på marknaden. Vad gäller produktion av biokol genom förvärv av råvaror på marknaden blir bedömningen mer osäker.

Sammanfattning

Biokol är en klimatsmart lösning och kan användas på olika sätt, till exempel som jordförbättring för odling, värmekälla vid produktion, biodrivmedel genom biproduktion eller kolsänka i jorden.

För att minska effekterna av global uppvärmning spelar negativa utsläpp en allt större roll. Framställning och användning av biokol är ett sätt att skapa negativa utsläpp och bidra till klimatnytta.

Mot bakgrund av Region Gotlands miljömål samt att de kalkyler som presenterats är positiva, föreslås att Regionfullmäktige bifaller Gotlandshem AB:s hemställan på så sätt att Gotlandshem Energi AB medges att genom helägt aktiebolag investera i biokolsproduktion

Beslutsunderlag

Gotlandshem AB hemställan 2026-01-07

Svar på frågeställningar kopplat till Hemställan avseende Gotlandshems satsning på biokol för att uppnå klimatmål 2026-03-16

Korrespondens om hemställan 2026-07-03

Reviderad hemställan 2026-08-18

Komplettering 2026-08-25

Förslag på bolagsordning 2026-08-25

Regionstyrelseförvaltningens tjänsteskrivelse 2026-08-26

Regionstyrelseförvaltningen

Stefan Hollmark
Regiondirektör

Marlene Bernfalk Karlsson
Tf. administrativ direktör

Skickas till
Gotlandshem AB