











































Väl fungerande offentlig-privat samverkan är en viktig framgångsfaktor för miljötekniksatsningar och exportframgångar. Samverkan anses bland annat vara en nyckelfaktor för Danmarks framgångar med vindkraftsexport. Enligt ITPS har ett tydligt triple-helix perspektiv med samverkan mellan myndigheter, näringsliv och forskningsinstitutioner varit en avgörande faktor för de regioner som nått framgång i sina satsningar på cleantech. Det har bland annat omfattat ett långtgående samarbete med industrins representanter vid utveckling av regelverk. För att ett sådant samarbete ska vara lyckat krävs det tydliga roller och tydlig ansvarsfördelning.<sup>99</sup>

De kommunala avfallsbolagens branschorganisation Avfall Sverige, har tagit initiativ till att styrka den offentlig-privata samverkan för att öka svensk miljöteknikexport.<sup>100</sup> Initiativet är positivt i sig, men det belyser samtidigt tydligt de problem marknaden lider under idag. Medlemmarna i nätverket består av 15 kommunala representanter och endast 6 privata. Flera av de kommunala representanterna förekommer i Konkurrensverkets granskning av avfallsmarknaden<sup>101</sup> som visar att olagliga direktupphandlingar är mycket vanligt förekommande, vilket starkt bidrar till snedvriden konkurrens. För att komma till rätta med problemen, driver Avfall Sverige bland annat lobbyverksamhet för att få till en lagändring, så att Sysav-domen upphävs och kommuner fritt får direktupphandla från kommunala bolag, även om kommunerna bara äger en bråkdel av bolagen och kommunmedlemmarna har begränsad insyn. Sådana undantag blir än mer problematiska om kommunala bolag i än högre grad behandlar kunskap som affärshemligheter, vilket är en förutsättning för att de ska bli framgångsrika på exportmarknaden.<sup>102</sup>

Innan avfallsmarknaden har sanerats för lagbrott och snedvridande kommunal konkurrens, blir det svårt att bygga upp väl fungerande offentlig-privat samverkan för att öka svensk miljöteknikexport på sådana områden där kommunala avfallsbolag är aktiva, såsom avfall och biogas. Områden som vind- och solkraft där kommunala bolag inte är lika aktiva har bättre förutsättningar för lyckad offentlig-privat samverkan.

## KOMMUNAL MILJÖTEKNIKKONSUMTION

Någon statistik för hur stor del av de inhemska köpen av miljöteknik som kommunerna står för finns inte tillgänglig. Men med tanke på hur dominerande kommunerna är som konsumenter på många områden, antas det att kommunernas roll som köpare är omfattande.

Inom områden som vattenreningsteknik och förbränningsteknik är kommunerna i stort sett de enda kunderna på hemmamarknaden. Inom andra områden som exempelvis bioenergi, hållbart byggande och stadsplanering är kommunerna dominerande kunder.

I flera rapporter<sup>103</sup> lyfts betydelsen av kommunernas roll som köpare av miljöteknik fram. Tillväxten i nya miljöteknikbolag kan exempelvis avgöras genom att de tecknar avtal med kommuner och därigenom både får långsiktiga intäkter och viktiga referenser. Efterfrågan på hög grundvattenkvalitet, luftrening, hållbar bebyggelse och andra områden där kommunerna är dominerande konsumenter, har länge varit en starkt utvecklande drivkraft. Det lokala miljöarbetet är dessutom en stor och växande marknad för många privata miljöteknikföretag.<sup>104</sup>

<sup>99</sup> ITPS (2008), p 86

<sup>100</sup> [http://www.avfall sverige.se/m4n?oid=2508&\\_locale=1](http://www.avfall sverige.se/m4n?oid=2508&_locale=1) (2009-02-06)

<sup>101</sup> Konkurrensverket (2008b)

<sup>102</sup> Swentec (2008b), p 79–80

<sup>103</sup> Återvinningsindustrierna (2007), Swentec (2008c), ITPS (2008), med flera

<sup>104</sup> ITPS (2008), p 48–49

En stabil hemmamarknad pekas som regel ut som en av de viktigaste förutsättningarna för tillväxt och ökad export av miljöteknik. På den punkten skiljer sig miljöteknikbranschen inte från andra branscher. Det är vanligen på hemmamarknaden som nya företag kan ta de första stegen, bygga upp organisationen och mogna som företag. Om ett litet nystartat företag vinner en upphandling och tecknar avtal med en kommun, har företaget utmärkta förutsättningar för god tillväxt. Avtalet minskar behovet av riskkapital, eftersom det ger en ekonomisk bas. Samtidigt ökar det möjligheten att få tillgång till riskkapital när en kommun kan stå som referens och när företaget kan visa upp sjösatta projekt.

Idag är många kommunalt ägda anläggningar populära besöksmål för utländska investerare. Tyvärr leder besöken sällan till affärer. Det beror främst på att kommunerna oftast genomför besöken på ett ickekommersiellt sätt. Ofta saknas både kommersiellt intresse och kunskap om kommersialiseringsmöjligheterna hos kommunerna.<sup>105</sup> De uteblivna affärerna är en förlust för svensk exportindustri i allmänhet och de privata underleverantörerna i synnerhet. En förändrad ägarbild där privata bolag i högre grad äger fullskaliga demoanläggningar eller driver dem på entreprenad och där kommunerna renodlar rollen som konsument, skulle sannolikt öka kommersialiseringen och exporten. Fler internationella besök skulle helt enkelt leda till affärer.

Där miljöteknikbranschen skiljer sig från många branscher är att offentliga sektorn ofta är en dominerande kund på hemmamarknaden. På det viset påminner branschen mycket om vård och omsorgssektorn. I och med ökad konkurrensutsättning av vård och omsorg har hemmamarknaden växt kraftigt för privata vårdbolag. Det syns också i exportstatistiken. Svenska vårdbolag exporterade 2006 för 13 miljarder kronor och tillväxtpotentialen beräknas vara mycket god.<sup>106</sup> I november 2008 gick Sveriges kommuner och landsting (SKL) tillsammans med Nutek och Almega ut med en debattartikel som sammanfattar vad som behöver göras för att utveckla branschen. Inslagen av entreprenörskap och företagande måste bland annat öka, upphandlingar måste vara mer resultat- och innovationsinriktade, lagstiftningen måste förenklas och FoU måste bedrivas ur ett näringslivsperspektiv.<sup>107</sup> Handlingsprogrammet är direkt överförbart till miljötekniksektorn och kan egentligen sammanfattas till en enkel punkt: näringslivsperspektiv måste genomsyra hela marknaden från politiska beslut och FoU till exportinsatser. Det är vägen fram för att Sveriges internationella konkurrenskraft ska styrkas och för att den inhemska vården ska effektiviseras och utvecklas:

*”Vår övertygelse är att mer av entreprenörskap i vården och omsorgen ytterligare skulle främja innovativa effektiviseringar och vårdens utveckling.”*

Håkan Sörman, vd, SKL, m.f. i Dagens Industri 2008-11-11

Det entreprenöriella tänkandet och ett tydligt näringslivsperspektiv pekas ut som en framgångsfaktor bakom USA's ledande position inom miljöteknik. Samtidigt pekar flera studier på vikten av *”en aktiv miljöpolicy som bygger upp en stabil hemmamarknad med tydliga och långsiktiga spelregler”*<sup>108</sup>. En annan framgångsfaktor som lyfts fram i USA men som sällan hörs i den svenska debatten är att branschen har varit duktig på att locka till sig entreprenöriell talang från andra branscher, såsom IT-branschen.<sup>109</sup>

<sup>105</sup> Swentec (2008b), p 26

<sup>106</sup> Exportrådet

<sup>107</sup> ”Så kan Sverige ta täten inom vård och omsorg”, Dagens Industri 2008-11-11

<sup>108</sup> ITPS (2008), p 85

<sup>109</sup> ITPS (2008), p 86

Intressant att bemärka är att den amerikanska miljöteknikmarknaden har ungefär samma uppdelning mellan offentligt och privat ägande som den svenska. Den offentliga sektorn inklusive kommunerna står för drygt 30 procent och dominerar ungefär samma segment som i Sverige.<sup>110</sup> I USA har det offentliga ägandet dock inte lika avgörande betydelse, eftersom hemmamarknaden är så stor. USA har också haft tydligare fokus på att hemmamarknaden ska vara konkurrenspräglad, vilket har påverkat de flesta politiska styrmedlen.

I Sverige liksom i de flesta andra EU-länderna har fokus i högre grad legat på FoU, än en fungerande hemmamarknad som bas för export.<sup>111</sup> Genom tydligare näringslivsfokus i miljöpolitiken och genom en ökad inhemsk konkurrensutsättning har Sverige stora möjligheter att vinna konkurrensfördelar gentemot övriga EU-länder som både utgör den största exportmarknaden och de närmaste konkurrenterna. Generellt finns det inget bättre sätt att främja export, än att främja en fri och konkurrensutsatt inhemsk marknad. Det är i ett sådant klimat som företag vässas och mognar till exporterande företag.

---

<sup>110</sup> ITPS (2008), p 77

<sup>111</sup> ITPS (2008), p 111

## Fallstudier

Kommunernas agerande är av stor vikt för ökad miljöteknikexport. Nedan granskas utvalda kommunala initiativ för att öka kommersialiseringen och exporten av svensk miljöteknik. Granskningen illustrerar de för- och nackdelar olika former av kommunalt agerande har på marknaden generellt och specifikt på svensk miljöteknikexport. Urvalet har gjorts på bakgrund av att fallen utgör en form av paradigm-exempel för hur kommuner har valt att arbeta med miljöteknik. Fallen ger varken en komplett bild av de berörda kommunernas agerande eller en heltäckande bild av hur kommuner kan agera. Men de ger en bild av vilka huvudspår som kan väljas och vilka konsekvenser valen kan ha.

### BUSINESS REGION GÖTEBORG – AFFÄRSDRIVEN MILJÖUTVECKLING

Göteborgsregionen har satsat på företags- och branschutveckling. 13 kommuner samarbetar i bolaget Business Region Göteborg (BRG) för att styrka regionens näringsliv. Det övergripande målet är att bidra till hållbar ekonomisk tillväxt, hög sysselsättning och ett varierat näringsliv. För att nå målet fokuserar BRG bland annat på att locka till sig investerare, underlätta för nyföretagande och bygga upp nätverk för regionens företag.

Inom affärsområdet miljöutveckling har BRG satsat på att utveckla den regionala miljöteknikbranschen enligt samma koncept. Att det är affärsdriven miljöutveckling och inte det omvända, miljödriven affärsutveckling, är något som betonas. Inom miljöutvecklingen arbetas det med klusterbyggande, nätverksbyggande och samverkansprojekt för att nå ökad miljöteknikexport. Det sistnämnda projektet går under namnet Ecoex. Under Ecoex första projektperiod 2005–2007 bidrog Ecoex till exportaffärer för 300 miljoner kronor för de företag som deltog i projektets utlandsaktiviteter. 90 procent av företagen i nätverket har nyanställt under 2007.<sup>112</sup>

Siffrorna är positiva och BRG arbetar efter en modell med tydligt näringslivsfokus. Efter hand som nätverken stabiliseras och arbetet med kostnadseffektivitet stärks, är det troligt att BRG inom miljöområdet i framtiden kan uppvisa än mer positiva siffror för tillväxt och export.

Samtidigt är det anmärkningsvärt att regionens största miljöteknikföretag, Renova, i princip inte exporterar alls. Renova ägs dessutom av samverkanskommunerna i BRG med Göteborgs Stad som majoritetsägare. Miljöteknikbranschen i regionen sysselsätter omkring 8 000 personer. Var tionde arbetar på Renova, som omsätter över en miljard kronor.<sup>113</sup>

Renovas vision är att leda utvecklingen mot en långsiktig hållbar tillväxt. Men som ett interkommunalt ägt bolag begränsas visionen till regionen. Med teknikkunnskap i hög internationell klass, moderna anläggningarna, etablerade nätverk och samarbeten skulle Renova kunna vara ett draglok för små och medelstora företag. Företaget skulle kunna äga och samordna mycket större nationella och internationella projekt, än vad de flesta andra miljöteknikföretagen i regionen kan. Än så länge har ägarna och företaget dock valt att endast marginellt ha ett internationellt engagemang.

<sup>112</sup> Årsredovisning BRG 2007

<sup>113</sup> Källa: Renova, årsredovisning 2007

## SWEDISH BIOGAS INTERNATIONAL

Linköpings kommun och det helägda bolaget Tekniska Verken har valt en annan strategi än Göteborgsregionen för att öka kommersialiseringen och exporten av miljöteknik. Tekniska Verken har en uttalad vision om att växa regionalt, nationellt och internationellt och bolaget är i mångt och mycket ett draglok i Östgötaregionens miljöarbete.

Tekniska Verken har expanderat kraftigt de senaste åren. Omsättningen har fördubblats på fem år. Bolagets omsättning är nu närmare 5,4 miljarder kronor och vinsten för 2008 är över 370 miljoner kronor.<sup>114</sup> De senaste åren har Tekniska Verken arbetat väldigt aktivt för att bygga upp en organisation som ska ta Tekniska Verken ut på exportmarknaden.

Tekniska Verken var tidiga med biogassatsningar, men ekonomiskt har det varit en kostsam affär. Dotterbolaget Svensk Biogas och föregångaren Linköpings Biogas har länge tyngt kommunens ekonomi och Svensk Biogas går fortfarande inte med vinst. Detta trots att bolaget enligt egen uppgift har processkunnande i absolut världsklass och trots att de expanderar kraftigt.<sup>115</sup> De har dessutom tagit emot omkring 175 miljoner i koncernbidrag från andra delar av Tekniska Verken.<sup>116</sup>

Kommersialiseringssfokus i Svensk Biogas har varit bristfälligt, vilket sannolikt har gjort satsningarna onödigt dyra. Tydligare marknadsfokus har vuxit fram de senaste åren och visioner för exportsatsningar realiserades 2006 när Swedish Biogas International (SBI) bildades. SBI är ett privat bolag, grundat och ägt av ledningen i Tekniska Verken. Bolaget säljer det processkunnande inom biogas som genom åren har tagits fram i Tekniska Verken och Svensk Biogas. Enligt ett exklusivt licensavtal får Tekniska Verken tre procent av omsättningen i SBI under fem av de 20 år som licensavtalet omfattar.<sup>117</sup> Det ovanliga avtalet är enligt Tekniska Verken ett sätt att kringgå kommunallagen.<sup>118</sup>

Enligt Swentec illustrerar licensavtalet en *”möjlig modell kring hur tekniska lösningar från kommunala bolag kan kommersialiseras och uppfylla värden hos ett kommunalt bolag samtidigt som risken reduceras till en acceptabel nivå. Detta har dock inte uppnåtts utan ansträngning och överkomna utmaningar.”*<sup>119</sup> En av *”huvudutmaningarna”* har varit att *”konstant stötta och bevisa för styrelsen”*, dvs. politikerna, att detta är en bra modell som borde genomföras. *”Mediedrevet”* har varit med till att försvåra den processen.<sup>120</sup>

Bortsett från att modellen med SBI bryter mot kommunens egna etiska principer, bryter avtalet också mot LOU, eftersom ett sådant avtal ska upphandlas. Vid en upphandling hade det varit mycket sannolikt att Tekniska Verken skulle få en högre ersättning än vad bolaget fick när ledningsgruppen slöt avtal med sig själv. Det är bland annat detta *”mediedrevet”* har fokuserat på.<sup>121</sup>

<sup>114</sup> Årsredovisning 2008

<sup>115</sup> Yngner & Persson (2008), p 15 ff. samt Årsredovisning 2008

<sup>116</sup> Årsredovisning 2006, p 13, Årsredovisning 2007, p 39, Årsredovisning 2008

<sup>117</sup> *”Tekniska verkens styrelse vill veta allt om biogasavtal”*, Corren 2008-11-06

<sup>118</sup> [http://www.tekniskaverken.se/om\\_oss/nyheter/2007/2/0000000550/index.xml](http://www.tekniskaverken.se/om_oss/nyheter/2007/2/0000000550/index.xml) (2009-02-12)

<sup>119</sup> Swentec (2008b), p 76

<sup>120</sup> Swentec (2008b), p 44

<sup>121</sup> Se exempelvis *”Riv upp och gör om biogasavtalet”*, Corren 2008-10-29

## USITALL

Under 2007 tog Tekniska Verken steget fullt ut på den internationella marknaden när dotterbolaget Usitall startades. Bolaget ska exportera kunskap om avfallshantering och energiutvinning. Vid starten var bolaget helägt av Tekniska Verken. Tanken är dock enligt bolaget att fler ägare ska tas in och kommunens ägande ska upphöra. Inom Tekniska Verken-sfären ses denna form av gradvis kommunal avknoppning som ett effektivt sätt att gynna den regionala utvecklingen.

Modellen är tveksam ur flera perspektiv. Det är tveksamt om lagen om kommunal tjänsteexport tillåter ett bolag av den här typen. Energiutvinnings- och avfallshanteringstekniker är inte någon specifik kommunal kompetens och Usitall är långt ifrån ensamma om att kunna erbjuda denna typ av tjänst. Bolaget är därmed inget komplement till marknaden, utan en konkurrent till privatägda bolag. Beslutet om bolagsbildning prövades i länsrätten och godkändes. Men bolagets lämplighet och verksamhet har inte prövats.

Bolaget får inte heller investera eller äga något utomlands enligt SKL's jurister, vilket kraftigt begränsar möjligheterna att expandera utomlands. Det är en stor anledning till att bolaget på sikt ska privatiseras. Till att börja med har kommunen sålt 30 procent av bolaget till Saab. Och planen är att först minska det kommunala ägandet till 20 procent för att sedan helt avveckla det kommunala ägandet.<sup>122</sup> Planerna måste anses vara mycket osäkra, speciellt i tider av global finansiell oro.

Saab's huvudsyfte med att gå in som delägare var att kunna erbjuda ett bredare koncept när JAS 39 Gripen ska säljas in. Det var exempelvis fallet när ett miljardkontrakt slöts med rumänska staden Tulcea. Kontrakten var en del i en större affär med rumänska staten. I realiteten innebär det att Linköpings kommun är 70-procentig ägare till ett bolag som är djupt involverat i internationell vapenhandel. Det måste anses vara långt ifrån den kommunala kompetensen och ytterst spekulativt. Det hindrar inte bolagets VD, tillika Tekniska Verkens chef för affärsområdet Nya marknader, att även överväga att investera i Rumänien, trots att det bryter mot lagen.<sup>123</sup>

## SEKAB

*"Jag har mött många politiker, industrialister och affärsmän som är rädda för den nya tekniken. Men jag är inte rädd för den, utan för den gamla."*

Göran Persson, dåvarande statsminister inviger pilotanläggningen i Örnsköldsvik 2004<sup>124</sup>

Sekab är den största etanolaktören i Sverige. Företaget levererar mer än 90 procent av den E85 som används i Sverige och står för ungefär 15 procent av etanolförsäljningen i Europa. Etanolen importeras framför allt från sockerrörsplantager i Brasilien.

I Örnsköldsvik har företaget en pilotanläggning där teknik för framställning av etanol ur skogsråvaror utvecklas. Redan vid invigningen 2004 var det tydligt att det endast var fråga om en pilotanläggning och inte en anläggning som skulle byggas ut i nämnvärd omfattning.

Året efter invigningen beslutade de dåvarande ägarna att sälja Sekab. 2005 tog de nya ägarna Norrlands Etanolkraft AB (Nekab) över Sekab. Nekab bestod till 50 procent av de kommunalt ägda bolagen Övik Energi, Skellefteå Kraft och Umeå Energi. Skälet till att de kommunala bolagen gick in som delägare var att de länge har jobbat med förnyelsebara energikällor och att de såg Sekab och pilotanläggningen som en viktig bricka i arbetet. Genom köpet skulle Sekabs överlevnad säkras. Att större

<sup>122</sup> "Usitall AB blir privatägt", Corren 2008-11-05

<sup>123</sup> "Tekniska verken i miljardaffär", Corren 2008-10-31

<sup>124</sup> "Statsministern invigde spritfabrik för vägtrafik", Bilspport 2004-05-27

delen av Sekabs omsättning bestod i internationell handel med etanol verkade inte bekymra de nya ägarna, inte heller Sekabs planer på att expandera internationellt. Efter de kommunala bolagens köp har den internationella expansionen satt fart samtidigt som utvecklingsarbetet i pilotanläggningen går trögt. Utvecklingen bedöms vara långt ifrån ett kommersiellt gångbart stadium.

Förutom den omfattande importen av brasiliansk etanol har Sekab bland annat inlett byggandet av etanolfabriker i Polen, Tanzania och Moçambique, samt tecknat avtal om att köpa 150 miljoner liter etanol från en nybyggd fabrik i Ghana. Sekabs vision har varit att bygga en ny fabrik om året de närmaste 15 åren.<sup>125</sup>

Expansionen har varit mycket kostsam och stora investeringar har krävts. Investeringarna har de kommunala bolagen till stor del stått för i form av lån och borgensåtaganden. Men detta har inte räckt. Redan ett år efter ägarskiftet var kassan tom hos Sekab och delägarna har i flera omgångar fått skjuta till nytt kapital, sammanlagt en bra bit över en miljard kronor om lån och borgensåtaganden inkluderas.

Trots att de helägda kommunala bolagen bildade ett nytt gemensamt bolag och köpte ett befintligt, verkar ansvariga politiker ha varit dåligt informerade. I Skellefteå diskuterades frågan exempelvis aldrig vid något kommunfullmäktigemöte, detta trots att helägda Skellefteå Kraft gick in som 45-procentig delägare i Nekab och 22,5-procentig ägare i Sekab.<sup>126</sup> Det var först i början av 2008 när bolaget ännu en gång hade hamnat i ekonomisk kris som ärendet kom upp i kommunfullmäktige. Då satt kommunen i en rävsax. Skellefteå Kraft hade redan pumpat in över 600 miljoner kronor i Sekab, pengar kommunen riskerade att förlora om Sekab skulle gå i konkurs. Skellefteå Krafts långsiktiga plan på att avveckla sitt ägande godkändes.<sup>127</sup>

Vid årsskiftet 2008/2009 flaggades det för nya förluster för Sekab. Bolaget har fått lån förlängda och de kommunala energibolagen har bytt en del av lånen till aktier. Det innebär att de kommunala bolagen har ökat ägarandelen från 50 till 70 procent, samtidigt som Sekab har försökt expandera sig ur krisen med ökade internationella satsningar.<sup>128</sup> Risken är stor att kommunerna får skjuta till ytterligare pengar om inte Sekab ska gå i konkurs under 2009. Bolaget har sökt nya investerare och ägare i mer än ett år och enligt bolagets egna utsagor finns det flera intressenter.<sup>129</sup> Men än så länge är det bara delägarna som har stått för investeringarna.

Det är uppenbart att delägarkommunerna inte har och inte heller har haft kontroll över Sekab, trots det stora ägandet. Endast ett fåtal personer i bolagens styrelser har varit insatta i hela Sekab-affären, trots att affären är mycket stor. Varje kommuninvånare i Skellefteå har exempelvis skjutit till närmare 10 000 kronor till Sekabs spektakulära satsningar.<sup>130</sup>

*"Vi vill undvika att sälja 100-lappar för en tia!"*

Sekabs styrelseordförande Jan-Olof Backman om varför bolaget begär 225 miljoner kronor i nya ägartillskott.<sup>131</sup>

I februari 2009 presenterades en räddningsplan för Sekab, där den internationella verksamheten och E85-försäljningen ska avvecklas och avyttras. Omstruktureringen förutsätter en ram för likviditetstillskott på 225 miljoner nya kronor från ägarkommunerna. Örnsköldsvik har i kommunstyrelsen godkänt 100 miljoner kronor och kommer med de nya miljonerna att ha satsat 636 miljoner kronor i Sekab.

<sup>125</sup> "Drömfabriken – gränslös etanoltörst", Veckans Affärer, nr 5, 2008-08-28

<sup>126</sup> På kommunens hemsida ger Nekab och Sekab inga träffar. Etanol ger inga relevanta träffar. (2009-06-13)

<sup>127</sup> Skellefteå kommun, kommunfullmäktigeprotokoll 2008-02-26

<sup>128</sup> "Skellefteå Kraft äger nu mer av Sekab", Norran 2009-01-12

<sup>129</sup> "Sekabs vd om konkurshotet", Ny Teknik 2009-02-10

<sup>130</sup> "Sekab – en dyr historia för Skellefteå", Norran 2008-02-05

<sup>131</sup> Presskonferens, Sekab 2009-02-20 (<http://www.sekab.com/default.asp?id=2364&refid=2366>)

Även Skellefteå har beslutat att skjuta till 100 miljoner. Samtidigt ställde styrelsen i Skellefteå Kraft sina platser till förfogande, eftersom de inte längre kände att de hade kommunledningens förtroende efter att kritik har riktats mot dem för brister i informationen. Umeå som är den mindre delägaren av de tre kommunerna röstade i kommunfullmäktige nej till att i dagsläget ge 20–25 nya miljoner till Sekab.

Att bygga etanolfabriker i Afrika är inget som normalt anses tillhöra den kommunala kompetensen. En oppositionspolitiker i Örnsköldsvik anmälde därför kommunen till länsrätten. I en dom i oktober 2007 bedömde länsrätten dock att fabriksbygge i Afrika utgör en med elproduktion sammanhängande verksamhet och sådan verksamhet är enligt ellagen, undantagen från kommunallagen.<sup>132</sup>

## NYA OCH GAMLA STADSDELAR

Många kommuner satsar på att ställa om stadsdelar och bostadsområden till att vara mer socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbara. Några av de första och största projekten är Hammarby Sjöstad, Bo01 och Augustenborgs ekostad.

Hammarby Sjöstad i Stockholm och Bo01 i Malmö är två av landets största stadsbyggnadsprojekt på många år. Båda stadsdelarna är byggda med mycket modern miljöteknik och är idag besöksmål för delegationer från hela världen.

I Hammarby Sjöstad har man bland annat byggt Sjöstadsverket som är ett testreningsverk för utvärdering av nya tekniker inom avloppsrening. Sjöstadsverket ägdes från början av det kommunalt ägda bolaget Stockholms vatten, men för att få ut den fulla potentialen av testanläggningen gick ägandet över till Kungliga Tekniska Högskolan (KTH) och Svenska Miljöinstitutet (IVL) i början av 2008.<sup>133</sup> Idag fungerar anläggningen både som forskningsanläggning och viktig referensanläggning för stora miljöteknikexportörer som ITT Flygt.

Bo01 omfattar bland annat ett system med närmast 100 procent lokalt förnybar energi. Energin kommer från lokalt producerad vindkraft, solkraft, akvifer och värmepumpar. Systemet som E.ON tagit fram i samarbete med Malmö Stad har väckt stor internationell uppmärksamhet.

Augustenborg var en typisk stadsdel i Malmö byggd i början på 1950-talet, innan den unika omställningen till ekostad inleddes 1998. Genom nya avfallsinsamlingsystem går 70 procent av matavfallet till biogasproduktion, vilket är långt över det nationella målet på 35 procent 2010. Gröna tak och ökad plantering har ökat den biologiska mångfalden i området med 50 procent. Andra initiativ är dagvattensystem och övergång till förnybar energi. Ekostaden är ett lyckat samarbete mellan kommunen, privata företag, forskningsinstitut och inte minst de boende i området. Det lokala engagemanget avspeglar sig i valdeltagandet som gick från 58 procent till 79 procent mellan 1998 och 2002, perioden då flest projekt var igång.<sup>134</sup> Idag är Augustenborg ett mycket populärt besöksmål för internationella delegationer och många av de lyckade försöksprojekten har spridits både inom staden och internationellt.

<sup>132</sup> Ellag (1997:857), 7 kap, 1 §

<sup>133</sup> ”Vattenrening på topp”, Kemivärlden Biotech med Kemisk Tidskrift, nr 9, 2008

<sup>134</sup> ”Bostadsområde i Malmö blev Ekostad”, faktablad, ”Goda exempel”, Naturvårdsverket 2008

## Slutsats

*”[I] vår alltmer globaliserade värld där innovation och kunskap snabbt förflyttas mellan länder, liksom människor, experter och forskare gäller nya spelregler. Om vi ska konkurrera internationellt måste det allmänna entreprenörsklimatet förbättras med ett regelverk som åtminstone skapar konkurrensneutralitet.”*

Lena Treschow Torell<sup>135</sup>

Sverige bidrar endast med två promille av de globala växthusgasutsläppen. Ytterligare utsläppsminskningar i Sverige påverkar inte det globala klimatet nämnvärt. Att gå före och sätta upp strängare nationella klimatmål än övriga världen kommer uppskattningsvis att kosta minst 10 miljarder kronor per år ”utan synbara miljövinster”.<sup>136</sup> För att uppnå maximal effekt av svensk miljöpolitik är det viktigt att miljövinster alltid sätts i relation till kostnadseffektiviteten. Den så kallade Porterhypotesen som anger att länder som tidigt antar effektiva styrmedel och regleringar kommer att gynnas av detta ekonomiskt, håller inte som generell tes. Men ökad kommersialisering och export är positivt för såväl miljön som för den svenska sysselsättningen och samhällsekonomin. Genom en kostnadseffektiv och näringslivsriktad miljöpolitik och ökad export blir de nationella satsningarna billigare sett ur ett helhetsperspektiv. Ju mer kommersialisering och export ökar, desto större är också möjligheten att närma sig Porterhypotesens positiva slutsats att miljöpolitiska styrmedel och regleringar lönar sig ekonomiskt. Därför är det av stor vikt att näringslivsperspektiv och kommersialisering genomsyrar miljöpolitiska styrmedel.

Bilden som tydligt framträder när miljöteknikbranschen granskas, är att den i hög grad är politiskt styrd. Branschen betraktas ofta som ett miljöpolitiskt projekt, ett politiskt redskap för att uppnå uppsatta miljömål. Det miljöpolitiska projektet tar bort fokus från det uppenbara framgångsreceptet för branschens tillväxt och ökade export. Framgångsreceptet för miljöteknikbranschen skiljer sig inte nämnvärt från andra branscher. Allmänt näringslivsförbättrande åtgärder som skattelättnader för investerare, tydliga och långsiktiga politiska spelregler, konkurrensskapande offentlig konsumtion, konkurrens- och kommersialiseringsperspektiv redan på FoU-stadiet är några av de bästa åtgärderna för att underlätta tillväxt och export inom miljötekniksektorn.

Offentlig upphandling är viktig för miljöteknikbranschen. Det offentliga är en stor kund och med detta följer stor konsumentmakt. I diskussionen om upphandling och miljö är det dock viktigt att skilja på upphandling med miljökrav (miljöanpassad upphandling) och upphandling av miljöteknik. Miljöanpassad upphandling är ofta ett trubbigt miljöpolitiskt styrmedel. Risken är att konkurrensen försvagas och miljökraven krockar med andra miljöpolitiska styrmedel, så att det uppstår en kostnadsineffektivitet. I värsta fall kan miljökrav vid upphandling fördyra befintliga tekniker och bromsa utvecklingen av nya tekniker. Därför bör miljökrav användas restriktivt och med stor försiktighet. Miljöstyrningsrådet och andra som arbetar med att ta fram kriterier genom en omfattande kvalitetssäkringsprocess kan vara en bra hjälp för att undvika negativa konsekvenser vid miljöanpassad upphandling. Upphandling av miljöteknik är mer oproblematiskt. Offentlig sektor kan genom att öppna marknader och genom att köpa in miljötekniska lösningar bidra till tillväxt och stabilitet på den viktiga hemmamarknaden.

<sup>135</sup> Treschow Torell (2009)

<sup>136</sup> Carlén (2007), p 7–9

Totalt för hela miljötekniksektorn står offentligt ägda verksamheter för närmare en tredjedel av omsättningen. Samtidigt står de offentligt ägda verksamheterna bara för ca två procent av den svenska miljöteknikexporten. Med andra ord är det närmare en tredjedel av miljötekniksektorn som inte exporterar. En central fråga blir därför hur kommunerna kan agera för att öka miljöteknikexporten. Det finns flera olika sätt för kommuner att bidra med ökad kommersialisering och export av svensk miljöteknik. Fallstudien illustrerar de för- och nackdelar olika former av kommunalt agerande har på marknaden generellt och specifikt på svensk miljöteknikexport.

Modellen i Göteborg där BRG arbetar med att locka till sig investerare, underlätta för nyföretagande och bygga upp nätverk för regionens företag, är en ganska riskfri modell för kommuner. Effekten är svår att mäta, eftersom arbetet är långsiktigt och påverkar brett. Men det mesta pekar på att BRG och liknande modeller har en positiv effekt. Riskerna finns dock att modellen blir en lekplats för politiker och tjänstemän och att skattekonor används ineffektivt. Men modellen innebär att en sådan utveckling relativt enkelt kan motverkas om man arbetar utifrån tydliga tillväxtmål som regelbundet följs upp så att fokus bevaras.

På miljöteknikområdet visar BRG upp positiva siffror, även om dessa förmodligen skulle kunna vara än mer positiva om regionens största miljöteknikbolag, Renova, fungerade som draglok åt de mindre bolagen i regionen. Men med nuvarande ägarstruktur är det inte möjligt utan att skattekonor riskeras och konkurrensen snedvrids. En expansion på den nationella marknaden skulle dessutom strida mot kommunallagens lokaliseringsprincip.

Den licensavtalsmodell som Tekniska Verken i Linköping och SBI arbetar med skulle kunna vara en bra modell för kommuner som besitter kunskap som efterfrågas internationellt. Men i fallet med SBI har en rad allvarliga fel begåtts. När ledningsgruppen för ett kommunalt bolag sluter avtal med deras egna privata bolag är det näst intill oundvikligt att misstankar om maktmissbruk väcks. Speciellt när det privata bolaget har fått ett mycket fördelaktigt avtal. Ett av huvudsyftena med LOU är att hindra den här formen av tilltag. Avtalet som slöts skulle ha upphandlats och då skulle kommunen med största sannolikhet ha fått ett bättre avtal än det som kommunen idag har med ledningen i det egna kommunala bolaget.

Tekniska Verkens andra modell, exportbolaget Usitall, är direkt involverat i internationell vapenhandel. Det är naturligtvis en marknad och ett risktagande som inte har något att göra med den kommunala kompetensen. Avknopningsmodellen som Tekniska Verken har planerat med Usitall, att gradvis minska ägandet, lämnar en del att önska. Modellen kan i enstaka fall vara bra om det är en verksamhet som redan finns i kommunen, som kommunen vill avveckla. Men det finns inga skäl för en kommun att starta ett nytt bolag på en ny internationell marknad. Riskerna är stora och det finns inga garantier för att kommunen finner lämpliga köpare av bolaget när det anses lämpligt att sälja. Frågan är också när kommunen ska ta in nya delägare eller helt sälja bolaget. Är det när det går dåligt för bolaget och kommunen riskerar att förlora pengar eller är det när det går bra för bolaget och bolaget genererar vinster till kommunen?

Sekab är ett utmärkt exempel på hur svårt det är för kommuner att ha kontroll över kommunala bolag. Det är inte lätt för politikerna i kommunfullmäktige att hålla styr på affärerna när det kommunala energibolaget bildar ett gemensamt bolag med andra kommunala bolag och det nya bolaget köper 50 procent av ett privat företag som i sin tur bildar dotterbolag i Polen, Tanzania och andra länder. Innan fritidspolitikerna i fullmäktige har hunnit förstå vad som har hänt, håller kommunerna på med extremt riskfyllda affärer som än så länge har kostat skattebetalarna mer än en miljard kronor.

Sekab-affären väcker också frågor om hur de juridiska ramarna för den kommunala kompetensen är utformade. När tjänsteexportlagen uppluckrades så att kommuner inte längre behövde söka tillstånd för att exportera angavs skälet att kommuner ansågs ha ”en större erfarenhet och en bättre kunskap om vad den internationella verksamheten innebär. I och med detta har de bättre förutsättningar nu än tidigare att göra korrekta bedömningar av bl.a. riskerna med verksamheten.”<sup>137</sup> Det verkar inte stämma så väl överens med de tre norrlandskommunerna som tillsammans har pumpat in över en miljard kronor i ett bolag som de senaste åren har stått på randen till konkurs.

Ett betydligt mer riskfritt sätt för kommuner att investera i miljöteknik och bidra till ökad tillväxt och export, är att satsa på ekologiskt och ekonomiskt hållbara stadsdelar såsom Hammarby Sjästad, Bo01 och Augustenborg. Den typen av satsningar ökar efterfrågan på miljöteknik på den viktiga hemmamarknaden, öppnar för välfungerande offentlig-privat samverkan, ger miljöteknikföretag viktiga referensanläggningar och ger direkt avkastning till kommunens medlemmar i form av förbättrad närmiljö och nya vackra bostadsområden.

Att bygga ekologiskt och ekonomiskt hållbara stadsdelar löser dock inte problemet med hur man *släpper ut* miljöteknikkunskaper som finns i kommunernas verksamheter. Här kan licensavtalsmodellen vara ett bra steg på vägen. Men då förutsätter det att avtalet också upphandlas, för att kommunen ska få bästa möjliga avtal och för att korruptionsmisstankar ska undvikas. Avknoppningsmodellen är osäker. I perioden då ägandet gradvist minskar, minskar också kommunernas kontroll samtidigt som såväl kommunallagen som LOU fortfarande gäller, vilket begränsar de nya delägarnas handlingsfrihet och därmed också intresse. Den gradvisa avknoppningen är fylld med fallgropar och mycket svår att kontrollera. Långt säkrare är direkt försäljning av kommunal verksamhet som sedan istället kan upphandlas. Om kommunen vill bevara någon anläggning, har kommunen möjlighet att behålla ägandet samtidigt som driften läggs ut på entreprenad. Både försäljning och konkurrensutsättning av drift minimerar riskerna för kommunerna, samtidigt som den viktiga hemmamarknaden växer och styrks för privatägda miljöteknikföretag.

Slutsatser som kan dras från det genomgångna materialet är att kommuner kan bidra till ökad miljöteknikexport genom att:

- Investera i affärsmässigt sund miljöteknik som förvandlar nya och gamla stadsdelar till miljöteknikfyllda hållbara stadsdelar
- Agera dörröppnare, satsa på nyföretagande, nätverksbyggande och skapa ett lokalt näringslivsklimat i toppklass
- Avyttra kommunal miljöteknikverksamhet eller lägga ut drift på entreprenad
- I de fall man inte vill sälja kan licensavtal slutas, så att andra kan exportera kommunens miljöteknik
- Följa lagen om offentlig upphandling (LOU)

För att bidra till ökad miljöteknikexport bör kommuner undvika att:

- Begränsa konkurrens och tillväxt på hemmamarknaden genom att bevara monopol och bedriva näringsverksamhet
- Skapa och/eller äga exportbolag. Det försvårar offentlig-privat samverkan och riskerar skattekonor

<sup>137</sup> Betänkande 2000/01:KU16 Kommuner och landsting i internationell samverkan

## Referenslista

- Andersson et. al. (2007) – *Kommunal kompetens i utveckling, Betänkande av Kommunala kompetensutredningen*, SOU 2007:72, 2007
- Bergman (2008) – *Offentlig upphandling och offentliga inköp – omfattning och sammansättning*, Mats Bergman på uppdrag av Konkurrensverket, Konkurrensverket, 2008
- Brännlund (2007) – *Miljöpolitik utan kostnader? En kritisk granskning av Porterhypotesen*, Runar Brännlund, Rapport till Expertgruppen för miljöstudier, 2007:2, Regeringskansliet, Finansdepartementet, 2007
- Carlén (2007) – *Sveriges klimatpolitik – värdet av utsläppshandel och valet av målformulering*, Björn Carlén, Rapport till Expertgruppen för miljöstudier 2007:4, Regeringskansliet, Finansdepartementet, 2007
- CNW Marketing Research (2007) – *Dust to Dust – The energy cost of new vehicles from concept to disposal*, CNW Marketing Research inc. 2007
- ECOEX (2008) – *Temperaturmätning bland västsvenska miljöföretag*, ECOEX, West Swedish Environmental Export, december 2008
- Energimyndigheten (2006a) – *De flexibla mekanismernas roll efter 2012*, ER 2006:39, Energimyndigheten, 2006
- Energimyndigheten (2006b) – *Styrmedlens interaktion – En analys av hur sex ekonomiska styrmedel bidrar till klimatmålet och till försörjningstrygghet*, ER 2006:37, Energimyndigheten, 2006
- Energimyndigheten (2008a) – *Vindkraftsstatistik 2007*, ES 2008:02, Energimyndigheten, 2008
- Energimyndigheten (2008b) – *Investera i Cleantech 2008*, ET 2008:19, Energimyndigheten, 2008
- Exportutredningen (2008) – *Svensk export och internationalisering – utveckling, utmaningar, företagsklimat och främjande*, SOU 2008:90, Exportutredningen/Utrikesdepartementet, 2008
- EU-kommissionen (2009) – *“Collection of statistical information on Green Public Procurement in the EU”*, framtagen av PricewaterhouseCoopers, Significant & Ecofys för EU-kommissionen, EU-kommissionen 2009
- IPCC (2007) – *The Physical Science Basis*, Working Group I, the Fourth Assessment Report, 2007
- ITPS (2008) – *Svensk Miljöteknik – en kartläggning av aktörer, marknader och konkurrenser* (A2008:009), Andreasson et. al. Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS), 2008
- ITPS (2009) – *Svensk export och internationalisering – utveckling, utmaningar, företagsklimat och främjande*, SOU 2008:90, remissyttrande, dnr: 1-011-2008/0241, Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS), 2009
- Konkurrensverket (2002) – *Vårda och skapa konkurrens – Vad krävs för ökad konsumentnytta?* Konkurrensverket, 2002
- Konkurrensverket (2008a) – *Väl fungerande marknader för ett konkurrenskraftigt Sverige – om regelreformer och offentlig näringsverksamhet*, 2008:2, Konkurrensverket, 2008
- Konkurrensverket (2008b) – *Upphandling av avfallstjänster*, 2008:4, Konkurrensverket, 2008

- Lundberg, Marklund & Brännlund (2009) – *Miljöhänsyn i offentlig upphandling – Samhällsekonomisk effektivitet och konkurrensbegränsande överväganden*, Lundberg, Marklund & Brännlund, på uppdrag av Konkurrensverket, Konkurrensverket, 2009
- Nutek (2008) – *Miljödrivna marknader: Vad menas med cleantech? En studie av hur olika aktörer betraktar och definierar begreppet cleantech* (R 2008:17), Nutek, 2008
- Nyström (2006) – *Sysselsättningseffekter av konkurrensutsättning av avfalls- och återvinningsbranschen*, Kristina Nyström, Internationella Handelshögskolan i Jönköping, 2006
- Regeringskansliet (2009) – *En hållbar energi- och klimatpolitik för miljö, konkurrenskraft och trygghet*, Regeringskansliet 2009-02-05, 2009
- Samakovlis och Vredin Johansson (2007) – *En utvärdering av kostnadseffektiviteten i klimatinvesteringsprogrammen*, Specialstudie Nr 12 Konjunkturinstitutet, 2007
- SKL (2008) – *Svensk export och internationalisering – utveckling, utmaningar, företagsklimat och främjande*, SOU 2008:90, remissyttrande, dnr: 08/3888, Sveriges Kommuner och Landsting, 2008
- Svenskt Näringsliv (2006a) – *Konkurrensutsätt den offentliga sektorn – årsrapport 2006*, Svenskt Näringsliv, 2006
- Svenskt Näringsliv (2006b) – *Konkurrensutsättning av offentlig sektor*”, Henrik Jordahl, Svenskt Näringsliv, 2006
- Svenskt Näringsliv (2007) – *(H)julen snurrar för de kommunala avfallsbolagen*, Stefan Persson på uppdrag av Svenskt Näringsliv, 2007
- Svenskt Näringsliv (2008a) – *Näringspolitikens nästa steg – från anslagsstyrning till framsynhet*, Svenskt Näringsliv, 2008
- Svenskt Näringsliv (2008b) – *Kostråd för sunt näringsliv – Kommuner, skolmat och konkurrens*, Stefan Persson på uppdrag av Svenskt Näringsliv, 2008
- Swentec (2007a) – *Svensk miljöteknik i siffror 2006*, Swentec, 2007
- Swentec (2007b) – *En kartläggning av svensk bioenergi – delrapport 1: Spjutspetskompetens*, Swentec, 2007
- Swentec (2007c) – *En kartläggning av svensk vattenreningsteknik – Spjutspetskompetens*, Swentec, 2007
- Swentec (2008a) – *Biogas ur gödsel, avfall och restprodukter – goda svenska exempel*, Swentec i samarbete med Svenska Biogasföreningen, Svenskt Gastekniskt Center AB och Gasföreningen, 2008
- Swentec (2008b) – *Hur kan kompetensen hos kommunerna användas vid miljöteknikexport?*, Swentec, 2008
- Swentec (2008c) – *Swentecs rapport till regeringen 2008 – vägen mot en effektiv struktur för svensk miljöteknik*, Swentec, 2008
- Swentec (2009) – *Svensk miljöteknik i siffror 2007*, Swentec, 2009
- Treschow Torell (2009) – *Så ska Sverige utveckla innovationer globalt!*, Lena Treschow Torell, Etablering Utomlands, <http://www.etaableringutomlands.se/Bazment/1479.aspx#> (2009-01-07), 2009

Yngner & Persson (2008) – *Tekniska Verken i Linköping AB – En granskning av ett kommunalt bolag som spränger gränser*, Yngner & Persson på uppdrag av Konkurrenskommissionen, 2008

Återvinningsindustrierna (2006) – *Återvinning ger jobb!*, Återvinningsindustrierna, 2006

Återvinningsindustrierna (2007) – *Återvinning 2020 – Spelregler och rollfördelning för framtidens främsta råvara*, Återvinningsindustrierna, 2007

Öhrling PricewaterhouseCoopers (2008) – *Riskkapitalets syn på möjligheter och tillväxt i CleanTech-sektorn*, Öhrling PricewaterhouseCoopers, 2008