

Kommunstyrelsen

## Breddat ägande av Eskilstuna Energi och Miljö AB

### Förslag till beslut

#### ***Förslag till kommunstyrelsen för egen del***

1. Under förutsättning att nedan förslag till beslut till kommunfullmäktige godkänns utses kommunstyrelsens presidium till styrgrupp för det fortsatta arbetet kring ett breddat ägande.

#### ***Förslag till kommunfullmäktige***

1. Förstudien ”Breddat ägande i Eskilstuna Energi och Miljö AB”, daterad 2023-10-17, godkänns.
2. Eskilstuna Kommunföretag AB får i uppdrag att inleda processen med att pröva ett breddat ägande enligt förstudiens förslag. Ett eventuellt slutligt ställningstagande underställs kommunfullmäktige för beslut.
3. Inför ett slutligt ställningstagande får kommunstyrelsen i uppdrag att genomföra en konsekvensanalys avseende vilka effekter ett breddat ägande förväntas ha på kommunens ekonomi, kommunkoncernens verksamheter och kommunens invånare.

### Ärendebeskrivning

Kommunfullmäktige har, via Ägardirektiv för år 2023 till Eskilstuna Kommunföretag AB, gett Eskilstuna Kommunföretag AB i uppdrag att genomföra en förstudie om för- och nackdelar av ett breddat ägande av Eskilstuna Energi och Miljö, eller delar av bolaget (värmerörelsen). Som förutsättning anges att Eskilstuna kommun, direkt eller indirekt, bibehåller minst 51 procent av ägandet och den fulla demokratiska kontrollen.

En förstudie har genomförts av Eskilstuna Kommunföretag AB. Förstudien, daterad 2023-10-17, har presenterats för och godkänts av styrelsen för Eskilstuna Kommunföretag AB den 26 oktober 2023 (styrelsesammanträde 10/2023). Samtidigt beslutades att underställa kommunfullmäktige rapporten för beslut och godkännande.

Huvudinriktningen är ett sammanhållet breddat ägande med en institutionell investerare upp till 49 procent. Vid ett eventuellt framtida anbudsförfarande ska

kommunen vara öppen för och pröva sidoanbud, det vill säga erbjudanden om förvärv som avviker från huvudinriktningen.

Av förstudien framgår att det är juridiskt möjligt att ta in externa ägare för samtliga av Eskilstuna Energi och Miljö's verksamheter upp till maximalt 49 procent. Som huvudmotiv för ett breddat ägande anges att detta frigör medel/kapital till annan kommunal verksamhet.

De verksamheter som i förstudien föreslås ett breddat ägande är de verksamheter som Eskilstuna Kommunföretag AB bedömer bäst uppfyller huvudmotivet att frigöra kapital för att möjliggöra satsningar och prioriteringar. En ytterligare fördel som lyfts fram i förstudien är att risker och möjligheter kan delas med en ny delägare.

Vatten och avlopp (VA) respektive Återvinning är kommunala ansvarsområden och får inte bedrivas med vinstsyfte (s.k. självfinansierad verksamhet), varför dessa verksamheter föreslås exkluderas ett breddat ägande. Dotterbolaget Eskilstuna Energi och Miljö Ekeby AB (ReTuna och ÅVC) samt Biogasverksamheten föreslås exkluderas med hänvisning till att dessa anses vara såpass nära anknutna VA- och Återvinningsverksamheten. Förstudien lyfter även fram ReTunas positiva effekter på Eskilstunas varumärke.

De verksamheter som i förstudien föreslås ett breddat ägande är Värme, Stadsnät, Elnät och Elhandel. Under perioden 2018-2023 står dessa verksamheter för över 90 procent av koncernens resultat i snitt. Investeringsnivåerna för dessa verksamheter motsvarar ungefär hälften av Eskilstuna Energi- och Miljökoncernens totala investeringar under samma period.

I förstudien förordas en verksamhetsöverföring avseende de verksamheter som ska breddas till en nybildad juridisk person (NYAB) som direktägs av Eskilstuna Energi och Miljö AB. Således skapas en underkoncern till nuvarande Eskilstuna Energi och Miljö AB dit verksamheterna för Värme, Elnät, Stadsnät och Elhandel knyts. En extern investerare erbjuds ägande i NYAB, medan VA, Återvinning och Biogas ligger kvar i Eskilstuna Energi och Miljö AB och ReTuna blir kvar i helägt dotterbolag. Ett beslut om breddat ägande innebär en separation av elhandelsverksamheten som ägs gemensamt med Strängnäs kommun.

I den förstudie som presenterats för kommunen belyses såväl organisatoriska som juridiska och ekonomiska aspekter med ett breddat ägande av angivna verksamheter. Som underlag till kommunfullmäktiges slutliga ställningstagande avseende ett eventuellt breddat ägande bör en fördjupad analys av hur ett breddat ägande förväntas påverka kommunens ekonomi, kommunkoncernens verksamheter och kommunens invånare genomföras.

Processen med att pröva ett breddat ägande ska bedrivas så transparent som möjligt gentemot beslutsfattare, medarbetare och allmänhet. Kommunstyrelsens arbetsutskott samt kommunfullmäktige och dess partier kommer erhålla information och kunskapshöjning i takt med att processen fortlöper. En styrgrupp bestående av kommunstyrelsens presidium utses och ett slutligt ställningstagande underställs

kommunfullmäktige för beslut. Styrgruppen ska verka för transparens och en ändamålsenlig dialog i det fortsatta arbetet kring ett breddat ägande.

KOMMUNLEDNINGSKONTORET

Tommy Malm  
Kommundirektör

Pia Järnkvist  
Ekonomidirektör

—————  
Beslutet skickas till:  
Kommunstyrelsen  
Eskilstuna Kommunföretag AB

**§ 5 Förstudierapport breddat ägande i Eskilstuna Energi och Miljö AB**

Dnr 2023:047

**Styrelsen beslutade**

**att** godkänna förstudien "Breddat ägande i Eskilstuna Energi och Miljö AB" daterad 2023-10-17, samt

**att** underställa kommunfullmäktige i Eskilstuna ovanstående rapport för beslut och godkännande.

Ordförande och VD inledde med att informera om var vi befinner oss i processen samt tidplan. Ärendet skickas vidare till Kommunfullmäktige för ställningstagande om en försäljning ska prövas.

Anders Andersson redogjorde för huvudsakliga punkter i rapporten.

Maria Forsberg yrkar på följande tillägg:

- Kommunföretags samlade bedömning är att nackdelarna överväger och vi anser inte att en försäljning ska ske.
- Om ägaren trots det väljer att gå vidare med en försäljning är detta en så stor fråga att den ska föregås av en kommunal folkomröstning.

Anton Varnäs yrkar att inget beslut ska tas på dagens möte utan ärendet måste utredas vidare, transaktioner i andra kommuner samt konsekvenser för kommuninvånare, innan beslut kan fattas.

Ordförande ställde förslagen mot varandra och fann att beslutet blev enligt framlagt förslag.

Maria Forsberg och Anton Varnäs reserverade sig mot beslutet till förmån för egna förslag. Reservationerna bifogas protokollet.

PM från MSA samt PWC bifogas ärendet till kommunfullmäktige.

**Bakgrund**

Av ägardirektiven till Eskilstuna Kommunföretag AB för år 2023 framgår bland annat att bolaget skall genomföra en förstudie om för- och nackdelar av ett breddat ägande av Eskilstuna Energi och Miljö, eller delar av bolaget (värmerörelsen).

I förstudien redovisas för- respektive nackdelar med breddning av ägande

för olika verksamheter, samarbetet inom ESEM och organisatoriska strukturer.

Förstudien innebär kortfattat att breddat ägande, om aktuellt, föreslås avseende verksamheterna Värme, Stadsnät, Elnät och Elhandel.

Verksamheterna VA, Återvinning, Biogas samt Retuna föreslås ägas på oförändrat vis. Dessa verksamheter innebär i stor utsträckning myndighetsutövning.

Om kommunfullmäktige anser att man ska gå vidare, med Eskilstuna Kommunföretag som ansvarig, kommer ett antal åtgärder att behöva vidtas, exempelvis

- upphandling av nödvändig kompetens för breddning av ägandet avseende värmeverksamheten och stadsnätsverksamheten i moderbolaget Eskilstuna Energi och Miljö AB samt dotterbolagen Eskilstuna Energi och Miljö Elnät AB och Eskilstunas del av koncernen Eskilstuna Strängnäs Elförsäljning AB efter separation,
- förbereda juridisk struktur och informationsinsamling inför ett beslut om breddat ägande,
- informera och förhandla med aktuella arbetstagarorganisationer inför ett eventuellt beslut.

Beslut om breddat ägande kan preliminärt fattas kring årsskiftet 2024/2025.

Styrgruppens arbete och grund för ovanstående förslag framgår av förstudierapport daterad 2023-10-17.

---



### **Reservation – Missiv förstudie breddat ägande Eskilstuna Energi och Miljö**

Jag har reserverat mig mot att Kommunföretag inte vill ställa sig bakom mitt yrkande om en samlad bedömning om att Eskilstuna Energi och Miljö inte ska säljas samt att man även avslog en rekommendation till ägaren om att beslutet skulle föregås av en folkomröstning.

En samlad bedömning är att nackdelarna överväger och att en försäljning av delar av Eskilstuna Energi och Miljö är inte för bolagets bästa och inte heller för Eskilstuna kommuns bästa. Det skulle innebära engångsintäkter, men man tappar kontinuerliga intäkter genom minskade möjligheter till uttag. Om man är mån om att behålla den demokratiska kontrollen, så kommer det också att påverka genom att det ger en lägre köpeskilling. Avyttring kan antas leda till en högre grad av marknadsanpassning. Generellt kan sägas att ju högre grad av offentlig påverkan, desto lägre köpeskilling. Framtida investeringar och stadsutveckling kräver sannolikt lönsamhet. Det finns också en stor risk att synergier inom gemensamma funktioner ESEM kan minska. Taxor och ersättningsmodeller kan komma att påverkas då det kommer större krav på lönsamhet.

Synen hos bolagets kunder på nuvarande verksamhet som lokalt och kommunägt, där eventuella vinstmedel (även förluster) stannar i Eskilstuna, kan komma att förändras. Frågan är så stor och påverkar många Eskilstunabor. Det är därför fullt rimligt att de får vara med och säga sitt kring en eventuell försäljning i en folkomröstning.

  
Maria Forsberg  
Vänsterpartiet

2023-10-26

Anton Varnäs  
[anton.varnas@eskilstuna.se](mailto:anton.varnas@eskilstuna.se)

Eskilstuna Kommunföretag AB, Styrelsesammanträde 10/2023, 2023-10-26

**Reservation till §5 att (1) att godkänna bifogad förstudie "Breddat ägande i Eskilstuna Energi och Miljö AB" daterad 2023-10-17, samt (2) att underställa kommunfullmäktige i Eskilstuna ovanstående rapport för beslut och godkännande.**

Ägardirektivet säger:

*Genomföra en förstudie om för- och nackdelar av ett breddat ägande av Eskilstuna Energi och Miljö AB, eller delar av bolaget (värmerörelsen), samt möjliggöra ett eventuellt beslut om ett breddat ägande. En förutsättning för ett breddat ägande är att Eskilstuna kommun, direkt eller indirekt, bibehåller minst 51 procent av ägandet och den fulla demokratiska kontrollen.*

Jag anser inte att den presenterade förstudien utreder de mest relevanta för- men framförallt nackdelarna som bör utredas och har yrkat på att istället besluta om att

- i) utföra en noggrann utredning av hur transaktioner utförts i andra kommuner och vad resultatet blivit över tid och vad som kan förväntas i den försäljning som föreslås. Särskilt viktigt är det perspektivet sett utifrån medlemmar i kommunen; och
- ii) föreslå alternativa (och bättre) sätt till kapitalanskaffning,

vilket inte bifallits.

Vidare anser jag att det är av yttersta vikt att bolagets företrädare som har kompetens och information om bolagets verksamhet lämnar komplett, rättvisande och rådgivande information till politiken så att politiken tar bra affärsmissiga beslut och inte det omvända. Det anser jag inte att förstudien uppfyller. Tvärtom saknar förstudien det faktum att Mannheimer Swartling som rådgivare i flera stycken skriver att det är olämpligt att sälja en minoritetsandel där kommunen är majoritetsägare.

### **Bakgrund**

Den mest väsentliga fördelen med att sälja något är att få bra betalt. Ett högt pris är detsamma som en låg avkastning (låg yield) på investeringen. Låg avkastning förutsätter låg risk. En köpare som har rådighet över verksamheten och anser sig ha mer kompetens än bolagets nuvarande ledning kan förvänta sig större och säkrare framtida vinster och därmed betala ett högre pris.

Att som investering köpa en minoritetsandel där majoritetsägaren är en kommun med en uttalad förutsättning att bibehålla den fulla demokratiska processen innebär såväl hög risk som begränsad förutsättning att påverka verksamheten. Den affär som ägardirektivet föreslår medför grundförutsättningar som både riskerar leda till hög yield (lågt pris) och begränsar möjliga intressenter och därmed försämrar konkurrens vid en eventuell försäljningsprocess.

Mannheimer Swartling skriver i ett första PM som en generell kommentar:

*Även om det inte finns några legala hinder mot att ta in en privat minoritetsägare i EEM tror vi inte att det är praktiskt och kommersiellt möjligt att nå en sådan lösning med en attraktiv privat investerare. Ett avgörande skäl till det är att kommunal näringsverksamhet generellt sett ska bedrivas utan vinstsyfte, vilket typiskt sett står i strid med privata investerares vinstintresse och behov av att erhålla god avkastning på investerat kapital. Vår erfarenhet är också att privata investerare inte vill vara beroende av kommunfullmäktiges vetorätt beträffande väsentliga beslut rörande den verksamhet man har investerat i, eller kommunala verksamhetsändamål som kan vara begränsande för verksamheten/vinstgenereringsförmågan. Att verksamheten fortsatt kommer omfattas av offentlighetsprincipen och gällande regelverk rörande offentlig upphandling är också förhållanden som brukar anges som betungande för privata investerare.*

Mannheimer Swartling skriver i vidare i det första PM:et avseende att sälja delar av EEM som förstudien föreslår:

*Vår erfarenhet är dock att det är en förutsättning att kommunen släpper majoritetsägandet och det bestämmande inflytandet över verksamheten i bolaget till den privata investeraren för att möjliggöra en sådan affär.*

Mannheimer Swartling skriver i ett andra PM:

*Vår erfarenhet är att det är en förutsättning att kommunen släpper majoritetsägandet och det bestämmande inflytandet över verksamheten i bolaget till den privata investeraren för att möjliggöra en sådan affär.*

Man bör utgå från att oavsett politikens mål att bibehålla den fulla demokratiska kontrollen att en ny delägare kommer ställa krav på inflytande och särskilt rådighet över resultatpåverkande beslut och att det i sig kommer ha en negativ påverkan för kommunen inom vissa områden:

- Att taxor och avgifter för kommunens medlemmar troligen kan komma att öka mer med en extern delägare än om enbart kommunen är ägare.
- Att eventuellt höga taxor och avgifter är en direkt motsats till ägardirektivet "Arbeta för ett förbättrat näringslivsklimat med ambitionen att nå målet Sveriges bästa kommun för små och medelstora företag"
- Att utformning av taxor och avgifter är ett av de få verktyg kommunkoncernen har rådighet över för att ge medlemmar och företag incitament att förändra och styra sin förbrukning (el, fjärrvärme) för att minska Eskilstunas klimatpåverkan och att den möjligheten kan komma att begränsas med en ny delägare.
- Att utbyggnadstakt av elnät och fjärrvärme kan komma att påverkas med en extern delägare och att det kan påverka förutsättningarna negativt att uppfylla att Kommunens Klimatmål och målsättningen att bli "Sveriges bästa kommun för små och medelstora företag".

Ur förstudien avseende klimat, sidan 8, står det vidare följande som lätt kan misstolkas:

*Eskilstuna kommun har under det senaste decenniet konsekvent varit rankat som en av de bästa miljökommunerna i Sverige. Ett fortsatt offensivt arbete, tillsammans med näringslivet, är avgörande för att bidra till ett klimatpositivt Eskilstuna 2045.*

Enligt Eskilstuna Kommuns klimatprogram ska utsläpp mätas såsom koldioxidekvivalenter (CO<sub>2</sub>e) och den nationella emissionsdatabasen ska användas för uppföljning av målet och delmålet. Jämför man Eskilstunas utsläpp enligt denna och per capita med rikssnittet och genomsnittet av de 50 största kommunerna kan man notera att:

- Eskilstuna har högre utsläpp per capita än genomsnittet av de 50 största kommunerna.



- Betydligt längre reduktionstakt sedan 2010 än såväl rikssnittet som genomsnittet av de 50 största kommunerna, med en tydlig trend de senaste 5 åren.

Rankar man Eskilstunas utsläpp per capita och jämför med de 50 största kommunerna, där plats 1 är lägst utsläpp och plats 50 är högst utsläpp så placerar sig Eskilstuna enligt:

- Hur det nationella målet (och inom EU) mäts (ESR): Plats 23
- Hur Eskilstuna Kommuns Klimatplan definierat målet (utsläpp brutto): Plats 20

### **Sammantaget**

Fördelen att sälja är att få bra betalt. Eventuellt också att köparen har mer kompetens att effektivisera verksamheten och sänka kostnader. Vad man får betalt vet man först i slutet av en försäljningsprocess.

Att sälja en minoritetsandel i ett eller flera bolag där kommunen är majoritetsägare och avser bibehålla den fulla demokratiska kontrollen utgör dock grundläggande förutsättningar som riskerar vara betydande hinder för att få bra betalt.

Nackdelarna med att sälja kan och bör man dock utreda noggrant och bör ha utgjort kärndelen av förstudien, vilket det inte gör. Särskilt relevant är det att göra en marknadsutredning för att uppskatta framtida förändring i taxor och avgifter. För kommunens medlemmar som ägare och som kunder till verksamheterna är inte en försäljning till gagn om ökningen av taxor och avgifter skulle väga tyngre. Betydelsen av risker med målkonflikt med andra ägardirektiv såsom näringslivsklimat och klimat bör ha utretts i mer detalj och värderats.

Politikens mål med en försäljning är kapitalanskaffning. Som försäljningen föreslås enligt ägardirektivet är det sannolikt ett dyrt sätt till kapitalanskaffning och bolaget har inte utrett några alternativ, vilket jag anser att bolaget och dess företrädare som har kompetens och information bör ha gjort i det här skedet. Det bör finnas flera ur ett affärsmässigt perspektiv bättre sätt till kapitalanskaffning inom bolagskoncernen än den försäljning av minoritetsandelar som nu föreslås.

Därför reserverar jag mig.



Anton Varnäs

Styrelsen för Eskilstuna Kommunföretag AB

## **Missiv – Förstudie Breddat ägande i Eskilstuna Energi och Miljö AB**

### **Förslag till beslut**

Styrelsen för Eskilstuna Kommunföretag AB föreslås besluta

1. att godkänna bifogad förstudie "Breddat ägande i Eskilstuna Energi och Miljö AB" daterad 2023-10-17, samt
2. att underställa kommunfullmäktige i Eskilstuna ovanstående rapport för beslut och godkännande.

### **Bakgrund**

Av ägardirektiven till Eskilstuna Kommunföretag AB för år 2023 framgår bland annat att bolaget skall genomföra en förstudie om för- och nackdelar av ett breddat ägande av Eskilstuna Energi och Miljö, eller delar av bolaget (värmerörelsen).

I förstudien redovisas för- respektive nackdelar med breddning av ägande för olika verksamheter, samarbetet inom ESEM och organisatoriska strukturer.

Förstudien innebär kortfattat att breddat ägande, om aktuellt, föreslås avseende verksamheterna Värme, Stadsnät, Elnät och Elhandel.

Verksamheterna VA, Återvinning, Biogas samt Retuna föreslås ägas på oförändrat vis. Dessa verksamheter innebär i stor utsträckning myndighetsutövning.

Om kommunfullmäktige anser att man ska gå vidare, med Eskilstuna Kommunföretag som ansvarig, kommer ett antal åtgärder att behöva vidtas, exempelvis

upphandling av nödvändig kompetens för breddning av ägandet avseende värmeverksamheten och stadsnätsverksamheten i moderbolaget Eskilstuna Energi och Miljö AB samt dotterbolagen Eskilstuna Energi och Miljö Elnät AB och Eskilstunas del av koncernen Eskilstuna Strängnäs Elförsäljning AB efter separation,

förbereda juridisk struktur och informationsinsamling inför ett beslut om breddat ägande,

informera och förhandla med aktuella arbetstagarorganisationer inför ett eventuellt beslut.

Beslut om breddat ägande kan preliminärt fattas kring årsskiftet 2024/2025.

Styrgruppens arbete och grund för ovanstående förslag framgår av bifogad förstudierapport.

Eskilstuna Kommunföretag AB

Tommy Malm



	<b>Förstudie:</b>	
	<b>Breddat ägande i Eskilstuna Energi och Miljö AB</b>	
	Dokumentbeteckning:	Version nr:
Upprättad av (namn/enhet):	Upprättad datum:	
Anders Andersson, Eskilstuna Kommunföretag AB Håkan Gehlin, Eskilstuna Kommunföretag AB	2023-10-17	
Godkänd av (namn/enhet):	Ändrad datum:	

# **FÖRSTUDIE BREDDAT ÄGANDE I ESKILSTUNA ENERGI OCH MILJÖ AB**

## Innehåll

<b>1</b>	<b>Sammanfattning .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Ägardirektiv med kommentarer .....</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Tillvägagångssätt.....</b>	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>Eskilstunas utveckling .....</b>	<b>8</b>
<b>5</b>	<b>Eskilstuna Energi och Miljös ekonomiska utveckling.....</b>	<b>9</b>
<b>6</b>	<b>Ekonomiska motiv och ambitioner .....</b>	<b>11</b>
6.1	<i>Huvudmotivet till ett breddat ägande .....</i>	<i>11</i>
6.2	<i>Ambitioner.....</i>	<i>11</i>
6.3	<i>Övergripande för-och nackdelar.....</i>	<i>11</i>
<b>7</b>	<b>Analys per verksamhet.....</b>	<b>12</b>
7.1	<i>Vad som föreslås inte ingå i breddat ägande.....</i>	<i>12</i>
7.1.1	<i>VA.....</i>	<i>12</i>
7.1.2	<i>Återvinning.....</i>	<i>12</i>
7.1.3	<i>Biogas.....</i>	<i>12</i>
7.1.4	<i>Eskilstuna Energi och Miljö Ekeby AB .....</i>	<i>13</i>
7.2	<i>Vad som föreslås ingå i breddat ägande .....</i>	<i>13</i>
7.2.1	<i>Värme.....</i>	<i>13</i>
7.2.1.1	<i>Fördelar .....</i>	<i>13</i>
7.2.1.2	<i>Nackdelar .....</i>	<i>13</i>
7.2.2	<i>Elnät .....</i>	<i>14</i>
7.2.2.1	<i>Fördelar .....</i>	<i>14</i>
7.2.2.2	<i>Nackdelar .....</i>	<i>14</i>
7.2.3	<i>Stadsnät .....</i>	<i>14</i>
7.2.3.1	<i>Fördelar .....</i>	<i>14</i>
7.2.3.2	<i>Nackdelar .....</i>	<i>14</i>
7.2.4	<i>Elhandel .....</i>	<i>15</i>
7.2.4.1	<i>Fördelar .....</i>	<i>15</i>
7.2.4.2	<i>Nackdelar .....</i>	<i>16</i>
<b>8</b>	<b>Påverkan på organisation och nuvarande samarbete genom ESEM .....</b>	<b>17</b>
8.1	<i>Organisation .....</i>	<i>19</i>
8.2	<i>Samarbete genom ESEM .....</i>	<i>20</i>
<b>9</b>	<b>Bedömning av marknadsintresse.....</b>	<b>22</b>
<b>10</b>	<b>Andra konsekvenser; klimat och arbetstillfällen .....</b>	<b>23</b>
10.1	<i>Klimatpåverkan.....</i>	<i>23</i>
10.2	<i>Arbetstillfällen .....</i>	<i>23</i>

# 1 Sammanfattning

Av ägardirektiven till Eskilstuna Kommunföretag AB för år 2023 framgår bland annat att bolaget skall genomföra en förstudie avseende för- och nackdelar av ett breddat ägande av Eskilstuna Energi och Miljö, eller delar av bolaget (värmerörelsen). En förutsättning för ett breddat ägande är att Eskilstuna kommun, direkt eller indirekt, bibehåller minst 51 procent av ägandet och den fulla demokratiska kontrollen.

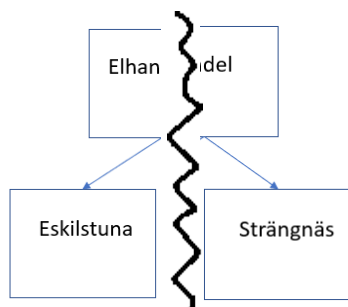
Styrelsen för Eskilstuna Kommunföretag utsåg en styrgrupp som i sin tur utsåg en arbetsgrupp för förstudiens genomförande. Förstudien ska enligt tidplan presenteras tidig höst 2023 för Eskilstuna Kommunföretags styrelse.

Förstudiearbetet har bland annat bedrivits genom uppdrag till advokatbyrån Mannheimer Swartling (MSA) att utreda de juridiska förutsättningarna för att bredda ägandet i Eskilstuna Energi och Miljö AB (EEM) upp till maximalt 49%.

MSAs bedömning är att det juridiskt är möjligt att ta in externa ägare för samtliga verksamheter som idag bedrivs inom EEM-koncernen (SEVAB - ESEM ej beaktat) upp till maximalt 49%. Det offentliga ägandet måste utgöra en majoritet, dvs innehav av mer än hälften av samtliga andelar i företaget, kontroll av majoriteten av röstetal på grund av aktieägande eller motsvarande eller att man kan utse mer än halva antalet styrelseledamöter i företagets styrelse eller motsvarande ledningsorgan.

MSA pekar dock på att det för verksamheterna VA och Återvinning finns speciell lagstiftning. Kortfattat kan sägas att verksamheterna inte får bedrivas på ett sätt som innebär vinst samt att beslut ytterst ligger hos kommunfullmäktige i Eskilstuna, varför motiv till privat ägande saknas.

Inriktningen för det fortsatta arbetet var därför breddat ägande av EEM, exklusive VA och Återvinning, dvs verksamheterna Värme och Stadsnät genom "carve-out" från moderbolaget (överföring till nytt bolag) tillsammans med dotterbolaget Eskilstuna Energi och Miljö Elnät AB. Inriktningen för det delägda dotterbolaget Eskilstuna Strängnäs Elförsäljning AB är separation av verksamheten mellan Eskilstuna och Strängnäs, vilket möjliggör breddning av Eskilstunas ägande upp till 49 %.



Schematiskt (se ovan) kan separationen av elhandelsverksamheten beskrivas som att verksamheterna återgår till situationen 2014, dvs före sammanslagningen. Hanteringen av frågan har initierats med Strängnäs

kommun. Överenskommelse och praktisk hantering förutsätter dock formella beslut.

Dotterbolaget Eskilstuna Energi och Miljö Ekeby AB (ÅVC samt ReTuna) är starkt anknuten till EEMs verksamheten inom Återvinning och behålls därför i sin helhet.

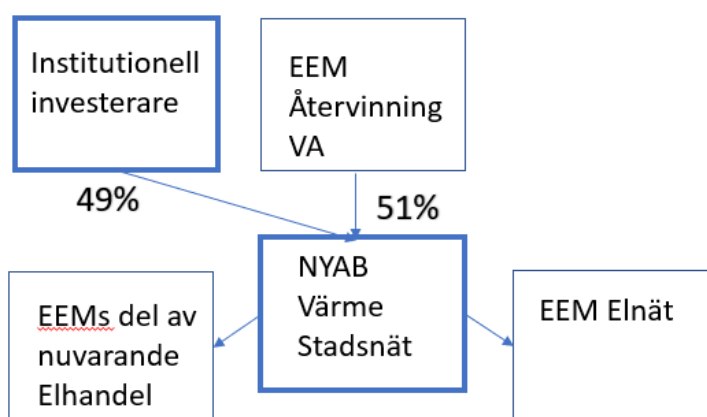
MSA pekade i PM del 2 på olika konsekvenser för samarbetet i Eskilstuna Strängnäs Energi och Miljö AB (ESEM) beroende av vad och hur ett breddat ägande struktureras. I och med ovanstående inriktning har alternativa organisationsstrukturer och dess påverkan på samarbetet i ESEM analyserats.

Förstudiearbetet har även innefattat en övergripande skattebedömning av olika juridiska strukturer för breddning av ägandet. Bedömningen har utförts av PwC. Det alternativ som förordas är bildande av en underkoncern till nuvarande Eskilstuna Energi och Miljö AB. Alternativen beskrivs under avsnitt 6.

Huvudinriktningen är ett sammanhållet breddat ägande till institutionell investerare upp till maximalt 49 %. Vid ett framtida anbudsförfarande ska Eskilstuna vara öppna för och pröva sidoanbud, dvs erbjudanden om förvärv som avviker från huvudinriktningen.

Förstudierapporten innebär, under förutsättning av kommunfullmäktiges godkännande, att inriktningen för breddat ägande är avyttring av upp till 49 % i underkoncern till Eskilstuna Energi och Miljö AB.

Ett nytt bolag kommer i så fall att bildas dit verksamheterna Värme och Stadsnät överförs genom "carve-out" från moderbolaget. Dotterbolagen Eskilstuna Energi och Miljö Elnät AB, samt Eskilstunas del, efter uppdelning, av dotterbolaget Eskilstuna Strängnäs Elförsäljning AB överläts från nuvarande ägarstruktur till det nya bolaget.



Efter ett godkännande av kommunfullmäktige i Eskilstuna innebär det fortsatta arbetet

- separation av elhandelsverksamheten mellan Eskilstuna och Strängnäs
- att ta in offerter från rådgivare för breddat ägande inklusive elhandel,

- att förbereda verksamhetsövergång medarbetare från ESEM till verksamheter som omfattas av breddat ägande och bibehållet ESEM för verksamheterna VA, Biogas och Återvinning (samt eventuellt Strängnäs del av elnätsverksamheten), samt

att vidta de praktiska åtgärder i övrigt som krävs för breddning av ägandet enligt förslag.

Förslag till beslut framgår av missiv daterat 2023-10-17.



## 2 Ägardirektiv med kommentarer

Av ägardirektiven till Eskilstuna Kommunföretag AB för år 2023 framgår följande:

- Genomföra en förstudie om för- och nackdelar av ett breddat ägande av Eskilstuna Energi och Miljö, eller delar av bolaget (värmerörelsen). En förutsättning för ett breddat ägande är att Eskilstuna kommun, direkt eller indirekt, bibehåller minst 51 procent av ägandet och den fulla demokratiska kontrollen.

Trots att ägardirektiven kan tolkas enkelt och ordagrant, har ett antal frågor ställts under arbetets fortskridande. Motivet till frågorna är att säkerställa att kommunfullmäktiges avsikt med ägardirektivet sammantaget ger ett så bra och tydligt resultat som möjligt. Utgångspunkten är att ett antal avvägningar mellan olika intressen kan finnas, exempelvis optimering av köpeskilling och minoritetsdeläggande, vinstmaximering och samhällsnytta.

Ägardirektiven har i arbetet tolkats som att

- a) Breddat ägande avser "delar av bolaget", det vill säga verksamheterna fjärrvärme och fjärrkyla inklusive elproduktion, elnät, stadsnät, samt Eskilstunas del av nuvarande elhandelsverksamhet.
- b) I första hand söks en institutionell delägare för samtliga de verksamheter som ett breddat ägande avser.
- c) Huvudinriktningen är anbud på helheten. Vid ett erbjudande att lämna anbud ges möjlighet till sidoanbud, dvs förslag till förvärv av delar. Sidoanbud får utvärderas mot anbud på helheten.
- d) "Fulla demokratiska kontrollen" ska tydas på så vis att det avgörande offentliga inflytandet ska behållas. Detta underlättas av att de verksamheter där kommunen har ett lagstadgat ansvar, VA samt Återvinning, inte ingår i det fortsatta utredningsarbetet avseende breddat ägande. Den fulla demokratiska kontrollen kvarstår för dessa verksamheter.

### **3 Tillvägagångssätt**

Eskilstuna Kommunföretags styrelse beslutade vid styrelsemöte 2023-01-24, § 7, att tillsätta en politisk styrgrupp bestående av

Lars Andersson, Kommunföretag  
Johan Holmqvist, Kommunföretag  
Tord Wall, Kommunföretag

Arbetsgrupp tjänstemän  
Tommy Malm, Kommunföretag  
Mikael Brodén, Kommunföretag  
Anders Andersson, Kommunföretag  
Håkan Gehlin, Kommunföretag

Styrgrupp och arbetsgrupp har haft månatliga möten där den politiska styrgruppen har gett inriktningen för det operativa arbetet med analys och faktainsamling.

Från maj månad har även kortare avstämningsmöten planerats in.

Från juni månad har ordföranden för Eskilstuna Energi och Miljö, Åsa Kullgren, deltagit vid styrgruppens möten.

Styrgruppens uppdrag sträcker sig fram till att förstudierapport föreläggs Kommunföretags styrelse.

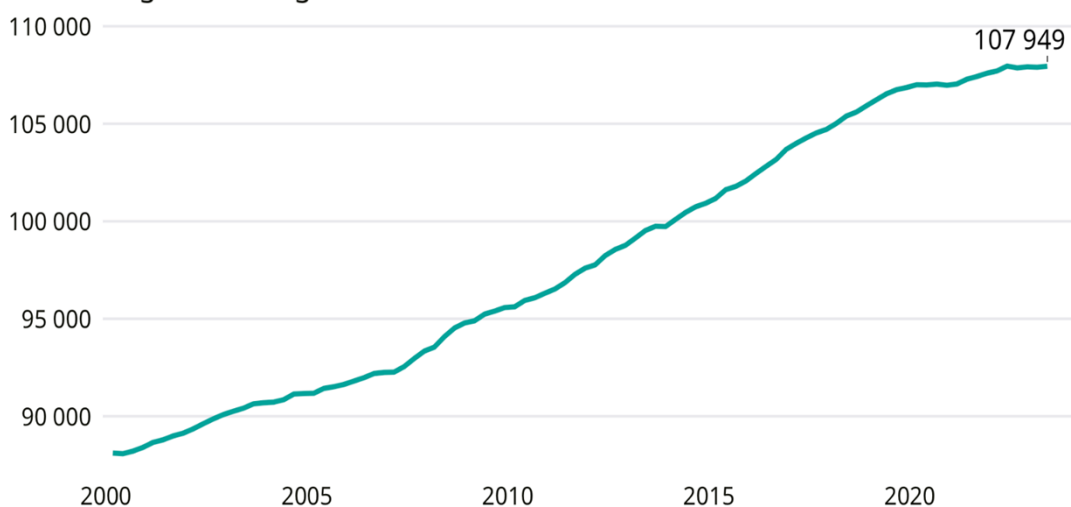
## 4 Eskilstunas utveckling

Eskilstuna kommun består av närmare 108 000 invånare och är en av världens mest miljösmarta industristäder och ligger strategiskt i hjärtat av regionen Stockholm-Mälardalen. Bland de största privata arbetsgivarna kan nämnas Volvo Construction Equipment, H&M, Transcom, Assa och Fazer.

De senaste åren har Eskilstuna blivit universitetsstad och arbetslösheten minskar då det befintliga näringslivet växer och flera stora företag valt att etablera sig i Eskilstuna, där kan nämnas Coops varuterminal, Apotekets e-handelslager samt Senior Technology Materials produktionsanläggning av separatorfilm till batteribranschen. Under de närmaste åren förväntas flera tusen jobb att genereras i Eskilstuna till följd av de företag som valt att etablera sig i Eskilstuna. I juni 2023 meddelade även Volvo Construction Equipment att företaget flyttar hem sitt globala huvudkontor till Eskilstuna, där bolaget började sin resa för närmare 200 år sedan.

Befolkningstillväxten har avtagit de senaste åren, under och efter pandemin, likt situationen i övriga Sverige, men prognoserna är att befolkningen i Eskilstuna för kommande år ökar med ca 700 invånare per år. Nedan graf visar befolkningsutvecklingen i Eskilstuna sedan 2000 och till och med andra kvartalet 2023.

Befolkningsutvecklingen i Eskilstuna sedan 2000



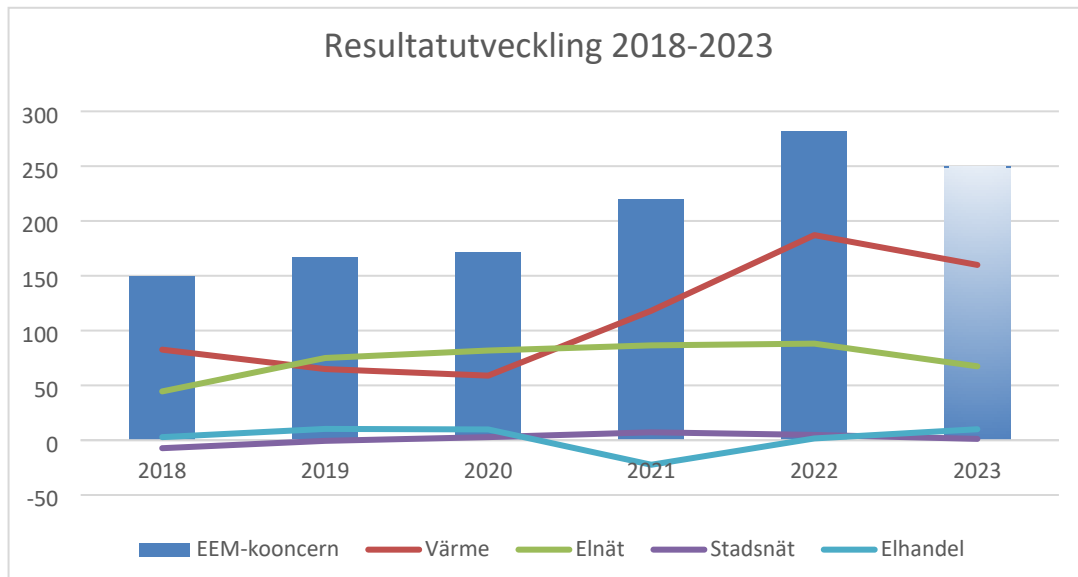
Källa: SCB



Klimatförändringarna är en av vår tids största frågor och Eskilstuna kommunkoncern har tillsammans med näringslivet arbetat fram ett klimatprogram med sikte på ett klimatpositivt Eskilstuna 2045. Eskilstuna kommun har under det senaste decenniet konsekvent varit rankat som en av de bästa miljökommunerna i Sverige. Ett fortsatt offensivt arbete, tillsammans med näringslivet, är avgörande för att bidra till ett klimatpositivt Eskilstuna 2045.

## 5 Eskilstuna Energi och Miljös ekonomiska utveckling

Resultatutveckling för den senaste femårsperioden för Eskilstuna Energi och Miljö har varit väldigt god och prognosen för 2023 indikerar ett fortsatt starkt resultat. I nedan graf redovisas resultatutvecklingen på EEM-koncernen i stapel och linjerna visar på resultatutvecklingen för de delar där ett breddat ägande föreslås.

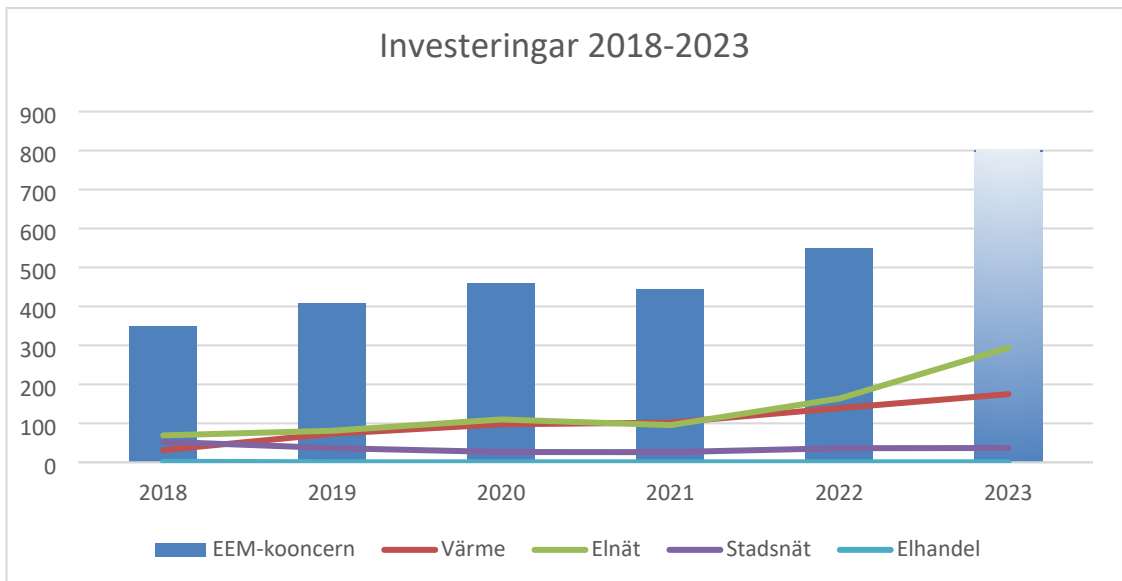


Värme- och elnätsverksamheten utgör resultatmässigt de absolut största delarna av EEM-koncernens resultat. Under ovan period så utgör de delarna närmare 90% i snitt av bolagets resultatgenerering.

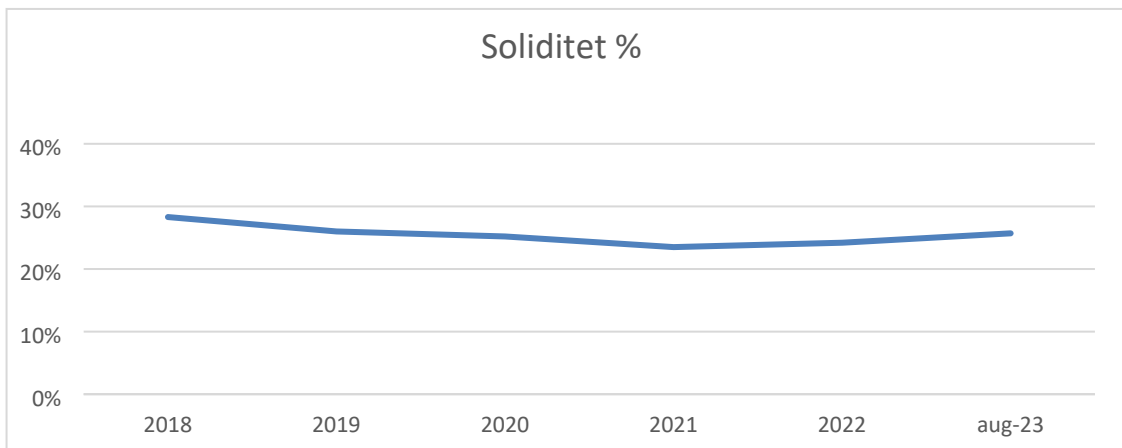
Koncernens kraftiga resultatförbättring de senare åren är i stort relaterat till värmeverksamheten där gynnsamma elpriser och god elproduktion medfört ett starkt resultat. Elnätsverksamheten genererar relativt stabila resultat där variationer i stort beror på intäkter från nyanslutningar. Stadsnätsaffären har förbättrats efter kommunikationsoperatörsbytet från Fibra till IP-only. Elhandelsaffären uppvisar återigen positiva resultat efter en period av väldigt volatila priser där

Koncernen bedriver inom flera områden en verksamhet som är relativt investeringstung där investeringsnivåerna ökat de senaste åren. Av grafen nedan framgår investeringsnivå för EEM-koncernen åren 2018-2022 samt prognosen för 2023.

Under aktuell period så utgör de delar som är aktuella för ett breddat ägande drygt hälften av investeringarna i koncernen. I övrigt är det i synnerhet VA-verksamheten där stora investeringar genomförs. Det är såväl stora re- och nyinvesteringar som genomförs för de områden som är aktuella för ett breddat ägande, där investeringar i synnerhet genomförs i avseende elnäts- och värmeverksamheten.



Stora investeringar för vilket nya lån behöver upptas samtidigt som utdelning till ägaren genomförs påverkar bolagets soliditet. Med de resultatnivåer som uppnåtts så har soliditetsnivån i EEM-koncernen i allt väsentligt kunnat bibehållas. Koncernens soliditet har utvecklats enligt nedan graf mellan 2018-2022.



## **6 Ekonomiska motiv och ambitioner**

### **6.1 Huvudmotivet till ett breddat ägande**

Frigöra optimala medel/kapital för annan kommunal verksamhet inom ramen av givna förutsättningar, dvs att i första hand bibehålla det avgörande offentliga inflytandet.

### **6.2 Ambitioner**

En ambition är att så få parter som möjligt ska tillkomma, såväl delägare som juridiska enheter.

Bedömningen i dagsläget är att det kommer att behöva skapas ytterligare någon juridisk person/bolag. Såväl juridiska som ekonomiska skäl tyder på detta.

Bibehållen gemensam drift genom ESEM är önskvärd.

### **6.3 Övergripande för-och nackdelar**

En fördel är att huvudmotivet, att frigöra kapital, kommer att uppfyllas vid breddat ägande. Vid breddning av ägandet delas framtida risker och möjligheter med delägaren.

En nackdel är att delägarskap, oavsett storlek, innebär att den fulla styrningen och demokratiska kontrollen till delar reduceras.

Storlek på köpeskilling och grad av demokratisk kontroll är till del "kommunicerande kärl".

För att exemplifiera ovanstående innebär ett breddat ägande där

a) kommunen (Eskilstuna Energi och Miljö som part) genom aktieägaravtal behåller allt inflytande och fattar alla beslut utan påverkansmöjlighet för delägaren,

i jämförelse med

b) aktieägaravtal utan speciell reglering av inflytande och påverkansmöjlighet sannolikt helt olika resultat.

Villkor för breddning, dvs innehåll i eventuellt aktieägaravtal, kommer att få stor betydelse.

## **7 Analys per verksamhet**

### **7.1 Vad som föreslås inte ingå i breddat ägande**

#### **7.1.1 VA**

Enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster ansvarar kommunen för att behovet av vattenförsörjning och avlopp tillgodoses genom en allmän va-anläggning.

Även om det är möjligt att avyttra verksamheten till del, framstår det som omotiverat då ett breddat ägande inte ger högre köpeskilling och sannolikt kräver omfattande reglering mellan ägarna för att det offentliga ansvaret och beslutanderätten inte ska rubbas.

#### **7.1.2 Återvinning**

Enligt miljöbalken (1998:808) har kommunen ansvar för transport och behandling av hushållsavfall.

Även om det är möjligt att avyttra verksamheten till del, framstår det som omotiverat då ett breddat ägande inte ger högre köpeskilling och sannolikt kräver omfattande reglering mellan ägarna för att det offentliga ansvaret och beslutanderätten inte ska rubbas.

Skulle den del av återvinningsverksamheten som idag avser verksamhetsavfall separeras från hushållsavfallsdelen, dvs bedrivs i olika juridiska personer med olika ägarbild, finns en risk att verksamheten inte längre ryms inom den kommunala kompetensen. Avyttring av hela verksamhetsavfallshanteringen är dock möjlig, då en väl fungerande privat marknad finns. För närvarande bedöms synergierna mellan hantering av hushålls- och verksamhetsavfall motivera fortsatt eget ägande.

#### **7.1.3 Biogas**

Biogasverksamheten drivs i nuläget organisatoriskt som en del i ESEMs affärsområde Energi. Förslaget innebär att verksamheten separeras och behålls tillsammans med de verksamheter som även fortsättningsvis ska bedrivs genom ESEM.

Nuvarande biogasverksamhet utgörs av försäljning till extern och kommunkoncernintern marknad vid biogastankställe Fabrikgatan och leverans till kollektivtrafiken vid bussdepån. Anskaffningen av biogas sker dels från avloppsreningsverkets rötkammare vid Ekeby, dels genom köp av grön gasväxlad fossilgas alternativt biogas från extern leverantör.

Den gas som produceras vid reningsverket är till del beroende av biologiskt avfall (innehållet i de gröna påsarna) från Återvinning hushåll.

Biogasverksamheten är därmed kraftigt integrerad i de verksamheter där kommunalt ansvar gäller.

Med viss förenkling kan man säga att volymmässigt motsvarar egenproduktionen försäljningen vid tankstället och externa inköp leveransen till kollektivtrafiken.

#### **7.1.4 Eskilstuna Energi och Miljö Ekeby AB**

Eskilstuna Energi och Miljö Ekeby AB, helägt dotterbolag till Eskilstuna Energi och Miljö AB, innehåller en fastighet, Ekeby 2:30. På fastigheten bedrivs verksamheterna ÅVC samt ReTuna Återbruksgalleria, en starkt integrerad del till återvinningsverksamhetens myndighetsdel.

Verksamheten har sedan starten varit en tydlig symbol för EEMs miljöarbete och bidragit till ett stärkt varumärke för Eskilstuna som helhet. Bolaget/fastigheten som sådan kan avyttras. Möjligheten att bedriva verksamheten på det sätt som idag görs blir sannolikt påverkad såväl vid ett externt delägarskap som vid 100 % avyttring. Om avyttring skulle vara aktuell bör frågor kring anknuten verksamhet och kommunal kompetens analyseras. Bolaget föreslås därför inte ingå i ett breddat ägande.

### **7.2 Vad som föreslås ingå i breddat ägande**

Nedanstående verksamheter bedrivs i dagsläget i såväl privat som i offentlig regi i andra kommuner.

#### **7.2.1 Värme**

Verksamheten utgörs av teknisk infrastruktur med "monopolkaraktär". Värmeverksamheten har haft en mycket positiv utveckling i kommunen. Marknadsandelen är stor samtidigt som den ökar i takt med att Eskilstuna växer. Produktionen är baserad på biobränsle.

##### **7.2.1.1 Fördelar**

Teknisk infrastruktur är eftertraktad hos externt kapital. Bedömningen är att det finns gott om kapital, vilket bör ge en hög köpeskilling.

Motsvarande verksamhet i Strängnäs har avyttrats varför inga verksamhetsoperativa synergier går förlorade.

##### **7.2.1.2 Nackdelar**

Avyttring kan antas leda till en högre grad av marknadsanpassning. Generellt kan sägas att ju högre grad av offentlig påverkan, desto lägre köpeskilling.

Framtida investeringar/stadsutveckling kräver sannolikt lönsamhet.

Synergier inom gemensamma funktioner ESEM kan minska.



## 7.2.2 Elnät

Verksamheten utgörs av teknisk infrastruktur med monopol då verksamheten är koncessionspliktig. Framtida intäktsreglering är oklar. Tillgängligheten till elnätet är hög inom koncessionsområdet.

Verksamheten ligger idag i den juridiska personen Eskilstuna Energi och Miljö Elnät AB.

### 7.2.2.1 Fördelar

Teknisk infrastruktur är eftertraktad hos externt kapital. Bedömningen är att det finns gott om kapital, vilket bör ge en hög köpeskilling.

### 7.2.2.2 Nackdelar

Intäktsnivån kontrolleras av Energimarknadsinspektionen (EI).

Framtida investeringar/stadsutveckling utanför anslutningsplikt<sup>1</sup>, exempelvis förändring som inte föranletts av kundbeställning, kräver sannolikt lönsamhet. Taxe- och ersättningsmodeller kan påverkas.

Synergier inom ESEM minskar. Samarbetet med SEVAB Elnät AB kommer sannolikt att upphöra. Hanteringen och konsekvenser behöver analyseras.

## 7.2.3 Stadsnät

Stadsnätsverksamheten bedrivs i full konkurrens på en fungerande marknad, där fri prissättning råder. I vissa områden i centrala Eskilstuna finns parallella nät, ägda av olika aktörer. Utanför tätorten finns fortfarande områden där fiber saknas. Kommunens marknadsandel är begränsad.

Idag är en extern kommunikationsoperatör (KO), IP-Only, upphandlad för Stadsnätet i Eskilstuna.

### 7.2.3.1 Fördelar

Teknisk infrastruktur är eftertraktad hos externt kapital. Bedömningen är att det finns gott om kapital, vilket bör ge en hög köpeskilling.

Motsvarande verksamhet i Strängnäs drivs externt varför inga verksamhetsoperativa synergier går förlorade.

### 7.2.3.2 Nackdelar

Verksamheten drivs idag med lönsamhetskrav. Prissättning mot slutkund görs av IP-Only/Tjänsteleverantör, med viss påverkansmöjlighet från EEM. Verksamheten kan bara bidra till kommunens bredbandsambitioner på samma sätt som privata aktörer. Möjligen kan det i mindre omfattning påverka utvecklingen, då mycket av förutsättningarna för utbyggnad i glesbygd kräver offentliga bidrag.

1) Ellagen 4 kap 1 §: "Den som har en nätkoncession ska på objektiva, icke-diskriminerande och i övrigt skäliga villkor ansluta en elektrisk anläggning till ledningen eller ledningsnätet, om innehavaren av den elektriska anläggningen begär att den ska anslutas."

Möjligheten att i egen regi bidra till den "smarta staden" kan minska.

#### **7.2.4 Elhandel**

Elhandelsverksamheten bedrivs i full konkurrens på en fungerande marknad, där fri prissättning råder. Verksamheten bygger inte på teknisk infrastruktur och utgör inte kommunal kärnverksamhet. Det lokala ägandet och förankringen ses dock som positiv av många kunder.

Elhandelsverksamheten bedrivs i bolaget/underkoncernen Eskilstuna Strängnäs Elförsäljning AB, delägt med SEVAB Strängnäs Energi AB. Ägarrelationen är 63-37%. Verksamheten bedrivs varumärkesmässigt i de helägda dotterbolagen Eskilstuna Energi och Miljö Försäljning AB och SEVAB Energiförsäljning AB som i allt väsentligt agerar på respektive lokal marknad med separerad kundstock. Till skillnad från verksamheten i ESEM som enbart avser drift, är verksamheten inom elhandeln fullt ut fusionerad (även om den juridiska strukturen består av flera bolag och tjänster personellt tillhandahålls av ESEM). Tillgången utgörs av kunder och de avtal dessa tecknat. Tillgången ägs gemensamt.

Eskilstunas inriktning är att bibehålla den lokala förankringen, dvs fortsatt offentligt ägande men med externt delägarskap upp till 49 %. Verksamheten behöver då separeras, motsvarande förhållandet innan samgåendet 2014. Detta borde kunna göras utan större problem, förutsatt överenskommelse med Strängnäs. I och med separation finns förutsättningar för att inkludera Eskilstunas elhandel i ett breddat ägande på samma vis som för övriga föreslagna verksamheter inom Eskilstuna Energi och Miljö.

Det delägda dotterbolaget Eskilstuna Strängnäs Elförsäljning AB separeras mellan Eskilstuna och Strängnäs. Eskilstuna Energi och Miljö Försäljning AB tillförs Eskilstuna och SEVAB Energiförsäljning AB tillförs Strängnäs. Hanteringen av frågan har initierats med Strängnäs kommun. Överenskommelse och praktisk hantering förutsätter dock formella beslut.

Vid överenskommelse med Strängnäs om separation upphör den hembuds rätt som idag finns.

Eskilstunas del efter uppdelning, dvs dotterbolaget Eskilstuna Energi och Miljö Försäljning AB, överläts från nuvarande ägarstruktur till det nya bolaget.

##### **7.2.4.1 Fördelar**

Elhandel är en verksamhet med hög risk, där volym är en viktig faktor. Elhandelsverksamheten bedrivs i allt väsentligt lokalt. Verksamheten är fullt ut konkurrensutsatt, där marknadsandelen ständigt sägs vara utmanad. Avyttring, helt eller delvis, innebär riskeliminering alternativt riskdelning. Det bör noteras att minskad risk även innebär minskade möjligheter.

Separation av nuvarande juridisk struktur möjliggör såväl fortsatt offentligt som breddat ägande. Verksamheten har fortsatt lokalt ägande och förankring, något som ses som positivt för Eskilstunakunden.

#### **7.2.4.2 Nackdelar**

Elhandelsverksamheten delar systemkostnader med i första hand elnätsverksamheten. Dessa synergier minskar sannolikt vid separation av Strängnäs elnät respektive elhandel.

Synergier för vissa övergripande kostnader (OH) kan upphöra.

Synen hos bolagets kunder på nuvarande verksamhet som lokalt och kommunägt, där eventuella vinstmedel (även förluster) stannar i Eskilstuna, kan komma att förändras. Majoritetsägandet, minst 51 %, som kommunal verksamhet kvarstår dock.

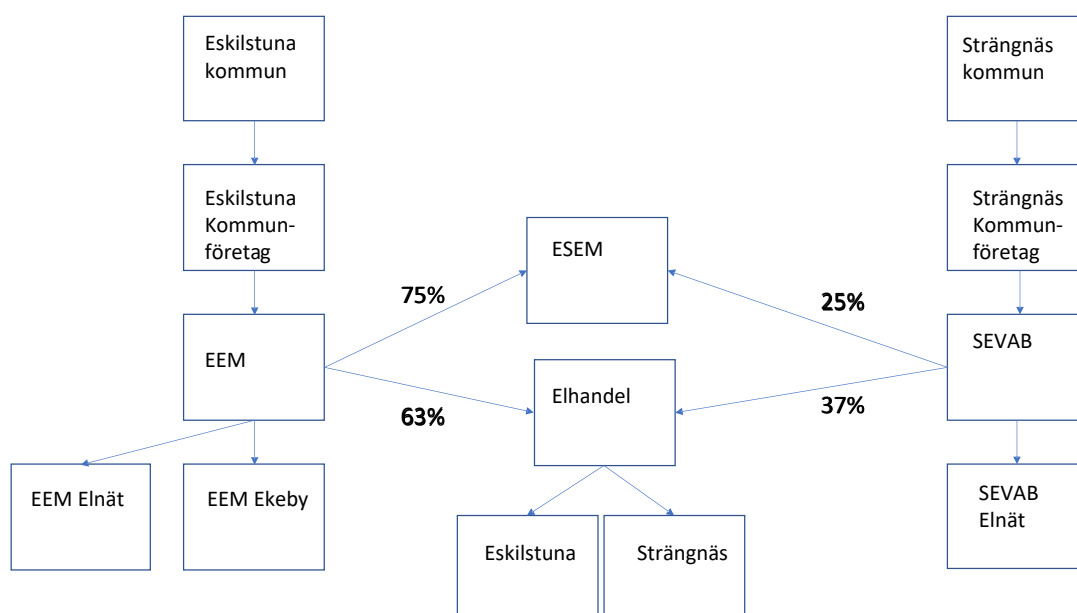
## 8 Påverkan på organisation och nuvarande samarbete genom ESEM

Ett breddat ägande medför med stor sannolikhet organisatoriska förändringar. För- respektive nackdelar för ett antal olika strukturer har därför belysts med avseende på skatteeffekter, styrning och arbetsrätt.

En tydlighet kring organisation och struktur för ett förvärvserbjudande är en nödvändig grund för en framtida upphandling av rådgivartjänster.

En annan anledning till att organisationsfrågan lyfts är för att tydliggöra behovet av konsekvensanalys även för de verksamhetsdelar som inte kommer att omfattas av ett breddat ägande.

Nuvarande organisation till relevanta delar:



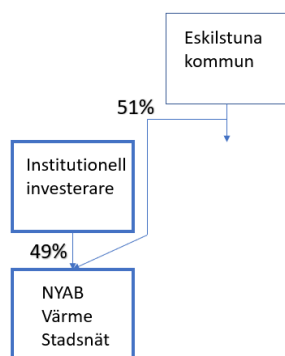
Ägande utan angiven ägarandel uppgår till 100 %.

En översiktlig skattemässig analys har gjorts med hjälp av PwC. Även ekonomiska, administrativa och styrningsmässiga aspekter har övergripande beaktats.

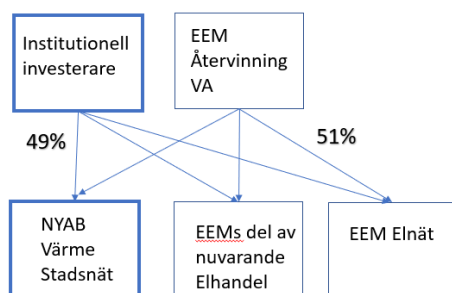
Nedan anges skillnader mellan alternativen, inom väsentliga områden.

De alternativ som prövats är

- 1) en verksamhetsöverföring till NYAB (nybildad juridisk person) direktägt av *Eskilstuna kommun*. Överföring *bedöms kunna* ske till skattemässiga restvärden<sup>2</sup>. Eventuellt kan *behov* av förhandsbesked behövas. Alternativet bedöms innehålla ett stort mått av *skatterisk* och är mindre lämpat ur styrningsperspektiv.

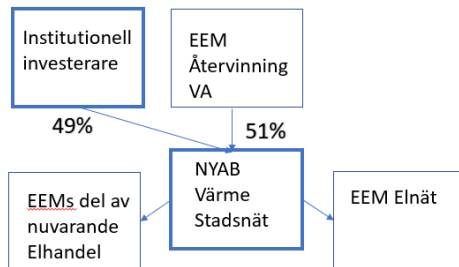


- 2) en verksamhetsöverföring till NYAB (nybildad juridisk person) direktägt av *Eskilstuna Energi och Miljö*. NYAB blir *systembolag* till exempelvis Elnätsbolaget. Överföring *kan* ske till skattemässiga restvärden. *Inget behov* av skattemässigt förhandsbesked. Alternativet har *ingen skatterisk*, är *mindre lämpat* ur styrningsperspektiv och *saknar* möjligheter till resultatutjämnning/koncernbidrag. Alternativet kan schematiskt beskrivas på följande sätt:



<sup>2</sup>) Skattemässiga restvärdet är anläggningsvärdet på investeringar efter de värdeminskningssavdrag som gjorts i deklARATIONER.

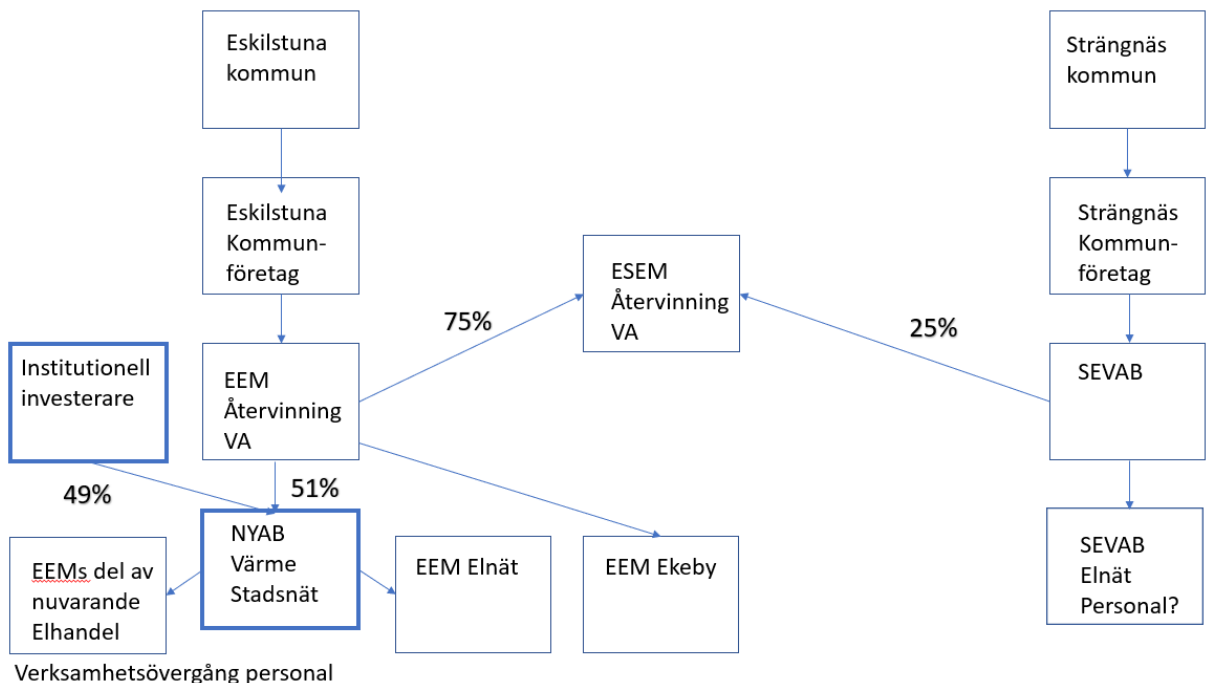
- 3) en verksamhetsöverföring till NYAB (nybildad juridisk person) direktägt av *Eskilstuna Energi och Miljö*. NYAB blir *moderbolag* till exempelvis Elnätsbolaget, dvs underkoncern bildas. Överföring *kan* ske till skattemässiga restvärden. *Inget behov* av skattemässigt förhandsbesked. Alternativet har *ingen skatterisk*, är *bättre lämpat* ur styrningsperspektiv och *har* möjligheter till resultatutjämnning/koncernbidrag. Alternativet kan schematiskt beskrivas på följande sätt:



Utifrån ovanstående analys förordas nedanstående organisatoriska struktur.

## 8.1 Organisation

Om kommunfullmäktige beslutar att gå vidare med breddat ägande förordas alternativ 3 enligt ovan, vilket innebär att underkoncern till nuvarande Eskilstuna Energi och Miljö skapas. Dotterbolag till EEM överlåts till NYAB. Extern investerare erbjuds ägande i NYAB.



Utifrån en tydlig målbild förenklas upphandling av rådgivartjänster, information och kommunikation till olika intressenter, såväl som förutsättningarna för att analysera, belysa och hantera konsekvenser. Målbilden ska inte förhindra intressenter från att lämna sidoanbud, dvs anbud utifrån önskemål om andra strukturer och upplägg. Eventuella sidoanbud får utvärderas mot målbilden.

Ur ett köparperspektiv är ett NYAB för breddat ägande att föredra då inget historiskt belastar den nya juridiska personen. Även ur ett säljarperspektiv är detta bra då eventuella garantiåtaganden bör bli färre.

Beroende av utfall av slutlig utvärdering av anbud inklusive eventuella sidobud kan flera NYAB behöva bildas.

Genomförandet av praktiska åtgärder sker sannolikt först efter att avtal tecknats med köpare, vilka godkänts av kommunfullmäktige.

## 8.2 Samarbete genom ESEM

Påverkan på ESEM har generellt beskrivits av MSA i PM.

AV MSAs PM del 2 framgår att olika konsekvenser uppstår beroende av val av organisation och struktur för breddat ägande. I och med inriktningen att bredda ägandet, men att undanta VA och Återvinning (inklusive Ekebybolaget) från breddat ägande, kommer samarbetet i ESEM att påverkas. Möjlighet till fortsatt samverkan om än i mindre/annan omfattning kvarstår.

Utifrån det som beskrivs i denna rapport är bedömningen att ett fortsatt samarbete är möjligt inom områdena VA och Återvinning, dvs för de verksamheter, förutom Elnät, där verksamheterna idag speglas mellan ägarbolagen. En nackdel är att det omfattande samarbete som idag finns genom ESEM kommer att minska. Det positiva är ett bibehållet men mindre ESEM och att vissa synergier kommer att kvarstå.

Värme och Stadsnät har för närvarande ingen operativ samordning, då Eskilstuna och Strängnäs gjort olika vägval. För dessa verksamheter handlar samverkan främst om nyttjande av gemensamma system- och ledningsresurser. Elhandel är idag fullt ut integrerad, även om medarbetarna är anställda av ESEM. Analys av kostnads massa, resurser och dess fördelning mellan såväl Eskilstuna – Strängnäs som mellan EEM – NYAB behöver göras i det fortsatta arbetet. Ambitionen är att åstadkomma en fördelning som så långt möjligt speglar förhållandet innan samarbetets start 2014.

Vid bildande av en underkoncern till Eskilstuna Energi och Miljö, för breddning av ägandet, är erbjudande om verksamhetsövergång till medarbetarna nödvändig. Fortsatt tjänsteleverans från ESEM är inte aktuell. Nuvarande uppdragsavtal mellan EEM och ESEM och aktieägaravtal, med eventuella tilläggsavtal, mellan EEM och SEVAB måste förändras.

Dels kommer Elnätsverksamheten med säkerhet och möjligen NYAB i övrigt att behöva upphandla nödvändiga tjänster. Om verksamheter med breddat ägande fortsatt köper tjänster av ESEM kan detta innebära att omsättningskriteriets gräns (Teckal-domen) på maximalt 20 % extern

omsättning överskrids, vilket skulle innebära att ESEMs tjänster i sin helhet skulle behöva upphandlas av övriga koncernbolag.

För att inte riskera övertalighet på grund av förlorade upphandlingar, eventuella juridiska tvister och organisatoriska problem är verksamhetsövergång huvudspåret för de verksamheter som omfattas av breddat ägande. Resursbehov som inte täcks av medarbetarnas verksamhetsövergång kommer att upphandlas på samma sätt som sker idag.

Inriktningen är ett fortsatt samarbete i ett mindre ESEM bestående av Återvinning och VA. Dessa verksamheter "är identiska" mellan Eskilstuna och Strängnäs. Synergier inom Elnätsverksamheten kommer att påverkas varför frågan om medarbetarnas hemvist även för SEVAB Elnät behöver lyftas. Biogas separeras från övriga verksamheter inom den organisatoriska enheten Energi i ESEM och behålls tillsammans med Återvinning och VA som även fortsättningsvis ska bedrivas genom ESEM.



## **9 Bedömning av marknadsintresse**

Marknadens intresse av ett förvärv bedöms som stort. Vårt varumärke tillsammans med våra infrastrukturanläggningar är intressanta för ett långsiktigt finansiellt engagemang.

## **10 Andra konsekvenser; klimat och arbetstillfällen**

### **10.1 Klimatpåverkan**

Situationen idag kräver tydliga åtgärder för att minska klimatbelastningen och för att nå de mål som satts på nationell respektive EU-nivå. De flesta, men inte alla, håller med om detta. Generellt är fokus på hållbarhet i samhället väldigt tydlig. I praktiken skiljer dock synen på vägval och hanteringen av konflikter mellan mål, medel, pengar och tid, väldigt mycket.

I och med ett breddat ägande kommer detta att påverka beslut. Vissa frågor kan därför behöva regleras i ett aktieägaravtal.

Med "rätt" delägare behöver detta förmodligen inte vara någon fråga. I många fall går näringslivet före inom hållbarhetsområdet.

### **10.2 Arbetstillfällen**

Verksamheterna skapar arbetstillfällen oavsett om de drivs i egen eller extern regi. Sannolikt kommer en extern delägare att fokusera på avkastning, varför kravet på effektivitet kommer att vara minst lika stort som idag. Ett större fokus kommer därmed att läggas på marknadsmässighet och affärsnytta för bolaget/verksamheten.

I föregående stycke uttrycks att större fokus kommer att läggas på affärsmässighet. Som helägt kommunalt bolag har man ett uppdrag att leverera "affärsmässig samhällsnytta". Som privatägt bolag har man säkerligen också som mål att agera affärsmässigt till nytta för samhället. Betydelsen och vikten av de olika orden kan dock skilja sig åt.

För kommunala bolag tar sig samhällsnyttan inte sällan uttryck i olika styrdokument som bolaget har att följa. Kopplingen till resultat och avkastning kan ibland vara otydlig, då det är andra motiv som ligger bakom styrdokumentets tillkomst. Kommunala styrdokument kommer sannolikt att få en något mindre betydelse vid ett breddat ägande.

# Eskilstuna Kommunföretag AB

Att: Anders Andersson

## Bakgrund och uppdrag

Vi har förstått att ni avser att genomföra en omstrukturering och har med anledning av det bett PwC att göra en översiktlig analys av skattekonsekvenser av olika tillvägagångssätt som ni har tagit fram förslag på. Syftet med omstruktureringen är, som vi uppfattat det, att Eskilstuna kommun överväger att ta in en extern privat delägare i delar av de verksamheter ("Verksamheterna") som idag bedrivs av Eskilstuna Energi och Miljö AB ("EEM") innefattande värme, stadsnät, återvinning och VA och att ni därför vill avknoppa vissa verksamheter till separata bolag.

Som underlag har vi erhållit ett mail från Eskilstuna Kommunföretag AB med beskrivning av nuvarande bolagsstruktur samt beskrivning av tre alternativa tillvägagångssätt.

Notera att vi nu enbart kommenterar inkomstskatterättsliga konsekvenser på en översiktlig nivå. Vi rekommenderar att ni även stämmer av bolagsrättsliga, arbetsrättsliga och kommunalrättsliga aspekter bl.a. Innan ni implementerar ett färdigt förslag rekommenderar vi att ni även stämmer av skatteeffekterna på en mer detaljerad nivå.

## Alternativ 1

Alternativ 1 utgår från att Eskilstuna kommun bildar ett direktägt dotterbolag ("NYAB"). EEM har idag fyra verksamheter. Två av dessa ska vara kvar och två ("Verksamheterna") ska flyttas till NYAB. Vi uppfattar att Verksamheterna därefter ska överlåtas till NYAB till ett pris motsvarande skattemässigt värde. Andelarna i EEM Elnät och EEM Ekeby ska därefter överlåtas från EEM till NYAB. Slutligen erbjuds externa investerare ägande i NYAB, dvs. Eskilstuna kommun avyttrar andelar i NYAB. Vidare framgår av strukturbilden att EEM avser att avyttra sina 63 % av Elhandel till en privat investerare. Vad vi kan förstå ska bolaget ESEM inte beröras av omstruktureringen. Enligt uppgift från er finns inga bolag som har några sparade skattemässiga underskott i de befintliga strukturerna.

Det framgår inte av er beskrivning hur prissättning av aktierna ska ske eller hur de interna försäljningarna ska finansieras. Vi har därför inte kommenterat detta.

### *Inkrämsöverlåtelsen*

Huvudregeln är att överlåtelse av tillgångar till ett pris som understiger marknadsvärde ska leda till uttagsbeskattning, om det inte finns affärsmässiga skäl till prissättningen. Uttagsbeskattning innebär att en skattepliktig intäkt ska tas upp som motsvarar mellanskillnaden mellan försäljningssumman och marknadspris. Undantag från uttagsbeskattning kan ske under vissa förutsättningar. Om överlåtelsen sker mellan två svenska aktiebolag som båda beskattas fullt ut i Sverige krävs att det saknas sparade skattemässiga underskott hos förvärvaren och att det antingen finns koncernbidragsrätt mellan bolagen eller att det är en hel verksamhet/verksamhetsgren som överlåts. Det innebär i princip att samtliga tillgångar, rättigheter, personal etc som krävs för att verksamheten ska fungera också följer med vid överlåtelsen. Vidare finns ett krav kring kvalificerade andelar som inte blir aktuellt för er.

EEM kan inte ha koncernbidragsrätt gentemot NYAB, eftersom NYAB inte är helägt inom koncernen. Det är då viktigt att säkerställa att det är hela verksamheter/verksamhetsgrenar som överlåts.

Förutsatt att underprisreglerna är tillämpliga kan alltså överlåtelse ske till skattemässiga värden utan att det utlöser inkomstbeskattning hos EEM.

#### *Överlåtelse av andelar i EEM Elnät, EEM Ekeby och Elhandel*

Vi förutsätter att EEM Elnät, EEM Ekeby och Elhandel är onoterade bolag. Förutsatt att EEM:s andelar i i dessa bolag skattemässigt är att se som kapitaltillgångar (ej lager) kommer aktierna vara näringsbetingade och vinst på försäljning av aktier är inte skattepliktig medan förluster inte är avdragsgilla.

Försäljningen av aktier kommer därför inte ha någon effekt på inkomstbeskattningen.

#### *Överlåtelse av andelar i NYAB*

Då Eskilstuna kommun slutligen avyttrar aktierna i NYAB kommer det inte att få några skatteeffekter eftersom en kommun inte är ett skattesubjekt för inkomstskatt.

## **Alternativ 2a**

Alternativ 2a innebär att en underkoncern skapas till EEM. Vi förstår det som att NYAB istället startas av EEM och att det bolaget i sin tur förvärvar dotterbolagen EEM Elnät och EEM Ekeby som idag ägs av EEM. Det blir då EEM som säljer aktier i NYAB till en extern köpare i stället för att kommunen gör det.

Frågorna om inkråmsöverlåtelser är samma som beskrivs ovan. Överlåtelse av näringsbetingade andelar i EEM Ekeby och EEM Elnät kommer, såsom ovan beskrivits, inte att påverka beskattningen.

Generellt kan sägas att när ett nytt moderbolag övertar ägandet, så som NYAB ska göra, så kommer det inte att finnas koncernbidragsrätt mellan samtliga bolag under året för ägarförändringarna.

När EEM säljer aktierna i NYAB kommer överlåtelserna inte heller att vara skattepliktiga, förutsatt att det är näringsbetingade andelar.

## **Alternativ 2b**

Alternativ 2b innebär att NYAB startas som ett dotterbolag till EEM, men att övriga dotterbolag ligger kvar under EEM. Verksamheterna flyttas till NYAB, så som tidigare beskrivet. Externa köparen förvärvar istället aktier direkt i respektive befintliga dotterbolag och i NYAB.

Frågorna om inkråmsöverlåtelser samt överlåtelse av näringsbetingade andelar är samma som beskrivits ovan.

Det här alternativet har en klar fördel i att det kan finnas koncernbidragsrätt mellan EEM och NYAB från det att NYAB startas av EEM och om EEM Elnät och EEM Ekeby inte byter ägare så består koncernbidragsrätten där, förutsatt att övriga villkor för koncernbidragsrätt är uppfyllda.

Lina Gardlow  
D: +46 73 734 78 22  
M: lina.gardlow@pwc.com

# Förstudie Breddat ägande i Eskilstuna Energi och Miljö AB

Eskilstuna Kommunföretag 2023-10-26



# Bakgrund Breddat ägande

## Ägardirektiv 2023

*”Genomföra en förstudie om för- och nackdelar av ett breddat ägande av Eskilstuna Energi och Miljö, eller delar av bolaget (värmerörelsen). En förutsättning för ett breddat ägande är att Eskilstuna kommun, direkt eller indirekt, bibehåller minst 51 procent av ägandet och den fulla demokratiska kontrollen.”*



# Syfte

- Ett breddat ägande kommer att frigöra kapital till kommunen samtidigt som eventuella framtida risker och möjligheter kan delas med delägaren.

# Förutsättning

- Bibehålla det avgörande offentliga inflytandet.



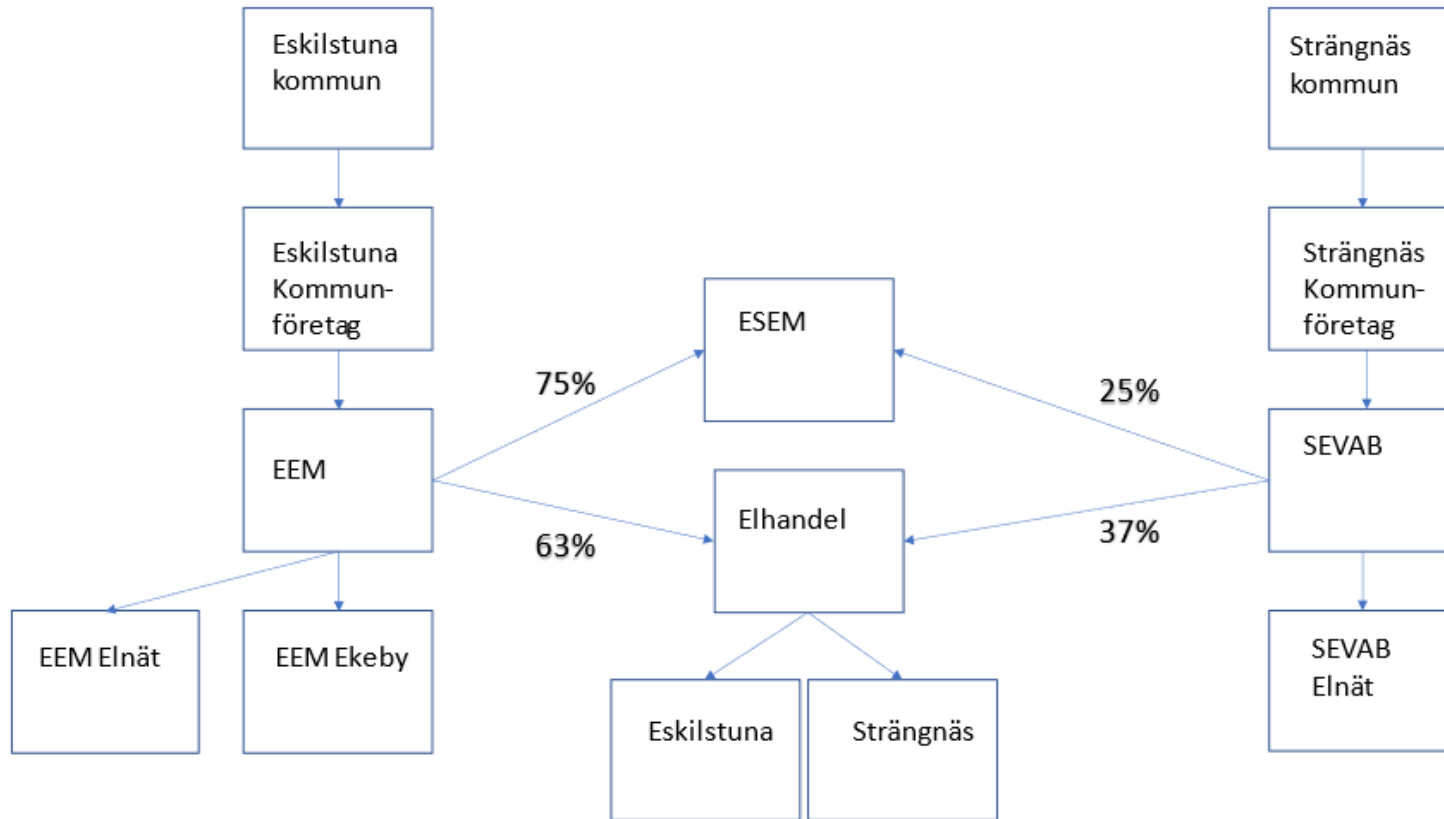
# Förstudien breddat ägande

- Förstudien har genomförts av Eskilstuna Kommunföretag AB med stöd av externa rådgivare.
- Bedömning av för- resp nackdelar.
- Förstudien redogör för verksamhetsmässiga, juridiska och ekonomiska aspekter med ett breddat ägande.
- Det externa ägandet ska maximalt uppgå till 49%, då det offentliga ägandet ska utgöra en majoritet.
- Verksamheterna VA och Återvinning är ett kommunalt ansvar och får inte bedrivas på ett sätt som innebär vinst. Motiv till privat ägande för dessa verksamheter saknas därmed. Inte heller Retuna (EEM Ekeby AB) eller biogas ingår, då dessa är nära anknutna till VA och Återvinning.
- Inriktningen för fortsatt arbete, förutsatt beslut, är breddat ägande av verksamheterna värme, elnät, stadsnät och elhandel.
- Inriktningen är institutionell delägare.
- Överlämnande av rapport till KF för beslut om fortsättning.





# Nuvarande organisationsstruktur



# Hur?

- Bedömningen är att det behöver skapas ytterligare ett bolag (ny underkoncernmoder) där värme och stadsnät ingår, med dotterbolag för elnät samt elhandel (efter separation) och som ägs gemensamt av kommunen och annan aktör, där kommunen äger minst 51%.
- Inriktningen är en fortsatt bibehållen gemensam drift genom ESEM där så är möjligt (VA samt Återvinning).
- Verksamhetsövergång huvudprincip för medarbetare, där verksamhet byter organisatorisk hemvist.



# För- respektive nackdelar Värme

## Fördelar

- Teknisk infrastruktur är eftertraktad hos externt kapital. Bedömningen är att det finns gott om kapital, vilket bör ge en hög köpeskilling.
- Motsvarande verksamhet i Strängnäs har avyttrats varför inga verksamhetsoperativa synergier går förlorade.

## Nackdelar

- Avyttring kan antas leda till en högre grad av marknadsanpassning. Generellt kan sägas att ju högre grad av offentlig påverkan, desto lägre köpeskilling.
- Framtida investeringar/stadsutveckling kräver sannolikt lönsamhet.
- Synergier inom gemensamma funktioner ESEM kan minska.



# För- respektive nackdelar Elnät

## Fördelar

- Teknisk infrastruktur är eftertraktad hos externt kapital. Bedömningen är att det finns gott om kapital, vilket bör ge en hög köpeskilling.

## Nackdelar

- Intäktsnivån kontrolleras av Energimarknadsinspektionen (EI).
- Framtida investeringar/stadsutveckling utanför anslutningsplikt, exempelvis förändring som inte föranletts av kundbeställning, kräver sannolikt lönsamhet. Taxe- och ersättningsmodeller kan påverkas.
- Synergier inom ESEM minskar. Samarbetet med SEVAB Elnät AB kommer sannolikt att upphöra. Hanteringen och konsekvenser behöver analyseras.



# För- respektive nackdelar Stadsnät

## Fördelar

- Teknisk infrastruktur är eftertraktad hos externt kapital. Bedömningen är att det finns gott om kapital, vilket bör ge en hög köpeskilling.
- Motsvarande verksamhet i Strängnäs drivs externt varför inga verksamhetsoperativa synergier går förlorade.

## Nackdelar

- Verksamheten drivs idag med lönsamhetskrav. Prissättning mot slutkund görs av IP-Only/Tjänsteleverantör, med viss påverkansmöjlighet från EEM. Verksamheten kan bara bidra till kommunens bredbandsambitioner på samma sätt som privata aktörer. Möjligen kan det i mindre omfattning påverka utvecklingen, då mycket av förutsättningarna för utbyggnad i glesbygd kräver offentliga bidrag.
- Möjligheten att i egen regi bidra till den "smarta staden" kan minska.



# För- respektive nackdelar Elhandel

## Fördelar

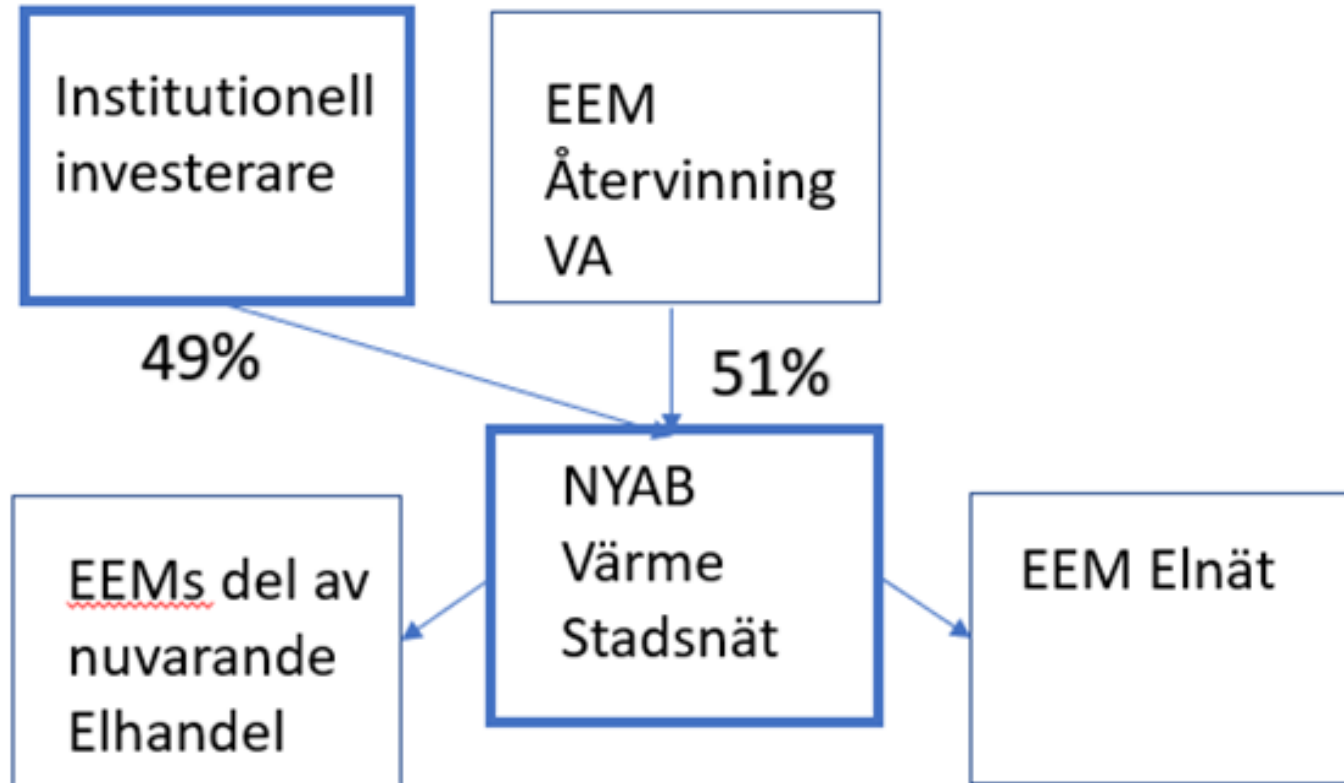
- Elhandel är en verksamhet med hög risk, där volym är en viktig faktor. Elhandelsverksamheten bedrivs i allt väsentligt lokalt. Verksamheten är fullt ut konkurrensutsatt, där marknadsandelen ständigt sägs vara utmanad. Avyttring, helt eller delvis, innebär riskeliminering alternativt riskdelning. Det bör noteras att minskad risk även innebär minskade möjligheter.
- Separation av nuvarande juridisk struktur möjliggör såväl fortsatt offentligt som breddat ägande. Verksamheten har fortsatt lokalt ägande och förankring, något som ses som positivt för Eskilstunakunden.

## Nackdelar

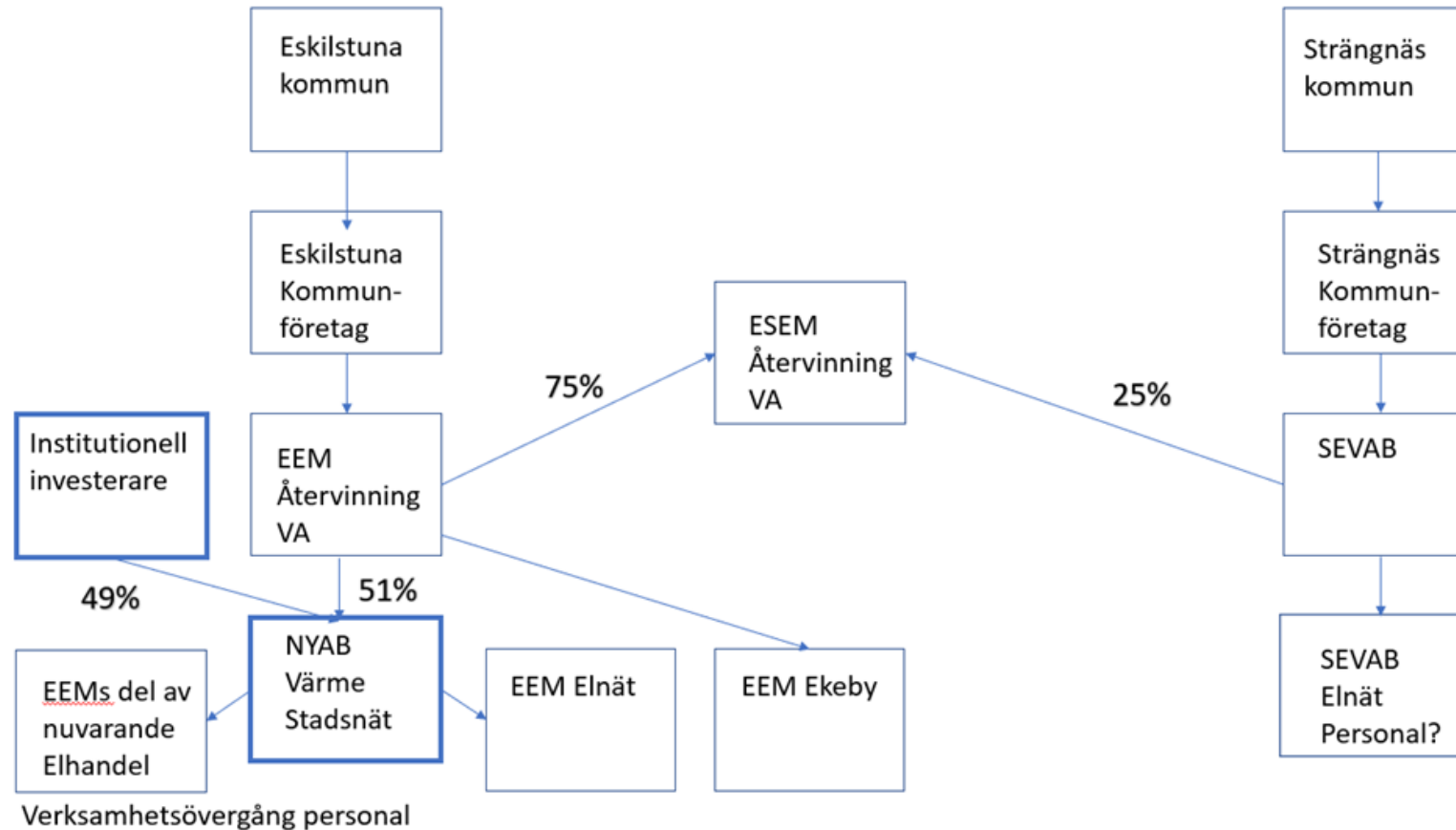
- Elhandelsverksamheten delar systemkostnader med i första hand elnätsverksamheten. Dessa synergier minskar sannolikt vid separation av Strängnäs elnät respektive elhandel.
- Synergier för vissa övergripande kostnader (OH) kan upphöra.
- Synen hos bolagets kunder på nuvarande verksamhet som lokalt och kommunägt, där eventuella vinstmedel (även förluster) stannar i Eskilstuna, kan komma att förändras. Majoritetsägandet, minst 51 %, som kommunal verksamhet kvarstår dock.



# Förordad organisationsstruktur



# Framtida organisationsstruktur





# Hur?

- Tillgångar (och skulder) i EEM avseende Värme och Stadsnät överförs till nytt bolag, verksamhetsöverlåtelse.
- EEMs nuvarande dotterbolag EEM Elnät överlåts till nytt bolag.
- Elhandel bedrivs i dagsläget integrerat med Strängnäs genom Eskilstuna Strängnäs Elförsäljning AB. Separation krävs för breddat ägande.
- Uppdragsavtal ESEM anpassas.



# Processen framåt

- Förstudien breddat ägande behandlas av Eskilstuna Kommunföretag ABs styrelse den 26 oktober 2023.
- Ärende med förslag till beslut i Kommunfullmäktige, december 2023.
- 2024 – Förutsatt KFs beslut om fortsättning. Upphandling rådgivare. Fortsatt arbete med stöd av rådgivare för att pröva förutsättningarna att bredda ägandet utifrån förstudien.
- Öppna för och pröva sidoanbud, dvs erbjudanden om förvärv som avviker från huvudinriktningen.
- Årsskiftet 2024-2025, beslut fattas om kommunen ska genomföra ett breddat ägande eller ej. (Säkrare bedömning kommer efter upphandling rådgivare).
- Det fortsatta arbetet ska bedrivas så transparent som möjligt gentemot medarbetare, intressenter och allmänhet.



# Andra konsekvenser

## Klimatpåverkan

Med "rätt" delägare behöver detta förmodligen inte vara någon fråga. I många fall går näringslivet före inom hållbarhetsområdet.

## Arbetsstillfällen

Verksamheterna skapar arbetsstillfällen oavsett om de drivs i egen eller extern regi. Sannolikt kommer en extern delägare att fokusera på avkastning, varför kravet på effektivitet kommer att vara minst lika stort som idag.



# Preliminär arbetsprocess och tidplan



## Eventuellt förändrat ägande i Eskilstuna Energi och Miljö AB

### 1. Inledning

Eskilstuna Kommunföretag AB ("Klienten") har mottagit ägardirektiv om att genomföra en förstudie om för- och nackdelar av ett breddat ägande i Eskilstuna Energi och Miljö AB ("EEM"), eller av delar av bolaget. Enligt ägardirektiven är en förutsättning för ett breddat ägande att Eskilstuna kommun, direkt eller indirekt, bibehåller minst 51 procent av ägandet och den fulla demokratiska kontrollen. Vi har i vårt arbete utgått ifrån att en eventuell extern ägare kommer vara en privat aktör.

Bolaget Eskilstuna Strängnäs Energi och Miljö AB ("ESEM") ägs och drivs gemensamt av EEM (äger 75 procent) och SEVAB Strängnäs Energi AB ("SEVAB") (äger 25 procent). EEM och SEVAB ägs i sin tur av Klienten respektive Strängnäs Kommunföretag AB som båda är moderbolag i respektive kommunal bolagskoncern. ESEM är ett driftsbolag som tillhandahåller ett stort antal tjänster ("Tjänsterna") till såväl EEM och SEVAB som andra bolag inom de kommunala bolagskoncernerna i Eskilstuna och Strängnäs kommuner, enligt ett uppdragsavtal som träffats mellan ESEM och respektive ägare. Tillhandahållandet av tjänsterna sker generellt med åberopande av reglerna om s.k. intern upphandling i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling ("LOU") respektive lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna ("LUF").

Mot bakgrund av ovanstående har Klienten uppdragit åt oss att utreda och redogöra för vilka av EEM-koncernens verksamheter som utifrån ett legalt perspektiv *inte* kan vara föremål för externa investeringar/externt ägande.

### 2. Sammanfattande slutsatser

Vi har inte funnit några legala hinder mot att bredda ägandet i EEM utifrån den verksamhet vi har identifierat att EEM bedriver idag. Detta gäller så länge Eskilstuna kommun, genom Klienten, behåller ett majoritetsägande i EEM och i övrigt inte fränhänder sig det bestämmande inflytandet över verksamheten i bolaget. Majoritetsägandet av en allmän va-anläggning får inte vara något annat än kommunalt. En kommun får inte fränhända sig ansvaret för transport och behandling av kommunalt avfall, men kan upphandla själva bortforslingen från privat entreprenör. Det är ansvaret för va-anläggningar och för transport och behandling av kommunalt avfall som är särskilt känsligt när det gäller bedömningen beträffande vilken av EEM:s verksamhet som måste bedrivas i kommunal regi.

Även om det inte finns några legala hinder mot att ta in en privat minoritetsägare i EEM tror vi inte att det är praktiskt och kommersiellt möjligt att nå en sådan lösning med en attraktiv privat investerare. Ett avgörande skäl till det är att kommunal näringsverksamhet generellt sett ska bedrivas utan vinstsyfte, vilket typiskt sett står i strid med privata investerares vinstintresse och behov av att erhålla god avkastning på investerat kapital. Vår erfarenhet är också att privata investerare inte vill vara beroende av kommunfullmäktiges vetorätt beträffande väsentliga beslut rörande den verksamhet man har investerat i, eller kommunala verksamhetsändamål som kan vara begränsande för verksamheten/vinstgenereringsförmågan. Att verksamheten fortsatt

kommer omfattas av offentlighetsprincipen och gällande regelverk rörande offentlig upphandling är också förhållanden som brukar anges som betungande för privata investerare.

Kommunalrättsligt skulle det vara möjligt att separera ut viss verksamhet i EEM och placera sådan verksamhet i ett eller flera separata bolag och sälja aktier i sådana bolag till privata investerare. Vi tror att detta skulle vara möjligt primärt beträffande fjärrvärme/fjärrkyla och värmekraftverk, vindkraft (redan i separat bolag) och elhandel/energi (eventuellt även beträffande fordonsgas). Vår erfarenhet är dock att det är en förutsättning att kommunen släpper majoritetsägandet och det bestämmande inflytandet över verksamheten i bolaget till den privata investeraren för att möjliggöra en sådan affär. Om samtliga aktier i bolaget kan säljas brukar det resultera i bättre finansiella villkor i affären i jämförelse med om den nya majoritetsägaren behöver förhålla sig till kommunen som minoritetsägare. Med beaktande av ovanstående bedömer vi att verksamheten beträffande ansvaret för va-anläggningar och för transport och behandling av kommunalt avfall inte kan bli föremål för separation och externt ägande.

Utöver de överväganden som redogörs för i denna promemoria så finns det ytterligare aspekter/detaljer som Klienten bör överväga för det fall att Klienten avser att gå vidare med konkreta planer på att breddat ägande, exempelvis (men inte uttömmande):

- (a) För det fall att en verksamhet inom EEM överläts till en ny huvudman kan anställda i ESEM med anknytning till den överlåtna verksamheten ha rätt att bli anställda hos den nya huvudmannen enligt regelverket om verksamhetsövergång. Generellt behöver även behovet av att genomföra MBL-förhandlingar övervägas innan beslut tas om organisatoriska förändringar.
- (b) Vissa av de tjänster som bedrivs av de aktuella verksamheterna/bolagen kan potentiellt utgöra säkerhetskänsliga verksamheter och därför vara föremål för särskilda regelverk, primärt Säkerhetsskyddslagen (2018:585) och kommande regelverk avseende utländska direktinvesteringar, som kan kräva särskilt myndighetsgodkännande beträffande den nya majoritetsägaren.

Denna typ av mer detaljstyrda överväganden kan inte lämpligen redogöras för inom ramen för denna promemoria, men kan självfallet utredas och redogöras för närmare när/om Klienten avser gå vidare med planerna på att bredda ägandet av någon verksamhet.

### **3. Legala förutsättningar för externa investeringar/externt ägande**

#### **3.1 Allmänt om kommunala bolag**

Av 10 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) ("KL") följer att det inte finns något generellt hinder mot att överlämna kommunala angelägenheter till ett hel- eller delägt kommunalt aktiebolag, förutsatt att det är fråga om en angelägenhet som rent faktiskt är kommunal, dvs. ryms inom den kommunala kompetensen. Med det avses bl.a. att verksamheten enligt 2 kap. 1 § KL baseras på ett allmänintresse med anknytning till kommunens område eller deras medlemmar och att angelägenheten enligt 2 kap. 2 § KL inte ska handhas av någon annan.

Från ovanstående huvudregel finns enligt 10 kap. 1 § KL två undantag. Det ena undantaget gäller om det inom ett specialreglerat verksamhetsområde föreskrivs att en viss angelägenhet ska bedrivas av en kommunal nämnd. Det andra undantaget gäller i de fall skötselns av

angelägenheten innefattar myndighetsutövning mot enskild. I sådant fall krävs lagstöd för ett överlämnande.

Det kan i sammanhanget noteras att det faktum att det förekommer specialregleringar inom ett visst verksamhetsområde, eller att verksamhetsområdet har inslag av myndighetsutövning, inte behöver utesluta ett överlämnande av vissa delar av verksamhetsområdet. Som ett exempel kan nämnas att det faktum att kommunen på avfallsområdet bedriver myndighetsutövning genom att t.ex. anta renhållningsordning och meddela dispens från kommunal avfallshämtning inte utesluter att hanteringen av avfallshämtningen som sådan överlämnas till t.ex. ett helägt kommunalt bolag eller upphandlas från en privat entreprenör.

Med ett helägt kommunalt bolag avses enligt 10 kap. 2 § KL ett aktiebolag där kommunen direkt eller indirekt innehar samtliga aktier i bolaget. Med ett delägt kommunalt bolag avses enligt samma bestämmelse ett aktiebolag eller handelsbolag där kommunen bestämmer tillsammans med någon annan. Någon minimigräns för kommunens inflytande ställs inte upp.

När skötseln av en kommunal angelägenhet ska lämnas över till ett helägt kommunalt bolag ska fullmäktige enligt 10 kap. 3 § KL:

- fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
- se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen,
- utse samtliga styrelseledamöter,
- 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,
- utse minst en lekmannarevisor, och
- se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare.

Om verksamheten ska bedrivas i ett delägt kommunalt aktiebolag, t.ex. tillsammans med en privat aktör, ska fullmäktige enligt 10 kap. 4 § KL se till att bolaget blir bundet av samma villkor som gäller för helägda aktiebolag (se punkterna ovan), dock med en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt. Fullmäktige ska också verka för allmänhetens rätt till insyn i det delägda bolaget enligt vad som följer av offentlighetsprincipen. I praktiken medför detta ofta begränsningar i möjligheten att få privata investerare intresserade av att köpa aktier i bolag och/eller investera kapital i bolag som kontrolleras av kommunala intressen. Om man därtill beaktar att kommunal näringsverksamhet generellt sett ska bedrivas utan vinstsyfte (se punkt 3.3 nedan) förklarar det ytterligare varför det är mycket ovanligt med privat deläggande i kommunala bolag som hanterar typiska kommunala angelägenheter.

### **3.2 Kommunalt eller privat affärsverksamhet**

Som angivits under avsnitt 3.1 ovan följer av 10 kap. 1 § KL att det inte finns något generellt hinder mot att överlämna kommunala angelägenheter till ett hel- eller delägt kommunalt aktiebolag. På det specialreglerade området förtydligas detta särskilt.

Bl.a. framgår av 38 § fjärrvärmelagen (2008:263) att fjärrvärmeverksamhet får bedrivas av en sådan juridisk person som avses i 10 kap. 2-6 §§ KL, bl.a. hel- eller delägda kommunala aktiebolag. Motsvarande följer av 8 § fjärrkylelagen (2022:332) för fjärrkyleverksamhet, 7 kap. 1-2 §§ ellagen (1997:857) för produktion av och handel med el och därmed sammanhängande

verksamhet, samt 5 kap. 1-2 §§ naturgaslagen (2005:403) för handel med naturgas och därmed sammanhängande verksamhet.

Av dessa regleringar följer att det för angivna verksamheter inte finns något hinder mot att verksamheten bedrivs av ett delägt kommunalt bolag, dvs. ett aktiebolag som endast till viss del står under kommunens inflytande. Det följer vidare motsatsvis att det inte finns något hinder mot att angivna verksamheter bedrivs av ett bolag utan något kommunalt inflytande, dvs. ett privat bolag. Det har också blivit förhållandevis vanligt att fjärrvärmeverksamhet bedrivs helt i privat regi och det finns ett stort intresse hos privata aktörer att investera i sådan verksamhet, vilken ofta är förenad med värmekraftverksamhet.

Annorlunda är det på va-området. Enligt 6 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster ansvarar kommunen för att behovet av vattenförsörjning eller avlopp i ett större sammanhang för en viss befintlig eller blivande bebyggelse tillgodoses genom en allmän va-anläggning, om detta behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön. Med allmän va-anläggning avses enligt 2 § samma lag en va-anläggning över vilken en kommun har ett rättsligt bestämmande inflytande och som har ordnats och används för att uppfylla kommunens skyldigheter enligt lagen. En kommun ska enligt 3 § samma lag anses ha ett rättsligt bestämmande inflytande över en va-anläggning om kommunen ensam eller tillsammans med en eller flera andra kommuner helt äger anläggningen, genom ägande förfogar över mer än hälften av samtliga röster i den eller de juridiska personer som helt äger anläggningen eller på annat sätt (typiskt sett genom bestämmelser i aktieägaravtal) förfogar över en motsvarande majoritet av beslutsmakten i den eller de juridiska personer som helt äger anläggningen, har rätt att (typiskt sett genom bestämmelser i aktieägaravtal) utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för den eller de juridiska personer som helt äger anläggningen m.m.

Av regleringarna på va-området följer således att det kommunala huvudmannskapet avseende tillhandahållande av va-tjänster är kopplat till ägandet av va-anläggningarna. Det är alltså uteslutet att en annan aktör än en kommunal sådan har ett majoritetsinflytande över en juridisk person som äger en allmän va-anläggning. Ett partiellt privat ägande av va-anläggningar, genom aktiebolag, torde dock vara möjligt så länge huvudmannansvarig kommun anses ha ett rättsligt bestämmande inflytande över den juridiska person som helt äger va-anläggningen. Detta kan rent legalt åstadkommas genom olika möjliga lösningar, bland annat genom att kommunen förfogar över mer än hälften av samtliga röster i den juridiska personen eller att kommunen har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för den juridiska personen enligt aktieägaravtal med övriga ägare i bolaget.

På avfallsområdet har kommunen enligt 15 kap. 20 § miljöbalken (1998:808) ett ansvar för transport och behandling (dvs. bortskaffning och återvinning) av bl.a. kommunalt avfall, dvs. hushållsavfall. Kommunen kan själv välja att forsla bort avfallet i egen regi, genom ett kommunalt bolag eller, efter en offentlig upphandling, genom avtal med en fristående entreprenör som sköter bortforslingen. Det kommunala avfallet inom kommunen ska transporteras till en behandlingsanläggning, om detta behövs av hälso- och miljöskäl. Lagstiftningen innebär inte att varje kommun måste ha en egen anläggning, utan anläggningen kan vara en gemensam kommunal angelägenhet för flera kommuner och kan organiseras i bolagsform. Anläggningen kan också ägas och drivas av någon juridisk person som är fristående från kommunen. Kommunen kan dock inte frånhända sig skyldigheten att behandla avfallet, genom att antingen bortskaffa eller återvinna detsamma.

Av regleringarna på avfallsområdet följer således att det inte finns något som hindrar att en annan aktör än en kommunal sådan har ett majoritetsinflytande över en juridisk person som bedriver verksamhet av transport och behandling av kommunalt avfall. Det sagda får dock inte



innebära att kommunen frånhänder sig ansvaret för transport och behandling av kommunalt avfall.

### 3.3 Principer för kommunal affärsverksamhet

Kommunala bolag är som huvudregel bundna av de grundläggande kommunalrättsliga principerna, dvs. likställighetsprincipen (2 kap. 3 § KL), lokaliseringsprincipen (2 kap. 1 § KL) och självkostnadsprincipen (2 kap. 6 § KL). Av kravet på likställighet och allmänintresse ligger förbudet mot gynnande (stöd) av enskild (2 kap. 8 § KL).

Mot bakgrund av självkostnadsprincipen ska kommunal näringsverksamhet enligt 2 kap. 7 § KL generellt bedrivas utan vinstsyfte och syfta till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen. Det finns dock inte ett absolut vinstförbud i den meningen att verksamheten aldrig kan tillåtas generera överskott. Det väsentliga är att verksamheten inte inrättas eller drivs med ett huvudsakligt syfte att vara vinstbringande.

Från det principiella vinstförbudet finns dock ett antal undantag på det specialreglerade området.

Bl.a. ska enligt 38 § fjärrvärmelagen (2008:263) ett hel- eller delägt kommunalt bolag som bedriver fjärrvärmeverksamhet bedriva sådan verksamhet på affärsmässig grund. Motsvarande gäller enligt 7 kap. 1-2 §§ ellagen (1997:857) respektive 5 kap. 1-2 §§ naturgaslagen (2005:403) för kommunala el- respektive naturgasföretag, dvs. hel- eller delägda kommunala bolag som bedriver elproduktion eller el- respektive naturgashandel, eller verksamhet som hänger samman med sådan verksamhet.

Det kan noteras att fjärrkylelagen (2022:332) inte innehåller motsvarande undantag från självkostnadsprincipen som gäller på fjärrvärmeområdet. Det gör inte heller den nya lagen (2022:1491) om undantag från lokaliseringsprincipen för utbyggnad av kommunala bredbandsnät. För dessa, delvis reglerade, verksamheter kan alltså självkostnadsprincipen antas gälla.

Lagstiftningen på va-området kan sägas innehålla en skärpt självkostnadsprincip. Av 30 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster följer att de avgifter för en allmän va-anläggning som fastighetsägarna ska erlagga till ägaren av va-anläggningen – i regel kommunen – inte får överskrida det som behövs för att täcka de kostnader som *är nödvändiga* (vår kursivering) för att ordna och driva va-anläggningen. Lagen godtar alltså endast att sådana kostnader som är direkt knutna till va-anläggningen och därtill nödvändiga täcks av avgifter från va-kollektivet.

Även på avfallsområdet kan en skärpt självkostnadsprincip sägas gälla. Enligt 27 kap 5 § miljöbalken (1998:808) ska den avgift som kommunen tar ut från renhållningskollektivet för de tjänster som enligt lagstiftningen utförs av kommunen bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för den infrastruktur som behövs för avfallshantering samt nödvändiga planerings-, kapital- och driftskostnader för renhållningen. Från dessa kostnader ska kostnaderna för användning av anläggningar eller utrustning för andra ändamål än renhållning räknas av. Även ersättning för avfallshantering som producenter eller producentansvarsorganisationer betalar ska räknas av.

Avseende övriga oreglerade verksamheter gäller självkostnadsprincipen.

\_\_\_\_\_

MANNHEIMER SWARTLING ADVOKATBYRÅ AB

## Eventuellt förändrat ägande i Eskilstuna Energi och Miljö AB - del 2 (möjligheten för ESEM att fortsatt leverera tjänster)

### 1. Inledning

Eskilstuna Kommunföretag AB ("Klienten") har mottagit ägardirektiv om att genomföra en förstudie om för- och nackdelar av ett breddat ägande i Eskilstuna Energi och Miljö AB ("EEM"), eller av delar av bolaget. Enligt ägardirektiven är en förutsättning för ett breddat ägande att Eskilstuna kommun, direkt eller indirekt, bibehåller minst 51 procent av ägandet och den fulla demokratiska kontrollen. Vi har i vårt arbete utgått ifrån att en eventuell extern ägare kommer vara en privat aktör.

Bolaget Eskilstuna Strängnäs Energi och Miljö AB ("ESEM") ägs och drivs gemensamt av EEM (äger 75 procent) och SEVAB Strängnäs Energi AB ("SEVAB") (äger 25 procent). EEM och SEVAB ägs i sin tur av Klienten respektive Strängnäs Kommunföretag AB som båda är moderbolag i respektive kommunal bolagskoncern. ESEM är ett driftsbolag som tillhandahåller ett stort antal tjänster ("Tjänsterna") till såväl EEM och SEVAB som andra bolag inom de kommunala bolagskoncernerna i Eskilstuna och Strängnäs kommuner, enligt ett uppdragsavtal som träffats mellan ESEM och respektive ägare. Tillhandahållandet sker generellt med åberopande av reglerna om s.k. intern upphandling i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling ("LOU") respektive lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna ("LUF").

Mot bakgrund av ovanstående har Klienten (1) uppdragit åt oss att utreda och redogöra för vilka av EEM-koncernens verksamheter som utifrån ett legalt perspektiv *inte* kan vara föremål för externa investeringar/externt ägande. Den frågan behandlas inom ramen för en separat promemoria "Eventuellt förändrat ägande i Eskilstuna Energi och Miljö AB", även den daterad den 18 april 2023.

Vidare har Klienten (2) uppdragit åt oss att utreda vilka konsekvenser sådana externa investeringar/externt ägande skulle medföra för möjligheten för ESEM att även fortsättningsvis med stöd av reglerna om intern upphandling tillhandahålla tjänster till såväl EEM, Klienten och övriga bolag inom den kommunala bolagskoncernen i Eskilstuna kommun, respektive sådan verksamhet som helt eller delvis kan komma att ägas externt av en privat aktör, efter avyttring av verksamheten från EEM. Den frågan behandlas inom ramen för denna promemoria. Den häri aktuella utredningen görs på en övergripande nivå och syftar till att ge en fingervisning om hur externa investeringar/externt ägande i EEM (eller i en del av verksamheten) skulle påverka tillämpningen av reglerna om intern upphandling och anknutna företag inom den kommunala bolagskoncernen i Eskilstuna kommun. Det saknas i dagsläget underlag för att göra en närmare analys av reglernas tillämplighet i förhållande till varje enskilt bolag i koncernen/eventuellt separerad verksamhet. Det kan också noteras att reglernas tillämplighet i förhållande till den kommunala bolagskoncernen i Strängnäs kommun faller utanför ramen för denna utredning.

Det kan noteras att de frågor som behandlas i de två promemoriorna har ett tydligt samband. För fullständig förståelse för dessa samband rekommenderas att läsaren tar del av båda promemoriorna.

## 2. Sammanfattande slutsatser

En extern investering i EEM, där Eskilstuna kommun, direkt eller indirekt, bibehåller ett majoritetsägande och det bestämmande inflytandet över EEM, skulle inte utesluta att EEM även fortsättningsvis köper Tjänster från ESEM. Däremot kan ett sådant breddat ägande, under vissa förutsättningar, medföra att Klientens kontroll över ESEM anses så försvagad att det utesluter att Klienten, eller andra bolag inom den kommunala bolagskoncernen i Eskilstuna kommun, fortsättningsvis köper Tjänster från ESEM.

Ifråga om relationen mellan ett bolag som bedriver verksamhet som separerats från EEM och ESEM bedöms inget av undantagen avseende intern upphandling och anknutna företag bli tillämpliga. Här blir dock frågan om en sådan verksamhet som avyttras från EEM behöver tillämpa upphandlingslagstiftningen överhuvudtaget på sina inköp. Vår erfarenhet är att det är en förutsättning att kommunen släpper majoritetsägandet och det bestämmande inflytandet över verksamheten i bolaget till den privata investeraren för att möjliggöra en sådan affär. I en sådan situation blir bolaget inte på grund av sitt ägande upphandlingspliktigt för sina inköp. Däremot kan även en huvudsakligen privatägd aktör i vissa fall bli upphandlingspliktig om dess verksamhet bedrivs med stöd av en ensamrätt eller särskild rättighet som beviljats enligt lag. Vi ser i och för sig inte några hinder mot att ESEM, i vart fall under en övergångsperiod, skulle kunna leverera Tjänster till en huvudsakligen privatägd aktör, förutsatt att denna inte utifrån den verksamhet som bedrivs är upphandlingspliktig. Detta måste dock ske i en sådan begränsad omfattning att inte möjligheten för ESEM att leverera Tjänster till övriga bolag inom den kommunala bolagskoncernen i Eskilstuna kommun med stöd av undantagen avseende intern upphandling och anknutna företag påverkas.

Vi rekommenderar att frågan om möjligheten till fortsatt leverans av tjänster från ESEM utreds närmare när Klienten har en bild av vilken typ av extern investering/separation av en del av verksamheten i EEM som kan vara aktuell att genomföra.

## 3. Påverkan på möjligheten till intern upphandling

### 3.1 Allmänt om upphandlingsreglernas tillämplighet

De frågor som behandlas inom ramen för denna promemoria aktualiserar tillämpningen av LOU och/eller LUF. Enligt 1 kap. 2 § LOU gäller lagen för upphandling som genomförs av en upphandlande myndighet. Med *upphandlande myndighet* avses enligt 1 kap. 22 § LOU jämfört med 1 kap. 18 § LOU bl.a. olika former av offentligt styrda organ, dvs. juridiska personer som till största delen är finansierad av en offentlig aktör, vars verksamhet står under en offentlig aktörs kontroll, eller i vars styrelse eller motsvarande ledningsorgan mer än halva antalet ledamöter är utsedda av en offentlig aktör.

LOU gäller inte om LUF är tillämplig. Enligt 1 kap. 2 § LUF gäller lagen för upphandling som genomförs av en upphandlande enhet för verksamhet inom bl.a. energiområdet. Med *upphandlande enhet* avses enligt 1 kap. 22-23 §§ LUF bl.a. olika former av offentligt styrda organ (jfr. ovan), upphandlande myndigheter, som bedriver verksamhet som omfattas av LUF. Enligt 2 kap. 1 § LUF omfattas en verksamhet av LUF bl.a. om den består av tillhandahållande eller drift av fasta publika nät i samband med produktion, transport eller distribution av gas, värme, el eller dricksvatten eller att generera, producera eller sälja gas, värme, el eller dricksvatten till sådana nät.

Med upphandlande enhet avses enligt 1 kap. 12 och 20 §§ LUF också en enhet, som bedriver verksamhet som omfattas av LUF med stöd av en *ensamrätt* eller *särskild rättighet* som beviljats enligt lag och som väsentligt påverkar andra företags möjligheter att bedriva samma typ av verksamhet. Det innebär att även huvudsakligen privatägda aktörer kan bli upphandlingskyldiga enligt LUF.

### 3.2 Undantag avseende intern upphandling och anknutna företag

I såväl LOU som LUF anges vissa undantag från lagens tillämpningsområde. I det aktuella fallet är det primärt undantaget avseende intern upphandling (det s.k. *Teckal-undantaget*) samt reglerna om s.k. anknutna företag (den s.k. *80/20-regeln*) som är relevanta att analysera. Förutsättningarna för dess tillämplighet beskrivs i det följande.

#### 3.2.1 Teckal-undantaget

Enligt 3 kap. 11-16 §§ LOU/LUF behöver LOU eller LUF inte tillämpas när en upphandlande myndighet köper varor, tjänster och byggtreprenader från en enhet som på olika sätt är närstående till den upphandlande myndigheten, t.ex. genom att enheterna ingår i samma koncern (det s.k. *Teckal-undantaget*). Följande två situationer då Teckal-undantaget kan bli tillämpligt blir aktuella att analysera inom ramen för denna promemoria:

- (a) ett moderbolag köper Tjänster från ett dotterbolag, eller dotterdotterbolag (3 kap. 12-13 §§ LOU/LUF), och
- (b) ett systerbolag köper Tjänster från ett annat systerbolag (3 kap. 15 § LOU/LUF).

Förutsättningen för att Teckal-undantaget ska bli tillämpligt är att såväl det s.k. *kontrollkriteriet* som det s.k. *verksamhetskriteriet* är uppfyllt. Det får inte heller finnas något *direkt* privat ägande i det bolag som tillhandahåller Tjänsterna.

##### 3.2.1.1 *Kontrollkriteriet*

Det s.k. kontrollkriteriet innebär i situation (a) ovan att moderbolaget ska utöva en kontroll över dotterbolaget som motsvarar den som moderbolaget har över sin egen förvaltning. Moderbolaget ska anses utöva sådan kontroll om den har ett avgörande inflytande över dotterbolagets strategiska mål och viktiga beslut. Vid bedömningen av om kontrollkriteriet är uppfyllt måste en helhetsbedömning göras av samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet. Kontrollkriteriet kan även vara uppfyllt om ett aktiebolag ägs indirekt, men förekomsten av ett mellanled kan försvaga den kontroll som ”mormoderbolaget” anses utöva över ett dotterdotterbolag. Det är dock ännu inte klarlagt i praxis exakt vad som krävs för att kontrollen i den situationen ska anses tillräckligt ”stark” för att kontrollkriteriet ska vara uppfyllt. I situation (a) ovan kan kontrollen över dotterbolaget även utövas av flera upphandlande myndigheter gemensamt.

I situation (b) ovan innebär kontrollkriteriet att moderbolaget på motsvarande sätt som beskrivs ovan ska utöva en kontroll över de båda dotterbolagen som motsvarar den som moderbolaget har över sin egen förvaltning. Teckal-undantaget blir i situation (b) tillämplig bara om moderbolaget är den enda upphandlande myndighet som utövar kontroll över dotterbolagen. Om kontrollen över dotterbolagen utövas av moderbolaget tillsammans med andra upphandlande myndigheter blir Teckal-undantaget inte tillämpligt i situation (b).

### 3.2.1.2 *Verksamhetskriteriet*

Det s.k. verksamhetskriteriet innebär i situation (a) ovan att dotterbolaget ska utföra mer än 80 procent av sin verksamhet för moderbolagets eller moderbolagens räkning eller för andra juridiska personer eller nämnder som moderbolaget eller moderbolagen utövar kontroll över, t.ex. systerbolag till dotterbolaget. Det innebär att den eventuella verksamhet som dotterbolaget utför för annan än moderbolag eller systerbolag ska uppgå till mindre än 20 procent av den totala verksamheten.

På motsvarande sätt innebär verksamhetskriteriet i situation (b) ovan att det systerbolag som köper Tjänsterna ska utföra mer än 80 procent av sin verksamhet för moderbolagets räkning eller för andra juridiska personer eller nämnder som moderbolaget utövar kontroll över, t.ex. systerbolag till dotterbolaget. Det innebär att den eventuella verksamhet som systerbolaget utför för annan än moderbolaget eller systerbolag ska uppgå till mindre än 20 procent av den totala verksamheten.

Bedömningen av om verksamhetskriteriet är uppfyllt görs som utgångspunkt utifrån den genomsnittliga totala omsättningen i fråga om varor, tjänster och byggentreprenader under de senaste tre åren innan dess att ett visst köp genomförs.

Vad som sägs ovan om moderbolag gäller även ”mormoderbolag”.

### 3.2.1.3 *Inget direkt privat ägande i det bolag som tillhandahåller Tjänster*

Med att det inte får finnas något ”direkt” privat ägande i det bolag som tillhandahåller Tjänsterna avses endast det direkta privata ägarintresset i den kontrollerade juridiska personen. I situation (a) ovan innebär det att det inte finns ett direkt privat ägande i det dotterbolag eller dotterdotterbolag som tillhandahåller Tjänsterna. I situation (b) ovan innebär det att det inte finns ett direkt privat ägande i det systerbolag som tillhandahåller Tjänsterna till ett annat systerbolag. Om det finns ett privat ägarintresse i den kontrollerande upphandlande myndigheten eller de kontrollerande upphandlande myndigheterna, dvs. det moderbolag som i situation (a) ovan utövar kontroll över ett dotter- eller dotterdotterbolag hindrar detta alltså inte i sig att moderbolaget tilldelar dotter- eller dotterdotterbolaget kontrakt avseende aktuella Tjänster utan föregående upphandling. Notera dock vad som anges i avsnitt 3.2.1.1 ovan, ifråga om ”mormoderbolag” som köper Tjänster från ett dotterdotterbolag, att förekomsten av ett mellanled mellan dessa bolag, kan medföra att kontrollkriteriet inte anses uppfyllt.

Motsvarande gäller i situation (b) ovan, dvs. att ett privat ägarintresse i det moderbolag som utövar kontroll över två eller flera systerbolag inte hindrar att ett av systerbolagen tilldelar kontrakt avseende aktuella Tjänster till det andra systerbolaget.

Det är alltså i detta sammanhang ägarintresset i det bolag som tillhandahåller Tjänsterna och inte i det bolag som kontrollerar det bolag som tillhandahåller Tjänsterna som är relevant.

Ovanstående anges uttryckligen i skälen i EU-direktivet bakom LOU och får anses gälla på motsvarande sätt i de avtalsrelationer inom den kommunala bolagskoncernen i Eskilstuna kommun som omfattas av LUF.

### 3.2.2 80/20-regeln

Utöver Teckal-undantaget finns det i 3 kap. 19-21 §§ LUF ett undantag för vissa kontrakt som en upphandlande enhet tilldelar ett s.k. anknutet företag (den s.k. *80/20-regeln*) och som innebär att en upphandlande enhet under vissa förutsättningar får köpa varor, tjänster och byggentrepre-

nader från ett sådant anknutet företag utan att tillämpa LUF. Regeln tar sikte på t.ex. dotter-, moder- och systerbolag till den upphandlande enheten och möjliggör i vissa fall för t.ex. ett servicebolag inom en kommun att utföra uppdrag åt andra bolag (där båda bolagen står under ett bestämmande inflytande av samma bolag) i en kommunal koncernstruktur utan föregående upphandling, under förutsättning att servicebolaget inte alls eller endast i begränsad omfattning riktar sig mot koncernexterna kunder.

Även 80/20-regeln innehåller ett slags *kontrollkriterium*. I den aktuella situationen innebär det med ett anknutet företag avses (i) ett företag som en upphandlande enhet har ett bestämmande inflytande över, (ii) ett företag som kan utöva ett bestämmande inflytande över en upphandlande enhet, samt (iii) alla företag vars årsräkenskaper konsolideras med den upphandlande enhetens. Ett bestämmande inflytande ska anses finnas om en upphandlande enhet direkt eller indirekt, i förhållande till ett företag, innehar mer än hälften av andelarna i företaget eller kontrollerar majoriteten av röstetalet på grund av aktieägarande eller motsvarande eller kan utse mer än halva antalet ledamöter i företagets styrelse eller motsvarande ledningsorgan.

Förutsättningen för att t.ex. ett bolag inom en kommunal bolagskoncern ska få köpa varor, tjänster och byggentreprenader från ett anknutet företag, enligt ett avtal parterna emellan, utan att tillämpa LUF:s regler om föregående upphandling är att minst 80 procent av det anknutna företagets genomsnittliga omsättning för det aktuella slaget av leveranser (dvs. för varor, tjänster respektive byggentreprenader räknade var och en för sig) under de senaste tre åren utgörs av leveranser enligt det aktuella avtalet. Det är alltså fråga om ett slags *verksamhetskriterium*.

### 3.3 Tillämpligheten av reglerna om intern upphandling och anknutna företag

#### 3.3.1 Extern investering i EEM

Som angivits under avsnitt 3.2 ovan blir reglerna om intern upphandling respektive anknutna företag endast tillämpliga vid en upphandlande myndighet respektive enhets, dvs. ett offentligt styrt organ, anskaffningar från t.ex. ett dotterbolag. Det är en given utgångspunkt för denna utredning att EEM i dagsläget utgör ett sådant offentligt styrt organ som avses i LOU/LUF.

Förutsatt att ett breddat ägande innebär att Eskilstuna kommun, direkt eller indirekt, bibehåller ett majoritetsägande och det bestämmande inflytandet över EEM, bör EEM även efter en extern investering vara att betrakta som ett sådant offentligt styrt organ som kan tillämpa reglerna om intern upphandling respektive anknutna företag. EEM skulle alltså under sådana förutsättningar även fortsättningsvis kunna köpa Tjänster från ESEM utan föregående upphandling. Som framhållits under avsnitt 3.2.1.3 saknas det i detta avseende betydelse att det kommer att finnas ett privat ägarintresse i EEM. Detta då en extern investering i EEM inte kommer att medföra att det kommer att finnas ett *direkt* privat ägarintresse i ESEM, vilket hade kunnat utesluta tillämpligheten av reglerna om intern upphandling och anknutna företag.

I förhållande till övriga bolag inom den kommunala bolagskoncernen i Eskilstuna kommun, dvs. såväl Klienten (som utgör ”mormoderbolag” till ESEM) som de bolag som utgör systerbolag till EEM, kan bedömningen bli en annan. Ett breddat ägande i EEM kan, enligt vår bedömning, under vissa förutsättningar, medföra att den kontroll som Klienten indirekt utövar över ESEM anses så försvagad att kontrollkriteriet i relationen mellan Klienten och ESEM inte längre skulle anses vara uppfyllt. Därmed skulle Klienten inte fortsättningsvis kunna köpa Tjänster från ESEM utan föregående upphandling.

Motsvarande gäller för relationen mellan ESEM å ena sidan och EEM:s respektive ESEM:s systerbolag å andra sidan. Detta gäller i vart fall för de av EEM:s respektive ESEM:s

systerbolag som endast tillämpar LOU och dess Teckal-undantag i dess verksamhet. För de av EEM:s respektive ESEM:s systerbolag som tillämpar LUF med dess kompletterande 80/20-regel i sin verksamhet skulle dock bedömningen kunna bli en annan, då 80/20-regelns ”kontrollkriterium” är mer generöst utformat än Teckal-undantagets kontrollkriterium.

Som nämnts ovan saknas det dock i dagsläget underlag för en närmare analys av tillämpningen av reglerna om intern upphandling och anknutna företag i förhållande till varje bolag inom den kommunala bolagskoncernen i Eskilstuna kommun.

### 3.3.2 Helt eller delvis externt privatägd verksamhet efter avyttring från EEM

Beroende på omfattningen av den privata ägarens kontroll över sådan verksamhet som har separerats från EEM, och vilken typ av verksamhet det rör sig om, kan det bolag vari verksamheten bedrivs komma att behöva tillämpa upphandlingslagstiftningen på sina inköp. Även en huvudsakligen privatägd aktör kan i vissa fall bli upphandlingspliktig om dess verksamhet bedrivs med stöd av en ensamrätt eller särskild rättighet som beviljats enligt lag. Så kan vara fallet för en aktör som genom en koncession enligt ellagen bedriver elnätverksamhet. Däremot är, enligt vår preliminära bedömning, detta inte fallet för en privatägd fjärrvärmeaktör.

Om bolaget bedöms inte vara upphandlingspliktigt för sina inköp finns det inget i upphandlingslagstiftningen som hindrar att ESEM tillhandahåller Tjänster till Bolaget. Det ska dock framhållas att ett sådant tillhandahållande kan vara otillåtet enligt andra lagregler, t.ex. reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i konkurrenslagen (2008:579). Det ska även framhållas att ett sådant tillhandahållande till en privat aktör kan medföra att Teckal-undantagets respektive 80/20-regelns verksamhetskriterium inte längre anses uppfyllt i relationen mellan ESEM och övriga bolag inom den kommunala bolagskoncernen i Eskilstuna kommun.

Om bolaget bedöms vara upphandlingspliktigt för sina inköp är det vår bedömning att bolaget inte kommer att kunna köpa Tjänster av ESEM utan föregående upphandling med stöd av reglerna om intern upphandling eller anknutna företag. Det beror på att bolaget inte, vare sig själv eller tillsammans med andra, utövar sådan kontroll över ESEM som krävs för att kontrollkriteriet i Teckal-undantaget ska vara uppfyllt i relationen mellan bolaget och ESEM.

Vid en separation av en del av verksamheten i EEM tror vi det kommer finnas skäl att överväga om det blir nödvändigt att överföra vissa funktioner från ESEM till den separerade verksamheten för att möjliggöra separationen.