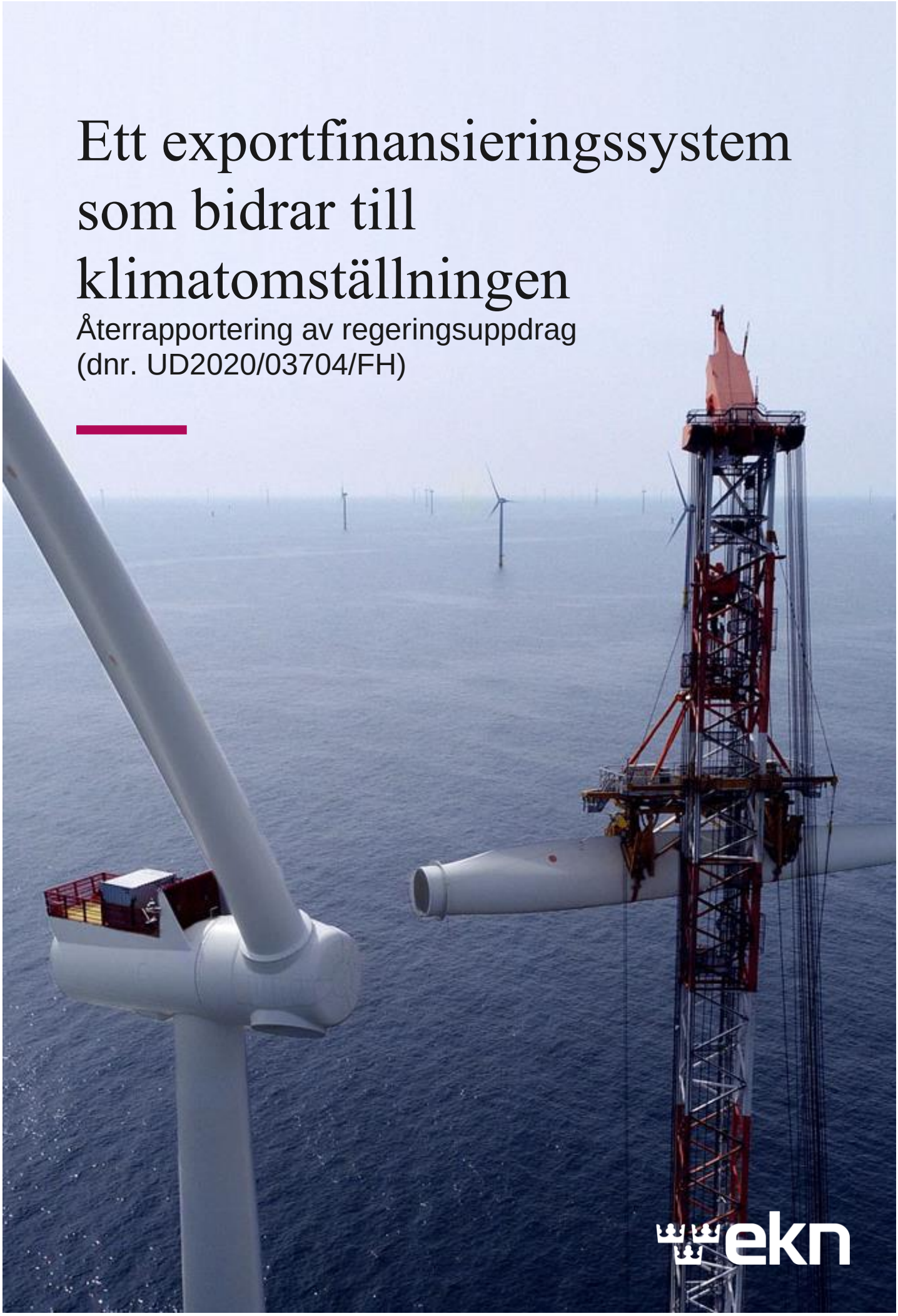
Ett exportfinansieringssystem som bidrar till klimatomställningen

Återrapportering av regeringsuppdrag
(dnr. UD2020/03704/FH)



ekn

Ett svenskt och internationellt exportfinansieringssystem som bidrar till klimatomställningen

Beslut

Den 6 mars fick Exportkreditnämnden (EKN) i uppdrag av regeringen att se över hur de svenska och internationella exportfinansieringssystemen ska bidra till tydlig omställning och kraftigt minskade utsläpp av växthusgaser, (dnr. UD2020/03704/FH).

Bifogad rapport (dnr. D20/03463) utgör EKN:s återrapportering av regeringsuppdraget. Det löpande arbetet med uppdraget har skett i en arbetsgrupp med sakkunniga från EKN och AB Svensk Exportkredit (SEK). Arbetsgruppen har hämtat in synpunkter från berörda aktörer, vilket inkluderar berörda företag, myndigheter, näringslivsorganisationer, övriga intresseorganisationer och forskare. En fullständig förteckning över de aktörer som arbetsgruppen träffat återfinns i Bilaga 3 till denna rapport.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Anna-Karin Jatko. Uppdragsledare har varit Ragnar Olofsson, som också är föredragande i ärendet.

Stockholm den 4 september 2020

Anna Karin Jatko
Generaldirektör, EKN

Ragnar Olofsson
Föredragande

Sammanfattning

För att nå Parisavtalets mål behövs en kraftig ökning av klimatinvesteringarna globalt. Uppskattningarna varierar mellan en tre- till en tiodubbling av den årliga investeringsnivån. En betydande andel av detta kapital behöver komma från den privata sektorn. De svenska och internationella exportfinansieringssystemen kan fungera som katalysatorer för nödvändiga investeringar, inte minst i nuvarande ekonomiska kris i spåren av den globala coronapandemin.

Det internationella exportfinansieringssystemets potential att bidra till klimatomställningen har hittills inte utnyttjats i tillräcklig omfattning. Exempelvis är affärer som syftar till utvinning av fossila bränslen och fossil kraftproduktion fortfarande betydligt mer omfattande hos de flesta nationella exportkreditinstitut (ECAs) än finansiering till förnybar energi. Regelverken som styr det globala exportfinansieringssystemet är inte anpassat till Parisavtalets mål.

Exportfinansieringssystemet, som del av den svenska näringspolitiken och handelspolitiken, ska liksom alla politikområden, i enlighet med det svenska klimatpolitiska ramverket, bidra till att uppnå de politiskt uppsatta målen för klimatpolitiken och därigenom bidra till att Parisavtalets mål nås. Enligt Parisavtalet ska ”finansiella flöden vara förenliga med en väg mot låga växthusgasutsläpp och en klimatresilient utveckling”. För att Sverige ska leva upp till Parisavtalet behöver de finansiella flöden som staten direkt eller indirekt kontrollerar, via EKN och SEK, förhålla sig till denna skrivning i avtalet.

EKN:s och SEK:s finansiering av svenska exportaffärer har endast en marginell påverkan på Sveriges *territoriella* växthusgasutsläpp och därigenom på de nationellt inriktade klimatpolitiska målen för utsläppsminskningar. Det svenska exportfinansieringssystemet har i sig självt också en begränsad påverkan på de globala utsläppen av växthusgaser. Ett nödvändigt villkor för att kunna bidra till globala utsläppsminskningar är därför att åtgärder som vidtas i Sverige fungerar som katalysator och leder till tydliga *hävstångseffekter*, dels genom att påverka andra statliga exportfinansieringsinstitutioner och internationella regelverk, dels genom att påverka kreditgivningen och finansmarknaden i sin helhet i riktning mot omställning. Genom att EKN och SEK, tillsammans med andra exportkreditinstitut i OECD, säger nej till affärer med stor negativ klimatpåverkan och stimulerar affärer som bidrar till omställning kommer det

på sikt att kunna leda till högre riskpremier för verksamheter med negativ klimatpåverkan och lägre premier för omställningsåtgärder.

Det finns goda argument för att det internationella exportfinansieringssystemet ska agera marknadskompletterande genom att ta större finansiella risker i projekt som potentiellt bidrar till klimatomställningen. Den marknadskompletterande rollen bör underlätta och inte försvåra att nå Parisavtalets mål, vilket kan bli fallet om exportfinansieringssystemet tar klimatrelaterade finansiella risker som den privata finansmarknaden inte vill ta.

Det är för tillfället en utmanande internationell miljö för breda internationella överenskommelser och multilateralt samarbete inom handelsområdet. Såväl globalt som i OECD är det svårt att komma framåt när det gäller ytterligare överenskommelser för att reformera regelverken för exportfinansiering. Att allt fler stora exportländer, såsom Kina och Indien, står utanför OECD-arrangemanget är ytterligare en utmaning. Bland annat beroende på konkurrens från Kina sker en ökande andel av exportfinansieringen även från OECD-länder utanför OECD-arrangemangets ramar, genom exempelvis biståndsfinansieringsinstitutioner (DFI) och nationella utvecklingsbanker.

Ett effektivt och gemensamt regelverk inom EU och OECD, och i förlängningen globalt, är avgörande för exportfinansieringssystemets möjlighet att bidra till minskade utsläpp av växthusgaser samtidigt som konkurrens sker på lika villkor. Berörda myndigheter bör därför fortsatt i olika internationella fora driva på för en "Parisavtalsanpassning” av regelverk relevanta för det internationella exportfinansieringssystemet, inklusive OECD:s exportkreditarrangemang och EU:s statsstödsregler. Exempelvis bör sektorsöverenskommelsen inom OECD avseende kolkraft utvidgas till att omfatta kolutvinning och koltransporter och sektorsöverenskommelsen avseende förnybar energi bör medge mer flexibilitet och ändamålsenliga villkor för omställningsprojekt. Krav på en Parisavtalsanpassning av upphandlingar inom det internationella biståndssystemet är också viktigt.

Ett exportfinansieringssystem som ligger i linje med Parisavtalet kräver ett långsiktigt tidsperspektiv. Det krävs åtgärder för att inte stimulera ytterligare utvinning av fossila bränslen, mest akut avseende kol. Det behöver vidare ställas krav på omställningspotential i linje med Parisavtalets 1,5-gradersmål för att EKN och SEK ska delta i affärer som på kort sikt ökar växthusgasutsläppen. Slutligen krävs åtgärder för att aktivt stimulera och underlätta exportaffärer som bidrar till klimatomställningen globalt, exempelvis

genom att driva förändringar i internationella regelverk, aktivt stimulera omställningsaffärer, stötta projekt med export- och omställningspotential inom Sveriges gränser samt ett ökat samarbete mellan svenskt utvecklingssamarbete och exportfrämjande.

Det finns starka skäl att utveckla samarbetet och i högre grad hitta synergier mellan det svenska exportfinansieringssystemet och utvecklingssamarbetet för att bidra till klimatomställningen globalt. I låginkomstländer måste stora omställningsprojekt i många fall innehålla biståndselement för att vara möjliga. Samarbetet bör fokusera på områden där Sverige som helhet, det offentliga och privata, har gemensamma lösningar. Exempel kan vara biobränslen, fjärrvärme, kollektivtrafik. Höga sociala och miljömässiga krav i projektupphandlingar gynnar normalt svenska produkter och lösningar. Förstudier för stora omställningsprojekt, som exempelvis Swedfunds Projektaccelerator, är en viktig åtgärd som behöver utvecklas och expanderas.

Regeringen har beslutat att svensk exportfinansiering till utvinning och prospektering av fossila bränslen inte ska ske efter 2022. EKN och SEK har en gemensam tillämpning av utfasningen av exportfinansiering till utvinning och prospektering av fossila bränslen. Stoppet för finansiering för verksamheter med utvinning av fossila bränslen ska tillämpas på samma sätt oavsett finansiell produkt och oavsett hur ett utvinningsprojekt är finansiellt strukturerat. Vid utgången av 2020, som ett led i utfasningen, upphör EKN och SEK med finansiering till affärer som avser utvinning och transport av kol.

Andelen fossila affärer som avser utvinning av kol och olja har varit och är i ett internationellt perspektiv låg i EKN:s garantiportfölj och i SEK:s kreditgivning. När det gäller exportfinansiering till verksamheter och projekt för gasutvinning är omfattningen större, speciellt sett till garanterade belopp hos EKN. Påverkan på den totala svenska exporten av att inte erbjuda statlig exportfinansiering till projekt eller verksamheter som avser utvinning och prospektering av fossila bränslen bedöms sammantaget relativt begränsad ur ett nationellt perspektiv. Det finns dock en betydande risk för avsevärd påverkan på en exportör – Siemens Energy AB.

Att inte kunna få statlig exportfinansiering för affärer till gasutvinningsprojekt kan, enligt Siemens, potentiellt ha en stor effekt på företagets produktion och arbetstillfällen i Sverige, både vid anläggningen i Finspång och hos underleverantörer runtom i Sverige. Affärer kopplade till gasutvinning och

LNG-produktion är visserligen få till antalet jämfört med övriga affärer, som exempelvis gaskraftprojekt, men samtidigt beloppsmässigt stora.

Utifrån exportörernas egna uppgifter framgår ett maximalt omsättningstapp i storleksordningen 0 och 1 procent för sju exportörer medan en exportör riskerar ett maximalt omsättningstapp på 1–4 procent. Dessa uppskattningar bygger dock på att det inte är möjligt för exportören att hitta alternativ finansiering eller ta större risk i fossila affärer. Ett par exportörer har även uppgett att produkt- och teknikutveckling för enskilda produkter kan påverkas medan en exportör har betonat att enstaka, men potentiellt mycket stora, affärer omöjliggörs av utfasningen.

Utifrån EKN:s samlade garantigivning kopplad till utvinning av fossila bränslen under perioden 2015–2019 (exklusive ett större gasutvinningsprojekt från 2017) visar att det i genomsnitt handlar om 300–400 miljoner kronor per år vilket motsvarar mellan 0,5–0,7 procent av EKN:s genomsnittliga garantigivning under samma period. Själva exportvolymen som möjliggörs genom en EKN-garanti kan dock i vissa fall vara betydligt större än EKN-garantins belopp via bl.a. serviceavtal, reservdelar samt ytterligare värdeskapande forskning och utveckling. Även SEK har ett fåtal löpande affärer kopplade till fossil råvaruutvinning som dock inte förändrar bilden i stort.

EKN:s och SEK:s förslag för ett exportfinansieringssystem som bidrar till klimatomställningen

En social och miljömässig hållbarhetsgranskning utgör redan i dag en integrerad del i både EKN:s och SEK:s affärsbedömning. Affärer screenas för att identifiera affärer med hög risk för miljöpåverkan som sedan tas till fördjupad granskning. Affären får en klassificering baserat på risken för negativ påverkan. Det kan i vissa fall ställas upp villkor i ett garantiavtal för att hantera sådana risker. Om inte EKN och SEK får den information som efterfrågas nekas affären finansiering.

Utöver sedvanlig granskning av hållbarhetsaspekter i affärer har ytterligare ett antal steg tagits de senaste två åren på klimatområdet. År 2018 beslutade EKN:s styrelse, i linje med OECD:s-regelverk, att inte längre ställa ut garantier till affärer avseende koleldade kraftverk eller nya industriprojekt som innefattar koleldade kraftverk. Vidare antog EKN i september 2019 en ny

hållbarhetspolicy som anger att EKN ska bidra till att förverkliga FN:s globala mål för hållbar utveckling (Agenda 2030) och Parisavtalet samt att EKN ska ha en restriktiv hållning i affärer med hög negativ klimatpåverkan, vilket i hög utsträckning utesluter garantier till nya stora fossila utvinningsprojekt. I februari 2020 fattade EKN:s styrelse vidare ett beslut om att upphöra med statliga exportkreditgarantier till verksamheter som avser kolutvinning och transport av kol från och med den 31 december 2020. I detta beslut tydliggjordes också EKN:s gällande praxis att inga garantier ges till okonventionella utvinningsmetoder av olja och gas, exempelvis s.k. fracking. SEK har generellt samma förhållningssätt som EKN i frågor som rör kreditgivning till kol respektive okonventionella utvinningsmetoder.

Det sker en snabb utveckling av kunskap inom klimatområdet och det pågår processer för att utveckla internationella regelverk och riktlinjer inom den finansiella sektorn i syfte att understödja ett agerande i linje med Parisavtalets mål. EKN och SEK bedömer att individuella affärsbedömningar, som utvecklas över tid utifrån ny kunskap och regelverk, är nödvändigt för att kunna bidra till klimatomställningen. Utöver regeringens anvisning att exportfinansiering inte ska ges till prospektering och utvinning av fossila bränslen efter 2022, den i verksamheten integrerade hållbarhetsgranskningen, och de åtgärder som redan vidtagits av EKN och SEK lämnas nedan åtta gemensamma förslag för hur de svenska och internationella exportfinansieringssystemen kan bidra till tydlig omställning och kraftigt minskade utsläpp av växthusgaser.

Förslag 1: EKN:s och SEK:s förhållningssätt i affärer till verksamheter med höga växthusgasutsläpp, utöver verksamheter som avser utvinning och prospektering av fossila bränslen, ska i högre utsträckning lägga vikt vid om projekten eller verksamheten ligger i linje med Parisavtalets 1,5-gradersmål. Utgångspunkten är de åtaganden som gjorts enligt Parisavtalet i det land exporten går till. I de affärer som ökar växthusgasutsläppen ska det finnas en potential för omställning till år 2030 och förenlighet med globala nettonollutsläpp 2050. I detta ingår en analys av risken för inlåsningseffekter i fossil infrastruktur i det aktuella mottagarlandet. Effekten av affärer på andra hållbarhetsmål inom Agenda 2030, såväl positiva som negativa, kan vägas in i en samlad bedömning, liksom möjligheten för EKN och SEK att påverka inriktningen av affären i klimatpositiv riktning genom att delta i den.

Förslag 2: Det svenska exportfinansieringssystemet ska som ett minimikrav kunna matcha andra exportkreditinstitut inom EU när det gäller affärer som bidrar till klimatomställningen för att möjliggöra konkurrens på lika villkor.

EKN kommer därför under 2021 att utreda möjligheten att ge affärer som bidrar till klimatomställningen mer välavvägda villkor med utgångspunkt i EKN:s produkter och de restriktioner som sätts av budgetlagen, EU:s statsstödsregler, OECD-arrangemanget och WTO:s regelverk. Även nya produkter riktade mot gröna affärer kan komma i fråga. SEK ska utöka andelen s.k. gröna lån i sin kreditgivning.

Förslag 3: EKN kommer att pröva möjligheterna att ställa ut garantier till miljö- och klimatinvesteringar i Sverige som kan bidra till klimatomställningen i de fall dessa har direkt eller indirekt koppling till svensk export. Dessa omställningsgarantier bör, när det är aktuellt, samordnas med SEK:s omställningslån och utnyttja synergier med pågående statliga insatser riktade mot gröna exportsatsningar och befintliga statliga stöd till företag från exempelvis Energimyndigheten.

Förslag 4: EKN kommer att, i samarbete med främst Energimyndigheten och Almi Företagspartner, men även övriga relevanta aktörer, att utveckla informationen till svenska små- och medelstora företag vars produkter och tjänster har hög exportpotential och kan bidra till klimatomställningen globalt. Vid behov kommer produktutveckling att ske hos EKN för att tillgodose dessa företags behov av exportfinansiering.

Förslag 5: EKN och SEK ska vidareutveckla sin rapportering och stärka analysen av klimatrelaterade risker och möjligheter i sina respektive verksamheter. På sikt ska EKN och SEK redovisa sina respektive portföljer i enlighet med internationellt framväxande ”best practice” inom klimatrapporteringsområdet. Senast från och med räkenskapsåret 2022 ska såväl EKN som SEK rapportera i linje med TCFD:s rekommendationer.[1] EKN avser vidare att, liksom SEK, senast från och med räkenskapsåret 2022 börja redovisa statistik för affärer som bidrar till omställning och minskade utsläpp av växthusgaser.

Förslag 6: EKN och SEK har inlett ett arbete för att ytterligare öka transparensen i det svenska exportfinansieringssystemet på affärsnivå, sektorsnivå och portföljnivå framför allt avseende hållbarhets- och klimatområdet. EKN och SEK avser att, där det är möjligt, senast 2025 avtalsmässigt ställa krav på undantag från gällande sekretess för att medverka

[1] Financial Stability Boards (FSB:s) arbetsgrupp Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD) kom år 2017 med rekommendationer om hur organisationer kan redovisa klimatrelaterade finansiella risker och möjligheter.

till exportfinansiering till projekt och övriga affärer med höga hållbarhetsrisker.[2] SEK bedömer att regeringen behöver säkerställa att ökad transparens för exportkrediter, framför allt de statsstödda CIRR-krediterna, kan förenas med banksekretesslagstiftningen.

Förslag 7: Ett gemensamt uppdrag bör ges till EKN och Sida att i samråd med SEK, Swedfund och Business Sweden samt andra relevanta aktörer ta fram konkreta förslag för att i högre grad än idag utnyttja potentiella synergier mellan exportfinansieringssystemet och det svenska utvecklingssamarbetet utifrån nuvarande mål. Utgångspunkten för analys och förslag är möjligheten för det offentliga Sverige och svenskt näringsliv att gemensamt bidra till uppfyllandet av Agenda 2030 och nå Parisavtalets mål globalt. Ett utökat samarbete är en förutsättning för svensk tekniköverföring inom områden viktiga för den globala klimatomställningen. Det är också en fråga om konkurrens på lika villkor då flertalet OECD-länder har ett närmare och mer strategiskt samarbete mellan det nationella exportfinansieringssystemet och utvecklingssamarbetet.

Förslag 8: EKN och SEK kommer att inrätta ett gemensamt klimatråd. Rådet ska fungera som ett generellt kunskapsstöd till EKN och SEK och bidra med sakexpertis i frågor som exempelvis rör klimatforskning och utvecklingen av internationella regelverk och rapporteringsstandarder kopplade till Parisavtalets mål. Fokus för rådets arbete är det globala klimatsystemet. I rådet bör ingå klimatforskare från olika discipliner och representanter från relevanta expertmyndigheter och övriga aktörer.

[2] Här bör betonas att det handlar om transparens avseende frågor kopplade till affärssekretess enligt 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och banksekretess enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Det avser inte utrikes- och försvarssekretess enligt offentlighets- och sekretesslagens 15 kap.

Innehåll

Beslut 1

Sammanfattning 2

1. Bakgrund 12

1.1 Uppdraget 12
1.2 Övriga anvisningar avseende exportfinansieringssystemet 12
1.3 Avgränsningar 13

2. Centrala begrepp 14

3. De svenska och internationella exportfinansieringssystemen 17

3.1 Samhällsnyttan av offentligt stödd exportfinansiering 17
3.2 Det svenska exportfinansieringssystemet 18
3.2.1 Exportkreditnämnden (EKN) 19
3.2.2 AB Svensk Exportkredit (SEK) 21
3.3 Övriga statliga aktörer inom svenskt exportfrämjande 22
3.4 Liknande exportfinansieringssystem i de flesta höginkomstländer 23
3.5 Internationellt samarbete mellan exportfinansieringsinstitutioner 24

4. Klimatpolitiska mål – från globalt till nationellt 28

4.1 Parisavtalet 28
4.2 EU:s klimatmål 29
4.3 Det nationella miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan 29
4.4 Det svenska klimatpolitiska ramverket och nationella klimatmål 30

5. Exportfinansieringssystemen och klimatomställningen 31

5.1 Exportfinansieringssystemets möjliga bidrag till omställning 31
5.2 Klimatfrågan i det svenska exportfinansieringssystemet 32
5.2.1 EKN:s klimatarbete 33
5.2.2 Omfattningen av EKN:s fossila affärer 35
5.2.3 SEK:s klimatarbete 37
5.2.4 Övriga relevanta statliga aktörer 39
5.3 Klimatfrågan i det internationella exportfinansieringssystemet 41
5.3.1 OECD:s sektorsöverenskommelser avseende kolkraft och förnybar energi 41
5.3.2 OECD:s Common Approaches 42
5.3.3 IFC Performance Standards 42
5.3.4 Regelverk och principer riktade mot företag. 43
5.3.5 Utvärdering av existerande riktlinjer för det internationella exportfinansieringssystemet 43

5.3.6 Enskilda ECAs initiativ för att stimulera omställning 44

6. Ett exportfinansieringssystem som bidrar till tydlig omställning och kraftigt minskade utsläpp av växthusgaser 47

6.1 Samhällsekonomiskt perspektiv på exportfinansiering och klimatpolitiken .. 47
6.1.1 Samhällsekonomiska aspekter på fossila bränslen..... 47
6.1.2 Målkonflikter mellan klimatomställningen och andra mål 50
6.2 Centrala utgångspunkter 52
6.3 Utfasning av exportfinansiering till utvinning och prospektering av fossila bränslen 55
6.4 En ”Parisavtalsanpassning” av internationella regelverk 57
6.5 Synpunkter på uppdraget från olika intressenter 59
6.6 Åtgärder för ett exportfinansieringssystem som bidrar till klimatomställningen..... 62
6.6.1 Förhållningssätt till affärer med höga växthusgasutsläpp 62
6.6.2 Mer ändamålsenliga villkor för gröna affärer 67
6.6.3 Omställningsgarantier med exportkoppling för investeringar i Sverige . 68
6.6.4 Utvecklad information till små- och medelstora företag som kan bidra till den globala klimatomställningen 70
6.6.5 Stärk klimatrapporteringen inom exportfinansieringssystemet 71
6.6.6 Ökad transparens i exportfinansieringssystemet..... 73
6.6.7 Utred möjligheten till ökade synergier mellan det svenska utvecklingssamarbetet och exportfinansieringssystemet 74
6.6.8 Inrätta ett klimatråd som stöd till EKN och SEK..... 76

7. Konsekvensanalys av förslagen..... 77

7.1 Konsekvenser av regeringens anvisning om att upphöra med exportfinansiering till utvinning och prospektering av fossila bränslen..... 77
7.1.1 Påverkan på svenska företag och Sveriges ekonomi 77
7.1.2 Koldioxidläckage 82
7.1.3 Långsiktig effekt på det globala klimatet..... 83
7.2 Konsekvenser av EKN:s och SEK:s åtta förslag för ett exportfinansieringssystem som bidrar till klimatomställningen..... 85

Bilaga 1: Pågående reformering av EU:s samlade klimatpolitik..... 87

EU:s gröna giv 87
Kommissionens förslag till europeisk klimatlag..... 87
Investeringsplanen inom den gröna given 88
EIB:s nya investeringspolicy i energisektorn..... 88
EU:s taxonomi för hållbara investeringar 89

Bilaga 2: En grön och hållbar finansmarknad– Exempel på nya åtaganden och initiativ 92

TCFD:s rekommendationer 92
Andra viktiga ramverk inom en hållbar finanssektor 93

Gröna obligationer 94
Fler exempel på finansmarknadens ökade fokus på klimatfrågan 95

Bilaga 3: Lista över aktörer som EKN och SEK har träffat i genomförande av uppdraget 96

Bilaga 4: Inkomna skrivelser till EKN med anledning av regeringsuppdraget 97

Kundenkät 97
Skrivelse från Teknikföretagen 98
Skrivelse från Siemens Energy AB 107
Skrivelse från Volvo Group 111
Skrivelse från Swedwatch 113
Skrivelse från Naturskyddsföreningen 115

Referenser 119

1. Bakgrund

1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 6 mars (UD2020/03704/FH) att uppdra åt Exportkreditnämnden (EKN) att se över hur de svenska och internationella exportfinansieringssystemen ska bidra till tydlig omställning och kraftigt minskade utsläpp av växthusgaser. Exportkreditnämnden skulle i genomförandet av uppdraget inhämta synpunkter från AB Svensk Exportkredit. I översynen skulle det vidare göras en analys av hur förslagen påverkar svenska företags konkurrenskraft, risken för koldioxidläckage och långsiktig påverkan på de globala utsläppen.

Vid bedömningen av exportkreditsystemens bidrag till omställningen skulle följande aspekter ingå:

- beskrivning av hur kreditgivningen kan anpassas för att vara i linje i med Parisavtalet och inte skapa inlåsningar i fossilberoende,
- beskrivning av hur förslagen påverkar svenska företags konkurrenskraft, risken för koldioxidläckage och den långsiktiga påverkan på de globala utsläppen,
- en analys av de idag existerande internationella exportfinansieringssystemen, hur regelverken kan och bör förändras för att uppnå omställningseffekter, samt exempel på tillämpning,
- förslag på hur svenska exportkrediter ska bli mer transparenta,
- en konsekvensbedömning ska göras av vad eventuella förslag skulle innebära för kreditgivningen till svenska exportföretag och banker.

1.2 Övriga anvisningar avseende exportfinansieringssystemet

Regeringsuppdraget aviserades ursprungligen i den uppdaterade export- och investeringsstrategin som presenterades den 13 december 2019.[3] I strategin anges följande avseende exportfinansieringsverksamheten:

> Regeringen anser att Sverige bör driva på för att de internationella och europeiska regelverken för bl.a. exportkrediter och annan offentlig handelsfinansiering bidrar till hållbarhet och uppfyllandet av Parisavtalet.

[3] Regeringskansliet (2019)

> Export av grön och klimatsmart teknik kan utöver att bidra till minskade klimatutsläpp dessutom bidra till att stärka svensk konkurrenskraft.

I såväl exportstrategin som i regeringens proposition En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan (proposition 2019/20:65) har regeringen angivit att statliga exportkrediter till verksamheter som avser prospektering och utvinning av fossila bränslen ska upphöra senast 2022. Den 10 juni beslutade riksdagen att godkänna det som regeringen föreslagit om inriktningen för det klimatpolitiska arbetet i klimathandlingsplanen (betänkande 2019/20:MJU16).

1.3 Avgränsningar

För att regeringsuppdraget ska vara genomförbart inom den givna tidsramen görs nedan vissa avgränsningar. Analysen och förslagen behandlar frågan om hur exportfinansieringssystemet kan bidra till en tydlig omställning och kraftigt minskade utsläpp av växthusgaser. Det innebär att analysen behandlar exportfinansiering till verksamhet eller projekt med såväl negativ som positiv *klimatpåverkan*.

Följande aspekter behandlas *inte* specifikt i rapporten:

- Exportfinansieringssystemens påverkan på *social och miljömässig hållbarhet generellt* utöver klimatpåverkan. En bred ansats i hållbarhetsarbetet när det gäller ekonomiska, sociala, miljömässiga faktorer utifrån Agenda 2030 är något som såväl EKN som SEK arbetar aktivt med. Även på finansmarknaden i stort och inom det internationella samarbetet mellan exportfinansieringsinstitutioner har Agenda 2030 och de 17 hållbarhetsmål blivit ett fokusområde. Viktiga frågor inom exportfinansieringen är risken för korruption, frågan om hållbar långivning till högt skuldsatta låginkomstländer, påverkan på lokalbefolkning av stora projekt, rättigheter för arbetare m.m. Övrig miljöpåverkan kommenteras endast i de fall där det är relevant och finns en direkt koppling till klimatfrågan.[4].

- *Klimatanpassning:* Frågan om finansiering för nödvändig klimat*anpassning* av samhällen för att hantera redan existerande och kommande klimatförändringar och därmed göra samhällen mer klimatresilienta är en central del i Parisavtalet och i Agenda 2030:s klimatmål (mål 13) liksom i EU:s förslag till taxonomi för hållbara

[4] Ett exempel är att koleldning utöver växthusgasutsläpp generellt har större övrig miljöpåverkan genom sot och andra utsläpp än koldioxid än vad som är fallet för exempelvis gas.

investeringar. Svensk exportfinansiering kan bidra till klimatanpassning i olika mottagarländer genom svensk export. Frågan behandlas dock inte närmare i denna rapport.

I uppdragsformuleringen betonas att en analys ska göras av hur *de svenska och internationella* exportfinansieringssystemen ska bidra till tydlig omställning och kraftigt minskade utsläpp av växthusgaser. EKN och SEK bedömer mot bakgrund av den relativt begränsade tid som avsatts för uppdraget att det är rimligt att huvudsaklig fokus i rapporten läggs på analys och förslag avseende det svenska exportfinansieringssystemet. Däremot görs utblickar och jämförelser med andra länders exportfinansieringssystem och vad dessa gör för att bidra till klimatomställningen. Beskrivningar av vad som sker inom det internationella samarbetet avseende klimatpolitiken, inte minst inom EU och OECD, utgör också en viktig bakgrund till analysen och de förslag som lämnas.

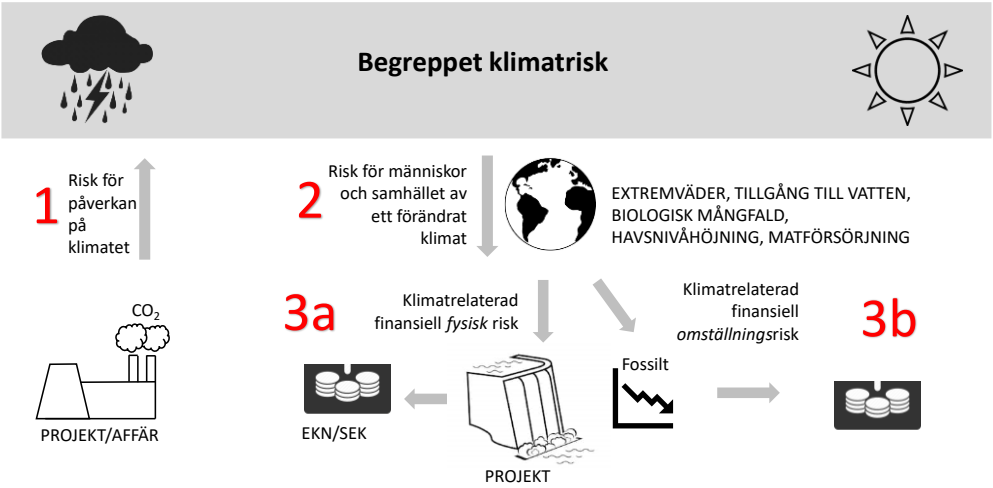
2. Centrala begrepp

I detta avsnitt beskrivs hur vissa centrala begrepp används i rapporten.

- *Det svenska exportfinansieringssystemet* = Olika typer av statsstödda garantier som ställs ut av Exportkreditnämnden (EKN) samt exportkrediter som ges av AB Svensk Exportkredit (SEK) för att stimulera och underlätta svensk export och stärka svenskt näringslivs internationalisering och konkurrenskraft. Exportfinansieringssystemet används synonymt med begreppet *exportkreditsystemet*.

- *Klimatrisker* kan ha flera olika betydelser. Det finns åtminstone fyra olika företeelser som kan avses och som bör hållas isär (se Figur 2.1)

Figur 2.1 Olika betydelser av begreppet klimatrisk



1. *Risk för klimatpåverkan av ett projekt/affär*. Risken för klimatförändringar som följer av en specifik affär eller verksamhet som ökar utsläppen av växthusgaser. Denna typ av risk ingår ofta i en s.k. ESG-analys för ett projekt i form av en Environmental and Social Impact Assessment (ESIA) avseende en beräkning av ökningen av växthusgasutsläpp som ett projekt leder till.

2. *Risken för människor och samhället av ett förändrat klimat:* Det generella hotet mot jorden, samhället och ekonomin till följd av klimatförändringarna och dess effekter.

3. *Finansiella klimatrelaterade risker*[5]

    a) *Finansiell klimatrelaterad fysisk risk*: Risken för sjunkande tillgångspriser eller kreditfallissemang till följd av fysisk påverkan av klimatförändringarna, exempelvis lån till ett vattenkraftsprojekt i ett område som drabbas av torka, ökande insektsangrepp i skogsmarker, stigande havsnivåer, m.m. De fysiska riskerna kan materialiseras dramatiskt eller gradvis.

[5] Definitioner av finansiella klimatrelaterade risker följer definitionerna i de s.k. TCFD-rekommendationerna, se TCFD (2017).

b) *Finansiell klimatrelaterad omställningsrisk:* Risk för tillgångsprisminskningar till följd av tekniska, marknadsmässiga eller politiska förändringar i omställningsprocessen som påverkar utbud och/eller efterfrågan och därmed priset på olika typer av tillgångar. Exempel kan vara om priset på kol faller dramatiskt, tekniksprång avseende förnybar energi, eller om förbud mot oljeborrning införs i ett land.[6]

- *”I linje med Parisavtalet” (Paris Aligned):* Parisavtalet sätter ett globalt mål för klimatförändringarna i form av att begränsa uppvärmningen till 2 grader, med en strävan att nå 1,5 grader. Däremot saknas i avtalet specifika siffersatta mål för utsläppen av växthusgaser. Forskarkollektivets (i form av IPCC:s[7]) samlade bedömning utifrån dagens samlade kunskap och scenarioanalyser och mot bakgrund av ett rekommenderat 1,5-gradersmål är att de globala utsläppen bör nå nära netto noll 2050 för att med rimlig sannolikhet nå 1,5 grader. En omställning i linje med Parisavtalet bör därför inriktas mot globala nettonollutsläpp 2050, dvs. då det inte bör ske några nettoutsläpp av växthusgaser från fossila källor.[8] Det kräver enligt huvudsaklig konsensus inom forskarkollektivet också en minskning av växthusgasutsläppen till 2030, normalt i storleksordningen 20–40 procent i förhållande till 2020 års utsläppsnivå.

- *Nettonolloutsläpp:* Nettonollutsläpp innebär att de växthusgaser som släpps ut under en specificerad tidsperiod balanseras av ökat upptag antingen genom artificiella metoder (såsom s.k. bio-CCS[9]) eller ett ökat upptag i naturliga kolsänkor. Begreppet *klimatneutralitet* används ofta synonymt med nettonollutsläpp när det gäller ett företag, projekt eller land.

- *Inlåsningseffekter*: Forskare vid Stockholm Environment Institute (SEI) har föreslagit en definition av fyra olika dimensioner för att bestämma storleken på inlåsningseffekter vid investeringar i fossil infrastruktur: 1)

[6] SEK använder idag TCFD-rapporteringen för sin utlåning som ett sätt att fånga upp den finansiella klimatrelaterade risken genom att visa på kreditportföljens exponering mot fossila bränslen.

[7] Intergovernmental Panel on Climate Change.

[8] Det innebär dock att det fortfarande sker fossila utsläpp i vissa länder men att detta motverkas av negativa utsläpp i andra länder samt ökat upptag och tekniker för CCS.

[9] Bio-CCS innebär att användning av biomassa med geologisk koldioxidlagring. Tekniken innebär att koldioxid från punktutsläpp såsom etanolfabriker, pappersmassabruk eller bioeldade kraftverk, infångas och lagras i underjorden.

utrustningens livslängd; 2) Storleken på ökning av koldioxidutsläpp 3) finansiella hinder för framtida ersättning av utrustning med fossilfria alternativ och 4) teknologisk-institutionella mekanismer som ytterligare stärker fossil teknologi på bekostnad av fossilfria alternativ.[10]

- *Koldioxidläckage:* Syftar på en situation som uppstår om produktion flyttas ut till länder med mindre hårda krav på växthusgasutsläpp för att undvika kostnader för att leva upp till klimatregleringar. Det kan leda till att de totala utsläppen ökar och att nettoeffekterna på klimatet helt uteblir eller i värsta fall försämras. Risken för koldioxidläckage är högst i energiintensiva sektorer eller där produktionsprocessen i sig bidrar till utsläppen (exempelvis stål- och cementtillverkning). Diskussionen om koldioxidläckage har varit framträdande framför allt inom utformningen av EU:s utsläppshandelssystem (ETS).

3. De svenska och internationella exportfinansieringssystemen

3.1 Samhällsnyttan av offentligt stödd exportfinansiering

Exportfinansiering i form av garantier från EKN och exportkrediter från SEK möjliggör vissa affärer med långa kredittider och till länder som annars innebär risker som den privata kredit- och försäkringsmarknaden inte vill eller kan ta, exempelvis politisk risk i förhållande till andra stater. Detta marknadsmisslyckande inom internationell handel har varit en anledning till att statlig stödd exportfinansiering uppstod (i Sverige 1933) och fyller ett syfte i världshandeln. Det finns goda teoretiska argument och numera ett visst empiriskt stöd för att statligt stödd exportfinansiering korrigerar dessa marknadsmisslyckanden och bidrar till högre samhällsekonomisk nytta genom att de möjliggör handel som annars inte skulle blivit av. Det gäller inte minst för mindre företag och i ännu högre grad när de använder statlig exportfinansiering för första gången.[11] Rätt använd kan statligt stödd exportfinansiering bidra till ekonomisk utveckling, arbetstillfällen, förbättrad infrastruktur och energiförsörjning i mottagarländer för svensk export samt sysselsättning och tillväxt i Sverige.

Det finns samtidigt en risk att statligt stödd exportfinansiering blir ett ”race to the top” där stater med olika typer av stöd och subventioner försöker skaffa affärer till just sina egna exportföretag. För enskilda länder och deras exportföretag kan

[10] Erickson m.fl. (2015).

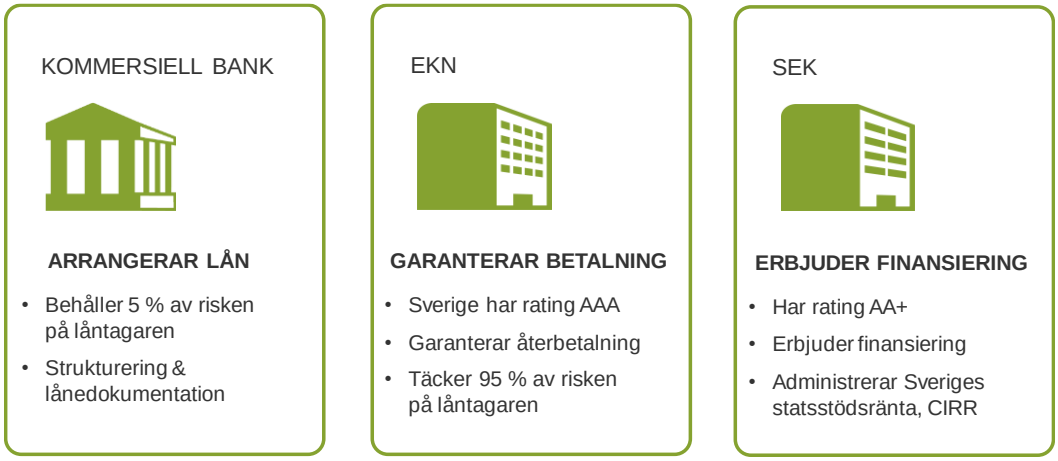
[11] Lodefalk m.fl. (2019).

det vara bra med aggressiva subventioner för att öka exporten och sysselsättning men det skapar snedvridningar på den globala marknaden. Att uppnå ett effektivt system för statligt stödd exportfinansiering är i grunden ett koordineringsproblem och det krävs överenskommelser som möjliggör ett lika villkor (eng: *level playing field*) där konkurrens sker genom kvalitet och pris för att maximera det samhällsekonomiska värdet globalt. Samma koordineringsproblem finns för att ställa sociala, miljömässiga och klimatrelaterade krav inom ramen för exportfinansieringen. [12]

3.2 Det svenska exportfinansieringssystemet

Det svenska exportfinansieringssystemet[13] består dels av myndigheten Exportkreditnämnden (EKN), dels av det statligt helägda bolaget AB Svensk Exportkredit (SEK). Syftet med exportfinansieringssystemet är att underlätta och främja svensk export samt det svenska näringslivets internationalisering och konkurrenskraft. Det görs genom olika former av statsstödda garantier från EKN och krediter från SEK som kan vara såväl statsstödda (genom CIRR-systemet) som marknadsmässiga. Principen för EKN:s och SEK:s olika uppgifter i en s.k. köparkredit (långivargaranti) framgår av Figur 3.1 nedan.

Figur 3.1 Exportfinansieringssystemets roll i en vanlig köparkredit (garanti till långivare)



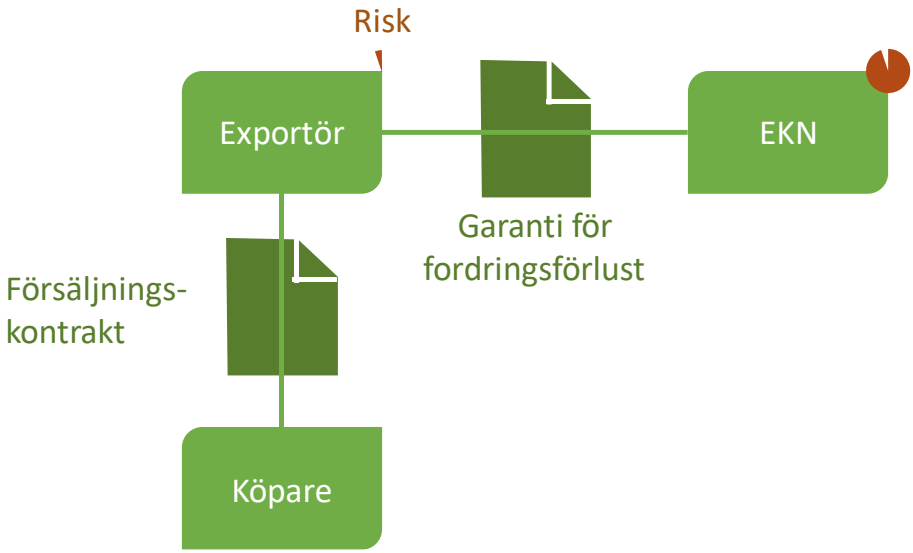
I en leverantörskreditgaranti är ingen bank inblandad i den faktiska garantigivningen utan EKN övertar den svenska exportörens betalningsrisk enligt

[12] OECD-arrangemanget och OECD:s s.k. Common approaches är exempel på försök till sådan koordinering liksom WTO:s regler och EU-samordningen avseende exportkrediter.

[13] Ofta talas det om ”det svenska exportkreditsystemet”. Båda beteckningarna avser SEK:s krediter och EKN:s garantier med syfte att stötta svensk export och det svenska näringslivets internationalisering.

principen i Figur 3.2 nedan. Med EKN-garantin kan sedan exportören diskontera sin fordran hos en bank (exempelvis SEK) för att frigöra kapital.

Figur 3.2 Principiell skiss över en garanti för leverantörskrediter/kundfordringar



3.2.1 Exportkreditnämnden (EKN)

EKN är en statlig förvaltningsmyndighet under regeringen. Regeringen utser också EKN:s styrelse och generaldirektör. Ansvarigt statsråd för EKN i regeringen är handelsministern. EKN styrs huvudsakligen av tre förordningar: Myndighetens instruktion (förordning 2007:1217), förordning (2007:656) om exportkreditgaranti samt förordning (2005:746) om investeringsgaranti. Vidare omfattas EKN även av sedvanliga myndighetsgemensamma förordningar. Liksom för övriga myndigheter fattar regeringen särskilda årliga beslut om regleringsbrev för EKN med särskilda instruktioner för verksamheten. Regeringen kan utöver regleringsbrevet också besluta att, liksom till andra myndigheter, ge speciella regeringsuppdrag till EKN.

EKN:s huvudsakliga uppgift är att utfärda olika typer av garantier framför allt riktade till exporterande företag och deras risk för utebliven betalning i exportaffärer. Dessutom erbjuder EKN innovationsgarantier och rörelsekreditgarantier som framför allt är riktade mot exporterande små- och medelstora företag. Enligt EKN:s mandat i förordning (2007:656) om

exportkreditgaranti kan garantier utfärdas om det föreligger ”ett betydande svenskt intresse”.[14]

Den garantiavgift som garantitagarna betalar till EKN ska enligt budgetlagen (2011:203) 6 kap. 4 § täcka den *förväntade kostnaden* för garantin, vilket motsvarar den förväntade förlusten plus administrativa kostnader. Utöver det måste garantiavgiften även följa EU:s regler om statsstöd. Inom det s.k. OECD-arrangemanget (se vidare avsnitt 3.5) finns gemensamma regler för villkor och minimumnivåer på garantiavgifter för olika gäldenärskategorier och länder

Under 2019 utfärdade EKN nya garantier till ett belopp om 54,2 miljarder kronor fördelat på 2 135 affärer. Den export som EKN garanterade gick till 125 länder. Antalet garantimottagare, vilket kan vara såväl exporterande företag som långivare, uppgick till 445. Totalt utestående garanterat belopp var 196 miljarder kronor vid utgången av 2019. Detta motsvarar 32 procent av svenska statens totala kredit- och garantiportfölj vid utgången av 2019.[15] Antalet affärer som EKN garanterar har successivt ökat. Beloppet för nytecknade garantier de senaste fem åren har dock varierat mellan 40 och 90 miljarder kronor, beroende på enstaka mycket stora affärer. Utöver stocken av utfärdade garantier på 196 miljarder kronor hade EKN också gjort utfästelser (offerter) om garantier om ytterligare 119 miljarder kronor vilket innebar en exponering på totalt 315 miljarder kronor vid utgången av 2019.[16]

EKN:s intäkter av garantiavgifter under 2019 uppgick till 1 452 miljoner kronor medan driftskostnaderna för verksamheten var 257 miljoner kronor. Tillsammans med bl.a. utbetalda försäkringsersättningar, finansiella intäkter och EKN:s inleverans till statens budget innebar det ett sammantaget positivt resultat på 1 067 miljoner kronor för år 2019.[17] EKN:s balanserade resultat, motsvarande eget kapital, var 24,9 miljarder kronor vid utgången av 2019. Denna goda

---

[14] Enligt Förordning om exportkreditgaranti 1 § föreligger ett svenskt intresse om den verksamhet som skall garanteras bedöms vara av svenskt samhällsintresse eller på annat sätt till gagn för den ekonomiska utvecklingen i Sverige. Enligt 2 § samma förordning får exportkreditgaranti beviljas för täckning av förlust i verksamhet som avser export eller indirekt avser export vilken genomförs av svenskt företag, av företag med säte utomlands i vilket det finns ett betydande svenskt intresse eller av företag som köper varor och tjänster från Sverige.

[15] Riksgälden (2020).

[16] Med anledning av den globala pandemin orsakad av det nya coronaviruset under våren 2020 beslutade riksdagen att höja EKN:s garantiram från 450 miljarder kronor till 500 miljarder kronor. Dessutom utökade EKN sitt erbjudande till svenska företag med rörelsekreditgarantier till större företag. Dessutom infördes tillfälliga undantag från EU-regelverket som möjliggjorde att garantier kunde utfärdas även på kortare tid än två år för export till höginkomstländer. Sammantaget innebar det att EKN:s utestående garantier och garantiutfästelser ökade kraftigt under våren. Den 30 april uppgick utestående garantier till 211 miljarder konor och utestående garantiutfästelser till 199 miljarder kronor.

[17] Se EKN (2020).

soliditet är en följd av flera decenniers relativt stabila överskott i garantiverksamheten.

3.2.2 AB Svensk Exportkredit (SEK)

SEK ska enligt sin bolagsordning och ägaranvisning på kommersiella och hållbara grunder säkerställa tillgång till finansiella lösningar för svensk exportnäring med syfte att främja verksamhet med svenskt intresse som direkt eller indirekt avser svensk exportindustri, inklusive svensk infrastruktur, och i övrigt stärka det svenska näringslivets internationalisering och konkurrenskraft. SEK ska enligt ägaranvisningen vara en marknadskompletterande aktör.

Målgruppen för SEK:s krediter är svenska exportföretag, deras underleverantörer samt utländska köpare av svenska varor och tjänster. Bolaget har vidare av riksdagen getts ett samhällsuppdrag att administrera det statsstödda CIRR-systemet (Commercial Interest Reference Rate) vilket innebär att exportörens kund kan erbjudas statlig exportfinansiering till fast ränta i enlighet med regelverket i OECD-arrangemanget.[18] SEK erbjuder dock också marknadsmässiga räntor till exportörer eller köpare som alternativ till CIRR-krediter. Fördelningen mellan CIRR-krediter och andra krediter varierar relativt kraftigt över tid huvudsakligen beroende på räntemarknaden.

Under 2019 var SEK:s nyutlåning 74,5 miljarder kronor. Två tredjedelar av utlåningen gick till svenska exportörers kunder medan resten av utlåningen gick till svenska exportörer. Vid utgången av 2019 var den totala utestående utlåningen 217,6 miljarder kronor och accepterade men icke utbetalda krediter uppgick till 51,2 miljarder kronor.[19] SEK:s verksamhetsresultat för 2019 var 1 304 miljoner kronor. Liksom för EKN har SEK:s eget kapital ökat successivt över tid till följd av stabil utveckling och låga kreditförluster. Det egna kapitalet, dvs. skillnaden mellan tillgångar och skulder uppgick till 19,1 miljarder kronor vid utgången av 2019. Eftersom SEK är ett helägt statligt bolag räknas dess utlåning inte in i statens samlade kredit- och garantiportfölj. Om utlåningen, för jämförelsens skull, sätts i relation till denna skulle SEK:s utlåning motsvara cirka 36 procent av statens kredit- och garantiportfölj vid utgången av 2019.

---

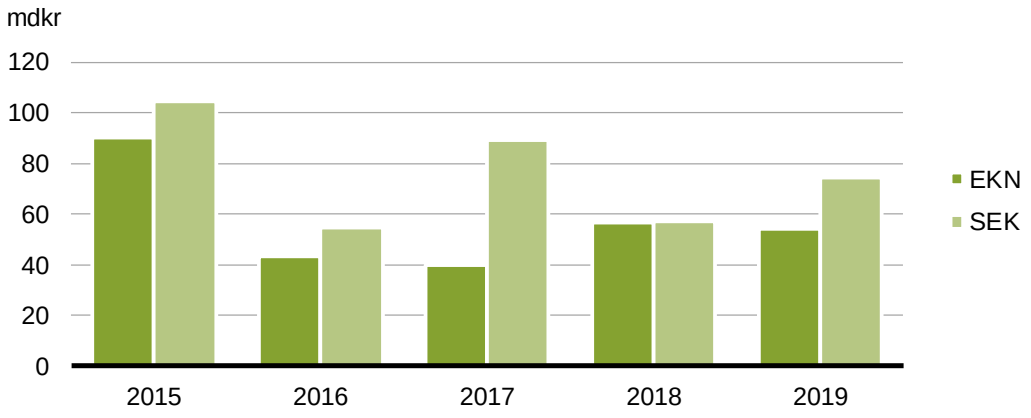
[18] CIRR-systemet (Commercial Interest Reference Rate) innebär att en fast ränta, som sätts månadsvis av varje centralbank i OECD-länderna och bygger på den statliga obligationsräntan, kan erbjudas svenska exportföretag vid exportkreditgivning. På så sätt säkerställs att svenska exportföretag har tillgång till lika konkurrenskraftiga finansieringslösningar som deras internationella konkurrenter. CIRR-räntan reglerar en lägsta nivå för hur lågt länderna får sätta räntan.

[19] Liksom EKN hade SEK höga affärsvolymer under våren 2020, framför allt till följd av coronapandemin. Nyutlåningen för det andra kvartalet uppgick till 56,5 miljarder kronor vilket är den näst högsta volymen i SEK:s historia för ett enskilt kvartal, och den högsta utlåningen någonsin till svenska exportörer under ett kvartal.

Tabell 3.1: Viktiga nyckeltal för SEK och EKN år 2019 (mdkr om inget annat anges)

	SEK	EKN
Exportländer (antal 31 dec)	65	125
Nya krediter/garantier 2019	74,5	54,2
Resultat	1,304	1,067
Eget kapital	19,1	24,9
Utestående engagemang	218	196
Indirekt BNP-påverkan	51 (1,0 % av BNP)	31 (0,6 % av BNP)

Figur 3.3 Det svenska exportfinansieringssystemets garantigivning och nyutlåning 2015–2019.[20]



3.3 Övriga statliga aktörer inom svenskt exportfrämjande

Utöver EKN och SEK finns andra statliga aktörer som ska stödja svensk export och näringslivets internationalisering. De två viktigaste är Business Sweden och Team Sweden.

- *Business Sweden* ägs gemensamt av svenska staten och det svenska näringslivet och arbetar med såväl exportfrämjande som investeringsfrämjande. Målet med verksamheten är att hjälpa internationella företag att få tillgång till den svenska marknaden och hjälpa svenska företag att använda landet som en plattform för internationell expansion. Business Sweden arbetar med företag av alla storlekar.

[20] I de fall EKN och SEK båda deltar i en affär så sker normalt en dubbelräkning av exponeringen eftersom EKN normalt garanterar risken för utebliven betalning och SEK bidrar med finansiering utan att ta kreditrisk på gäldenären.

- *Team Sweden* är ett nätverk av 19 myndigheter, och organisationer som alla jobbar för att främja svensk export i utlandet. Inom ramen för regeringens exportstrategi från 2015 inrättades Team Sweden för att samordna och förbättra statens stöd vad gäller export- och internationaliseringsfrågor. Fokusområden för Team Sweden är att utbyta erfarenheter kring olika främjandeinsatser, identifiera svenska lösningar och system som kan marknadsföras internationellt, rekommendera och samordna särskilda insatser, och föra en löpande dialog med näringslivet.

3.4 Liknande exportfinansieringssystem i de flesta höginkomstländer

Det finns likheter mellan det svenska exportfinansieringssystemets produkter, i form av krediter och garantier, och de som erbjuds av andra exportkreditinstitutioner (ECAs). Statligt stödd exportfinansiering i form av krediter och garantier, till marknader präglade av osäkerhet och för långa kredittider tillhandahålls i nästan alla höginkomstländer och även i de s.k. BRICS-länderna och flera länder i Mellanöstern. Det s.k. OECD-arrangemanget med regler för statsstödd exportkreditverksamhet (se avsnitt 3.5) bidrar till att möjligheterna som möter exporterande företag i olika OECD-länder är relativt likartat, speciellt när det gäller exportkrediter och exportkreditgarantier med löptider över två år.[21]

Även om produktutbudet av garantier och krediter är likartat skiljer sig de nationella exportfinansieringssystemens struktur och organisation i olika länder åt av såväl historiska som landspecifika skäl. Det finns ECAs som väldigt tydligt utgör en del av centralbyråkratin (departementen), som exempelvis UKEF i Storbritannien, medan andra länder, likt Sveriges EKN har mer eller mindre fristående myndigheter som ansvarar för exportfinansieringsverksamheten. Vidare finns exempel på ECAs som är hel- eller halvstatligt ägda bolag. Även privata företag med ett speciellt beslutat statligt uppdrag är en relativt vanlig form (exempelvis i Tyskland, Österrike och Frankrike). De flesta OECD-länder har en gemensam institution som hanterar såväl exportkrediter som exportkreditgarantier och inte två olika så som är fallet i Sverige med SEK och EKN.

Hur aktiv en viss ECA är i hållbarhetsfrågor i allmänhet och klimatfrågan i synnerhet påverkas av klimatfrågans vikt i det nationella politiska systemet. Det

[21] Tillväxtanalys har i en djupstudie av sex OECD-länders ECA:s konstaterat att utbudet av exportkreditgarantier är ganska likartat i de olika länderna. Flera av de studerade länderna har lanserat enstaka unika produkter för att möta särskilda behov för specifika branscher (såsom flyg eller fartygsindustrin) eller specifika utländska marknader. Fokus på att hjälpa småföretag och försöka öka andelen finansiering till dessa är också en gemensam nämnare. Se vidare Tillväxtanalys (2015).

kan dock också påverkas av den institutionella strukturen hur nära och på vilket sätt det politiska systemet i ett land har möjlighet att styra institutionen. Olika styrningsstrukturer innebär också att exempelvis stora beslut om affärer i vissa länder fattas av politiker och inte av tjänstemän, exempelvis i form av en styrelse, vilket är fallet i det svenska systemet.

3.5 Internationellt samarbete mellan exportfinansieringsinstitutioner

Det finns idag 74[22] nationella exportfinansieringsinstitutioner (ECAs) som arbetar för att hjälpa sina inhemska exporterande företag med finansiering. Mellan dessa finns en hel del samarbetsarenor varav de viktigaste är WTO, det s.k. OECD-arrangemanget, EU-samarbetet och Bernunionen. Dessa beskrivs kort nedan.

I *WTO:s* avtal om subventioner och utjämningsåtgärder (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, ASCM) finns en grundläggande regel som föreskriver att en statlig exportkreditgarantiverksamhet måste gå ihop på lång sikt. Det innebär att garantipremierna ska täcka alla kostnader. I WTO:s regler finns dock inga hållbarhetsriktlinjer, inga regler för tjänsteexport och få länder driver processer mot varandras institutioner inom ramen för WTO.[23] Sådana processer tar i regel mycket lång tid, varför WTO-ramverket blir mindre effektivt för att motverka snedvridande konkurrens i den enskilda affären.

OECD-Arrangemanget (Arrangement on Officially Supported Export Credits) är ett avtal mellan huvudparten av OECD:s medlemsländer. EU i sin helhet utgör en part i avtalet. Syftet med avtalet, som successivt utvecklats sedan det först trädde i kraft 1978, är att främja en sund användning av statlig exportfinansiering; att skapa lika konkurrensvillkor för exportörer och finansiärer, baserat på exportens kvalitet och pris i stället för statliga förmåner. Arrangemanget specificerar regler och villkor (återbetalningstid, lägsta premiesatser och räntesatser) för statligt stödd exportfinansiering med över två års löptid. Reglerna diskuteras återkommande i möten mellan parterna i arrangemanget, som består av Australien, Canada, EU, Japan, Sydkorea, Nya Zeeland, Norge, Schweiz, Turkiet, och USA. OECD-arrangemanget föreskriver också ett omfattande informationsutbyte mellan parterna. De länder som är parter i överenskommelsen träffas regelbundet, normalt tre gånger per år.

Inom OECD-arrangemanget regleras också förhållandet mellan handelsrelaterat utvecklingsbistånd och exportfinansiering. För s.k. *bundet bistånd* finns en

[22] Siffran är hämtad från Export Finance Lab (2020). Utifrån en annan definition anger Dawar (2020) att antalet ECAs är 102.

[23] Dawar (2020).

överenskommelse från Helsingforsavtalet 1992 när det gäller koncessionella krediter (krediter med subventionselement). Bland annat innebar avtalet att kommersiellt bärkraftiga projekt och investeringar inte ska finansieras med koncessionella krediter, att de lägsta nivåerna för biståndselement i krediterna ska vara 35 procent, och att endast låg- eller lägre medelinkomstländer enligt DAC:s definition kan komma ifråga för dessa koncessionella krediter. Det finns också transparenskrav på rapportering av bundet bistånd. OECD:s rekommendation är att frångå bistånd i form av mjuka blandade och subventionerade krediter. När det gäller handelsrelaterat *obundet handelsrelaterat bistånd* i form av koncessionella krediter och garantier finns i arrangemanget regler om transparens och rapportering för att möjliggöra för alla länder att kunna konkurrera i det projekt som den subventionerade krediten avser. Det har dock skett en betydande ökning av andelen obundet bistånd som i slutändan de facto gynnar leverantörer i givarlandet.[24]

Det finns inom OECD- arrangemanget sex särskilda sektorsöverenskommelser för exportfinansiering som avser fartyg, civila flygplan, kärnkraft och järnvägsinfrastruktur. De två sektorsöverenskommelser som är av särskilt intresse för regeringsuppdraget är sektorsöverenskommelsen för förnyelsebar energi, klimatomställnings- och anpassningsprojekt samt vattenprojekt (CCSU) och sektorsöverenskommelsen avseende koleldade kraftverksprojekt (CFSU), Dessa sektorsöverenskommelser beskrivs närmare i avsnitt 5.3.1.

EU är som angivits ovan en part i OECD-arrangemanget.[25] Därför måste de 28 EU-länderna samordna sina positioner inför förhandlingar i OECD när det handlar om exportkreditarrangemanget. Detta görs inom ramen för EU-rådsarbetsgruppen Export Credit Group. I gruppen diskuteras bl.a. även harmonisering av exportfinansiering inom EU inom ramen för det s.k. harmoniseringsdirektivet[26] och gemensamma EU-positioner inom WTO och IWG (se nedan).

Bernunionen (International Union of Credit and Investment Insurers), är en branschorganisation för ett 80-tal medlemmar från alla delar av världen. Såväl privata som statliga aktörer samverkar för att stödja internationell acceptans av

[24] Under 2018 så tillföll 55 % av kontrakten leverantörer i givarlandet eller internationella konsortier som innehöll leverantörer från givarlandet, se OECD (2019).

[25] Inom EU är OECD-arrangemangets regler införda i unionsrätten sedan 2011 medan det för övriga OECD-länder är en s.k. icke-bindande överenskommelse. EU:s medlemsländer lyder också under EU:s statsstödsregler vilket innebär att EU:s medlemsstater har ett mer bindande regelverk att förhålla sig till.

[26] Rådets direktiv 98/29/EG om harmonisering av huvudbestämmelserna för kreditförsäkringar för medellånga och långa exportaffärer.

sunda principer i samband med exportkrediter och utländska investeringar. Det är främst ett forum för att utbyta erfarenheter. Bernunionen utfärdar inga regler för sina medlemmar.

Ett antal nya stora exportländer har tillkommit i det globala handelssystemet under de drygt 40 år som OECD-arrangemanget funnits. Ett växande problem i det internationella exportfinansieringssystemet är därför att allt mer av exportfinansieringen sker utanför arrangemanget genom att flera stora exportländer helt står utanför OECD-arrangemanget, såsom Kina, Indien och Brasilien. År 2017 var Kinas exportkreditverksamhet större än all exportfinansiering inom ramen för OECD-arrangemanget och Indien var samma år näst största ECA globalt sett medel- och långsiktig exportfinansiering. Mönstret är likartat i senast tillgängliga siffror för 2019, se Tabell 3.2 nedan, även om Indien här ligger på fjärde plats.

Tabell 3.2: Medel- och långfristig offentlig exportfinansiering från utvalda länder 2019[27]

Land	Miljarder USD 2019
Kina[28]	33,5
Italien	11,1
Tyskland	10,5
Indien	7,0
Storbritannien	6,6
Frankrike	6,2
Korea	5,8
USA	5,3
Finland	4,1
Sverige	4,0
Japan	3,6
Belgien	3,2
Spanien	2,9
Danmark	2,7
Schweiz	2,2
Kanada	2,0
Nederländerna	1,6
Norge	1,3
Österrike	1,1
Ryssland	1,0

[27] Data från US EXIM (2020).

[28] I US EXIM (2020) görs också bedömningen att totala exportkrediter och all övrig handelsrelaterad finansiering (exempelvis bundet bistånd) i Kina uppgick till närmare 90 miljarder USD för 2019.

USA och Kina initierade 2012 ett arbete inom den s.k. *International Working Group on Export Credits*. (IWG) för att försöka arbeta fram riktlinjer fram nya globala riktlinjer för officiellt understödd exportfinansiering som skulle omfatta inte bara OECD- och EU-länder utan även tillväxtländer såsom BRICS-länderna (Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika).

En fråga som växt i betydelse är att länder använder olika former av exportstöd som ligger utanför OECD-arrangemanget. Inte minst investeringsförsäkringar har blivit vanligare, bland annat i Japan. Kopplingen mellan biståndsfinansieringsinstitutioner (DFIs) och ECAs i olika blandlösningar är starka i flera asiatiska OECD-länder.[29] Olika ECAs gör här olika tolkningar och det innebär att inte allt bundet och obundet bistånd redovisas enligt OECD-arrangemangets regler om transparens, samt att en allt större andel av det redovisade obundna biståndet ändå i slutändan leder till att givarlandet erhåller kontraktet.[30] ECAs har också alltmer börjar erbjuda finansiering på marknadsmässiga villkor i enlighet med WTO-regelverket inom områden som inte regleras av OECD-arrangemanget.[31] Ytterligare ett exempel på de utmaningar som finns inom OECD-arrangemanget är att ett flertal länder satt upp utvecklingsbanker som kan erbjuda finansiering till förmånliga villkor och då också agerar utanför arrangemanget. Konkurrensen från Kina inom exportfinansieringen är troligtvis en viktig anledning till att många länder inom OECD försöker hitta vägar för att undvika regelverket i arrangemanget för att deras företag ska kunna konkurrera på världsmarknaden.

Sammanfattningsvis har följande övergripande problem med OECD-arrangemanget lyfts fram på senare tid:

- Flera av de största exportländerna står utanför arrangemanget, exempelvis BRICS-länderna. Framför allt det faktum att Kina står utanför är problematiskt givet deras omfattande exportfinansiering.

- Ett ökat antal nationella DFI:s och nya MDB:s erbjuder liknande finansieringsprodukter som ECAs, som därmed också hamnar utanför OECD-arrangemanget.

[29] Dawar (2020), International Financial Consulting (2019).

[30] OECD (2019).

[31] Dawar (2020).

- Regler som i huvudsak utformades 30–40 år tillbaka i tiden speglar i många fall inte dagens verklighet med globala leveranskedjor och finansieringsstrukturer.

Det har sedan flera år tillbaka återkommande framförts krav på förändringar inom OECD-arrangemanget och de globala strukturerna för att uppnå det övergripande målet om konkurrens lika villkor (eng: *level playing field*) där konkurrensen mellan företag ska ske baserat på pris och kvalitet.[32] Utsikterna att nå en bredare överenskommelse ser dock med tanke på begränsade framsteg i IWG-förhandlingarna just nu mycket svår ut. Inte minst när det gäller att införa begränsningar och stimulera omställning i linje med Parisavtalet gör dessa faktorer att utmaningen för multilaterala överenskommelser för ett exportfinansieringssystem som ska bidra till klimatomställningen är stor. Avseende Kina och andra större tillväxtmarknader bedöms sannolikheten i dagsläget mycket liten för att på kort sikt exempelvis uppnå stopp för exportfinansiering till kolutvinning och kolkraftverk.

4. Klimatpolitiska mål – från globalt till nationellt

Nedan redogörs för de viktigaste målen som är styrande för den svenska klimatpolitiken och därmed har relevans för regeringsuppdraget.

4.1 Parisavtalet

Parisavtalet är ett globalt klimatavtal som världens länder enades om vid klimatkonventionens tjugoförsta partsmöte (COP21) i Paris i december 2015. Det övergripande målet för Parisavtalet är att hålla ökningen i den globala medeltemperaturen långt under 2 °C över förindustriell nivå samt att göra ansträngningar för att begränsa temperaturökningen till 1,5 °C över förindustriell nivå. Vidare framgår att ambitionerna ska öka efter hand, avstämning vart femte år och avtalet föreskriver omfattande stöd från industrialiserade länder till utvecklingsländer.

Grunden för Parisavtalet är *territoriella* utsläpp, vilket innebär att de nationella åtaganden som Sverige gör (de facto inom ramen för EU:s klimatpolitiska ramverk) avser utsläpp av växthusgaser inom Sveriges gränser. På samma sätt har alla länder som skrivit under Parisavtalet tagit fram s.k. nationellt beslutade åtaganden (eng: *Nationally Determined Contributions*). Att Parisavtalets grund är territoriella utsläpp innebär att EKN: s verksamhet endast i mindre utsträckning påverkar de *svenska åtagandena* enligt Parisavtalet. På marginalen påverkar

[32] Se exempelvis Export Finance Lab (2020), Sustainable Finance & Insurance (2018).

självfallet EKN:s exportfinansiering utsläpp inom Sveriges gränser genom själva produktionen av varor eller tjänster som äger rum i Sverige i de affärer som EKN garanterar. Den absoluta majoriteten av effekterna av exportfinansieringen uppstår dock i andra länder och påverkar därmed snarast hur mottagarländerna uppfyller sina åtaganden enligt respektive NDC. När det gäller SEK:s påverkan är situationen likartad, även om SEK kan ge krediter till svenska exporterande företag för att vidta omställningsåtgärder *i Sverige*. Omfattningen av denna kreditgivning är än så länge relativt men det finns en tydlig ambition att den ska öka.

Utöver den territoriella principen avseende nationella utsläppsminskningar enligt respektive lands NDC anges det i artikel 2c i Parisavtalet att ”finansiella flöden ska vara förenliga med en väg mot låga växthusgasutsläpp och en klimatresilient utveckling”. I ljuset av denna skrivning framgår att EKN:s och SEK:s exportfinansieringsverksamhet innebär finansiella flöden såväl direkt (via exportkrediter) som indirekt (via garantier). För att Sverige ska leva upp till Parisavtalet behöver de finansiella flöden som staten direkt eller indirekt kontrollerar förhålla sig till denna skrivning i avtalet.

4.2 EU:s klimatmål

EU:s energi- och klimatramverk 2030 är grunden för EU:s gemensamma fullgörande av sina åtaganden inom ramen för Parisavtalet. EU har än så länge antagit klimatmål till åren 2020 och 2030. EU:s samlade utsläpp ska enligt detta minska med 20 procent till 2020 och med 40 procent till 2030 jämfört med 1990 års nivåer.

I december 2019 ställde sig 27 av 28 EU-medlemsländers stats- och regeringschefer bakom målet att i linje med Parisavtalet uppnå ett klimatneutralt EU med nettonollutsläpp senast år 2050. I samband den s.k. europeiska gröna given har Kommissionen tydliggjort att EU ska ett mer ambitiöst mål till 2030, vilket innebär minst 50 % och uppemot 55 % i förhållande till 1990 års nivåer.[33]

En mer ingående beskrivning av den pågående reformeringen av EU:s klimatpolitik och klimatmål mot bakgrund av den gröna given finns i Bilaga 1.

4.3 Det nationella miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan

De av riksdagen beslutade miljömålen utgår från det övergripande generationsmålet i det svenska miljömålssystemet ”att till nästa generation lämna

[33] EU-kommissionen (2019).

över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, *utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser*.” Enligt miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan, som ska bidra till generationsmålet, ska

> halten av växthusgaser i atmosfären i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig.

Detta miljökvalitetsmål har av riksdagen ytterligare preciserats för att vara i linje med målen i Parisavtalet:

> Den globala medeltemperaturökningen begränsas till långt under 2 grader Celsius över förindustriell nivå och ansträngningar görs för att hålla ökningen under 1,5 grader Celsius över förindustriell nivå. Sverige ska verka internationellt för att det globala arbetet inriktas mot detta mål.

4.4 Det svenska klimatpolitiska ramverket och nationella klimatmål

2017 antog Sverige ett klimatpolitiskt ramverk. Ramverket består av en klimatlag, ett antal klimatmål och ett klimatpolitiskt råd som ska följa upp klimatpolitiken. Det långsiktiga klimatmålet innebär att Sverige senast år 2045 ska inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. För att nå nettonollutsläpp får kompletterande åtgärder tillgodoräknas. Utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre än utsläppen år 1990.

Följande etappmål för målet Begränsad klimatpåverkan har också beslutats av riksdagen inom ramen för det klimatpolitiska ramverket:

- **Utsläpp av växthusgaser till år 2020**. Utsläppen för Sverige år 2020 bör vara 40 procent lägre än utsläppen år 1990 och gäller för de verksamheter som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter.

- **Utsläpp av växthusgaser till år 2030.** Växthusgasutsläppen i Sverige i ESR-sektorn[34] bör senast år 2030 vara minst 63 procent lägre än utsläppen år 1990. Högst 8 procentenheter av utsläppsminskningarna får ske genom kompletterande åtgärder.

[34] Den icke-handlade sektorn för utsläpp i motsats till de sektorer som omfattas av ETS-förordningen om handel med utsläppsrätter, dvs. den handlande sektorn.

- **Utsläpp av växthusgaser till år 2040.**Växthusgasutsläppen i Sverige i ESR-sektorn bör senast år 2040 vara minst 75 procent lägre än utsläppen år 1990. Högst 2 procentenheter av utsläppsminskningarna får ske genom kompletterande åtgärder.

- **Utsläpp av växthusgaser från inrikes transporter:** växthusgasutsläppen från inrikes transporter ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med år 2010.

5. Exportfinansieringssystemen och klimatomställningen

För att nå Parisavtalets mål behövs en kraftig ökning av klimatinvesteringarna globalt. Uppskattningarna varierar mellan en tre- till en tiodubbling av den årliga investeringsnivån i förnybar energi och energieffektivisering jämfört med dagens nivå. Det innebär att en betydande andel av investeringarna måste mobiliseras från den privata sektorn.[35] Statliga exportfinansieringsinstitutioner kan bidra till att minska risken för privata aktörer på finansmarknaden. Liksom biståndsfinansieringsinstitutioner, investeringsbanker och multilaterala utvecklingsbanker kan ECAs, utöver att främja export från sina respektive länder, fungera som katalysatorer för nödvändiga investeringar för att möjliggöra klimatomställningen. Naturskyddsföreningen betonade i en rapport från 2019 att exportkrediter/garantier skulle kunna användas som ett instrument i den globala omställningen till ett samhälle med låga koldioxidutsläpp och för att exportera klimateffektiva lösningar. Det är en målbild som även framgår av regeringens klimathandlingsplan och exportstrategi och den delas även av EKN och SEK.

5.1 Exportfinansieringssystemets möjliga bidrag till omställning

Traditionellt används offentlig stödd exportfinansiering till att möjliggöra export av kapitalvaror och projektinvesteringar med långa kredittider och företrädelsevis till kunder i länder med utmaningar avseende exempelvis politisk stabilitet, rättssäkerhet m.m.

En viktig egenskap för exportfinansieringssystemet i relation till klimatfrågan är att löptiden på exportkreditgarantier och exportkrediter kan vara långa och löpa upp till 12 år eller till och med 18 år. Det innebär att åtaganden som görs de närmaste åren kan ge ett engagemang som finns kvar en bit in på 2030-talet och i vissa fall kan generera utsläppseffekter framemot år 2050. Det innebär att det beslut som fattas i dag och kan leda till s.k. inlåsningseffekter och framtida

[35] Se exempelvis IPCC (2018a), kapitel 4 och Buchner m.fl. (2019).

finansiella klimatrelaterade risker. EKN har normalt ingen möjlighet att ta tillbaka sitt garantiåtagande när det väl har ingåtts så länge inte garantitagaren bryter mot någon del i avtalet. Det gör att beslut i dag kan få stora återverkningar långt in i framtiden. Samtidigt bör det noteras att EKN, jämfört med många andra ECAs, har en relativt stor andel korta affärer, exempelvis garantier för kundfordringar, leverantörskreditgarantier och rembursgarantier. Denna del av exportfinansieringen kallas ofta Trade Finance. Inom detta segment är kredit- och garantitiden normalt betydligt kortare och beloppen mindre än inom projektfinansieringen och långivargarantierna/köparkrediterna kopplade till projektexport. Leverantörskrediter har ofta kortare löptider än köparkrediter och avser normalt utrustning av mindre permanent karaktär.

Historiskt har ECAs generellt sett inte haft i uppgift att bidra till omställning och minskade växthusgasutsläpp. Detta har inte heller ändrats i så hög utsträckning efter undertecknandet av Parisavtalet. I en analys för perioden 2016–2018 av 14 ECAs bland G20-länderna framgår att deras finansiering är tio gånger större till affärer och projekt som avser fossila bränslen än till förnybara energikällor.[36] Slutsatsen ligger även i linje med vad mer djuplodande analyser för andra ECAs visat. En parlamentarisk utredning av brittiska UKEF slog fast att 96 procent av de 2,6 miljarder pund som gick till exportfinansiering i energisektorn under perioden 2013–2018 gick till fossila projekt i låg- och medelinkomstländer.[37]

De regelverk inom OECD som styr EKN och övriga ECAs saknar idag koppling till Parisavtalets mål. Inom OECD-arrangemanget var sektorsöverenskommelsen från 2016 som gäller statliga exportkreditinstituts medverkan i affärer till koleldade kraftverk ett första steg i en sådan riktning mot en Parisavtalsanpassning men än så länge det enda. Inte heller EU:s statsstödsregler och dess undantag är fullt ut anpassade till Parisavtalet. Kommissionen har lyft fram att en sådan översyn av statsstödsreglerna och flertalet andra centrala EU-regelverk ska göras inom ramen för den s.k. Europeiska gröna given (se Bilaga 1).

5.2 Klimatfrågan i det svenska exportfinansieringssystemet

Det svenska klimatpolitiska ramverket som riksdagen beslutat om innebär klimatpolitiken ska integreras i all relevanta politikområden. Detta innefattar närings- och handelspolitiken. Det svenska statliga exportfinansieringssystemet ska därför i linje med det klimatpolitiska ramverket, utöver sitt huvuduppdrag att

[36] DeAngelis och Tucker (2020). Författarna påpekar att siffrorna inte går att fastställa exakt då en hel del information inte är offentlig.

[37] House of Commons Environmental Audit Committee (2019).

främja svensk export och svenskt näringslivs internationalisering, bidra till klimatomställningen och minskade utsläpp av växthusgaser. Som utgångspunkt bör exportfinansieringssystemet ta riksdagens precisering av Sveriges miljökvalitetsmål Begränsad klimatpåverkan, dvs. att göra ansträngningar för att hålla temperaturökningen under 1,5 grader Celsius över förindustriell nivå (se avsnitt 4.3). Det innebär att olika scenarier för hur 1,5-gradersmålet med god sannolikhet kan uppnås bör vara utgångspunkt i den offentlig stödda exportfinansieringssystemets klimatarbete.

5.2.1 EKN:s klimatarbete

I förordningen om instruktion för Exportkreditnämnden (2007:1217) anges i 2 § punkt 10 att EKN ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås. EKN ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. För detta ändamål ska EKN vidare enligt 4 a § i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs. Enligt instruktionen ska myndigheten vidare föra Sveriges talan i de arbetsgrupper i EU och OECD och andra forum där regelfrågor avseende exportfinansiering behandlas.

I EKN:s regleringsbrev för 2020 anges att myndigheten ska analysera vilka miljökvalitetsmål och delar av generationsmålet som är relevanta för den egna verksamheten och inom ramen för ordinarie planeringsprocesser upprätta en plan med åtgärder för genomförande av det instruktionsenliga uppdraget som ska redovisas i årsredovisningen för 2020. Arbetet ska ske i nära dialog med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet). Detta arbete pågår och miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan är det mest relevanta för EKN:s verksamhet.

I EKN:s nya hållbarhetspolicy som beslutades i november 2019 anges följande avseende klimatfrågan:

> EKN:s målsättning är att genom garantigivning, dialog och samarbeten med exportörer, banker, myndigheter och andra aktörer även bidra till att förverkliga FN:s globala mål för hållbar utveckling och Parisavtalet (FN:s klimatavtal).

I enlighet med OECD:s s.k. Common Approaches (se avsnitt 5.3.2) klassar EKN samtliga affärer för risker avseende miljö och mänskliga rättigheter utifrån den verksamhet där den exporterade varan eller tjänsten ska användas. Klass A innebär att exporten går till en verksamhet med risk för påtaglig påverkan, B till

verksamhet med risk för viss påverkan och C till verksamhet med liten eller ingen påverkan. Under 2018 uppdaterade EKN sina riktlinjer för klassning av affärer i olika riskklasser utifrån ett hållbarhetsperspektiv. Från och med den 1 juli 2018 klassas samtliga nya affärer till fossila kraftverk samt råvaruutvinning av fossila bränslen i den högsta riskkategorin. SEK klassificerar sina affärer på motsvarande sätt.[38] Sammanställningen i Tabell 5.1 nedan visar att antalet A-klassade och B-klassade affärer avseende risk för påverkan på miljö har ökat från 2017 till 2019. Orsaken till detta är delvis att antalet utmanande affärer ökat i antal men beror främst de förändringar som gjorts av EKN:s klassificering.[39]

Tabell 5.1: Sammanställning av EKN:s affärer 2017-2019 utifrån miljöriskklassificering

	2019		2018		2017	
	Affärer	Belopp	Affärer	Belopp	Affärer	Belopp
Klass A	35	4 099	15	836	8	3 848
Klass B	108	1 640	91	2 883	54	1 469
Klass C	1 065	17 799	1 078	17 760	1 192	19 481
Ej klassad	927	18 215	898	50 102	839	14 552
Summa	**2 135**	**41 754**	**2 082**	**71 581**	**2 093**	**39 351**

Ett exempel på affär som är A-klassad *enbart till följd av höga växthusgasutsläpp* under 2019 är ett nytt, naturgasdrivet kraftvärmeverk i utbyggnad av ett befintligt kraftverk i ett industriområde i Argentina. Den producerade värmen och elektriciteten ska användas av hushåll och industrier i regionen. Årliga utsläpp beräknas till 492 tusen ton CO2eq efter genomförd expansion, vilket motsvarar cirka 1 procent av Sverige territoriella utsläpp.

Med utgångspunkt i OECD:s sektorsöverenskommelse avseende koleldade kraftverk beslutade EKN:s styrelse år 2018 att inte längre ställa ut garantier till affärer avseende koleldade kraftverk eller nya industriprojekt som innefattar koleldade kraftverk. I februari 2020 fattade EKN:s styrelse ett beslut om att fasa ut statliga exportkreditgarantier för kolutvinning och transport av kol. Från den 31 december 2020 kommer EKN därmed inte längre att ställa ut nya garantier för finansiering av export till kolgruvor eller till transport av kol. Beslutet hänvisar till regeringens beslutade export- och investeringsstrategi som säger att Sverige inte ska erbjuda statlig exportfinansiering till prospektering och utvinning av

[38] Om både EKN och SEK deltar i affären så är det EKN som klassar och rapporterar affärerna till OECD.

[39] Till skillnad från andra ECAs klassificerar EKN sedan många hållbarhetsrisker oavsett storlek och längd på affären. Inom OECD-samarbetet rapporteras endast affärer som avser projekt, är större än 10 miljoner SDR (cirka 100 miljoner kronor) och där garantitiden är över två år.

fossila bränslen efter 2022. I styrelsens beslut (som är en bilaga till EKN:s hållbarhetspolicy) tydliggjordes också att inga garantier ges till okonventionella utvinningsmetoder av olja och gas, exempelvis s.k. fracking. Affärer som avser fracking eller andra utvinningsmetoder har dock inte förekommit de senaste åren i EKN:s garantigivning och senast år 2019 avslog EKN en affär avseende just fracking.

5.2.2 Omfattningen av EKN:s fossila affärer

Mellan 2015 och 2019 ställde EKN ut garantier till verksamheter inom fossila bränslen motsvarande 2,3 procent av myndighetens totala garantigivning under perioden.[40] Som framgår av Tabell 5.2 avser detta bland annat fordon för koltransport, utrustning till gaskraftverk, utrustning till delar i ett gasutvinningsprojekt samt säkerhetsutrustning till oljeplattformar. Omfattningen sett till total exponering mot fossila bränslen är betydligt lägre än de flesta andra länders exportkreditinstituts.[41] Till stor del beror detta på den svenska näringslivsstrukturen där exporten till och exponeringen mot framför allt stora kol- och oljeprojekt är relativt liten.[42] I förhållande till gasutvinning och framför allt gaskraft är exponeringen större, speciellt sett till garanterade belopp.[43]

[40] Siffrorna av offererade garantibelopp. Utnyttjandet från kunderna kan i vissa fall vara lägre än det offererade beloppet.

[41] Se exempelvis DeAngelis och Tucker (2020).

[42] En tydlig slutsats från en genomgång av ett antal ECA:s att portföljerna nästan uteslutande beror på ländernas näringslivsstrukturer och inte på aktiva val från ECA:s. Se Shishlov m.fl. (2020).

[43] Shishlov m.fl. (2020).

Tabell 5.2 Sammanställning av EKN:s fossila affärer under perioden 2015–2019[44]

År	Antal affärer	Belopp (mnkr)	Land	Typ av affärer
KOL				
2015	1	1	Sverige	Kolkraft reningsutrustning
2016	5	83	Sydafrika,	Varav: *Utvinning/transport 80 (3)* *Kolkraft reningsutrustning 3 (2)*
2017	2	71	Sydafrika	Utvinning
2018	13	348	Sydafrika, Mongoliet, Indonesien	Utvinning/transport
2019	11	1199	Sydafrika, Mongoliet, Indonesien	Utvinning/transport
OLJA				
2015	-	-	-	-
2016	-	-	-	-
2017	-	-	-	-
2018	-	-	-	-
2019	3	159	Mexiko, Norge	Utvinning.
GAS				
2015	-	-	-	-
2016	3	1312	Israel, Argentina	Kraftproduktion
2017	2	3370	Ryssland, Armenien	*Varav:* *- Utvinning 3310* *- Transmission 60*
2018	-		-	-
2019	4	748	Argentina, Moçambique, Saudiarabien	*Varav:* *- Kraftproduktion 736 (1)* *- Utvinning 12 (3)*

Under år 2019 var det offererade garantibeloppet kopplat till leverantörskreditgarantier till verksamhet som kolutvinning och koltransporter 1 199 miljoner kronor vilket är en tydlig ökning jämfört med åren innan. Olja, i form av utvinning, förädling och kraftgenerering har utgjort en liten del av EKN:s affärer den senaste femårsperioden med ett antal mindre affärer 2019. Däremot har EKN mellan 2015-2019 utfärdat garantier för ett antal stora affärer kopplade

[44] Statistiken bygger på uppgifter i EKN:s affärssystem om bland annat köparsektor och exportvara. Det kan finnas affärer till slutanvändare inom fossilkraftproduktion som inte fångas upp i ovanstående statistik, till exempel då slutanvändaren av utrustningen inte är registrerad. EKN:s bedömning är att den risken framför allt finns för mindre affärer, vilket i så fall skulle få konsekvenser för antalet men ha mindre effekt på beloppen EKN:s garantigivning.

till gaskraftsprojekt och ett mycket stort projekt som avser kombinerad utvinning och produktion av flytande naturgas (ett s.k. LNG-projekt).

EKN har i dagsläget ingen samlad uppföljning avseende den totala negativa klimatpåverkan i sin portfölj. I de stora och längre affärerna avseende projekt som erhåller garantier ingår dock sådana beräkningar som en del i projektets s.k. Environmental and Social Impact Assessments (ESIA:s) och där uppföljning sker EKN har heller ingen sammanställning eller analys eller redovisning av affärer som har en *positiv* klimatpåverkan och/eller potential för omställning som kan till en omställning och minskning av växthusgasutsläppen globalt. EKN:s avser att fördjupa analysen av affärer med negativ klimatpåverkan och att sammanställa, analysera och rapportera affärer har en positiv klimatpåverkan. (se förslag 5).

5.2.3 SEK:s klimatarbete

Regeringen beslutade den 27 februari 2020 om en ny ägarpolicy för statliga bolag med följande riktlinjer för bolagens klimatarbete:

> Bolag med statligt ägande ska agera föredömligt inom området hållbart företagande. […] Internationella riktlinjer, Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling ska vara vägledande för detta arbete.

Det är enligt ägarpolicyn vidare av särskild vikt att bolag med statligt ägande arbetar för följande:

- En miljömässigt hållbar utveckling med minskad klimat- och miljöpåverkan. Bolagen ska inom sin bransch vara föredömen på miljö- och klimatområdet och arbeta för att de av riksdagen beslutade nationella miljö- och klimatmålen samt det s.k. Parisavtalet ska uppnås.

- Identifiering, bedömning, hantering och transparent redogörelse för verksamhetens klimatrelaterade finansiella risker och möjligheter.

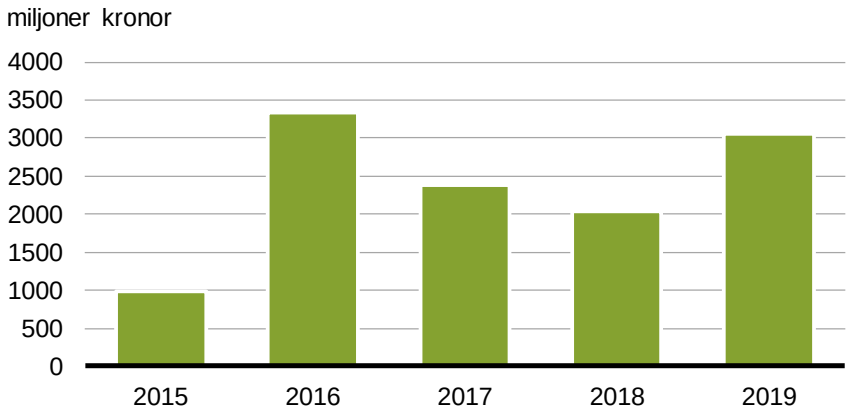
Enligt SEK:s ägaranvisning ska bolaget arbeta för efterlevnaden av de internationella riktlinjer som finns inom området för hållbart företagande kring miljöhänsyn, antikorruption, mänskliga rättigheter, arbetsvillkor och affärsetik. Vid kreditbedömningar ska SEK, där det är relevant, följa internationella ramverk såsom OECD:s riktlinjer för social och miljömässig hänsyn vid statsstödda exportkrediter (Common Approaches) eller Ekvatorprinciperna.

SEK:s ledning har infört ett stopp för exportkrediter till kolkraft i linje med OECD:s sektorsöverenskommelse inom arrangemanget avseende koleldad

kraftproduktion (CFSU). Vidare har SEK ett generellt styrelsebeslut avseende bolagets s.k. ”riskaptit” sedan 2014 att max fem procent av den utestående lånestocken (brutto) ska avse fossilrelaterad verksamhet. I slutet av 2019 var den utestående bruttoexponeringen mot fossila bränslen 1,8 miljarder kronor eller 0,5 procent av SEK:s totala lånestock. 2018 var siffran 2,7 miljarder kronor respektive 0,7 procent.[45] SEK:s ledning har i april 2020 fattat beslut att i linje med EKN:s styrelsebeslut upphöra med finansiering till affärer eller projekt som avser utvinning av kol och transport av kol senast 31 december 2020.

SEK erbjuder s.k. grön finansiering via gröna lån och emittering av gröna obligationer. SEK:s gröna obligationsramverk fokuserar på projekt som bidrar till att motverka klimatförändringarna och projekt för klimatanpassning. Den gröna finansieringen innebär att SEK ger speciella gröna lån som har en lägre räntesats och utifrån dessa lånar företaget upp medel på marknaden via gröna obligationer i olika valutor. Obligationerna kopplas sedan ihop med de gröna lånen. Sedan hösten 2019 erbjuds alla SEK:s produkter i en grön variant genom en grön räntekurva för samtliga låneprodukter som ligger under den normala räntekurvan. Det sker rapportering om minskning av växthusgasutsläpp för de projekt som beviljas gröna lån.[46]

Figur 5.1: SEK:s utveckling av nya gröna lån 2015–2019



[45] SEK har sedan 2018 officiellt redovisat ”fossila tillgångar” som innehåller SEK:s projektrelaterade finansiering till ett naturgasprojekt och ett bensinraffinaderi. Inget ytterligare fossilt kraftprojekt är del av SEK:s utlåning. Metodiken för att klassificera exponeringar i SEK:s utlåningsportfölj som är känsliga för klimatrelaterade risker bygger på sektorbegreppet ”Carbon Asset Risk” som tagits fram av World Resources Institute, WRI. Fyra olika ”Carbon Asset Risk” kopplas till GICS-koder i SEK:s motpartsregister. Återförsäljare av fordon och gruvutrustning som potentiellt kan användas i kolgruvor ingår inte i begreppet ”fossila tillgångar”, men uppskattas vara mindre än EKN:s exponering.

[46] Beräkning av utsläppsminskningar ska följa den harmoniserade metod som utvecklats av de multilaterala utvecklingsbankerna (International Financial Institution Framework for a Harmonised Approach to Greenhouse Gas Accounting).

SEK har sedan ett antal år utvecklat sin analys och redogörelse för verksamhetens klimatrelaterade finansiella risker och möjligheter. Rapporteringen görs i linje med de s.k. TCFD-rekommendationerna där portföljen analyseras utifrån hur den klarar en utfasning av fossila bränslen (omställningsrisker) liksom hur den klarar olika scenarier för temperaturutvecklingen (fysiska risker). Avseende en beskrivning av TCFD:s rekommendationer se Bilaga 2.[47]

Regeringen har som tidigare angett i sin export- och investeringsstrategi och i sin klimathandlingsplan tydliggjort att exportkrediter till prospektering och utvinning av fossila bränslen ska upphöra senast 2022. Denna anvisning avser även SEK:s exportkrediter.[48]

5.2.4 Övriga relevanta statliga aktörer

Sida och Swedfund

SIDA bedriver garantiverksamhet som en del i utvecklingssamarbetet och Sveriges politik för global utveckling. Garantiverksamheten är en integrerad del av det traditionella gåvobiståndet som utgår från strategier för olika regioner och tematiska områden som beslutas av regeringen. På samma sätt bedriver det statliga bolaget Swedfund utlåning och investeringsverksamhet i utvecklingsländer utifrån ett antal prioriterade områden. Nyligen tecknade garantier från Sida har ett tydligt fokus på klimatåtgärder och förnybar energi[49] vilket dels beror på regeringens styrning via strategier och medel dels på att den typen av projekt passar för garantier.

Sida och Swedfund har i dagsläget inte något generellt främjandeuppdrag utan ska endast se till utvecklingseffekten i mottagarlandet. Här skiljer sig Sverige ifrån flera andra länder där en viss hänsyn i utvecklingssamarbetet tas till vad näringslivet i landet kan erbjuda för i form av kunskapsöverföring och lösningar inom ramen för utvecklingssamarbetet. Danmark är ett tydligt exempel på detta där utvecklingssamarbetet i högre utsträckning tar sin utgångspunkt i områden där danskt näringsliv har lösningar. Sverige använder inte heller den möjlighet som enligt OECD-arrangemanget finns för koncessionella lån och garantier.

---

[47] SEK (2020).

[48] SEK är dock ett helägt statligt bolag. Riksdagen beslutar om grunderna för hur statens tillgångar ska förvaltas och förfogas över, vilket innefattar de statligt ägda bolagen. Det gör att regeringens styrningsmodell av EKN och SEK skiljer sig åt. Det kan också tilläggas att riksdagen har beslutat att godkänna inriktningen för regeringens klimathandlingsplan där anvisningen angående stopp till exportkrediter till prospektering och utvinning av fossila bränslen ingår.

[49] Se Sida (2020).

Dessa lån kan vara både bundna (endast givarlandet som levererar produkter och tjänster) och obundna (varor och tjänster inom projektet upphandlas).

En konkret åtgärd i gränssnittet mellan exportfinansiering och bistånd är den s.k. Projektacceleratorn i Swedfunds regi. 2016 gav regeringen Swedfund myndighetsuppgiften att finansiera projektförberedande och projektunderstödjande insatser i DAC-länder och främja hållbar upphandling. Swedfund kan genom projektacceleratorn finansiera konsultinsatser som stärker projektutvecklings- och beställarkapaciteten hos lokala projektägare för att underlätta hållbar upphandling. Projektacceleratorn finansieras både från anslaget för exportfrämjande och från biståndsanslaget. Anslaget har varierat i storlek sedan 2016 och i statens budget för 2020 finns 58 miljoner kronor avsatta för denna verksamhet där 48 miljoner kronor kommer från biståndsanslaget under Utgiftsområde 7 och 10 miljoner kronor för främjandeanslaget under Utgiftsområde 24. Såväl Swedfund som andra aktörer har framhållit ett stort behov av den här typen av insatser och att anslagen skulle behöva öka för att möte behoven. Det finns normalt mycket små resurser för ordentliga förstudier i de aktuella länderna. EKN har sett att vissa länder använder sig strategiskt av tekniskt bistånd och förstudiefinansiering för att främja tekniklösningar som ger en fördel i framtida upphandlingar utan att samma hänsyn till långsiktig hållbarhet i mottagarlandet. Det innebär en uppenbar risk att länder dels blir beroende av stora företag för detta vilket försvårar konkurrens, dels att länder som industrialiseras bygger fast sig i system som inte är hållbara på sikt med omfattande inlåsningseffekter som följd.

Relevanta stöd till företag från andra myndigheter

Energimyndigheten, Vinnova och Naturvårdsverket har ett antal olika stöd till företag, inte minst exporterande sådana. De flesta stödanordningar avser forskning och innovation inom energiområdet, exempelvis när det gäller energieffektivisering och förnyelsebara energikällor. Några exempel är:

- Energimyndigheten har stöd till forsknings- och innovationsprojekt för ny kunskap kring tillförsel, omvandling, distribution och användning av energi och myndighetens affärsutvecklingsstöd där innovativa företag inom miljö- och energiteknik kan få stöd att ta nya produkter och tjänster till marknaden.

- Energimyndighetens s.k. Industrikliv, som avser att bidra till omställningen mot nettonollutsläpp inom processindustrin.

- Vinnova har ett antal stödprogram kopplade till innovationer som riktar sig mot företag såväl nationell som EU-finansiering. Aktuella program just nu är bland annat finansiering till projekt för gruv- och metallindustrins branschutmaningar kopplad till klimat och hållbarhet och stöd till innovationsprojekt om energipositiva stadsdelar och klimatneutrala städer.

- Naturvårdsverkets stödprogram Klimatklivet som är ett stöd till lokala och regionala investeringar som minskar utsläppen av koldioxid och andra gaser som påverkar klimatet.

5.3 Klimatfrågan i det internationella exportfinansieringssystemet

Det finns ett antal standarder och överenskommelser som styr det internationella exportfinansieringssystemets hänsyn till social och miljömässig hållbarhet. Nedan fokuseras på de delar av överenskommelser och standarder som har en koppling till klimatfrågan.

5.3.1 OECD:s sektorsöverenskommelser avseende kolkraft och förnybar energi

Sektorsöverenskommelsen inom OECD-arrangemanget för kolbaserad kraftproduktion (CFSU) trädde i kraft i februari 2016.[50] Överenskommelsen innehåller strängare villkor och ökad transparens för tillhandahållande av statligt stödda exportkrediter avseende koleldade kraftprojekt. Sektorsöverenskommelsen syftar till att uppmuntra både exportörer och köpare av koleldade kraftverk att gå från låg effektivitet mot högeffektiv teknik genom att begränsa exportkrediter för koleldade kraftverk.

Sektorsöverenskommelsen om förnybar energi, begränsning av och anpassning till klimatförändringar samt vattenprojekt (CCSU) uppdaterades senast 2014.[51] Det innehåller något mer flexibla villkor för exportkrediter och exportkreditgarantier avseende sådana projekt. Det viktigaste villkoret är att det för dessa projekt finns möjligheter till återbetalningstider på 18 år istället för 12 år som är normallängden på långfristiga exportkrediter.

Båda dessa sektorsöverenskommelser inom OECD-arrangemanget kommer att ses över från med hösten 2020. Översynen av CFSU inom OECD-arrangemanget har skjutits upp till följd av Coronapandemin. Det finns ett visst tryck från flera

[50] Sector Understanding on Export Credits for Coal Fired Electricity Generation Projects.

[51] Sector Understanding on Export Credits for Renewable Energy, Climate Change Mitigation and Adaptation and Water Projects.

EU-länder (inklusive Sverige) att göra dessa överenskommelser mer Parisavtalsanpassade vilket innebär att upphöra med exportfinansiering till fler delar av kolets värdekedja och övriga fossila utvinningsprojekt och att möjliggöra fler projekt som bidrar till klimatomställningen genom mer flexibla och förmånliga villkor. Än så länge har det varit svårt att nå framsteg då vissa stora länder bromsar, liksom vissa EU-länder.

5.3.2 OECD:s Common Approaches

OECD-länderna samarbetar sedan länge kring gemensamma riktlinjer för miljö och sociala hänsyn, inklusive mänskliga rättigheter, i statligt stödd exportfinansiering. Den så kallade ”Common Approaches”-policyn[52] som antogs 2012 och reviderades 2016 innebär rekommendationer om screening och granskning av miljörisker och sociala risker i affärer som ECAs stöder. Syfte med rekommendationerna är att vägleda ECAs för att integrera miljömässigt och socialt ansvarstagande i sin verksamhet och affärer genom att applicera fördjupad miljömässig och social granskning (Due Diligence). IFC Performance Standards (se avsnitt 5.3.3) är den huvudsakliga utvärderingsgrunden för projekt med miljömässiga och sociala konsekvenser liksom för den klassificering av projekt i riskklass A (verksamhet med risk för påtaglig påverkan), B (risk för viss påverkan) eller C (liten eller ingen påverkan). Tolkning och tillämpning av dessa rekommendationer kan skilja sig betydligt mellan olika länders institutioner, exempelvis avseende klassning av projekt.

5.3.3 IFC Performance Standards

IFC:s åtta miljömässiga och sociala standarder identifierar det ansvar och krav som ställs på IFC:s kunder för att hantera sina miljömässiga och sociala risker. Standarderna innehåller regler för att identifiera, undvika och hantera risker och påverkan för att kunderna ska kunna driva sin affärsverksamhet mer hållbart.

Det finns totalt åtta standarder för arbetskraft, samhällsgemenskaper, riskhantering, miljö, naturresurser och kulturarv. De anses vara det mest fullständiga reglerna för att steg för steg kunna utveckla policyer, implementering, kapacitetsbyggande, mätningar och rapportering av företags aktiviteter. Standarderna tillämpas i relation till alla IFC:s kunder och andra finansiella institutioner uppmanas att använda standarderna. OECD:s Common

[52] Det fullständiga namnet är OECD Recommendation of the Council on Environmental and Social Due Diligence for officially supported export credits.

approaches vilar tungt på IFC:s standarder och har lånat klassificeringen i A, B och C-klassade projekt därifrån.

5.3.4 Standarder och principer riktade mot företag.

Det finns även standarder och principer riktade mot företags agerande. Inte minst ställs krav på företag att bedöma sin påverkan på mänskliga rättigheter, inklusive genom klimatpåverkan. FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter, OECD:s riktlinjer för multinationella företag och FN:s Global Compact är globala ramverk som är baserade på internationellt erkända normer. Här beskrivs förväntningar på att alla företag ska bedöma, hantera och kommunicera hållbarhetsrisker i sina globala värdekedjor. I det årliga regleringsbrevet från regeringen förtydligas att även EKN ska bedriva sin verksamhet i enlighet med dessa principer. Såväl OECD:s riktlinjer för multinationella företag som UN Global Compact pekar tydligt ut klimatfrågan som ett högprioriterat område.

5.3.5 Utvärdering av existerande riktlinjer för det internationella exportfinansieringssystemet

I en nyligen genomförd analys konstateras att de internationella regelverken såsom OECD:s Common Approaches och IFC Performance Standards, tillsammans med TCFD-rekommendationerna och Ekvatorprinciperna (se Bilaga 2), tillämpas helt frivilligt. Dessutom är regelverken generellt fokuserade på att öka transparensen och stimulera sociala och miljömässiga skyddsåtgärder. Många av standarderna eller rekommendationerna är ofta vagt och övergripande formulerade. Reglerna och riktlinjerna syftar inte till att påverka exportfinansieringsinstitutionerna i att ändra inriktningen på de affärer som görs. Kanske viktigast är att ingen av de riktlinjer, regelverk eller principer som ECAs lyder under explicit kräver utfasning av exportfinansiering till fossila bränslen. Det ramverk som anses vara mest ambitiöst – IFC Performance Standards behandlar bara energieffektivitet, dvs. utsläpp per producerad energienhet men inte några rekommendationer avseende totala utsläpp eller riktlinjer om utsläppsbegränsningar. Slutsatsen är att dagens regelverk, principer och standarder som direkt avser eller tillämpas inom det internationella exportfinansieringssystemet inte ens på ett övergripande plan förhåller sig till Parisavtalet eller till målet att begränsa den globala temperaturökningen till 1,5 grader. Hur olika länder exportfinansieringsinstitutioner förhåller sig till fossilt respektive förnyelsebart beror inte på vad ECAs gör i respektive land utan framför allt på den näringslivsstruktur och exportstyrkor inom varje land eftersom

deras verksamhet är efterfrågestyrd och det inte finns internationella regelverk som skarpt styr mot klimatomställningen.

5.3.6 Enskilda ECAs initiativ för att stimulera omställning

Utfasning av fossila affärer

Utöver överenskommelsen att begränsa finansieringen till kolkraftverk har utvecklingen varit långsam inom OECD-arrangemanget när det gäller steg mot en Parisavtalsanpassning. Däremot har det de senaste två åren varit en snabb utveckling av bilaterala initiativ från olika ECAs både vad avser begränsningar av vissa affärer (exempelvis avseende kolutvinning) och försök till att ta fram nya produkter eller program för att stimulera affärer och projekt som bidrar till omställning och minska de globala klimatutsläppen. Under våren 2020 gjordes inom Bernunionen (se avsnitt 3.5) en enkätundersökning kring vad som görs avseende utfasning av fossila bränslen och initiativ för att stimulera projekt som bidrar till klimatomställningen. Nedanstående information är hämtad från svar i denna enkät, olika ECAs hemsidor och EKN:s bilaterala kommunikation med olika ECAs

I *Kanada* har EDC som första ECA antagit en policy som anger att EDC inte stöttar affärer till kolkraftverk, nya industriprojekt som innefattar koleldade kraftverk eller gruvor som utvinner termiskt kol (kol som används för kraftproduktion).

I *Frankrike* har parlamentet antagit en budget inklusive lagförslag som från den 1 januari 2020 förbjuder det franska ECA -- BPI France -- att ställa ut exportkrediter till forskning, prospektering, utvinning och kraftproduktion baserad på kol. Även fracking och verksamheter som rutinmässigt använder gasbränning (eng*: flaring*) är förbjudna.[53]. Samtidigt betonas i rapporten som ligger till grund för den antagna lagen att det behövs en djupare analys när det gäller olja och gas där det lyfts fram att det finns en tydlig påverkan på fransk sysselsättning. I maj 2020 redovisade BPI France sitt koldioxidavtryck för hela sin portfölj, inklusive dess exportfinansieringsdel. I september 2020 ska en rapport redovisas från den franska regeringen till parlamentet med följande punkter:

- Climate Performance Standards för export kopplad till energiproduktion.
- Ett scenario för hur statsstödda garantier kan fasas ut till utvinningsprojekt för olja och gas.

[53] Här finns vissa undantag när det gäller rörelsekreditgarantier och Export Bond Insurance (som ungefär motsvarar EKN:s motgarantier).

- Förslag till incitament för att stödja export till projekt för förnyelsebar energi baserat på EU-taxonomin och interna riktlinjer.

Regeringen i *Storbritannien* tillkännagav i januari 2020 att direkt finansiering till kolgruvor och kolkraftverk genom exportkrediter via UKEF ska upphöra. Detaljerna kring hur detta förbud ska tillämpas exakt håller på att arbetas fram. Det var dock länge sedan UKEF hade några stora affärer avseende utvinning av kol eller kolkraft. De senaste månaderna har det också pågått en debatt i Storbritannien avseende finansiering av övriga fossila affärer från UKEF. I augusti 2020 framkom även att det pågår diskussioner om att Storbritannien ska upphöra med exportfinansiering även till olje- och gassektorn.[54]

EKN har också under det senaste året varit i kontakt med ett antal andra ECAs, bland annat EKF (Danmark), Finnvera (Finland), GIEK (Norge) och Euler-Hermes (Tyskland). Inga av dessa har i dagsläget en uttalad policy kring fossil råvaruutvinning men alla uppger att de är inne i processer om hur frågorna ska hanteras. Det gäller inte minst mot bakgrund av att OECD-arrangemangets sektorsöverenskommelse om kolkraft ska ses över från november 2020. Denna omförhandling skulle ha genomförts redan sommaren 2019 men har skjutits fram två gånger och EU håller just nu på att ta fram en gemensam position inför OECD-förhandlingarna.

Nya initiativ för att främja klimatomställningen

Utöver de begränsningar som finns i några andra OECD-länder angående exportfinansiering till den fossila sektorn och beskrivs ovan pågår en utveckling där fokus ligger på olika former av innovativa lösningar och produktutveckling för att snarare stimulera och underlätta investeringar, projekt och exportaffärer som positivt bidrar till en klimatomställning. I faktarutan nedan listas några exempel där ECAs nyligen har utvecklat nya produkter eller anpassat befintliga produkter för att stimulera projekt eller affärer som bidrar till klimatomställning.

Exempel på initiativ och nya produkter hos andra ECAs för att bidra till klimatomställningen

Japan: NEXI har i slutet av förra året introducerat en lånegaranti för grön innovation riktad mot förnybar energi och andra projekt för att bidra till minskad klimatpåverkan. Skillnaden gentemot andra produkter är att täckningsgraden istället för sedvanliga 90 eller 95 procent uppgår till 97,5 procent.

[54] Exempelvis har det framkommit i Ambrose (2020).

Frankrike BPI France har en garanti för strategiska projekt som kan gynna transaktioner som bidrar till hållbarhet och klimat genom att inom sådana projekt kunna garantera affärer som normalt inte möter minimikraven på franskt innehåll. Vidare ska den franska regeringen i september lämna en rapport till parlamentet med förslag till incitament för att stödja export till projekt för förnyelsebar energi baserat på EU-taxonomin och interna riktlinjer. Exempel på detta är:

- Sänka kraven på franskt innehåll

- Erbjuda mer konkurrenskraftiga avgiftsnivåer

- Uppmuntra en 18-årig återbetalningstid i linje med sektorsöverenskommelsen avseende CCSU i OECD-arrangemanget och få in alla delar i livscykeln för förnybar energi inom ramen för sektorsöverenskommelsen.

Spanien: CESCE uppger att de håller på att ta fram produkter för att främja gröna projekt baserade på EU:s taxonomi för hållbara investeringar. Positiv miljöpåverkan kommer att vara ett kriterium för att kunna ta del av dessa produkter och de ska vara kopplade till spanska utlandsinvesteringar.

Storbritannien: UKEF har i sin direkta kreditportfölj öronmärkt en andel för projekt relaterade till Clean Growth, det vill säga lågfossila verksamheter och förnybar energi. Av totalt 8 miljarder GBP i den direkta kreditportföljen ska 2 miljarder avse projekt inom ren tillväxt. Utarbetandet av speciella kriterier pågår just nu.

Tyskland: I maj 2020 beslutade Tysklands regering inom ramen för Special Renewable Energies Initiative att tyska statsstödda exportkreditgarantier som avser förnybar energi kan innehålla 70 procent utländska varor och tjänster. Normalt är det utländska innehållet begränsat till 49 procent. Gröna affärer kan också ha större flexibilitet avseende finansieringen för de lokala kostnaderna.

Finland: Finnvera har en s.k. ”Miljöborgen”. Denna garanti är framför allt riktad mot inhemsk verksamhet och kan beviljas som säkerhet för krediter som används för investeringar i miljövård, för projekt i anslutning till förnybar energi eller för projekt som förbättrar energieffektiviteten. Garantin kan beviljas för finska företag i alla storleksklasser och i hela landet. Borgen kan även beviljas sådana investeringar i utlandet som avsevärt förbättrar miljöns tillstånd i Finland.

Österrike: OEKB introducerade sommaren 2019 en produkt som kallas Exportinvest Green som handlar om att österrikiska exportföretag som har en

export på minst 20 procent av omsättningen kan få ytterligare 20 procentenheter av sitt finanseringsbehov tillgodosett via OEKB till investeringar i Österrike. Kriterierna är positiva miljöeffekter, exempelvis minskade luftföroreningar, minskning av växthusgasutsläpp, energieffektiviseringsåtgärder, avfallsminskningar, m.m.

USA: US EXIMBANK har ett program, miljöexportprogrammet, där man i enlighet med OECD:s arrangemang erbjuder 18-årig återbetalningstid, kapitaliserad ränta under byggnadsfasen och upp till 30 procent i lokala kostnader.

6. Ett exportfinansieringssystem som bidrar till tydlig omställning och kraftigt minskade utsläpp av växthusgaser

6.1 Samhällsekonomiskt perspektiv på exportfinansiering och klimatpolitiken

6.1.1 Samhällsekonomiska aspekter på fossila bränslen

Det råder konsensus inom forskarsamhället att den samhällsekonomiska nyttan av att använda konventionell olja och gas är betydligt större än att använda kol.[55] Samtidigt är kol fortfarande centralt för energiförsörjningen i många låg- och medelinkomstländer och även i vissa höginkomstländer. Kol används också i stålproduktion över hela världen. I en ekonomiskt och socialt hållbar omställning till ett samhälle med globala nettonollutsläpp av växthusgaser spelar gaskraft, stålproduktion, fossildrivna och hybridfordon inom transportsektorn en fortsatt viktig roll under det närmaste decenniet, inte minst i medel- och låginkomstländer.

Generellt sett handlas olja och gas till skillnad från kol på en global marknad. Det innebär att det finns en risk att priset på olja och gas globalt kommer att påverkas om den det offentliga exportfinansieringssystemet förskjuter utbudet och efterfrågan på olja och gas. Om utbudet exempelvis ökar medan efterfrågan är oförändrad kommer det , allt annat lika, att leda till högre priser som, teoretiskt, leder till två motriktade effekter. För det första innebär det att viss utvinning med okonventionella metoder, såsom fracking eller djuphavsborrning kan bli mer attraktiva. Samtidigt innebär ett högre världsmarknadspris på gas och olja att efterfrågan minskar och att drivkrafterna att ersätta gas och olja med fossilfria alternativ stärks inom de sektorer som använder slutprodukterna. Hur dessa

[55] McGlade och Eskins (2015).

effekter faller ut på kort och lång sikt beror på en stor mängd faktorer på efterfrågesidan, såsom bland annat regleringar, teknikutveckling och global ekonomisk utveckling. EKN och SEK:s begränsningen av exportfinansiering till utvinning och prospektering av fossila bränslen samt åtgärder för att stimulera omställningsprojekt kommer inte i sig självt att påverka världsmarknadspriserna utan stora hävstångseffekter på övriga ECAs och de internationella regelverken och på finansmarknaden i sin helhet.

I en inflytelserik artikel i tidskriften Nature från 2015 gjorde McGlade och Eskins bedömningen att ett 2-gradersmål kräver att cirka en tredjedel av oljereserverna, hälften av gasreserverna och 80 procent av kolreserverna inte kan användas mellan 2010–2050. Vidare bedömdes att borrning i Arktis eller okonventionell oljeproduktion inte går att förena med ett 2-gradersmål. I förhållande till ett 1,5-gradersmål bedömdes redan beslutade olje- och gasutvinningsprojekt alltför omfattande om inte tekniker för att fånga och lagra koldioxid (CCS) ökar kraftigt i omfattning.[56]

När det gäller konventionellt utvunnen olja och gas och dess förenlighet med Parisavtalet görs olika bedömningar inom forskarsamhället. Vilken slutsats olika forskare landar i beror bl.a. på vissa utgångspunkter och antaganden. Exempelvis beror de olika bedömningarna på

- om analysen avser utvinnings- eller användningssidan för fossila bränslen,
- om utgångspunkten är ett 2-gradersmål, ett mål klart under 2 grader eller ett 1,5-gradersmål för den globala uppvärmningen,
- vilka antaganden som görs beträffande den så kallade klimatkänsligheten (den långsiktiga temperaturökningen som följer av en fördubbling av koldioxidhalten i atmosfären),
- vilka antaganden som görs om framtida möjligheter till omfattande CCS eller negativa utsläpp,
- hur snabbt kolanvändningen antas kunna minska, och
- vad som räknas som konventionell och okonventionell utvinning samt nya respektive befintliga utvinningsprojekt.

[56] McGlade och Eskins (2015).

SNS Konjunkturråd konstaterar, bland annat med hänvisning till McGlade och Eskins rapport från 2015, att

> den konventionella oljan och gasen kan förmodligen användas tills de tar slut utan att detta i sig hotar klimatet. Motsatsen gäller för kol och icke-konventionella reserver av gas och olja. Merparten av dessa reserver måste stanna i jorden.

I SNS-rapporten betonas dock också den stora osäkerheten som finns kring klimatkänsligheten men att den totala koldioxidbudget som finns kvar, oavsett hur stor den bedöms vara, bör fyllas med olja och gas istället för kol.[57]

I IPCC:s fyra typscenarier förenliga med 1,5 graders uppvärmning skiljer sig användningen av olja och gas kraftigt åt fram till 2030 respektive 2050 beroende på antaganden om framtida negativa utsläpp, kärnkraftsutbyggnad, energieffektivisering m.m. I alla fyra typscenarier minskar dock kolanvändningen kraftigt.[58]

Utifrån andra antaganden och utgångspunkter bedöms i en rapport från 2019 från flera forskningsinstitut (bland annat Stockholm Environment Institute) att olje- och gasutvinningen måste minska kraftigt fram till 2030 för att världen ska ha en möjlighet att nå 1,5-gradersmålet. Utifrån de investeringar som redan görs i ny utvinningskapacitet och de omfattande investeringsplaner som finns för ny utvinning av olja och gas bedöms produktionen av olja 2030 vara cirka 60 % högre och för gas 70 % högre än vad som är förenligt med ett standard-1,5-gradersscenario.[59]

I frågan om användningen av konventionellt utvunnen olja och gas för att utvecklingen ska vara förenlig med Parisavtalets mål saknas, som framgår av exemplen ovan, i dagsläget samma forskarkonsensus som är fallet avseende kol och okonventionellt utvunnen olja och gas. Detta är därför ett exempel på ett område där SEK och EKN kommer att behöva ett kontinuerligt kunskapsstöd för att vägleda sin affärsbedömning genom det klimatråd som avses inrättas enligt Förslag 8.

---

[57] SNS Konjunkturråd (2020).

[58] IPCC (2018b), s. 16. Ytterligare en analys som fokuserar på användningssidan och fossilbaserade kraftverk bedömer att givet att existerande kraftverk är i drift under hela sin ekonomiska livstid är de tillräckliga för att den globala uppvärmningen ska överstiga 2 grader, se Pfeiffer m.fl. (2016).

[59] ProductionGap (2019). Se även Carbon Tracker Initiative (2019) som kommer fram till liknande slutsatser om svårigheten att förena en ökad utvinning av olja och gas med ett 1,5-gradersmål för den globala uppvärmningen.

Som ett exempel på bristen på konsensus har International Energy Agencys (IEA) viktiga Sustainable Development Scenario (SDS), som används av många privata aktörer, har enligt flera kritiker i alltför hög grad förlitat sig på stora CCS och antaganden om alltför snabbt ökande energieffektivitet i kraftgenerering från gas.[60] Scenariot har vidare kritiserats för att det genom dessa brister inte hjälper de många företag som i sin verksamhet vill ställa om och ligga i linje med ett 1,5-gradersmål.[61]

Mot bakgrund av uppenbara negativa samhällsekonomiska externaliteter som finns av kraftproduktion med kol (i förhållande till alternativa energikällor) bör offentligt stödd exportfinansiering inte bidra till ytterligare kolutvinning och kolkraftverk. Att så snabbt som möjligt fasa ut finansiering till kolutvinning och kolbaserad kraftproduktion framstår därför som den på kort sikt viktigaste åtgärden för exportfinansieringssystemet ur ett klimatpolitiskt och samhällsekonomiskt perspektiv.

6.1.2 Målkonflikter mellan klimatomställningen och andra mål

Potentiella vinster av minskade klimatutsläpp bör vägas mot kostnader inom andra områden. Målkonflikten illustreras i Parisavtalets artikel 4.1 anges att parterna ska genomföra ”snabba utsläppsminskningar på grundval av principen om rättvisa och inom ramen för en hållbar utveckling och ansträngningar för att utrota fattigdom.” Åtgärder inom det svenska (och internationella) exportfinansieringssystemet för att bidra till omställningen genom att exempelvis försvåra och fördyra export till utvinningsprojekt för fossila bränslen kan riskera att bidra till minskad ekonomisk aktivitet, tillväxt, sysselsättning och ökad fattigdom i mottagarländer av exporten.

Om endast Sverige nekar statligt stödd exportfinansiering till utvinning av fossila bränslen utan att det får effekter på andra aktörer, leder det till minskad produktion och sysselsättning i Sverige. Den totala samhällsekonomiska kalkylen globalt beror då på hur de svenska produkterna förhåller sig till de utländska avseende pris, kvalitet och om de ger upphov till negativa effekter i övrigt i form av exempelvis sämre social och miljömässig standard. I en situation där de svenska produkterna som används i exempelvis ett fossilt kraftverk ger upphov till lägre utsläpp över livscykeln eller där omställningsmöjlighet till andra icke-fossila bränslen finns i motsats till konkurrerande produkter skulle nettoeffekten

[60] Se exempelvis Global Witness (2019).

[61] Ett antal företagsledare i ett öppet brev till IEA:s generaldirektör om vikten att ta fram ett scenario som hjälper företag som vill arbeta mot att begränsa den globala uppvärmningen till maximalt 1,5 grader som går utöver Sustainable Development Scenario. https://mission2020.global/letter-to-iea/

av ett svenskt förbud kunna vara negativ. En ytterligare komplicerande faktor är att en effektivisering eller andra typer av investeringar kan innebära att den ekonomiska livslängden för en viss fossil anläggning förlängs med resultatet att utsläppen av fossila växthusgaser blir lägre på kort sikt men högre i ett livscykelperspektiv och därmed riskerar att bidra till s.k. inlåsningseffekter för fossil infrastruktur i mottagarlandet.

På kort sikt framstår målkonflikten mellan att begränsa klimatutsläppen och ekonomisk utveckling ofta som tydlig. I ett längre tidsperspektiv blir målkonflikten mer otydlig och i högre utsträckning präglad såväl av antaganden, bedömningar, och i vissa fall, värderingar. Det har hävdats att vinsten av att minska växthusgasutsläppen snabbt idag är betydligt billigare än att hantera negativa konsekvenser av klimatförändringarna i framtiden.[62] Dessa beräkningar gör antaganden om teknisk utveckling och uppskattningar av samhällsekonomiska effekter av uppvärmningen samt en kalkylränta för att väga nyttor och kostnader idag mot nyttor och kostnader långt fram i tiden. Med andra antaganden, inte minst när det gäller kalkylräntan går det att komma till annorlunda slutsatser om hur snabbt koldioxidutsläppen bör minska.[63] Ett argument för att klimatfrågan skulle särbehandlas och ökad vikt läggas vid relativt sett dyra åtgärder i närtid är att det är en process som är mycket svår att reversera, bland annat till följd av risken för tröskeleffekter och självförstärkande effekter vid ytterligare uppvärmning.[64] Att snabbt bromsa klimatförändringarna är enligt ett sådant synsätt ett nödvändigt villkor för att möjliggöra ekonomisk aktivitet, sysselsättning och fattigdomsbekämpning i ett längre tidsperspektiv.

I grunden är en prioritering mellan olika mål, under osäkerhet, en uppgift för det demokratiska politiska systemet. Det gäller även avvägningen på ett övergripande plan mellan exempelvis svensk produktion och sysselsättning, vikten av att vara ett föregångsland, fattigdomsbekämpning och globalt minskade utsläpp av växthusgaser. Det krävs även en avvägning mellan kortsiktiga och långsiktiga effekter och en värdering av nuvarande generationer. Regeringens anvisning om att exportfinansiering inte ska förekomma för prospektering utvinning av fossila bränslen efter 2022, och riksdagens godkännande av denna anvisning, är ett exempel på en sådan avvägning.

[62] Se exempelvis Stern (2006).

[63] Se exempelvis Nordhaus (2008).

[64] IPCC (2018a).

6.2 Centrala utgångspunkter

- En stor andel av de globala investeringarna för att med rimlig sannolikhet nå Parisavtalets mål måste mobiliseras från den privata sektorn. De svenska och internationella exportfinansieringssystemen kan fungera som katalysatorer för nödvändiga investeringar för att möjliggöra klimatomställningen och därmed begränsa klimatförändringarna. Exportfinansieringssystemen behöver förändras på två fronter. Dels måste restriktiva åtgärder vidtas som motverkar och fördyrar investeringar/affärer som avsevärt ökar växthusgasutsläppen, dels behövs främjande åtgärder som stärker incitamenten för export som bidrar till klimatomställning och minskade utsläpp av växthusgaser.

- EKN:s exportkreditgarantier är och ska vara marknadskompletterande. Staten bidrar med garantier där riskerna för den privata kredit- och försäkringsmarknaden är svårbedömda eller informationskostnaderna är för höga, exempelvis för långa kredittider och gäldenärer i länder med utmaningar avseende rättssystem eller politiska risker.[65] SEK har även en huvudsakligen marknadskompletterande roll även om man konkurrerar med privata banker i vissa typer av affärer. Om finansmarknaden väljer bort klimatrelaterade risker i exempelvis koltillgångar är detta inte ett område där exportfinansieringssystemen ska ersätta marknaden. Det finns tvärtom goda argument för att det internationella exportfinansieringssystemet bör försöka agera marknadskompletterande genom att ta större finansiella risker i projekt som potentiellt bidrar till klimatomställningen. Den marknadskompletterande rollen bör med andra ord underlätta och inte försvåra att nå Parisavtalets mål.

- De faktiska effekterna på de globala utsläppen av växthusgaser av att det svenska exportfinansieringssystemet inte bidrar med finansiering till vissa exportaffärer eller stimulerar andra typer av affärer är marginella. För att kunna bidra till tydlig omställning och kraftigt minskade utsläpp av växthusgaser krävs att de åtgärder som vidtas ger upphov till tydliga *hävstångseffekter*. De möjliga hävstångseffekterna av åtgärderna kan delas in i två kategorier.

    - Den första potentiella hävstångseffekten uppstår i förhållande till det internationella exportfinansieringssystemet och övriga statliga exportkreditinstitutioner. I detta sammanhang är signalvärdet

[65] Lodefalk m.fl. (2019).

viktigt. Bland ECAs följer man varandra noga både när det gäller fossil verksamhet och när det gäller nya produkter för att stimulera export som bidrar till utsläppsminskningar.[66] Kan Sverige genom sitt agerande bidra till att andra ECAs följer efter eller att reglerna globalt, inom OECD-arrangemanget eller inom EU justeras för att i högre grad motverkar att exportfinansiering ges till utvinning av fossila bränslen och/eller att möjliggöra bättre villkor till projekt för omställning kan det vara en åtgärd som påverkar de globala utsläppen.

- Den andra typen av hävstångseffekt kan uppnås i förhållande till den privata finansmarknaden och exportörer. Det har framgått av samtal med banker och exportörer att om EKN och andra ECAs är med som part i en affär eller projekt anses det ofta vara tillräckligt för andra aktörer på finansmarknaden inom hållbarhetsområdet. Ett deltagande blir därmed en kvalitetsstämpel på projektet eller affären och minskar påtagligt risken för den privata aktören. Genom att SEK och EKN, tillsammans med andra ECAs säger nej till affärer med stor negativ klimatpåverkan, exempelvis stora nya fossila utvinningsprojekt, och stimulerar affärer som bidrar till omställningen är förhoppningen att privata långivare generellt och på sikt tar ut högre genomsnittliga riskpremier för verksamhet med negativ klimatpåverkan och lägre premier för omställningsåtgärder. Det kan i sin tur leda till att vissa fossila projekt blir företagsekonomiskt olönsamma och att omställningsprojekt å andra sidan kan bli lönsamma.[67]

- Det svenska och internationella exportfinansieringssystemet bör verka för att vara i linje med de scenarier som redovisas i IPCC:s 1,5-gradersrapport. I enlighet med forskarkonsensus innebär det en tydlig minskning av växthusgasutsläppen till år 2030 och nettonollutsläpp globalt år 2050. Det i sin tur innebär att det mesta av det befintliga kolet bör stanna i marken och att utvinningen av kol därmed också bör minska i snabb takt. Huvudsaklig forskarkonsensus visar vidare att okonventionell utvinning av gas och olja (framför allt s.k. fracking) inte heller bör

[66] I de analyser som gjorts i såväl UK som i Frankrike betonas på samma sätt ett gemensamt agerande inom EU och OECD som centralt.

[67] I samtal med EKN och SEK har företag verksamma inom förnybar energi i allmänhet och solkraft i synnerhet betonat att det i många fall är villkoren i finansieringslösningen (ränta och återbetalningstid) snarare än innovationen i sig som bestämmer hur konkurrenskraftig en förnybar lösning blir i förhållande till exempel kol- eller gaskraft, inte minst i ett låg- eller medelinkomstland.

stödjas. För konventionellt utvunnen olja saknas lika tydlig forskarkonsensus. Det finns dock allt fler rapporter som visar att nya stora utvinningsprojekt är svårförenliga med de flesta 1,5-gradersscenarier utan en mycket kraftig ökning av CCS[68] och CDR-tekniker[69]. När det gäller efterfrågesidan, dvs där olja och gas används, krävs dock en situations- och affärsspecifik ansats för att bedöma förenlighet med Parisavavtalets 1,5-gradermål (se vidare avsnitt 6.6.1).

- Övervägande konsensus i forskarsamhället och klimatsamfundet är att i en ekonomiskt och socialt hållbar transition till ett samhälle med nettonollutsläpp av växthusgaser spelar exempelvis gaskraft och hybridfordon inom transportsektorn en fortsatt roll under lång tid framöver, inte minst i låginkomstländer.

- Å andra sidan finns risken för inlåsningseffekter och stora klimatrelaterade finansiella omställningsrisker som bör beaktas. De klimatrelaterade omställningsriskerna bedöms generellt högre för utbudssidan (utvinning) än för efterfrågesidan (kraftgenerering och övrig användning av olja och gas). I projekt som avser prospektering och utvinning av fossila bränslen finns inte samma potential till omställning, mer än på marginalen, då verksamheten i slutändan syftar till att öka utbudet av kol, olja och gas. På efterfrågesidan finns omställningsmöjligheter, exempelvis genom att öka energieffektiviteten, gå över till förnybara drivmedel i fordon och inblandning av klimatvänliga alternativ i kraftverk.

- Den pågående snabba utvecklingen av EU:s klimatpolitik inom ramen för den gröna given, och därtill kopplade lagstiftningsförslag, den nya långtidsbudgeten och den s.k. återhämtningsfonden (Coronafonden) innebär att det kan krävas justeringar av de föreslagna åtgärderna samt ytterligare åtgärdsförslag utöver de som lämnas i denna rapport. Kraften som finns inom den gröna given bör användas av EU inom förhandlingar om OECD-Arrangemanget (se även Bilaga 1 för en beskrivning av pågående reformering av EU:s klimatpolitik mot bakgrund av den dröna given).

[68] Carbon Capture and Storage.

[69] Carbon Dioxide Removal.

- På den globala finansmarknaden finns en stor efterfrågan på att kunna göra ”gröna investeringar” och marknaden för gröna obligationer ökar kraftigt varje år. Dessutom innebär det nedtryckta globala ränteläget att avkastningskravet för långsiktiga säkra placeringar är nedtryckt och det finns ett stort utbud av kapital som söker statsstödda obligationer. Det finns vinster att vara en föregångare när det gäller gröna lån, gröna garantier och omställningsfinansiering. Det kan mobilisera privat kapital och göra att projekt eller affärer blir av som inte blivit det utan statlig exportfinansiering. Andra ECAs har den senaste tiden tagit fram ett antal omställningsprodukter eller erbjudanden med mer förmånliga villkor för gröna affärer. Sverige bör ligga i framkant och kunna matcha andra EU-ECAs villkor när det gäller affärer som bidrar till klimatomställningen.

- Den globala ekonomiska krisen i efterdyningarna av coronapandemin och behovet av omstart innebär ett behov av offentliga investeringar och stöd för att återstarta ekonomin. EKN har under krisen tillfälligt utvidgat sin portfölj med exempelvis rörelsekreditgarantier för stora exportföretag och även garanterat affärer i höginkomstländer med korta löptider. I en situation med behov av stora investeringar kan det svenska exportfinansieringssystemet ge drivkrafter till exportföretag att genomföra klimatinvesteringar inom Sveriges gränser som till följd av den ekonomiska krisen annars inte skulle bli av och som i framtiden kan leda till svensk export.

- Det finns genuina målkonflikter för klimatpolitiken som måste hanteras av det demokratiska politiska systemet. Välfärdseffekter på kort sikt till följd av minskad utvinning och användning av fossila bränslen ställs mot klimatvinster på längre sikt som i sin kan ge stora välfärdsvinster. Negativ påverkan på svensk sysselsättning på kort sikt till följd av utfasning av exportfinansiering till fossila bränslen ställs mot en potential för tillväxt och sysselsättning när svensk teknik för klimatomställning exporteras.

6.3 Utfasning av exportfinansiering till utvinning och prospektering av fossila bränslen

Regeringen har i sin klimathandlingsplan och i export- och investeringsstrategi angett att prospektering och utvinning av fossila bränslen inte ska kunna erhålla exportkrediter efter 2022. Riksdagen beslutade i juni 2020 att stödja inriktningen i regeringens klimathandlingsplan.

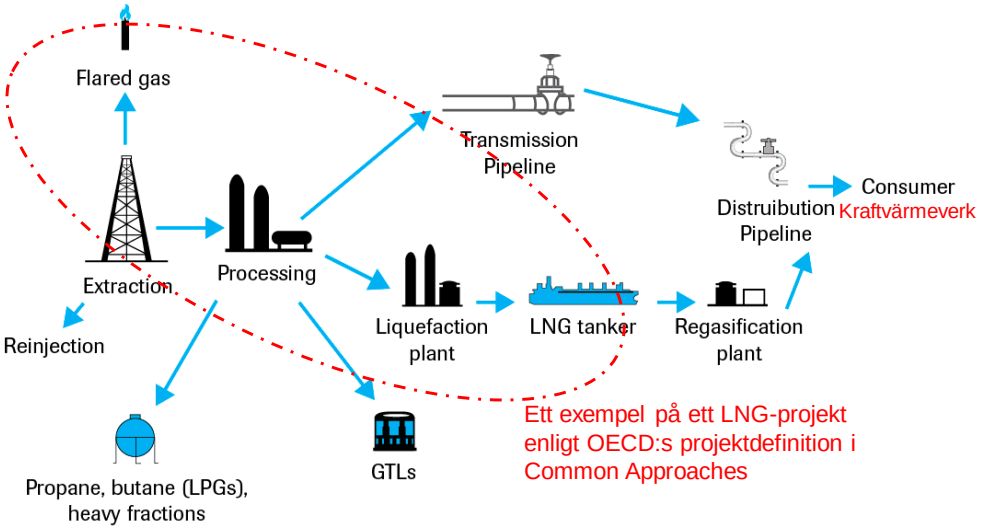
Anvisningen avser såväl SEK:s exportkrediter som EKN:s exportkreditgarantier. Exportfinansieringssystemet ska ha samma tillämpning och tidsplan för utfasningen, på det sätt som redan gjorts med affärer avseende prospektering, utvinning och transport av kol där inga nya krediter eller garantier ges efter utgången av 2020 vare sig av SEK eller EKN. Ett gemensamt förhållningssätt är viktigt för att uppnå tydlighet i förhållande till regeringen och riksdagen, kunder, övriga finansiella aktörer, andra ECAs och allmänheten. Förbudet mot exportfinansiering till utvinning och prospektering av fossila bränslen ska tillämpas på samma sätt oavsett vilken produkt det handlar om och oavsett hur ett utvinningsprojekt är finansiellt strukturerat. Det svenska exportfinansieringssystemets möjlighet att erbjuda krediter och garantier ska vara tydligt, förutsägbart och enhetligt. Huruvida en affär avser utvinning avgörs av i vilken verksamhet den exporterade varan eller tjänsten ska användas. Vid exportfinansiering som avser nya *projekt* eller utbyggnad av befintliga projekt utgår EKN och SEK från OECD-samarbetets överenskomna projektdefinition för att avgöra om det handlar om ett utvinningsprojekt enligt de s.k. Common Approaches (se avsnitt 5.3.2).[70] I den nu gällande OECD-rekommendation definieras projekt på följande sätt:

> "Projects" refer to applications relating to exports of capital goods and/or services to an identified location of:
>
> - any new commercial, industrial or infrastructure undertaking, or
> - any existing undertaking that is undergoing material change in output or function, which may result in changes to the operation's environmental and/or social impacts.
>
> For the purposes of screening, classification and review, a project includes those components that the buyer and/or project sponsor (including contractors) directly owns, operates or manages and that are physically and technically integrated with the undertaking.

Ett utvinningsprojekt enligt OECD-definitionen kan vara finansiellt strukturerat i flera olika delar men den sociala och miljömässiga hållbarhetsbedömningen (ESIA) görs i enlighet med projektdefinitionen. Ett exempel på gränsdragningar för vad som ingår i ett utvinningsprojekt inom naturgasens värdekedja återfinns i Figur 6.1 nedan

[70] Det fullständiga namnet är OECD Recommendation of the Council on Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence.

Figur 6.1 Gränsdragningar för utvinningsprojektet i ett större integrerat utvinnings- och LNG-projekt



6.4 En ”Parisavtalsanpassning” av internationella regelverk

Liksom för finanssektorn i allmänhet har frågan om hur exportkreditinstitut (ECAs) bidrar eller motverkar målen i Parisavtalet växt i betydelse. Ett antal rapporter från de senaste åren har betonat att varken enskilda exportfinansieringsinstitutioner eller OECD-arrangemanget för statsstödda exportkrediter ligger i linje med Parisavtalets mål. En genomgående kritik har varit att även i länder med höga nationella klimatambitioner så har respektive lands ECA bidragit till affärer inom den fossila sektorn, inte minst affärer till verksamhet med syfte att öka utbudet av fossila bränslen.[71]

EKN konstaterar att det just nu är en utmanande miljö för internationella överenskommelser inom hållbarhet generellt. I de fall man ändå kan lyckas med ambitiösa program inom exempelvis EU så innebär det en hävstångseffekt på de globala utsläppen i förhållande till vad som kan uppnås med nationella åtgärder. Den svenska regeringens arbete för att skärpa förordningen om EU-ETS, utsläppshandelssystemet, är ett exempel på detta.[72] Utsläppsminskningar till följd av den skärpningen som bland annat berodde på omfattande svenskt förhandlingsarbete, har uppskattats till runt 2,4 miljarder ton

[71] House of Commons Environmental Audit Committee (2019), Shishlov m.fl. (2020). Avseende Sverige, se Naturskyddsföreningen (2019) samt Naturskyddsföreningens och Swedwatchs skrivelser till EKN i Bilaga 4.

[72] SNS Konjunkturråd (2020).

koldioxidekvivalenter per år, vilket motsvarar 50 gånger de årliga territoriella utsläppen i Sverige.[73]

Regeringen och berörda myndigheter bör i olika internationella fora driva på för en "Parisavtalsanpassning" av regelverk relevanta för det internationella exportfinansieringssystemet, inklusive OECD:s arrangemang, EU:s statsstödsregler och upphandlingar inom ramen för internationellt bistånd, exempelvis inom FN-systemet. Ett effektivt och gemensamt regelverk inom EU och OECD och, i förlängningen globalt, är avgörande för exportfinansieringssystemets möjlighet att bidra till kraftigt minskade utsläpp av växthusgaser samtidigt som konkurrens sker på lika villkor. I första hand innebär detta att förankra en sådan position inom EU-samarbetet för att driva det i WTO, i bilaterala handelsavtal och inom OECD. Det möjlighetsfönster som öppnats dels av EU:s gröna giv, dels av behovet av offentliga investeringar för att få igång världsekonomin efter coronapandemin, bör användas för att integrera klimatfrågan inom andra politikområden relevanta för exportfinansieringssystemet, inte minst handelspolitiken och biståndspolitiken. Vikten av ett klimatambitiöst men gemensamt och rättvist regelverk inom EU och OECD och även globalt något som lyfts fram av EKN:s kunder som en högt prioriterad fråga.

Avseende OECD-arrangemanget handlar det på kort sikt om en översyn och omförhandling avseende de två sektorsöverenskommelserna som har störst bäring på klimatförändringarna. Det gäller sektorsöverenskommelsen om kolkraft (CFSU) där det idag finns en rörelse från flera enskilda ECAs inom EU att försöka utvidga sektorsöverenskommelsen till att även förbjuda offentligt stödd exportfinansiering till utvinning och transport av kol. OECD:s sektorsöverenskommelse bör, enligt EKN och SEK, omförhandlas till att innefatta det termiska kolets hela värdekedja, dvs. utvinning, transport, förädling och kraftgenerering. På längre sikt bör även reglerna för exportfinansiering till utvinning av olja och gas skärpas inom OECD. Här bör ökat fokus också läggas på ECAs utanför OECD-arrangemanget liksom på den ökande andel av finansieringen som ligger i gränslandet mellan bistånd och exportfinansiering inte minst bland vissa OECD-medlemmar. En snabb avveckling av all offentlig finansiering till kolutvinning och kolkraftverk skulle vara ett viktigt första steg för att exportfinansieringssystemet i högre utsträckning skulle vara i linje med Parisavtalet.

[73] Zetterberg (2018).

Även sektorsöverenskommelsen avseende förnybar energi m.m. (CCSU) ska ses över senast 2020. Sverige bör här driva på för att införa mer flexibla eller generösa regler när det gäller projekt som syftar till omställning och tydligt minskade utsläpp av växthusgaser, utan att grundprincipen att ta betalt för förväntad förlust urholkas. Diskussioner pågår redan inom EU-kretsen avseende detta.

På sikt bör Sverige också överväga att driva på för ytterligare Parisavtalsanpassning av reglerna för exportfinansiering mot bakgrund av EU:s nya taxonomi eller andra kriterier för gröna- och omställningsprojekt/affärer. Detsamma gäller EU:s statsstödsregler där viss flexibilitet kan behövas för att möjliggöra investeringar som krävs för klimatomställningen och en livskraftig miljöteknikindustri inom EU. För att konkret kunna göra bedömningar av gröna omställningsaffärer och verksamheter pågår ett antal processer för att ta fram riktlinjer och rekommendationer. I det sammanhanget kan nämnas arbete som bedrivs för att operationalisera 1,5-gradersmålet för att användas av enskilda företag och i enskilda projekt inom ramen för bl.a. EU:s taxonomi för hållbara investeringar (se Bilaga 1), Science-Based Targets Initiative och PACTA-verktyget (se Bilaga 2).

Krav på Parisavtalsanpassning av upphandlingar inom det internationella biståndet är relevant för exportfinansieringssystemet, exempelvis inom FN-systemet. Upphandlingar inom ramen för biståndsinsatser och övrigt bistånd har i dag ofta inte krav på sig att göra upphandlingar utifrån klimataspekter och i linje med Parisavtalet. Med tanke på klimatfrågans vikt inom utvecklingssamarbetet globalt är det rimligt att även upphandlingar, exempelvis inom FN, får krav på sig att förhålla sig till Parisavtalets mål.

6.5 Synpunkter på uppdraget från olika intressenter

I de samtal EKN tillsammans med SEK har fört med sina kunder, intresseorganisationer och myndigheter har ett stort antal synpunkter och förslag inkommit. En sammanfattning av de vanligast återkommande förslagen från olika intressenter listas nedan (för inkomna skrivelser till EKN med anledning av uppdraget, se bilaga 4):

Synpunkter från exportörer och banker

- Att inom OECD göra gemensamma förändringar avseende kredittider och omställningsanpassa hela arrangemanget så att det blir konkurrens på lika villkor för alla företag både avseende fossila affärer och omställningsaffärer.

- Det behöver tas i beaktande vad utrustningen bidrar till på den globala energimarknaden. Exempelvis back-up-kraft för att stabilisera elnät och möjliggöra större del sol- och vindkraft i elnätet. Internationell samsyn krävs om vilka tekniker som idag finns på marknaden och hur dessa passar in i den pågående omställningen, inte minst i utvecklingsländerna där den ekonomiska förmågan är starkt begränsad.

- Exportfinansieringssystemet kan vara mer aktivt inom Sverige genom möjlighet att finansiera projekt som indirekt syftar till export i ett senare skede genom innovationsbäddar eller infrastruktur inom Sverige. Vissa av tekniksprången exempelvis avseende fossilfri cement- och stålproduktion behöver finansiella muskler.

- Stimulera omställningsaffärer

    - Flexibla utbetalningsrutiner och återbetalningsrutiner.
    - Högre grad av riskavtäckning för omställningsprojekt,
    - Möjlighet till långa återbetalningstider med en amorteringsfri period.
    - Höja riskaptiten
    - Andelen lokalt producerade produkter som EKN kan garantera i en affär skulle behöva öka. I vissa fall är det ett lagkrav att upphandla vissa komponenter lokalt.
    - Även möjlighet till ökad flexibilitet för svenskt innehåll som bidrar till positiv klimatnytta, t.ex. förnybart- och transmissions- och distributionsprojekt.
    - Affärer som avser energibesparingar bör kunna ges villkor på samma sätt som förnybar energi.
    - Inkludera affärer med möjliggörande infrastruktur, inom exempelvis transmission, energilagring som omställningsaffärer.

- Möjlighet till någon form av samarbete med biståndsinsatser för att utjämna konkurrensskillnader gentemot andra konkurrentländer, inte minst i låginkomstländer och möjligheten att få med Sida i projekt i fattiga länder i Asien och Afrika. Sverige har hög kompetens på detta område via teknikkonsulter och kommunala aktörer. Förstudiefaciliteten i Swedfund har varit ett välkommet initiativ.

- En ”one-stop-shop” för finansieringsfrågor kopplat till export för framför allt små och medelstora företag som kan bidra globalt och har exportpotential.

Synpunkter från intresseorganisationer

- Användningen av exportkrediter kan spela en viktig roll i att främja energiomställningen i länder med begränsade resurser, samt på marknader med ett osäkert investeringsklimat för förnybar energi.

- Det svenska exportfinansieringssystemet bör ha ett dubbelt uppdrag: att främja svensk export samt att bidra till klimatomställningen.

- Verka för en revidering av OECD:s rekommendationer för medlemsländernas exportkrediter i syfte att fasa ut stödet till fossila verksamheter.

- Inför restriktioner som säkerställer att exportkrediter inte möjliggör finansiering av fossila verksamheter, såväl vad gäller råvaruutvinning som kraftgenerering (inklusive transport- och infrastrukturprojekt med detta syfte).

- Transparensen i dagens svenska exportkreditsystem måste utökas och följa den svenska offentlighetsprincipen.

Synpunkter från myndigheter

- EKN och SEK bör ta en större roll som katalysator för finansiering av inhemska omställningsprojekt och ta vid i steget från demonstrationsanläggning och forskning till affärspotential och export. Vätgas, energilagring och bio-CCS är några viktiga områden. Nyckel att hitta projekt som är i rätt fas och där det statliga stödet kan ge additionalitet.

- Förhålla sig till riktlinjer på EU-nivå som EIB:s policy för energisektorn är en bra utgångspunkt. Även EU-taxonomin är relevant. Tidssättning för exempelvis krav på ökad energieffektivitet kan driva omställning.

- Viktigt att ta hänsyn till omställningsriktning snarare än nuvarande nivå för utsläppen för att bedöma vad som är gröna affärer. Förutsättningen för olika branscher skiljer sig radikalt och utsläppsnivåer kan inte jämföras rakt av för att bestämma vad som är gröna investeringar.

- Hur kan återhämtningspolitiken efter Coronapandemin bli klimatsmart. Hur kan de statliga stöd- och finansieringssystemen bidra till att det uppstår en omställningsdynamik inom näringslivet är viktiga frågor i närtid.

6.6 Åtgärder för ett exportfinansieringssystem som bidrar till klimatomställningen

I detta avsnitt presenteras åtta gemensamma förslag från EKN och SEK för hur de svenska och internationella exportfinansieringssystemen kan bidra till tydlig omställning och kraftigt minskade utsläpp av växthusgaser. Förslagen innebär åtgärder utöver regeringens anvisning att exportfinansiering inte ska ges till prospektering och utvinning av fossila bränslen efter 2022, den i verksamheten integrerade hållbarhetsgranskningen hos SEK och EKN, och de åtgärder som redan vidtagits av EKN och SEK på klimatområdet sedan 2018.

6.6.1 Förhållningssätt till affärer med höga växthusgasutsläpp

Förslag 1: EKN:s och SEK:s förhållningssätt i affärer till verksamheter med höga växthusgasutsläpp, utöver verksamheter som avser utvinning och prospektering av fossila bränslen, ska i högre utsträckning lägga vikt vid om projekten eller verksamheten ligger i linje med Parisavtalets 1,5-gradersmål. Utgångspunkten är de åtaganden som gjorts enligt Parisavtalet i det land exporten går till. I de affärer som ökar växthusgasutsläppen ska det finnas en potential för omställning till år 2030 och förenlighet med globala nettonollutsläpp 2050. I detta ingår en analys av risken för inlåsningseffekter i fossil infrastruktur i det aktuella mottagarlandet. Effekten av affärer på andra hållbarhetsmål inom Agenda 2030, såväl positiva som negativa, kan vägas in i en samlad bedömning, liksom möjligheten för EKN och SEK att påverka inriktningen av affären i klimatpositiv riktning genom att delta i den.

I regeringsuppdraget anges att ”en översyn ska göras hur kreditgivningen kan anpassas för att vara i linje i med Parisavtalet och inte skapa inlåsningar i fossilberoende”. Alla EU-länder samt G20-länderna har lovat att subventioner till fossila bränslen ska avskaffas senast 2025.[74] Exportfinansiering till fossila verksamheter är inte en subvention eftersom garantier och krediter som huvudregel ska erbjudas på marknadsmässiga villkor. Om exportkrediter som ges innehåller bidragselement (exempelvis koncessionella krediter) är detta en form av subvention. Statligt stödd exportfinansiering är vidare ofta ett nödvändigt

[74] Redan 2009 lovade EU:s regeringar att upphöra med subventioner till fossila bränslen, vilket upprepades 2016 då 2025 slogs fast som slutdatum.

villkor för krediter med långa löptider till köpare i vissa länder med utmaningar när det gäller exempelvis politisk stabilitet och rättssäkerhet. Detta är risker som den privata kredit- och försäkringsmarknaden inte kan eller vill hantera, eftersom det ofta innebär en s.k. statsrisk eller politisk risk.

Utöver de inom OECD överenskomna (kolkraft) och av regeringen utpekade områden där exportfinansiering inte ska förekomma (prospektering och utvinning av fossila bränslen) bedömer EKN och SEK att det krävs en situationsspecifik ansats när det kommer till affärer till verksamheter med höga växthusgasutsläpp. Affärer med en negativ klimatpåverkan ska utöver exportfinansieringssystemets huvuduppdrag att främja svensk export och svenskt näringslivs internationalisering bedömas utifrån ländernas åtaganden enligt Parisavtalet men även utifrån omställningspotential i linje med ett 1,5-gradersmål i den verksamhet eller projekt som finansieras.

Redan idag görs en omfattande hållbarhetsgranskning, i vilken klimatpåverkan är en central del, i EKN:s och SEK:s affärsbedömning och kan bidra till att reducera både finansiella risker och miljörisker i affären. När en ansökan kommer in görs en screening för att identifiera affärer med hög risk för miljöpåverkan. Affären får en klassificering baserat på risken för negativ påverkan i enlighet med OECD:s Common Approaches (se avsnitt 5.3.2). Klass A innebär risk för påtaglig påverkan, B innebär risk för viss påverkan och C innebär liten eller ingen påverkan. Vid hög risk för negativ påverkan går ansökan vidare för fördjupad granskning, vars omfattning anpassas till finansieringens storlek, vilka risker som identifierats samt EKN:s möjlighet att påverka situationen. EKN och SEK använder IFC:s Performance Standards och IFC:s riktlinjer för miljö, hälsa och säkerhet för att utvärdera vad som anses vara acceptabel miljöpåverkan. I vissa fall sätter EKN miljövillkor på den affär som garanteras. Om EKN inte får den information som efterfrågas eller om miljöpåverkan är oacceptabel så går inte ansökan vidare till beslut. I allt väsentligt gäller samma process för SEK:s prövningar avseende exportkrediter som för EKN:s prövning av ansökningar om garantier.

EKN och SEK anser att EIB:s nya riktlinjer för investeringar i energisektorn och utvecklingen av EU:s gröna taxonomi för minskad klimatpåverkan är relevanta referenspunkter i en samlad bedömning av kraftprojekt, speciellt kopplat till energieffektiviteten (se vidare Bilaga 1). EU-taxonomin och EIB:s investeringspolicy avser dock investeringar inom EU medan såväl EKN:s som SEK:s finansiering normalt avser investeringar utanför EU. Det innebär att bedömningen måste ta hänsyn till den specifika situationen i land utifrån dess

åtaganden enligt Parisavtalet. Det föreslagna gemensamma klimatrådet ska, enligt förslag 8, bidra med vägledning för att göra sådana bedömningar.

Effekten av affärer för andra hållbarhetsmål inom Agenda 2030 såväl positiva som negativa, bör också kunna vägas in i en samlad bedömning liksom det faktum att affärer där EKN och/eller SEK deltar generellt granskas och följs upp mer noggrant än om de inte deltar. Ett deltagande av det svenska och/eller det internationella exportfinansieringssystemet i en exportaffär innebär att projekt granskas mer ingående då det ställs krav på affärer att leva upp till vissa krav och standarder, exempelvis IFC Performance Standards[75], samt det faktum att projekten generellt blir mer synliga. Det innebär i sig själv en möjlighet till påverkan i en omställningsriktning.

Exempel på EKN:s och SEK:s förhållningsätt i relation till ett gaskraftsprojekt

Exportkrediter till gaskraftverk kräver enligt EKN och SEK en situations- och landspecifik ansats. En affär som avser utrustning till ett gaskraftverk i ett låginkomstland illustrerar väl avvägningar och potentiella målkonflikter. Gasens roll i omställningen och det samhällsekonomiska värdet som affärer genererar i såväl i Sverige som i de exportmottagande länderna måste vägas mot risken för inlåsningseffekter i fossil infrastruktur som ger utsläpp för en lång tid framöver och den finansiella risken för övergivna tillgångar (eng: *stranded assets*). I det sammanhanget är planer för framtida inblandning av biogas och CCS viktiga element i en omställning. På längre sikt kan det handla om möjligheten att driva gaskraftverket med vätgas.

Varken EKN:s hållbarhetspolicy eller regeringens anvisning om att upphöra med exportkrediter till utvinning förhindrar exportfinansiering till gaskraftsprojekt. Utvecklingen för användningen av gas i förhållande till en rimlig sannolikhet att nå 1,5-gradersmålet är omstridd bland forskare. Gasens eventuella roll i klimatomställningen är därför ett område där klimatrådet, enligt förslag 8, kommer att behöva stödja EKN:s och SEK:s bedömning utifrån den tekniska utvecklingen, den senaste klimatforskningen och utveckling av EU:s regler och riktlinjer m.m.

EIB:s nya riktlinjer för utlåning till energisektorn är relevant (se Bilaga 1). Exportfinansiering bör inte gå till ny gaskraftproduktion i de fall där

[75] IFC Performance Standard 3 avseende växthusgasutsläpp innehåller dock inga utsläppstak utan krav på energieffektivitet, rapportering och undersökning av alternativ.

energieffektiviteten är alltför låg. EIB:s krav kan dock behöva anpassas till att de affärer som finansieras av det svenska exportfinansieringssystemet ofta görs i låg- eller medelinkomstländer utanför EU. Vad som är omställningsriktning i det sammanhanget och vilka krav på energieffektivitet som bör ställas kan skilja sig från vad som är fallet i, exempelvis, ett EU-land.

Effektiva och rena gasturbiner som ersätter kolkraftverk såväl för elektricitetsproduktion som för värmeproduktion är enligt vissa bedömare en del i en transition mot globala nettonollutsläpp 2050. Gaskraftverk kommer med stor sannolikhet att finnas kvar de närmaste decennierna. Detta gäller dels i länder som inte har förutsättningarna att helt gå över till förnybart eller fossilfritt, dels kan gaskraft utgöra en kontrollerbar energikälla i länder med hög andel sol- och vindkraft och som saknar andra kontrollerbara källor som exempelvis vattenkraft. Om ett kolkraftverk ersätts med gaskraftverk innebär det allt annat lika att elektrisk och termisk energi genereras på ett mer energieffektivt sätt. Hur den totala klimatpåverkan ser ut beror dock även på gasens värdekedja och eventuellt läckage. Då metan, vilket utgör största delen av naturgas, har en 24–80 gånger högre växthuseffekt än koldioxid innebär även mindre läckage i värdekedjan för gas att klimateffekten uteblir.

I Tabell 6.1 listas ett antal faktorer som EKN och SEK anser bör ingå i en helhetsbedömning av gaskraftsprojekt och dess förenlighet med Parisavtalets mål

Tabell 6.1 En bedömningsmatris för affärer som avser gaskraft

Positivt	Negativt
Planer för koldioxidinfångning och lagring (CCS).	Höga totala livscykelutsläpp -
Redan hög eller ökande energieffektivitet över tid i linje med EIB:s policy för energisektorn och EU-taxonomin.	Risk för omfattande metangasutsläpp i värdekedjan för gasen
Existerande verksamhet där växthusgasutsläppen inte ökar	Helt nya projekt/verksamheter.
Omställningspotential i projektet till 2030 genom exempelvis planer för biogas eller CCS	Omställningspotential saknas till 2030

Omställningsplaner med nettonollutsläpp 2050 som riktmärke, exempelvis del i en utbyggnad av ett förnybart energisystem	Inte förenligt med nettonollutsläpp 2050
Effektivt påverkansarbete från exportör mot slutanvändare för att främja omställning.	Dåligt genomlysta eller bristfälligt hanterade hållbarhetsrisker. Svårt eller omöjligt att påverka affären för ökad grad omställning
Ersätter tydligt kolkraftverk	Ingen koppling till nedläggning eller planer för ersättning av kolkraftverk.
Nödvändigt för att ge människor tillgång till stabil elförsörjning i mottagarlandet/området	Direkta nyttan för landets energisystem svårare att belägga

Branscher som kräver tekniksprång för att ställa om

EKN och SEK bedömer att det i dagsläget inte är aktuellt att neka exportfinansiering till branscher som visserligen släpper ut mycket växthusgaser men där det i dag helt saknas koldioxidneutrala alternativ. Exempel på detta är processindustrin såsom stål-, cement- och betongindustrin. Denna produktion kan gradvis bli mer effektiv och minska sin klimatpåverkan, till exempel genom att byta från kol till el för uppvärmningen och effektivisera produktionsprocesserna. För att minska utsläppen radikalt i denna typ av produktion behövs det dock antingen helt nya produktionstekniker eller omfattande och storskalig teknik för att fånga in och lagra koldioxid (CCS). Sverige ligger långt framme inom forskning och innovationer inom vissa områden, såväl inom stål- som cementområdet. Exempelvis gäller detta det s.k. HYBRIT-projektet[76] som erhållit statligt stöd inom Energimyndighetens program Industriklivet. Stål, cement- och betongindustrin har vidare alla tagit fram så kallade färdplaner mot fossilfrihet 2050 inom ramen för det statliga initiativet Fossilfritt Sverige. Att vara tidiga med såväl koldioxidneutralt stål som cement kan innebära framtida exportmöjligheter till gagn för såväl Sverige som för det globala klimatet.

Det är i dagsläget inte heller aktuellt att upphöra med exportfinansiering för försäljning av fordon som helt eller delvis drivs på fossila bränslen, så länge de inte används i fossila utvinningsprojekt, eftersom fossildrivna fordon är så pass

[76] För information om HYBRIT-projektet, se http://www.hybritdevelopment.com/

dominerande, inte minst i låginkomstländer. Fokus bör här istället läggas på hur eldrivna, biogas- och vätgasdrivna fordon kan gynnas i den svenska exporten. Generellt handlar det om att bidra till ökad svensk export av teknik och produkter som kan minska de globala klimatutsläppen. Här kan SEK:s och EKN:s roll som katalysatorer för att locka privat kapital och möjliggöra affärer ha betydelse.

Sammanfattningsvis kommer EKN:s och SEK:s deltagande i affärer som leder till ökade växthusgasutsläpp, utöver kol och utvinning av fossila bränslen, att behöva beslutas från fall till fall utifrån potential för omställning, risk för inlåsningseffekter och hur väl projekten eller verksamheten långsiktigt ligger i linje med Parisavtalets 1,5-gradersmål. Effekten av affärer för andra hållbarhetsmål inom Agenda 2030, såväl positiva som negativa, kan vägas in i en samlad bedömning, liksom möjligheten för EKN/SEK att påverka inriktningen av affären i positiv riktning genom att delta i den. Hur affärerna bedöms kommer också att kunna förändras utifrån ny forskning samt nya riktlinjer och standarder för olika branscher. Det klimatråd som EKN och SEK avser att inrätta (förslag 8) är centralt för att kunna fatta välgrundade beslut som utöver att främja svensk export innebär att kredit- och garantigivningen ligger i linje med Parisavtalets mål.

6.6.2 Mer ändamålsenliga villkor för gröna affärer

Förslag 2: Det svenska exportfinansieringssystemet ska som ett minimikrav kunna matcha andra exportkreditinstitut inom EU när det gäller affärer som bidrar till klimatomställningen för att möjliggöra konkurrens på lika villkor. EKN kommer därför under 2021 att utreda möjligheten att ge affärer som bidrar till klimatomställningen mer välavvägda villkor med utgångspunkt i EKN:s produkter och de restriktioner som sätts av budgetlagen, EU:s statsstödsregler, OECD- arrangemanget och WTO:s regelverk. Även nya produkter riktade mot gröna affärer kan komma i fråga. SEK ska utöka andelen s.k. gröna lån i sin kreditgivning.

För att uppnå målet om fler omställningsaffärer finns det skäl för EKN att inom ramen för befintligt produktutbud ta fram kriterier för att ge vissa affärer en grön stämpel och då kunna anpassa villkoren för garantierna inom de ramar som ges av befintliga regelverk och utifrån en beräkning av förväntad förlust. Som redovisats i avsnitt 5.3.6 finns det hos flera andra ECAs inom OECD exempel på högre täckningsgrad, garantier riktade mot omställningsprojekt inom ett lands gränser eller acceptans för lägre andel inhemskt innehåll för att ge garantier till affärer som anses gröna eller bidrar till klimatomställningen.

EKN har övervägt att föreslå en speciell garantiram med mjukare villkor och subventionsinslag för att stimulera gröna affärer på samma sätt som gäller för exempelvis SIDA:s utvecklingsgarantier där garantiavgiften i vissa fall finansieras via anslagsmedel. Nackdelarna med att införa ett subventionerat garantisystem, eller egen ram med gröna subventionerade exportkreditgarantier, överväger dock enligt EKN:s bedömning eventuella fördelar. Det beror inte minst på att internationella regelverk såsom EU:s statsstödsregler och OECD-arrangemanget tar förväntad förlust som utgångspunkt. De begränsningar som ges av dessa regelverk och principen att ta betalt för förväntad förlust är också en grundpelare i EKN:s verksamhet som är fullt integrerat i verksamheten. Även EKN:s tidigare erfarenheter av en speciell garantiram med mjukare villkor, den s.k. baltramen på 1990-talet, är i huvudsak negativa.

Det sker mycket inom detta område och omvärldsbevakningen är fortsatt viktig. Exempel är översynen av OECD-arrangemangets sektorsöverenskommelser från och med hösten 2020 och att EU:s statsstödsregler ska ses över 2021.Det behöver också ske en bevakning av hur andra ECAs inom EU och OECD gör för att stimulera omställningsaffärer inom ramen för befintliga regelverk.

Åtgärder när det gäller mer ändamålsenliga villkor för gröna affärer bör baseras på att det finns en efterfrågan hos EKN:s kunder, dvs. exporterande företag och banker. Utifrån EKN:s kundenkät och de dialoger som arbetsgruppen har haft med svenska företag och banker finns en tydlig efterfrågan på detta och EKN kommer därför att utreda frågan under 2021. I samband med att möjligheterna utreds att införa mer ändamålsenliga villkor för gröna affärer kan det även bli aktuellt med nya produkter för att kunna matcha andra länders åtgärder.

6.6.3 Omställningsgarantier med exportkoppling för investeringar i Sverige

Förslag 3: EKN kommer att pröva möjligheterna att ställa ut garantier till miljö- och klimatinvesteringar i Sverige som kan bidra till klimatomställningen i de fall dessa har direkt eller indirekt koppling till svensk export. Dessa omställningsgarantier bör, när det är aktuellt, samordnas med SEK:s omställningslån och utnyttja synergier med pågående statliga insatser riktade mot gröna exportsatsningar och befintliga statliga stöd till företag från exempelvis Energimyndigheten.

Klimatpolitiska rådet har framhållit att staten bör gå in och bidra till näringslivsbranschernas färdplaner mot fossilfrihet 2050 som tagits fram inom

ramen för det statliga initiativet Fossilfritt Sverige.[77] Aktörer inom klimatsamfundet är vidare överens om att näringslivet är centralt för omställningen och att privat kapital måste mobiliseras i en skala som inte har setts tidigare för att klara klimatomställningen. Vissa andra EU-länder har också gått före inom detta område. Exempelvis gäller detta finländska Finnvera och österrikiska OEKB som har tagit fram produkter för gröna investeringar i respektive land.

SEK har sedan tidigare möjlighet att ge omställningslån med långa löptider och stabila villkor. EKN och SEK bedömer att omställningsgarantier till exporterande företag för klimat- och miljöinvesteringar i Sverige skulle komplettera SEK:s erbjudande om omställningslån som infördes hösten 2019. En sådan finansiering kan utgöra en brygga mellan de företagsstöd till forskning och innovation som ges av bl.a. Energimyndigheten, Vinnova och Almi Företagspartner, och den tidpunkt när en innovation eller teknik är såpass mogen att den privata sektorn helt kan ta över finansieringen. EKN har god kännedom om flera av de företag och sektorer som kan bli aktuella för den här typen av garantier. Utöver sedvanliga exportkreditgarantier har myndigheten skaffat sig ytterligare kompetens avseende de rörelsekreditgarantier som lämnats till stora företag i samband med finanskrisen 2009 och under vårens coronapandemi. Även EKN: innovationsgarantier som idag erbjuds till små och medelstora företag ligger nära de föreslagna omställningsgarantierna

Behovet av den typen av garantier som möjliggör investeringar i Sverige har påtalats av banker, av kunder i bilaterala samtal och i kundenkäten samt av övriga myndigheter och intresseorganisationer. Behovet av att stimulera privata klimatinvesteringar har accentuerats ytterligare av den ekonomiska krisen till följd den pågående coronapandemin där viktiga investeringar kan riskera att fördröjas eller läggas på is. Omställningsgarantier bedöms i många fall rymmas inom EKN:s mandat i form av svenskt intresse och direkt eller indirekt exportkoppling. EKN avser att särredovisa garantierna i EKN:s återrapportering till regeringen, i bland annat årsredovisningen i enlighet med vad som föreslås i förslag 5 om förbättrad klimatrapportering.

Det finns andra aktörer som skulle kunna vara aktuella för att bedöma och ge kreditgarantier för stora miljö- och klimatinvesteringar inom Sverige, exempelvis Riksgälden, Energimyndigheten eller Naturvårdsverket . EKN anser att det är ändamålsenligt att EKN prioriterar denna uppgift inom ramen för sitt mandat där

[77] Klimatpolitiska rådet (2020).

det finns en direkt eller indirekt exportkoppling. EKN vill framhålla följande argument till detta förslag:

1. EKN har en organisation och verksamhet inriktad på att löpande handlägga ansökningar, göra riskbedömningar och hantera löpande affärer avseende garantier till företag.

2. De företag som kommer att ansöka om dessa omställningsgarantier är i många fall befintliga kunder hos EKN och det finns därmed god kundkännedom

3. Omställningsgarantierna kan rymmas inom EKN:s befintliga produkter såsom rörelsekreditgarantier och innovationsgarantier för små och medelstora företag.

EKN anser vidare att tillfället är väl valt eftersom ett system med omställningsgarantier kan bidra till att mobilisera nödvändiga investeringar för omstarten av den svenska ekonomin efter coronapandemin och dess ekonomiska effekter. Inte minst är detta viktigt när ekonomin behöver återstartas och det finns risk för att viktiga framtidsinvesteringar för att uppnå fossilfrihet inte blir av. I de fall där det saknas direkt eller indirekt exportkoppling kommer dock varken SEK eller EKN att kunna erbjuda finansiering.

Omställningsgarantier för investeringar i Sverige omfattas inte av OECD-arrangemanget men EU:s statsstödsregler är tillämpliga liksom budgetlagen, och den därtill tillhörande svenska kredit- och garantiförordningen. Genom att EKN på sedvanligt vis tar ut en riskavspeglande avgift för förväntad förlust och administrativa kostnader är EKN:s bedömning att ett sådant garantiprogram inte kommer att beröras av reglerna för statsstöd.

6.6.4 Utvecklad information till små- och medelstora företag som kan bidra till den globala klimatomställningen

Förslag 4: EKN kommer att, i samarbete med främst Energimyndigheten och Almi Företagspartner, men även övriga relevanta aktörer, att utveckla informationen till svenska små- och medelstora företag vars produkter och tjänster har hög exportpotential och kan bidra till klimatomställningen globalt. Vid behov kommer produktutveckling att ske hos EKN för att tillgodose dessa företags behov av exportfinansiering.

EKN bör utöka och skräddarsy information och i ännu högre grad än i dagsläget bedriva uppsökande verksamhet i förhållande till exportörer vars produkter och tjänster kan bidra till klimatomställningen och minskade utsläpp av växthusgaser globalt. Detta kan ske inom ramen för Team Sweden och i samarbete med andra myndigheter som arbetar med att ge stöd till innovationer och bidra till svensk export som exempelvis Energimyndigheten, Vinnova och Almi Företagspartner

I arbetet med regeringsuppdraget har det identifierats vissa svårigheter för företag inom, inte minst Clean Tech, att använda EKN:s olika produkter. I de dialoger EKN har haft med små- och medelstora exportörer inom Clean Tech skulle det vara viktigt med klara riktmärken avseende ungefärliga premiesatser, enkla mallar och mycket tydliga exempel på vad EKN har kunnat bidra med för finansieringslösningar till företag i motsvarande situationer. Detta gäller speciellt när det inte är någon bank inblandad i affären och exportören därför saknar det stöd och den expertis om exportfinansieringssystemet som banken bidrar med. Det kan även bli aktuellt med nya produkter för att möta dessa företags behov av exportfinansiering för att möjliggöra svensk export som del i klimatomställningen.

6.6.5 Stärk klimatrapporteringen inom exportfinansieringssystemet

Förslag 5: EKN och SEK ska vidareutveckla sin rapportering och stärka analysen av klimatrelaterade risker och möjligheter i sina respektive verksamheter. På sikt ska EKN och SEK redovisa sina respektive portföljer i enlighet med internationellt framväxande ”best practice” inom klimatrapporteringsområdet. Senast från och med räkenskapsåret 2022 ska såväl EKN som SEK rapportera i linje med TCFD:s rekommendationer. EKN avser vidare att, liksom SEK, senast från och med räkenskapsåret 2022 börja redovisa statistik för affärer som bidrar till omställning och minskade utsläpp av växthusgaser.

Klimatrapporteringen bör vidareutvecklas inom SEK och EKN för att regeringen och riksdagen samt övriga intressenter ska kunna erhålla information om klimatrelaterade finansiella risker i portföljerna. SEK inledde en sådan process i årsredovisningen för 2019 där man tog vissa steg mot att redovisa klimatrelaterade finansiella risker och en analys av portföljen i olika klimatscenarier. EKN tänker inleda arbetet med att redovisa i enlighet med TCFD:s rekommendationer. Senast från och med 2023, i årsredovisningen för räkenskapsåret 2022, ska EKN och SEK rapportera i linje med TCFD:s rekommendationer. På sikt bör SEK:s och EKN:s portfölj kunna redovisa den projektfinansiering man bidrar till avseende klimatutsläpp och i så hög

utsträckning som möjligt det totala klimatavtrycket i respektive portfölj utifrån internationell ”best practice” som just nu håller på att växa fram. Nya ramverk för detta är exempelvis relaterade till EU:s taxonomi för hållbara investeringar. De krav SEK kommer att lyda under avseende icke-finansiell rapportering, exempelvis klimatrapportering, till följd av EU-lagstiftning bör också användas av EKN i så hög utsträckning som möjligt. Ett första steg är att EKN liksom SEK redovisar omfattningen av affärer som bidrar till omställningen liksom affärer som bidrar till ökade utsläpp av växthusgaser. Återrapporteringen ska ske senast 2023 avseende räkenskapsåret 2022.

Exempel på affärer som bidrar till omställning kan vara av tre olika sorter

- Affärer som direkt bidrar till minskade växthusgasutsläpp (vindkraft, solkraft, energieffektivisering)

- Affärer som möjliggör minskade växthusgasutsläpp på sikt (transmissionsprojekt för ett elnät, BRT-system för bussar som kan köras på biogas)

- Affärer som har positiv påverkan för att sociala och miljömässiga krav ställs i projektet, vilket inte skulle vara fallet om EKN /SEK inte deltar (t.ex. en järnvägsaffär i Tanzania)

EKN har under en längre tid haft ett stående uppdrag i regleringsbrevet att öka kännedomen bland små och medelstora företag om sina tjänster och som en del i detta ha en regional närvaro och delta i regionala exportcentra. Det är rimligt att även frågan om klimatomställning ingår i EKN:s återrapportering till regeringen. Inom ramen för återrapporteringen bör EKN också kunna redovisa förslag till regeringen på ytterligare åtgärder som kan vidtas inom ramen för exportfinansieringssystemet. Även SEK kommer att bidra till denna samlade återrapportering. Det ligger i linje med vad det Klimatpolitiska rådet föreslog i sin årliga rapport från 2020 om att relevanta myndigheter ska ges ett stående uppdrag att föreslå insatser som bidrar till att klimatmålen nås inom utsatt tid. Utvecklingen inom OECD-samarbetet, det pågående arbetet inom ramen för EU:s gröna giv, EU:s taxonomi och initiativ på finansmarknaden avseende klimatomställningen innebär att det kommer att ske förändringar och öppnas möjligheter för att göra ytterligare insatser för exportfinansieringssystemet att bidra till en tydlig omställning och minskade utsläpp av växthusgaser.

6.6.6 Ökad transparens i exportfinansieringssystemet

Förslag 6: EKN och SEK har inlett ett arbete för att ytterligare öka transparensen i det svenska exportfinansieringssystemet på affärsnivå, sektorsnivå och portföljnivå, framför allt avseende hållbarhets- och klimatområdet. EKN och SEK avser att där det är möjligt senast 2025 avtalsmässigt ställa krav på undantag från gällande sekretess för att medverka till exportfinansiering av projekt och övriga affärer med höga hållbarhetsrisker. SEK bedömer att regeringen behöver säkerställa att ökad transparens för exportkrediter, framför allt de statsstödda CIRR-krediterna, kan förenas med banksekretesslagstiftningen.

I regeringsuppdraget betonas att EKN ska lämna förslag på hur svenska exportkrediter ska bli mer transparenta. Såväl Swedwatch som Naturskyddsföreningen har lyft den frågan som högt prioriterad i skrivelser till EKN och i möten. SEK har som helägt statligt bolag och EKN som förvaltningsmyndighet styrdokument från riksdagen och regeringen med det övergripande syftet att stödja svensk export och det svenska näringslivets internationalisering. Andra aktörer kan med ökad transparens i vissa fall också mer djuplodande granskningar av projekt och affärer som inte är möjliga för SEK och EKN. Statsstödda exportkrediter och garantier är en statlig insats och ett offentligt åtagande. En ökad transparens om affärer som accepteras (eller som avslås) bidrar till också att maximera möjligheter till positiv påverkan i affärerna i sig och i förhållande till övriga ECAs och finansmarknaden. Det finns därför goda argument för att det svenska exportfinansieringssystemet ska vara mer transparent och det finns skäl att kräva ökad transparens från de kunder som erhåller exportfinansiering. Å andra sidan finns bestämmelser om affärssekretess av en anledning. Sekretessbestämmelserna syftar bl.a. till att undvika att företag och enskilda lider ekonomisk skada att uppgifter röjs om ekonomiska förhållanden och skapa konkurrensnackdelar för företag som har affärsrelationer med myndigheter genom att konkurrenter kan få fram värdefull information om affärs- och driftsförhållanden den vägen.

EKN lyder under offentlighetsprincipen där utgångspunkten är att allt som inte omfattas av sekretess ska vara offentligt. Grunden är därför att allt är offentligt om inte handlingarna är belagda med sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen. Vid EKN:s prövning av om offentliga handlingar kan lämnas ut är det vanligaste skälet till att så inte sker affärssekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen 30 kap. 23 §. Det förekommer även att allmänna handlingar även omfattas av utrikessekretess i samband med affärer där andra stater är inblandade eller försvarssekretess i samband med export av försvarsmateriel.

Ökad transparens avseende affärer

EKN har vid benchmarking mot andra ECAs identifierat att flera av OECD-ECAs löpande publicerar samtliga sina A och B-klassade affärer ex-post i inom ramen för regelverket OECD:s Common Approaches. Transparensen kan öka genom att lägga ut en lista över affärer ex-post löpande och inte bara i årsredovisningen.

EKN och SEK avser även att inleda ett arbete för att senast 2025 – så långt som är ändamålsenligt och möjligt – avtalsmässigt ställa krav på undantag från gällande sekretess för att medverka till exportfinansiering av projekt och övriga affärer med höga hållbarhetsrisker. Om regeringen och riksdagen vill se ytterligare transparens hos SEK avseende enskilda affärer måste den målkonflikt som i dag finns mellan banksekretesslagstiftningen och önskemål om ökad transparens för exportkrediter lösas. Exempelvis skulle affärer som avser ansökan om CIRR-krediter, där SEK utför ett samhällsuppdrag baserat på ett riksdagsbeslut, kunna vara grund för undantag från banksekretessregelverket. Denna fråga måste dock utredas i särskild ordning av regeringen.

Ökad transparens avseende branscher och sektorer

I enlighet med förslag 5 kommer EKN att arbeta för att mer samlat redovisa affärer som avser fossila verksamheter och övriga affärer som avser verksamheter med höga växthusgasutsläpp. Vidare avser EKN att utarbeta en metod för att redovisa affärer med positiv klimatpåverkan och redovisa dessa årligen utifrån antal och omfattning av affärer. Detta kan göras på såväl branschnivå som för hela portföljen.

SEK skulle för att respektera nuvarande bestämmelser om banksekretessen avseende enskilda affärer kunna vara tydligare med sitt engagemang på bransch- och portföljnivå löpande med exempelvis ytterligare nedbrytning per sektor så länge enskilda kunder inte kan identifieras.

6.6.7 Utred möjligheten till ökade synergier mellan det svenska utvecklingssamarbetet och exportfinansieringssystemet

Förslag 7: Ett gemensamt uppdrag bör ges till EKN och Sida att i samråd med SEK, Swedfund och Business Sweden samt andra relevanta aktörer ta fram konkreta förslag för att i högre grad än idag utnyttja potentiella synergier mellan exportfinansieringssystemet och det svenska utvecklingssamarbetet utifrån nuvarande mål. Utgångspunkten för analys och förslag är möjligheten för det offentliga Sverige och svenskt näringsliv att gemensamt bidra till uppfyllandet av

Agenda 2030 och nå Parisavtalets mål globalt. Ett utökat samarbete är en förutsättning för svensk tekniköverföring inom områden viktiga för den globala klimatomställningen. Det är också en fråga om konkurrens på lika villkor då flertalet OECD-länder har ett närmare och mer strategiskt samarbete mellan det nationella exportfinansieringssystemet och utvecklingssamarbetet.

Flera OECD-länder ger koncessionella krediter och garantier som rapporteras inom OECD-arrangemangets transparensregler, i vissa i form av bundet bistånd. Numera rapporteras oftast obundet handelsrelaterat bistånd, dvs att det projekt som ges koncessionella krediter eller garantier sedan upphandlar varor och tjänster på en internationell marknad.[78] Exempelvis på särskilt aktiva länder är Japan, Sydkorea, Tyskland och Frankrike. Att hitta synergier just inom klimatområdet motiveras av brådskan i att få fram storleken på nödvändiga investeringar globalt för att ha en möjlighet att uppnå 1,5-gradersmålet.

I låginkomstländer måste stora omställningsprojekt i många fall innehålla biståndselement. Dessutom behövs svenska tekniska lösningar i de utvecklingsländer som inte kan betala marknadsmässiga kreditkostnader utan där ett bidragselement är ett nödvändigt villkor för att de ska kunna göra investeringen. Nödvändiga villkor för ett system är hög additionalitet av de eventuella statliga insatser och ökad mobilisering av privat kapital för att bidra till Agenda 2030-målen och Parisavtalets 1,5-gradersmål. Samarbetet mellan utvecklingssamarbetet och exportfinansieringen bör göras inom områden där Sverige som helhet, det offentliga och privata, har gemensamma lösningar. Det kan handla om allt från kommunal produktion av biogas, system för fjärrvärme till s.k. BRT-system (eng: *Bus Rapid Transport*) i städer. Hårdare sociala och miljömässiga krav i upphandlingar gynnar generellt också svenska exportörer. Swedfunds förstudiemedel som varierat mellan 20-60 miljoner kronor per år inom den s.k. Projektacceleratorn har enligt Team Sweden spelat en viktig roll sedan det introducerades 2016.

Regeringen bör ge ett gemensamt regeringsuppdrag till Sida och EKN, att i samråd SEK, Swedfund och Business Sweden att ta fram förslag för att utnyttja synergier och uppnå ett mer strategiskt samarbete mellan svenskt utvecklingssamarbete och exportfinansieringssystemet. Danmark är ett exempel där mer man tittar på vad landet i sin helhet, såväl statliga som privata aktörer, har för möjligheter att bistå i uppfyllandet av Agenda 2030 och Parisavtalet.

[78] OECDs översyner har dock slagit fast att det skett en betydande ökning av andelen s.k. obundet bistånd som i slutändan gynnar leverantörer i givarlandet, se OECD (2019).

Ett exempel på ett projekt som utnyttjat dessa synergier kan utnyttjas är ett BRT-system i Elfenbenskustens huvudstad Abidjan dit Scania kommer att leverera bussar. Swedfund kom in i ett tidigt skede, 2016, genom sina förstudiemedel (Projektacceleratorn) tillsammans med Elfenbenskustens transportministerium. Swedfund tog fram en strategisk färdplan för att utveckla kollektivtrafiken i mångmiljonstaden Abidjan och vad man kunde göra på kort, medellång och lång sikt. Det gav ett beslutsunderlag för den ivorianska regeringen, som andra finansiärer tog som utgångspunkt för sina insatser, exempelvis Världsbanken för att bidra övrig infrastruktur kopplat till kollektivtrafiken. Förstudien ledde i förlängningen till en svensk exportaffär. Motsvarande projekt i länder där Sverige idag bedriver utvecklingssamarbete skulle vara ett exempel på synergier. Ytterligare exempel där det privata och offentliga Sverige har ett kunnande och där det finns stora behov och potential för omställning i många låginkomstländer är exempelvis fjärrvärme och avfallshantering samt produktion av biobränslen.

6.6.8 Inrätta ett klimatråd som stöd till EKN och SEK

Förslag 8: EKN och SEK kommer att inrätta ett gemensamt klimatråd. Rådet ska fungera som ett generellt kunskapsstöd till EKN och SEK och bidra med sakexpertis i frågor som exempelvis rör klimatforskning och utvecklingen av internationella regelverk och rapporteringsstandarder kopplade till Parisavtalets mål. Fokus för rådets arbete är det globala klimatsystemet. I rådet bör ingå klimatforskare från olika discipliner och representanter från relevanta expertmyndigheter och övriga aktörer.

Enligt förslag 1 bedömer EKN och SEK att affärer som ökar växthusgasutsläppen bör bedömas individuellt utifrån hur de ligger i linje med Parisavtalets 1,5-gradersmål, ett mål som också utgör grunden för EU:s och Sverige långsiktiga klimatmål. Det bör framhållas att varken EKN eller SEK är expertmyndigheter när det gäller utvecklingen av klimatforskningen, styrmedel inom klimatpolitiken, och utvecklingen av regelverk och riktlinjer i relation till klimatfrågan. Eftersom klimatfrågan har ökat så kraftigt i betydelse inom exportfinansieringssystemet anser EKN och SEK att det finns behov att inrätta ett rådgivande organ för att understödja arbetet. Ett alternativ vore att ge Klimatpolitiska rådet ett kompletterande uppdrag att stödja svenska statliga insatser som har påverkan på utsläppen i andra länder. Klimatpolitiska rådet har dock ett mycket tydligt fokus på hur Sverige uppnår de sina nationella klimatmål och på regeringens och riksdagens politik för att uppnå dessa nationella mål. EKN:s och SEK:s verksamhet riktar sig dock huvudsakligen mot i andra länder. En annan möjlighet är att EKN och SEK inrättar ett gemensamt expertråd. Rådet ska kunna bidra med

expertis i frågor som exempelvis rör aktuell klimatforskning, utvecklingen av internationella regelverk och rapporteringsstandarder samt exportfinansieringssystemets generella förenlighet med Parisavtalets 1,5-gradersmål. I ett sådant bör det ingå klimatforskare från olika discipliner och representanter från relevanta expertmyndigheter samt andra aktörer. Fokus för rådets arbete är det globala klimatsystemet, och påverkan på globala växthusgasutsläpp, snarare än de nationella klimatmålen. Ett sådant klimatråd ska inte ha någon operativ roll i EKN:s och SEK:s beslutsprocess i enskilda affärer utan endast utgöra ett kunskapsstöd. Eftersom rådet ska fokusera på svenska statliga insatser i förhållande till det globala klimatsystemet är bedömningen att ett sådant råd även bör kunna vara intressant att använda för andra organisationer, exempelvis Sida och Swedfund i deras arbete för att minska globala växthusgasutsläpp och bidra till klimatomställningen globalt.

Det råd som EKN och SEK avser att inrätta är inget ovanligt inslag i offentlig verksamhet. Vetenskapliga råd finns på ett stort antal myndigheter. Det finns råd som syftar till att understödja myndigheter i deras forskningsverksamhet, exempel på detta är Trafikanalys vetenskapliga råd, och Statistiska centralbyråns vetenskapliga råd. Det finns också exempel på råd som stöder myndigheter inom en smalare och mer specifik fråga av intresse för myndigheten men där myndigheten i sig saknar tillräcklig expertis.

7. Konsekvensanalys av förslagen

7.1 Konsekvenser av regeringens anvisning om att upphöra med exportfinansiering till utvinning och prospektering av fossila bränslen

Detta avsnitt behandlar effekterna av regeringens anvisning i klimathandlingsplanen samt export- och investeringsstrategin att exportfinansiering inte ska ges till utvinning och prospektering av fossila bränslen efter 2022. I analysen ingår också EKN:s och SEK:s beslut att inte delta i affärer som avser utvinning och transport av kol från och med utgången av 2020 då dessa beslut hänger samman med regeringens anvisning.

7.1.1 Påverkan på svenska företag och Sveriges ekonomi

I EKN:s hållbarhetspolicy som beslutades i september 2019 anges att EKN ska ha en restriktiv hållning i affärer med hög negativ klimatpåverkan. Enligt policyn ska EKN i riskbedömningen beakta storleken på de totala växthusgasutsläppen i livscykeln för projekt och verksamheter med förväntat stor klimatpåverkan. Konsekvenserna av regeringens anvisning blir mindre när det gäller affärer som

avser nya stora fossila utvinningsprojekt då EKN redan, utifrån sin hållbarhetspolicy från 2019, i hög utsträckning avstår från sådana affärer.

En nyligen genomförd studie visar att storleken på effekterna av exportkreditgarantier för enskilda företag skiljer sig kraftigt mellan olika företagstyper. Exportkreditgarantier har extra stor effekt för mikroföretag och småföretag samt företag som använder garantier för första gången. Dessutom är effekten på exporten särskilt kraftig i tjänsteindustrin.[79]

När det gäller svenska företag som exporterar till fossila utvinningsprojekt handlar det normalt om stora varuexporterande företag som ofta använt exportkreditgarantier sedan lång tid tillbaka. Det skulle kunna indikera att totaleffekten blir lägre än om utfasningen hade påverkat en bransch eller sektor med många småföretag och nya kunder. Å andra sidan är projektexport till utvinningsprojekt generellt av den karaktären att statligt stödd exportfinansiering är nödvändig för att projektet överhuvudtaget ska kunna komma till stånd, inte minst i låg- och medelinkomstländer med höga risker.

I EKN:s kundenkät uppgav nio större svenska exportföretag att en del av omsättningen är kopplad till försäljning till verksamhet för utvinning av fossila bränslen. Detta stämmer väl överens med EKN:s samlade bild över de affärer som garanterats under den senaste femårsperioden.

Företagens egna bedömningar

Utifrån svaren på kundenkäten och dialog med de berörda bolagen kan följande framhållas:

- Ett par exportörer uppgav att de inte längre har någon produktutveckling för utrustning som ska användas vid fossil råvaruutvinning och att de befinner sig i början av en process att fasa ut affärer kopplade till fossil råvaruutvinning.

- Tre exportörer som har intjäning från utvinning av fossila bränslen har för tillfället inte något engagemang hos EKN avseende sådana affärer. En exportör betonar att man skulle vilja ha kvar möjligheten till detta om nuvarande marknadsförhållanden skulle ändras.

[79] Lodefalk, m.fl. (2019).

- Tre av exportörerna har haft vissa problem att uppge exakta siffror eftersom det enligt dem är svårt att exakt bedöma hur EKN och SEK definierar utvinning och prospektering av fossila bränslen. I den dialog som EKN och SEK haft med de berörda företagen har det dock funnits en generell uppfattning om EKN:s och SEK:s tillämpning som går något längre än vad som är fallet. Exempel på frågor som uppkommit är om prospektering och utvinning skulle innefatta affärer inom oljetransport, raffinaderier eller transmissionsutrustning som inte är direkt integrerat i ett projekt eller verksamhet som avser fossil råvaruutvinning. Sådana situationer kommer normalt inte att beröras av utfasningen av exportkrediter för prospektering och utvinning av fossila bränslen.

Av Tabell 7.1 framgår att sex av nio exportörer i enkäten anger en omsättning riktad mot fossila utvinningssektorn på mellan 1–5 procent. En exportör har angivit att 10 procent av omsättningen avser verksamheter inom fossil råvaruutvinning. Utifrån företagens i flera fall begränsade användning av exportfinansiering i fossila affärer i dagsläget vilket framgår av kolumn 3 i tabellen är bedömningen ett maximalt exporttapp sju exportörer i intervallet 0–1 procent till följd av regeringens anvisning avseende exportfinansiering till prospektering och utvinning av fossila bränslen.

Tabell 7.1 Omsättning och andel med exportfinansiering av affärer som påverkas av regeringens anvisning avseende exportfinansiering till fossila bränslen[80]

Exportör	Omsättning till fossil råvaruutvinning (%)	Andel av omsättning med exportfinansiering (%)	Potentiellt maximalt exporttapp (%)
1	3	25	0,75
2	3–4	0	0
3	1–2	0	0
4	1–2	5	0,05-0,1
5	N/a.	N/a	Under 1
6	1–5	0	0
7	1	20	0,002
8	10	Långt under hälften	1–4
Siemens Energy AB	Betydande	Stor	Betydande

Den exportör som uppger att cirka 10 procent av omsättningen går till verksamheter relaterad till fossil utvinning använder det svenska

[80] Beräkningarna är endast uppskattningar. I de fall där belopp i svenska kronor har angivits i enkäten av exportörerna har denna siffra satts i relation till den totala omsättningen 2019.

exportfinansieringssystemet endast i en begränsad del av sådana affärer. Det handlar framför allt om affärer till vissa låg- och medelinkomstländer. Exportörens bedömning är att det kan påverka efterfrågan på vissa typer av produkter, speciellt vid en tillverkningsenhet i Sverige.

Uppskattningarna av maximala omsättningstapp i Tabell 7.1 utgår från företagens egna uppgifter och bygger på att det inte är möjligt för exportören att hitta alternativ finansiering eller ta större risk i fossila affärer.

EKN sysslar i högre grad med s.k. Trade Finance, exempelvis garantier för kundfordringar och rembursgarantier, än flera andra ECAs. EKN tillämpar också ett riskbaserat synsätt, vilket innebär att även affärer med höga hållbarhetsrisker granskas oavsett affärens storlek. Svenska fordonstillverkare kan inom kort komma att drabbas till följd av att varken SEK eller EKN kommer att kunna bidra med exportfinansiering till fordon eller utrustning där det tydligt framgår att utrustningen ska användas i kolgruvor eller till koltransporter efter år 2020. Inom Trade Finance finns samtidigt större möjligheter till alternativ finansiering vid sidan statligt stödd exportfinansiering än vad som är fallet för exempelvis projektexport med kredittider uppemot 10-12 år.

En exportör – Siemens Energy AB, en av ett fåtal exportörer som finns i världen av gasturbiner för värme och elgenerering, anger en betydande risk för avsevärd påverkan på verksamheten. Det krävs, enligt Siemens, särskiljning mellan kol och naturgas i likhet med SNS Konjukturråds rapport från jan 2020. Att inte kunna erhålla exportkreditgarantier från Sverige för export av utrustning för värme och elgenerering, även till gasutvinningsprojekt kan, enligt Siemens, potentiellt ha en stor effekt på företagets produktion och arbetstillfällen både vid anläggningen i Finspång och hos svenska underleverantörer. Siemens har vidare framfört att en minskad konkurrensförmåga jämfört med andra EU-länder kan ha stor effekt på arbetstillfällen genererade av företaget i Sverige. Siemens har särskilt framfört att minskad svensk konkurrensförmåga i sig inte förbättrar det globala klimatet utan att det sker steg för steg med hjälp av tekniska innovationer. Siemens har därför framfört att inskränkning av exportkrediter behöver gå i takt med andra EU-länder för att ge effekt. Siemens ser annars en uppenbar risk att utrustning från andra länder som erhåller exportgarantier väljs framför svensk teknologi – teknologi som har negativ klimatpåverkan jämfört med svensk utrustning. Siemens har också anfört att det finns risk att produktion flyttas till andra EU-länder där Siemens har fabriker och exportkreditgarantier finns tillgängliga och har därför poängterat vikten av att gå i takt med andra EU-länder för att uppnå positiv klimatpåverkan. Siemens Energy AB och dess tillverkning i Finspång av

gasturbiner sysselsatte sammanlagt 3 200 personer i slutet av 2019.[81] (se bilaga 4 för Siemens Energy AB:s skrivelse till EKN).

EKN:s bedömning

En konsekvensberäkning som istället tar sin utgångspunkt i EKN:s samlade affärer kopplade till utvinning av fossila bränslen under perioden 2015–2019 (exkl. ett enskilt större gasprojekt 2017) visar att det handlar om cirka 300–400 miljoner kronor i genomsnitt per år. Detta motsvarar mellan 0,5–0,7 procent av EKN:s genomsnittliga garantigivning under samma period. Det handlar främst om garantier inom Trade Finance i form av garantier för kundfordringar och leverantörskreditgarantier. Även SEK har ett fåtal löpande affärer kopplade till fossil råvaruutvinning som inte förändrar bilden i stort. I sammanhanget bör framhållas att en EKN-garanti kan ge upphov till ytterligare export utöver det garanterade beloppet, genom exempelvis reservdelar, serviceavtal m.m. Även forskning och utvecklingsinvesteringar kan komma att påverkas av att affärer uteblir.

De korta löpande affärerna till framför allt utvinning och transport av kol har ökat mellan 2015-2019. Om detta är en trend och om garantigivningen för år 2019, istället för ett femårigt genomsnitt 2015-2019, utgör en mer realistisk utgångspunkt för beräkningen innebär det en påverkan på affärer på 1,4 miljarder kronor eller cirka 2,5 procent av EKN:s totala garantigivning.

Affärer kopplade till gasutvinning och LNG-produktion är få till antalet jämfört med övriga Siemens-affärer som EKN garanterar, som exempelvis gaskraftprojekt, men samtidigt beloppsmässigt stora. I EKN:s nuvarande garantiportfölj finns garantier till två stora utvinningsprojekt. I övrigt handlar Siemens affärer med EKN om kraftgenerering från gas eller oljeraffinaderier. Dessa berörs inte av regeringens anvisning för exportkrediter till utvinning och prospektering av fossila bränslen efter 2022. När det gäller förädling, transport och användning av olja och gas så handlar det i enlighet med EKN:s och SEK:s förhållningssätt i Förslag 1 om en situationsspecifik bedömning för varje affär och huruvida den ligger i linje med Parisavtalets 1,5-gradersmål.

EKN bedömer att påverkan på svenska banker blir begränsad. De svenska storbankerna bedöms huvudsakligen påverkas inom det område som handlar om diskontering av fakturor där man normalt gör en riskdelning med EKN. Effekten bedöms ha en viss negativ men marginell påverkan på svenska bankers

[81] Indirekt och med underleverantörer handlar det om 13 000 arbetstillfällen i Sverige enligt en rapport från PwC beställd av Siemens huvudkontor i München.

omsättning och vinst. Liksom är fallet för Siemens Energy och ytterligare någon exportör kan det även för bankerna innebära att riskdelning med EKN eller SEK i stora, men ovanliga affärer, kopplade till gas- och oljeutvinningsprojekt, inte kommer att vara möjligt.

7.1.2 Koldioxidläckage

I regeringsuppdraget anges att EKN ska beskriva risken för koldioxidläckage av de förslag som lämnas. För sju av åtta förslag som lämnas av EKN och SEK bedöms inte koldioxidläckage vara relevant. Frågan om risk för koldioxidläckage behandlas istället i samband med EKN:s och SEK:s förhållningssätt i affärer till verksamheter med höga växthusgasutsläpp (Förslag 1) och i förhållande till regeringens anvisning att upphöra med exportfinansiering till utvinning och prospektering av fossila bränslen efter 2022.

Begreppet koldioxidläckage används oftast i en situation där hårda utsläppsregler i ett land eller område innebär att samma produktion flyttas till ett annat land och att nettoeffekterna på klimatet därmed helt uteblir eller i värsta fall försämras. Koldioxidläckage har oftast lyfts fram inom ramen för EU:s utsläppshandelssystem, och avser risken att energiintensiv industri såsom smältverk, kraftverk, raffinaderier samt stål- och cementindustri flyttar ut ur EU för att slippa betala för utsläppsrätter samtidigt som produkter från dessa industrier sedan exporteras tillbaka in i EU och nettoeffekterna på klimatet därmed kvarstår eller försämras.

I syfte att minska risken för sådant koldioxidläckage tilldelas vissa industrier gratis utsläppsrätter i utsläppshandelssystemet ETS. Ett illustrerande exempel är diskussionen om Preems raffinaderi i Lysekil som kommer att öka Sveriges territoriella utsläpp avsevärt men samtidigt inte öka EU:s totala utsläpp inom den s.k. handlande sektorn (ETS-sektorn) eftersom det där finns ett absolut utsläppstak. Skulle Preemraff dock läggas istället läggas utanför EU och sedan exportera produkterna vore det ett tydligt exempel på potentiellt koldioxidläckage och risk för ökade globala koldioxidutsläpp.[82]

Den svenska produktion och export som det svenska exportfinansieringssystemet är involverad i tillhör generellt inte de mest koldioxidintensiva sektorerna. Av de cirka 54 miljarder i garantier som utfärdades under 2019 gick exempelvis 33 % till telekom och 36 % till transport/maskin. Stålindustrin, och framför allt cement-

[82] I Europeiska kommissionen (2019) anger kommissionen att om skillnader i ambitionsnivå i världen kvarstår, samtidigt som EU ökar sina klimatambitioner, tänker kommissionen föreslå en mekanism för koldioxidjustering vid gränsen i vissa sektorer.

och kraftindustrin är inte sektorer som i särskilt hög utsträckning använder det svenska exportfinansieringssystemet. Det faktiska koldioxidläckaget i en situation där en viss mängd produkter, exempelvis turbiner, gruvfordon, lastbilar eller basstationer skulle tillverkas i ett annat EU-land är marginell och utgörs av skillnaden i koldioxidintensiteten i insatsvaror och produktionsprocessen. Skulle utrustningen tillverkas utanför EU är effekterna också begränsade i ett globalt klimatperspektiv. Effekterna skulle vara mycket större om det istället handlade om att produktion av elkraft, stål- och cement eller raffinaderier skulle flytta utanför EU och därmed inte omfattas av EU:s system för utsläppshandel. Eftersom utfasningen av finansiering till fossila bränslen och EKN och SEK:s förhållningssätt i affärer till verksamheter med höga växthusgasutsläpp berör stål- och cementexport, smältverk eller export av elkraft endast i marginell utsträckning bedöms risken för ökat koldioxidläckage sammantaget som en mindre viktig fråga i sammanhanget.

7.1.3 Långsiktig effekt på det globala klimatet

En annan, och mer relevant, aspekt av regeringens beslut är påverkan på de globala växthusgasutsläppen i de länder dit den svenska exporten med exportfinansiering riktas. Detsamma gäller den prövning som enligt förslag 1 ska göras avseende omställningspotential i linje med 1,5-gradersmålet. Om utrustning som exporteras från Sverige som är klimateffektiv och/eller har tydlig omställningspotential konkurreras ut av mindre klimateffektiv utrustning utan omställningspotential, som exempelvis möjligheten att drivas på förnybara energikällor, innebär det negativa konsekvenser och ökar inlåsningseffekterna i fossil infrastruktur, inte minst om den exporterade utrustningen har en lång livslängd.

En analys av utrustningsalternativ är viktig och något som redan görs idag som en del av EKN och SEK:s hållbarhetsanalys av specifika affärer. Generellt är det dock svårare att applicera en sådan analys på utbudssidan av marknaden för fossila bränslen. En mer effektiv utvinning av fossila bränslen innebär att utbudet av kol, olja eller gas ökar på en lokal eller global marknad. Det är därför svårt att se att ett stopp av svensk exportfinansiering till verksamheter som ökar utbudet av fossila bränslen skulle kunna bidra till en omfattande negativ effekt för de globala växthusgasutsläppen.[83]

[83] Ett teoretiskt undantag skulle vara om svensk utrustning uppenbart minskar läckaget i värdekedjan för gas i förhållande till konkurrerande produkter eftersom även mindre utsläpp av metan (den huvudsakliga beståndsdelen i naturgas) har en stor klimateffekt.

Ett vanligt motargument mot att exempelvis Sverige skulle gå före är att beställningar av utrustning till fossil råvaruutvinning istället går till konkurrentföretag från andra länder som tar sämre miljöhänsyn. EKN bedömer att det i enstaka fall kan komma att bli så till följd av regeringens anvisning avseende fossil råvaruutvinning och EKN och SEK:s förhållningssätt till affärer med växthusgasutsläpp. För enskilda fordon eller annan utrustning som används i kolutvinning eller kolkraftverk bör effekten vara begränsad eftersom det i dessa fall endast handlar om högre utsläpp från de specifika maskinerna under deras tekniska livstid.

Den centrala frågan när det gäller omställningspotential i linje med Parisavtalet handlar istället om efterfrågesidan, dvs. för affärer till de verksamheter där de fossila bränslena används. Om svensk exportfinansiering till exempel avser utrustning till ett modernt gaskraftverk som möjliggör en avveckling av ett koleldat kraftverk medför det en potentiell klimatnytta under den period som gasen ersätter kol som bränsle i kraftverket då gas vid förbränning ger ungefär hälften så mycket koldioxidutsläpp per producerad energienhet.[84] På samma sätt kan ett gaskraftverk fungera som back-up-kraft eller kraftstabilisator i ett land med kraftig utbyggnad av fossilfri kraft som saknar andra reglerbara energikällor som till exempel vattenkraft.

För investeringar i gaskraftverk och raffinaderier finns det en potentiellt stor negativ effekt om den svenska utrustningen ersätts med annan utrustning som saknar omställningspotential. Om den affär som inte ges exportfinansiering i Sverige avser en större investering i ett system för kraftgenerering, transmission eller en annan permanent anläggning kan det finnas en risk att ett svenskt avslag för exportfinansiering faktiskt ökar växthusgasutsläppen och försämrar det globala klimatet långsiktigt.

Samtidigt innebär en investering i ett gaskraftverk en risk för inlåsning i fossil teknologi och att resurserna som avsätts till den investeringen samtidigt inte kan användas för exempelvis förnybar kraftgenerering i någon form eller till andra investeringar i landet. När en investering väl är gjord är det ofta förknippat med höga kostnader att genomföra en förtida avveckling. Marginalkostnaden för en producerad kilowattimme elektricitet kommer att vara låg när kraftverket är på plats vilket innebär att det under ett antal år kan vara mer lönsamt att driva vidare en verksamhet som går med förlust så länge de rörliga intäkterna överstiger de rörliga kostnaderna, vilket förefaller vara fallet för många kolkraftverk i

[84] Däremot är den totala klimateffekten beroende på om det uppstår läckage i värdekedjan från utvinning till förbränning av gasen. Även ett mindre läckage, i storleksordningen 3-4 procent, innebär att klimateffekten uteblir.

dagsläget.[85] Detta är ett mycket tydligt exempel på en inlåsningseffekt i fossil infrastruktur och problematiskt ur såväl ett ur ett samhällsekonomiskt perspektiv som ur ett klimatperspektiv.

7.2 Konsekvenser av EKN:s och SEK:s åtta förslag för ett exportfinansieringssystem som bidrar till klimatomställningen

EKN och SEK lämnar i avsnitt 6.6 sammanlagt åtta förslag för ett exportfinansieringssystem som bidrar till klimatomställningen.

Förslag 1 innebär en precisering av hur EKN och SEK förhåller sig till affärer som avser export till verksamheter med höga växthusgasutsläpp, utöver prospektering och utvinning av fossila bränslen. Detta förslag bedöms inte ha några större effekter på kredit- och garantigivningen sett till den hållbarhetsanalys som görs utifrån EKN:s hållbarhetspolicy. Möjligen kan förtydliganden om att 1,5-gradersmålet är en utgångspunkt i analysen innebära en hårdare bedömning i enskilda fall. Samtidigt innebär förslaget att olika aspekter av de landspecifika åtagandena enligt Parisavtalet och omställningspotential till 2030 och 2050 ska beaktas vilket kan medföra att affärer som visserligen ger höga växthusgasutsläpp på kort sikt men innefattar en tydlig omställningsriktning kan erhålla exportfinansiering.

Förslagen 2, 3 och 4 innebär olika sätt att inom nuvarande regelverk pröva att bidra till klimatinvesteringar inom Sverige så länge dessa har en exportkoppling, stimulera exportaffärer som bidrar till omställningen, och att stödja små- och medelstora företag med exportpotential och med produkter och tjänster som kan bidra till att lösa den globala klimatutmaningen. Det är svårt att kvantifiera effekterna av detta ökade fokus på klimatomställningen i det svenska exportfinansieringssystemet men det kommer att finnas positiva effekter för företag som har gröna produkter och tjänster som kan bidra till omställningen i andra länder eller för företag som behöver få fram finansiering till stora klimatinvesteringar i Sverige.

Förslagen 5 och 6 som avser stärkt klimatrapportering och stärkt transparens kommer att ha indirekt positiva effekter genom att såväl EKN:s och SEK:s huvudmän i form av riksdagen och regeringen som externa granskare och allmänheten får en bättre förståelse för verksamheten i ett klimatperspektiv En

[85] Se Carbon Tracker (2018).

ökad transparens på affärs-, bransch-, och portföljnivå förbättrar även förutsättningarna för extern granskning och ansvarsutkrävande.

Förslag 7 har potential att bidra till svenska företags förutsättningar för export men även till att fler omställningsprojekt kan komma till stånd i de låginkomstländer där Sverige idag bedriver utvecklingssamarbete. Om uppdraget leder fram till skarpa förslag på mer strategiskt samarbete mellan utvecklingssamarbetet och exportfrämjandet kan det ge ökade synergier, exempelvis enlighet med modellen förstudiemedel för sociala och miljömässigt hållbara upphandlingar och överföring av beställarkompetens inom områden där Sverige kan bidra med kunnande och tekniköverföring, Även koncessionella obundna handelsrelaterade krediter och garantier till viktiga omställningsprojekt kan möjliggöra svensk tekniköverföring och positiva effekter både för svensk export och förklimatomställningen i mottagarlandet. Denna potential finns inte minst i gränslandet mellan den privata och offentliga sfären såsom områden såsom avfallshantering, biobränslen, fjärrvärme, och s.k. smarta städer.

Förslag 8 kommer att bistå EKN och SEK att hantera utmaningen att förhålla sig till forskningsläget och utvecklingen internationellt när det gäller riktlinjer och standarder om hur Parisavtalets mål ska operationaliseras.

De åtta förslag som lämnas ovan innebär att öka transparensen, stärka analys och rapportering, eventuellt ta fram nya produkter och generellt stärka klimatperspektivet i SEK:s och EKN:s verksamhet. Bedömningen är att såväl EKN som SEK, på basis av detta, kan behöva förstärka hållbarhetsfunktionen, speciellt avseende klimatfrågan. Det bedöms dock inte ha några väsentliga konsekvenser för exempelvis EKN:s resultat och SEK:s utdelning och därmed inte på de offentliga finanserna.

Bilaga 1: Pågående reformering av EU:s samlade klimatpolitik

Inom EU pågår flera olika processer, både avseende lagstiftning och strategier inom klimatpolitiken. De olika initiativen har kopplingar till den gröna given som presenterades i november 2019 av kommissionen.[86]

EU:s gröna giv

Den s.k. gröna given är en ny tillväxtstrategi inom EU som syftar till ett rättvist och välmående samhälle med en modern, resurseffektiv och konkurrenskraftig ekonomi där det 2050 inte längre förekommer några nettoutsläpp av växthusgaser och där den ekonomiska tillväxten har frikopplats från resursförbrukningen. För att uppnå syftet krävs samordning mellan alla politikområden.

Enligt den gröna given avser kommissionen att senast 2020 lägga fram en plan för att höja EU:s mål för minskade växthusgasutsläpp för år 2030 till minst 50 %, med sikte på 55 % i förhållande till 1990 års nivåer. Kommissionen avser vidare att senast i juni 2021 se över och vid behov föreslå ändringar av alla relevanta klimatrelaterade politiska instrument, bl.a. systemet för utsläppshandel (ETS), förordningen om ansvarsfördelning (ESR), förordningen om markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) samt energiskattedirektivet. Kommissionen avser också att under år 2021 föreslå en gränsjusteringsmekanism för koldioxid för att minska risken för koldioxidläckage.

Kommissionens förslag till europeisk klimatlag

Kommissionens förslag till klimatlag syftar till att fastställa ett ramverk för en oåterkallelig och gradvis minskning av växthusgasutsläpp och förbättring av upptag genom naturliga eller andra sänkor i unionen samt till framsteg mot det globala anpassningsmålet, i enlighet med artikel 2 och 7 i Parisavtalet.

Ramverket består av fem komponenter: (i) långsiktiga målsättningar på unionsnivå om klimatneutralitet och klimatanpassning; (ii) en översyn av EU:s klimatmål till 2030 samt relevant unionslagstiftning; (iii) inrättandet av en utsläppsbana (i svensk översättning ”utvecklingsbana”) mot klimatneutralitet 2050; (vi) en mekanism för översyn av framsteg mot och samstämmighet med de långsiktiga målsättningarna och eventuella åtgärder; samt (v) stärkt fokus på

[86] Europeiska Kommissionen (2019) Även överenskommelsen om EU:s långtidsbudget 2021-2027 och den s.k. Återhämtningsfonden (Coronafonden) som slöts i juli 2020 är relevanta i sammanhanget.

allmänhetens deltagande i klimatomställningen. Kommissionens förslag till klimatlag förhandlas just nu inom rådet och EU-parlamentet.[87]

Investeringsplanen inom den gröna given

I januari 2020 presenterade kommissionen en investeringsplan inom den gröna given.[88] Kommissionen anger att investeringsplanen kommer att mobilisera minst 1 000 miljarder euro i hållbara investeringar under en tioårsperiod från EU-budgeten, nationell medfinansiering och Europeiska investeringsbanken (EIB) samt mekanismen för en rättvis omställning. Eftersom det är privat sektor och hushåll som kommer att behöva tillhandahålla största delen av de hållbara investeringarna under nästa årtionde, anger kommissionen att det är viktigt att ha tydliga långfristiga signaler på plats för att vägleda investerare.

Kommissionen anger att relevanta delar av statstödsregelverket ska ses över senast 2021 för att stödja en kostnadseffektiv omställning till klimatneutralitet senast 2050 och underlätta utfasningen av fossila bränslen, särskilt av dem som är mest förorenande, för att på så sätt skapa lika villkor på den inre marknaden. Utvärderingar av de relevanta riktlinjerna om statsstöd sker mot bakgrund av artikel 107, bl.a. kommissionens riktlinjer om statligt stöd till miljöskydd och energi.[89] Kommissionen menar att medlemsstaterna kommer kunna fortsätta använda sig av den flexibilitet som finns i nuvarande statsstödsregler tills översynen är färdig, men också att ökad flexibilitet kommer att användas på områden som är avgörande för att uppnå omvandlingen till en klimatneutral ekonomi. Dessa områden är omställning till klimatneutral produktion, energieffektivitet i byggnader, fjärrvärme, stängning av kolkraftverk samt stöd för den cirkulära ekonomin. Med ökad flexibilitet menar kommissionen att man t.ex. kommer att utvärdera möjligheten att beräkna takbelopp för stöd till investeringar i klimatneutral produktion och fjärrvärme på ett annat sätt men även att utöka medlemsstaternas möjligheter att stödja en övergång från linjär till cirkulär ekonomi. Det är inte omöjligt att översyn av dessa riktlinjer kommer att möjliggöra ytterligare insatser för att bidra till omställningen genom exportfinansiering.

EIB:s nya investeringspolicy i energisektorn

EIB:s styrelse beslutade i november 2019 i sin nya policy för utlåning till energisektorn. att efter 2021 sluta låna ut pengar till energiprojekt baserade på

[87] Europeiska kommissionen (2019).

[88] Europeiska kommissionen (2020).

[89] Europeiska kommissionen (2014).

fossila bränslen.[90] Det innebär att ingen utlåning kommer att ske till utvinning av olja och gas eller till värmekraftverk som eldar fossila bränslen. Alla elkraftprojekt som ansöker om lån hos banken ska kunna visa att de kan producera en kilowattimme energi med mindre utsläpp än 250 gram koldioxidekvivalenter under projektets livscykel. Det utesluter exempelvis alla befintliga teknologier för kol- och oljekraftverk och även gaskraftverk som inte har den absolut senaste tekniken. Det kräver också att naturgas successivt ersätts av andra gaser, såsom biogas eller vätgas.

EIB ska tillhandahålla 1 000 miljarder euro till klimatinvesteringar fram till 2030. År 2025 ska hälften av bankens utlåning gå till klimatinvesteringar, en ökning från dagens 30 procent.[91] Utlåningen ska möjliggöra en utfasning av fossila bränslen genom ökat stöd till teknik med låga eller inga koldioxidutsläpp, i syfte att uppnå en andel förnybar energi på 32 procent i hela EU senast 2030. All finansiering från EIB ska vara förenlig med Parisavtalets mål från och med slutet av 2020.Europaparlamentet har i en resolution uppmanat alla medlemsländer att införa samma restriktioner för finansiering inom energisektorn som den som EIB har infört.

Inför klimattoppmötet i Madrid beslutade Europaparlamentet den 28 november 2019 en resolution. Centralt för ECAs är artikel 54 i resolutionen, där EP specifikt uppmanar medlemsstaterna att tillämpa samma princip som EIB när det kommer till exportkreditgarantier avseende finansiering till energiprojekt från och med 2021.[92]

EU:s taxonomi för hållbara investeringar

Inom EU har arbetet med en hållbar finanssektor (Sustainable Finance) accelererat efter Parisavtalets ikraftträdande. EU:s handlingsplan för finansiering av hållbar tillväxt som kommissionen antog år 2018 är en viktig del i detta. Den EU-gemensamma taxonomin för miljömässigt hållbara investeringar är den kanske viktigaste delen i detta. Tanken är att taxonomin ska ligga till grund för framtida standarder och märkning av hållbara finansiella produkter. Påverkan på finansmarknaden är potentiellt stor eftersom den definierar en standard för vilka produkter som är ”gröna” ur ett klimatperspektiv. Den färdiga taxonomin kan betraktas som ett verktyg för att identifiera miljömässigt hållbara investeringar.

---

[90] EIB (2019).Även om EIB:s utlåning framför allt sker inom EU så var 7,1 miljarder euro eller 11 procent av nyutlåningen och 9 procent av lånestocken (50 miljarder euro) till övriga delar av världen, företrädelsevis länder i Nordafrika, Östeuropa och Afrika söder om Sahara.

[91] EIB (2019).

[92] Europaparlamentets resolution 2019/2930(RSP).

Den utgår från en binär ansats, miljömässigt hållbar eller inte, där EU-kommissionen har fastställt 6 miljömålsättningar:

1. minska klimatpåverkan
2. klimatanpassning
3. vatten och marina resurser
4. cirkulär ekonomi
5. föroreningar
6. skydd av ekosystem

För att klassificeras som miljömässigt hållbar ska en verksamhet bidra väsentligt till minst ett av målen samtidigt som den inte väsentligt ska skada något av de andra målen.

En politisk överenskommelse om taxonomiförordningen slöts mellan rådet och parlamentet i december 2019. Från och med den 31 december 2020 ska alla underliggande lagstiftningsakter vara antagna med syfte på minskade klimatutsläpp och klimatanpassning. När det gäller målet att begränsa klimatpåverkan (eng: *Climate mitigation*) har arbetet kommit längst. Expertgruppen och den politiska överenskommelsen pekar på att det måste finnas ett mål att förhålla sig till och hela taxonomin kopplar därför till Parisavtalets mål och EU:s åtaganden inom ramen för avtalet. Det innebär nettonollutsläpp år 2050 och en minskning med 55–60 procent till 2030 i förhållande till 1990 års nivåer. För att en aktivitet ska anses vara i linje med den gröna taxonomin att motverka klimatförändringarna måste den vara i linje med målen både fram till och med 2030 och 2050. Kraftgenerering från kol är uteslutet från taxonomin helt och hållet medan det för kraftproduktion från fossila bränslen tas fram en tydlig väg mot nettonollutsläpp till 2050.

Enligt vad som utlovas i den gröna given kommer kommissionen under tredje kvartalet 2020 att lägga fram en förnyad strategi för hållbar finansiering. Kommissionen kommer bl.a. att se över direktivet om icke-finansiell rapportering, göra det lättare att identifiera hållbara investeringar genom märkning och integrera klimatrisker i EU:s tillsynsregelverk.

Även om syftet med EU-taxonomin främst är avsett för investeringar av privata aktörer finns det goda skäl att använda det omfattande arbetet med att ta fram en sådan taxonomi. Då taxonomin fokuserar på investeringar inom EU kan det dock behövas någon form av anpassning till situationen i utvecklingsländer. Vad om är en affär som bidrar till omställning i den lokala kontexten kan skilja sig mellan ett rikt EU-land och ett låginkomstland. Det kan exempelvis gälla förutsättningarna för att ersätta fossil gas med andra gaser eller biogas, vilket är betydligt svårare i ett låginkomstland.

Bilaga 2: En grön och hållbar finansmarknad– Exempel på nya åtaganden och initiativ

Parisavtalets artikel 2c konstaterar att ”alla finansiella flöden måste göras förenliga med en väg mot låga utsläpp av växthusgaser och en klimatresilient utveckling”.

Den finansiella sektorns roll för hållbar utveckling i allmänhet och för klimatomställningen i synnerhet har betonats alltmer intensivt de senaste åren. Det stora flertalet aktörer på finansmarknaden använder begrepp som *Sustainable Finance* och *Green Finance*. Fokus har ökat på att finansmarknadens aktörer måste ligga i linje med Parisavtalets mål om att begränsa klimatförändringarna. Riksdagens har satt som mål för finansmarknadspolitiken att det finansiella systemet ska bidra till en hållbar utveckling. Restriktioner som vissa finansiella företag och institutioner tidigt har ålagt sig avseende kol har börjat breddas till att även omfatta övriga fossila bränslen. Utöver klimatfrågan har även Agenda 2030 och de s.k. Sustainable Development Goals (SDG:s) lyfts fram allt mer.

Totalt sett har investeringarna i förnybar energi visserligen ökat kraftigt. Dessa ökade från 2004 till 2019 från 50 miljarder till 360 miljarder USD enligt en uppskattning som gjorts.[93] Men det återstår ett stort finansieringsgap. IPCC uppskattar att investeringsbehovet är 3,500 miljarder USD per år för att hålla temperaturökningen under 1,5 grader i förhållande till förindustriella nivåer.[94] För att kunna nå detta investeringsmål, där investeringarna måste öka med nästan 10 gånger i förhållande till 2019 års nivåer, måste både offentliga och privata finansiella flöden skalas upp snabbt.

Under de två-tre senaste åren kommit fram ett stort antal initiativ och åtaganden bland den finansiella sektorns aktörer i förhållande till hållbarhetsfrågan i allmänhet och klimatfrågan i synnerhet.

TCFD:s rekommendationer

En viktig milstolpe för finanssektorn och dess förhållande till klimatfrågan var i juni 2017 när Financial Stability Boards (FSB:s) arbetsgrupp Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD) presenterade sina rekommendationer för hur alla typer av organisationer kan redovisa

[93] Institute of International Finance (2020)

[94] IPCC (2018a)

klimatrelaterad information. Rapportering enligt TCFD:s rekommendationer ger information om

1. hur klimatfrågan behandlas av organisationens styrande organ (styrelse och ledningsgrupp),

2. organisationens strategi kring klimatförändringar och omställningen till ett koldioxidsnålt samhälle,

3. organisationens klimatrisker och möjligheter, och

4. vilka mätetal och mål som organisationen använder.

Att ansluta sig till TCFD:s rekommendationer och att därmed utöka sin klimatrelaterade rapportering har fått ett stort genomslag inom den finansiella sektorn. I februari 2020 var det 1 027 organisationer som ställt sig bakom rekommendationerna, såväl storföretag som finansiella företag och myndigheter. I Sverige kan bland annat nämnas storbankerna, de stora försäkringsbolagen, AP-fonderna samt de icke-finansiella företagen Boliden, Vattenfall och H&M.

TCFD fokuserar på att förbättra *rapporteringen* av de *finansiella* klimatrelaterade riskerna. För att kunna göra detta på ett meningsfullt sätt finns andra initiativ som fokuserar på själva risken för klimatförändringar och ger verktyg för att analysera och anpassa sin verksamhet i linje med exempelvis ett 1,5-gradersmål eller 2-gradersmål.

Andra viktiga ramverk inom en hållbar finanssektor

- *Science-Based Targets Initiative* utmanar företag att sätta mål för att minska sina växthusgasutsläpp i linje med vad forskningen föreskriver för att klara Parisavtalets mål. Utifrån IPCC:s rapport i oktober 2018 om de mycket stora fördelarna av att begränsa uppvärmningen till 1,5 grader beslutade SBTi att företag från och med oktober 2019 sätta mål som ligger i linje med ett 1,5-gradersmål. 17 svenska företag hade i maj 2020 satt mål i linje med SBTi.[95] Under 2020 arbetar SBTi med att ta fram kriterier för företag i finanssektorn.

- *PACTA-verktyget*: (Paris Agreement Capital Transition Assessment), utvecklats av den internationella tankesmedjan 2 Degrees Investing Initiative med finansiering från bl.a. EU-kommissionen, har varit tillgängligt sedan

[95] Däribland IKEA, H&M, Scania, Vattenfall, PostNord, Ericsson och Electrolux.

2018. Verktyget hjälper finanssektorn att analysera klimatrisker i investeringsportföljer baserat på scenarioanalyser av Parisavtalets mål. Med PACTA kan investerare ges möjlighet att implementera TCFD-rekommendationerna om scenarioanalyser. Verktyget är just nu i en pilotfas för att sedan kunna användas för anpassning av utlåningsverksamhet, hos exempelvis en bank, till Parisavtalets mål.

- *Ekvatorprinciperna* är ett ramverk för riskhantering som kan användas av finansiella företag för att identifiera och hantera sina finansiella produkters sociala och miljömässiga risker. Ramverket innehåller tio principer och ska uppmuntra en ”best practice” hos finansiella företag att integrera sociala och miljömässiga faktorer i deras granskning av affärer och i beslutsprocesserna. Principerna är utformade för att kunna tillämpas i förhållande till alla industrisektorer och till fyra typer av finansiella produkter. Projektfinansiering och projektrelaterade företagslån är de typer av finansiella produkter som är mest relevanta för ECAs. I den uppdatering av Ekvatorprinciperna (EP4) som ska börja tillämpas 1 oktober 2020 har det lagts till krav om att i enlighet med TCFD:s rekommendationer genomföra en klimatriskaanalys som tar hänsyn till fysiska klimatrelaterade risker och för klimatrelaterade omställningsrisker för alla projekt som har miljömässig eller social påverkan.

Gröna obligationer

En annan aspekt på finansmarknadens fokus på hållbarhet är utvecklingen av gröna obligationer. Stocken gröna obligationer från svenska emittenter har ökat mycket snabbt sedan 2015. Det totala emitterade värdet har ökat från 12 miljarder kronor 2015 till 133 miljarder kronor 2019 och stod för 15 procent av den totala obligationsmarknaden i kronor.[96] Globalt har utvecklingen gått från cirka 42 miljarder USD år 2015 till 258 miljarder 2019.[97] Än så länge sker standardisering genom samarbete mellan marknadsaktörer och det har funnits kritik angående oklara standarder och s.k. ”green washing” genom att reglerna och standarderna för vad som är grönt inte är tillräckligt tydliga. Den mest vedertagna standarden är Green Bond Principles inom ramen för ICMA. EU-kommissionens expertgrupp har föreslagit en EU-standard för gröna obligationer kopplat till EU-taxonomin för hållbara investeringar (se Bilaga 1). Ett eventuellt förslag om en EU-gemensam standard för gröna obligationer kommer att presenteras av

[96] Enligt uppgift från Finansinspektionen

[97] Climate Bonds Initiative (2020)

kommissionen inom ramen för en den uppdaterade strategi för en hållbar finansmarknad som ska läggas fram under tredje kvartalet 2020.

Fler exempel på finansmarknadens ökade fokus på klimatfrågan

- *Blackrock*, världens största fondförvaltare tillkännagav i januari 2020 att klimatfrågan kommer att vara central i dess finansieringsbeslut framöver. Bland annat kommer bolaget att sluta investera i alla bolag där mer än 25 procent av intjäningen kommer från kolrelaterade verksamheter.

- Svenska och utländska affärsbanker såsom *SEB, Nordea, Swedbank, Handelsbanken, Credit Suisse, ING och Société Générale* har restriktioner för finansiering, investeringar och i vissa fall även kreditgivning till bolag med verksamhet inom kolkraft och/eller kolgruvor.

- *Första AP-fonden* har beslutat att göra successiva avinvesteringar i alla fossilrelaterade tillgångar.

- *Riksbanken* har sålt vissa statsobligationer och delstatsobligationer i Canada och Australien mot bakgrund av de investeringar som görs i kolsektorn i dessa länder.

- *Finansinspektionen* fick den 28 april ett regeringsuppdrag att följa upp finansmarknadsaktörers klimatrapportering och hur lån och investeringar förhåller sig till Parisavtalets 1,5-gradersmål. I uppdraget ingår också att Finansinspektionen ska bidra till utvecklingen av verktyg och metoder som underlättar processen för de svenska finansmarknadsaktörerna att mäta och rapportera klimatrisker och klimateffekter och att integrera klimataspekter och Parisavtalets 1,5-gradersmål i sina strategier.

- I juli 2020 antog *Deutsche Bank* en ny policy gällande fossila bränslen. Där banken ska avveckla all affärsverksamhet relaterad till kolbrytning senast 2025, enligt bankjättens nya policy gällande fossila bränslen. Policyn avser stopp för affärer med företag som har mer än hälften av sin intjäning från kolbrytning alternativt har hälften av sina reserver i kol. Banken ska också omedelbart upphöra med utlåning till nya projekt i Arktis eller oljesandsprojekt.

Bilaga 3: Lista över aktörer som EKN och SEK har träffat i genomförande av uppdraget

Aktör	Datum
Fossilfritt Sverige	26 feb
Teknikföretagen	2 mars, 8 maj, 16 juni
Konjunkturinstitutets miljöekonomiska enhet	3 mars
Naturskyddsföreningen	4 mars
Swedwatch	16 mars
SIDA:s garantiavdelning	24 mars
Teknikföretagen plus berörda företag	25 mars
Swedfund	2 april, 13 augusti
Klimatpolitiska rådet	4 april
Swedbank	29 april
SEB	29 april
Energimyndigheten	4 maj
DNB	5 maj
Finansinspektionen	20 maj
Naturvårdsverket	29 maj
Absolicon AB	12 juni
Gaia Biomaterials AB	16 juni
Siemens Energy AB	16 juni
Standard Chartered Ltd	18 juni
Voith AB	22 juni
Scania AB	22 juni
Cleanair AB	23 juni
Epiroc Group	24 juni
Alfa Laval AB	24 juni
Volvo Group	24 juni
Hitachi ABB Power Grids	26 augusti

Bilaga 4: Inkomna skrivelser till EKN med anledning av regeringsuppdraget

EKN:s Kundenkät

För att strukturerat inhämta synpunkter lät EKN skicka ut en webbenkät till sina kunder som besvarades under perioden 15 juni till 10 augusti. 42 svar inkom. En sammanställning av frågor och anonymiserade svar finns tillgänglig på EKN:s hemsida i anslutning till denna rapport och i ärende D20/03463.

Skrivelse från Teknikföretagen

Sammanfattning

Svenska teknikföretag vill aktivt bidra till att Sverige och omvärlden minskar utsläppen av växthusgaser. Inom flera områden har våra företag potential att leverera tekniska lösningar som bidrar till minskade utsläpp. En förutsättning för företagen att lyckas med export av dessa lösningar är ett exportfinansieringssystem i världsklass. Om systemet verkligen stöttar export av utrustning som minskar det globala klimatavtrycket jämfört med konkurrerande länders teknologi så är det ett sätt att genomföra hållbarhetsambitionerna i den nya exportstrategin på riktigt.

Detta dokument, som innehåller två delar, är ett gemensamt inspel från Teknikföretagens medlemmar till EKNs regeringsuppdrag ”Uppdrag att se över hur de svenska och internationella exportfinansieringssystemen ska bidra till tydlig omställning och kraftigt minskade utsläpp av växthusgaser”. I stora drag anser Teknikföretagens medlemmar att systemet fungerar bra, men att det finns en potential till utveckling för att bidra till globalt minskade utsläpp av växthusgaser. Vi deltar gärna, tillsammans med våra medlemmar, i den fortsatta utvecklingen av systemet för att uppfylla regeringens exportstrategi.

För att exportfinansieringssystemet ska kunna bidra till klimatomställningen är följande dock centralt:

- Ett helhetsperspektiv med globala utsläppsminskningar som måttstock. Undvik att minska den svenska exporten på ett sådant sätt att den ersätts med sämre lösningar från andra länder.
- Ett mer ambitiöst arbete från regeringen med att driva på internationell samsyn om utfasning, inte minst inom EU och OECD. Detta kan ge stor effekt på de globala utsläppen.
- Internationell samsyn om vilka tekniker som idag finns på marknaden och hur dessa passar in i den pågående omställningen, inte minst i utvecklingsländerna där den ekonomiska förmågan är starkt begränsad.
- En avgränsad och tydlig definition av prospektering och utvinning av fossila bränslen som är enkel att tillämpa och väl kommunicerad. En stegvis och, för exportindustrin, överblickbar utfasning av krediterna för prospektering och utvinning av fossila bränslen kommer kunna stödja omställningen bättre.
- En konkurrensneutral spelplan mellan svenska företag och företag från andra länder.
- Produkter och tjänster som bidrar till klimatomställningen bör erbjudas förmånligare villkor än produkter/tjänster som inte bedömas vara långsiktigt hållbara.
- För att minska de negativa effekterna för enskilda företag vid utfasning av vissa krediter tror vi att riktad, extra förmånlig, finansiering behöver erbjudas för omställningen.

- Fortsätt utveckla exportfinansieringssystemet, inte minst genom digitaliseringens möjligheter, som ett viktigt medel för att driva klimatomställningen och ett exportstöd i världsklass.

Del 1: Risker med att 2022 sluta ge exportkrediter till prospektering och utvinning av fossila bränslen

En långsiktigt hållbar utveckling och klimatomställningen är centrala frågor för vårt samhälle. Näringsliv och det offentliga kan tillsammans skapa förutsättningar för att lösa svåra samhällsutmaningar och en möjlighet att lämna över en bättre värld till kommande generationer. Industrin är en viktig del av omställningen bland annat genom att skapa tekniska lösningar och innovationer. Sveriges klimatmål går att förena med en stärkt export men det kommer att kräva att målsättningarna i den nya exportstrategin fullföljs i praktiken.

Förutsättningar för att skapa nya lösningar måste bibehållas och utvecklas, innovation bygger på kontinuitet. Inget är vunnet genom ett restriktivt exportkreditsystem som försvårar för innovativa företag att fortsätta utvecklas och på sikt riskerar att företag etablerar sig i andra länder.

Teknikföretagen förstår vikten av att långsiktigt ha exportkrediter som matchar de svenska klimatambitionerna varför en avveckling av krediter till prospektering och utvinning av vissa fossila bränslen där koldioxidproblematiken inte är löst är rimligt på längre sikt. Vi tror också att detta går att kombinera med bibehållen konkurrenskraft om det görs på rätt sätt.

Tydlig definition av prospektering och utvinning viktigt

De ekonomiska effekterna på svenska företag beror helt på hur ”utvinning och prospektering av fossila bränslen” definieras. En avgränsad, tydlig och enhetlig definition av prospektering och utvinning av fossila bränslen som är enkel att tillämpa och väl kommunicerad behövs för att bidra till långsiktiga och tydliga spelregler. Den måste även vara enkel att tillämpa så att den skapar förutsägbarhet och ett effektivt genomförande.

Om en alltför bred definition av prospektering och utvinning av fossila bränslen tillämpas blir effekterna på svensk konkurrenskraft större och en mer genomgripande analys av påverkan på de svenska företagens konkurrenskraft måste genomföras. En bred definitionen kommer ju att omfatta produkter som används i hela värdekedjan kopplat till prospektering och utvinning av fossila bränslen varför de negativa effekterna blir större samtidigt som definitionen blir otydligare och svårare att tillämpa. Det kan påverka hela leverantörskedjan såsom lagerhållning, distribution, styr- och reglerteknik, automation osv.

Som exempel kan nämnas att ett enskilt medlemsföretag har meddelat att det kan röra sig om 12 000 svenska förlorade svenska arbetstillfällen om en bred definition görs av utvinning. Vi vill understryka att EKN måste göra en omfattande konsekvensanalys av effekterna på svenska arbetstillfällen och risken för koldioxidläckage. Analysen behöver inkludera olika definitioner. Det är viktigt att analysen inkluderar vad som händer om svenska företag inte får

affären - vilka konsekvenser skapar detta för arbetstillfällen och ekonomin på nationell och regional nivå.

OECD common approaches som EKN har refererat till tidigare ger utrymme för tolkning och vi ser framemot en tydligare kommunikation och dialog med EKN hur definitionen ska göras. Vi föreslår också en dialog kring en lämplig definition av prospektering och utvinning.

Gedigen systemanalys baserad på globala utsläppsminskningar

För att kunna veta att de finansieringsbeslut som EKN och SEK fattar bidrar till minskat klimatavtryck på lång sikt och i ett globalt perspektiv föreslås att en beräkningsmodell/systemanalys tas fram. Då kan olika beslut och beräkningar av minskade klimateffekter på kort och lång sikt genomföras. Modellen skulle även kunna bidra till att det blir tydligt för företagen vilka lösningar som kan finansieras. Att neka garantigivning för att uppfylla Sveriges ambitioner kan i många fall leda till förlust av svenska arbetstillfällen och minskad utveckling av spjutspetsprodukter utan att ge det minsta avtryck i det globala klimatet. Vissa ”förbud” kan ge kortsiktiga lokalt positiva klimateffekter, men fortsatt långsiktiga utsläpp i en global kontext.

I bedömningarna behöver även inlåsningseffekten i gammal teknik beaktas och huruvida tekniken bidrar till ett mellansteg i omställningen. En sådan bedömning skulle kunna visa på miljönyttan i att byta ut teknik.

Stegvis utfasning istället för tvärstopp

För att understödja omställningen föreslår vi istället för ett tvärstopp till 2022 en stegvis och överblickbar utfasning av krediterna för investeringar för prospektering och utvinning av fossila bränslen. Nedan är några förslag på hur detta kan ske.

Ta hänsyn till produkter med dubbla användningsområden

Vid en reformering och omställning av svenskt exportstöd måste särskild hänsyn tas till produkter som kan ha flera användningsområden, som t.ex. fordon. Idag erbjuder svenska företag ofta marknadens mest energieffektiva och miljövänliga produkter i sitt slag. Att generellt slopa krediter till breda verksamheter där vissa delar är fossila och andra handlar om installation och service av anläggningar för förnybar energi. Om tillgången på hållbara landtransporter försämras för vissa branscher uppnås inte heller en klimatnytta.

Fortsatt stöd till svenskt innehåll som förbättrar

Om det svenska innehållet förbättrar miljöprestandan i ett projekt jämfört med existerande eller konkurrerande lösning bör detta kunna omfattas av exportkrediter. Inom flera områden har Teknikföretagens medlemmar lösningar med bättre miljöprestanda än de som används i dag.

Genom att minska delar av svensk export på ett sådant sätt att de ersätts med sämre lösningar från andra länder bidrar inte till en minskning av de globala utsläppen, snarare tvärtom.

Driv på internationell omställning och harmonisering

Idag har flera länder inom OECD påbörjat en omställning men än så länge gäller detta enbart finansiering till nya kolkraftverk. Det är viktigt att Sverige går i takt med övriga EU och driver på internationellt så att konkurrensneutraliteten bibehålls. Det är viktigt att de internationella exportfinansieringssystemen också driver en utfasning. De globala utsläppsminskningarna blir större med en internationell samsyn.

Del 2: Hur kan exportfinansieringssystemet bidra till tydlig omställning och kraftigt minskade utsläpp av växthusgaser

Teknikföretagen är positiva till ett exportfinansieringssystem som bidrar till en tydlig global klimatomställning. Systemet borde dock även inkludera Agenda 2030 genom att stödja produkter och tjänster som bidrar till de globala hållbarhetsmålen.

En viktig framgångsfaktor är att skapa ”morötter” snarare än ”piskor”. Morötter kan generera ringar på vattnet och skapa mereffekter, vilket i detta fall är att skapa positiva incitament för att möjliggöra investeringar i nya lösningar.

Omfördela medel för att gynna klimatvänliga lösningar

För att minska de negativa effekterna för enskilda företag vid utfasning av vissa krediter tror vi att riktad extra förmånlig finansiering behöver erbjudas för fossilfria lösningar. Detta för att främja svensk export och arbetsmarknad genom möjlighet att ställa om verksamheter till lösningar som minskar utsläppen av växthusgaser.

Förmånligare villkor för lösningar med minskad klimatpåverkan

Produkter och tjänster som bidrar till minskade utsläpp av växthusgaser bör erbjudas förmånligare villkor än produkter/tjänster som inte bedömas vara långsiktigt hållbara (ekonomiskt, socialt och miljömässigt).

Förmånligare villkor kan exempelvis innebära:

1. Anpassade kredittider. Anpassa krediterna efter investeringens upplägg. I vissa fall är det önskvärt med 18 årskredittid medan andra affärsupplägg och vissa sektorer inte behöver så långa kredittider, t.ex. inom telekom-sektorn. Ett tips är att ta inspiration från obligationsmarknaden.
2. Billigare premie. Idag upplevs EKNs premier som onödigt dyra och modellen för premiesättning är överdrivet komplicerad i jämförelse med andra organisationers premiestruktur. Ett förslag är att använda OECD:s matriser för att kategorisera kunder. För omställningsprojekt skulle premierna kunna sänkas med upp till 10 procent, för att verkligen stimulera kunden att t.ex. välja ett förnybart alternativ.
3. Flexibla utbetalningsrutiner och återbetalningsrutiner. Utbetalning sker idag successivt kopplat till leveranser. För vissa kunder är det mer

attraktivt att allt betalas ut vid ett tillfälle. Återbetalningsstrukturen skulle t.ex. kunna anpassas till affärsplanen och kassaflödet.

4. Ge tillgång till försäkringar för systemleveranser som garanterar prestandan i projekten. Idag behöver man söka sig till internationella banker för att teckna försäkringar, vilka är extremt dyra för de små företag som ingår i en systemleverans.
5. Ökad täckningsgrad. Ett antal länder har infört högre täckningsgrad. Det är en utveckling som behöver följas för en eventuell anpassning i det svenska systemet. En högre täckningsgrad kan vara lämpligt för omställningsprojekt.
6. Utöka möjligheten till garantier. Se över om SEK kan ta garantier istället för de kommersiella bankerna i omställningsprojekt.
7. Flexiblare beräkning av lokalt innehåll enligt OECD. Vissa länder beräknar annorlunda än Sverige, i t.ex. Tyskland är kravet 23 procent på det lokala innehållet. De har räknat på ett annat sätt. En översikt av beräkningen av det svenska systemet behöver även göras.
8. Lägre kostnader genom slopade avgifter. Ett exempel skulle kunna vara den s.k. "Breakage cost” som SEK tar ut. Om ett projekt blir försenat behöver kund/exportörer betala en förseningsavgift. Denna bör man kunna skjuta på. Detta är extra aktuellt idag pga. den extraordinära situation vi befinner oss i.

Vilka lösningar bör omfattas

Utgångspunkten måste vara lösningar som leder till koldioxidminskningar och förbättrar det globala klimatet. Den beräkningsmodell som nämndes ovan behöver definieras med detta som utgångspunkt.

Vid definitionen av lösningar som bör omfattas är det viktigt med en samsyn med existerande aktiviteter såsom till exempel samverkansprogrammet ”Näringslivets klimatomställning”.

Tydliga bedömningskriterier som enkelt förstås av exportörerna behövs. Förslagsvis genom en systemmodell som tar höjd för de stora systemskiften som krävs inom t.ex. mobilitet, energisystemet och i industriproduktionen. Bland annat bör projekt inom nedanstående sfärer omfattas:

1. Investeringar som bidrar till ökad elektrifiering och användning av förnybar energi är ett fundament för hållbar utveckling. Stabila eldistributionsnät är detta en förutsättning för ökad introduktion av sol- och vindkraft. Investeringar i transmissions- och distributionsnäten bör därför omfattas. Detta kan t ex vara investeringar i laddinfrastruktur, gasinfrastruktur med syntetiska bränslen som t ex hydrogen eller lagringslösningar.
2. Svenskt kunnande om biodrivmedel kan bidra till ett minskat globalt fossilberoende. Ett exempel på en cirkulär regional ekonomi med bäring på flera Agenda 2030-mål är produktion av hållbara biodrivmedel som både produceras och används lokalt. Sådant kan inkluderas och vara en del av en större affär med till exempel tunga fordon.
3. Råvaror som behövs för omställning bör också ingå, givetvis med tydliga hållbarhetskrav kopplat till brytningen.

4. För länder som har egna fossila bränslen krävs en mycket bra strategi för att lyckas om man överhuvudtaget vill få gensvar, förståelse och engagemang från kunderna men också med beaktande av ländernas ekonomiska styrka och socio-ekonomiska struktur. För vissa utvecklingsländer är det viktigt att i största möjliga mån få dessa att undvika förbränning av kol och olja. Här kan t.ex. gasturbiner med svensk teknologi bidra.
5. Utrustning och lösningar kopplat till geologisk lagring av koldioxid, carbon capture and storage, CCS.

Utöka möjligheterna till förstudiemedel

Med hjälp av förstudier skulle fler lösningar och projekt kunna formeras till att bli mindre klimatpåverkande. En fond för förstudiemedel till klimatlösningar där företag delar på risk och samverkar i projekt om dessa bör skapas. Förstudiefaciliteten i Swedfund har varit ett välkommet initiativ, men det behövs mycket mer resurser och en öppnare process för urval av projekt att stötta. Riktlinjer för förstudierna behöver dessutom vara mer flexibla och utvecklas efter den efterfrågan som finns. Swedfunds förstudiemedel bör även kunna sökas av svenska privata organisationer som har möjlighet att få kontrakt med offentliga och privata kunder som kan finansiera projekt i ett nästa steg. Medfinansiering från svensk organisation och/eller kund bör dock vara ett krav. Ett förslag är att Swedfund kan ta in en bedömningsgrupp bestående av både näringsliv och offentliga aktörer. Förstudiemedlen skulle kunna betalas tillbaka till Swedfund vid beställning av svensk leverans.

Riktad finansiering till klimatneutrala städer

För klimatomställningen är det viktigt att ta sig an nya städer, men kanske i ännu större grad de redan byggda. Vi föreslår en svensk exportsatsning med riktad finansiering till de 100 städer som ska bli klimatneutrala under EUs Mission Board, Smart and Sustainable Cities. Många olika sorters klimatsmart teknik har en funktion i städerna, inte minst helhetslösningar på transportområdet. Det kan handla om kompletta kollektivtrafiksystem eller fossilfria lastbilstransporter.

Det behövs entreprenadföretag som kan ta sig an en hel stadsdel/bostadsområde och - över ett antal år - genomföra ett klimatomställningsprojekt. Detta kunnande kan sedan exporteras i kombination med svensk teknik och svenska produkter. Det skulle också bidra till kunskap om kravställning hos stadens myndigheter, och genom detta öppna upp en större hemmamarknad.

Vikta socioekonomiska faktorer högre i utvecklingsländer och slå ihop mål för handel med mål för bistånd

Det är av stor vikt att Sverige kan erbjuda lösningar riktade mot utvecklingsländer med konkurrenskraftig exportfinansiering. För utvecklingsländer bör socioekonomiska effekter vägas in på ett tydligare sätt, och även viktas högre och bedömningskriterierna bör skilja sig åt beroende på var ett land är i sin utveckling. Detta är också viktigt med tanke på hållbarhetsmålen. Kreditbedömningen bör också vara överensstämmande med

multilaterala bankers regler som ADB. Dessa har insett betydelsen av att investera i state of the art-teknologi vid t. ex. kraftgenerering. Även arbetsmiljö bör ses som en viktig socioekonomisk fråga, där svenska industriprodukter ofta kan erbjuda bra arbetsmiljö för användarna.

Bistånd bör kopplas ihop med handel, något som flera andra länder gör. Åtminstone bedömningskriterierna bör anpassas till svensk teknik. I detta sammanhang bör påpekas att ett nära samarbete med Sveriges ambassader är viktigt. Dessa har ett stort kunnande om de länder de verkar i, både vad gäller regler, naturresurser, socio-ekonomiska aspekter.

Världens bästa exportfinansieringssystem är ett viktigt medel för omställningen

För att driva på en effektiv klimatomställning så efterfrågar vi ett proaktivt arbete från exportfinansieringsorganisationerna för att kunna ha ett exportfinansieringssystem som är i världsklass. Vissa företag upplever att Sveriges exportfinansieringssystem halkar efter i konkurrenskraft i jämförelse med andra länders exportfinansieringssystem.

För att förbättra systemet bör även utvecklingen av ett effektivt ansökningsförfarande och handläggning med t.ex. digitala standardiserade ansökningsprocesser som underlättar ansökningsförfarandet ingå. En ”one-stop-shop” för finansieringsfrågor kopplat till export är något vi rekommenderar EKN att titta vidare på.

Vi bedömer även att det behövs en mycket bättre omvärldsbevakning av vad andra länder gör inom området och vilka produkter och tjänster som finns. Den internationella exportfinansieringsmarknaden går mot att strukturera upp finansieringen mer och mer, vilket det svenska systemet bör bevaka och om relevant anpassa. De produkter och tjänster som verkar attraktiva ska kunna snabbt testas på den svenska marknaden.

Exportfinansieringsorganisationerna behöver även utveckla kommunikations- och marknadsföringsinsatserna. Fördelarna med det svenska exportfinansieringssystemet och vad organisationerna har att erbjuda behöver bli mer känt även i nästa led, för de svenska företagens kunder. Målgruppen för budskapet är kunder i ett annat land som behöver förstå fördelarna med helhetslösningar från Sverige.

Marknadsför och satsa på helhetslösningar istället för enskilda produkter Sverige behöver erbjuda helhetslösningar i form av finansiering, teknologi och kunskap som enkelt kan flyttas in i befintliga strukturer. I och med världsläget så skiftar dessutom fokus från teknikfokus till ett finansiellt fokus. De länder med mest attraktiva finansieringsmöjligheter kommer vinna fler affärer även om detta innebär att köparländerna inte uppnår samma positiva klimatavtryck som med svensk teknologi.

För mindre bolag är det dessutom viktigt att utveckla en modell och organisation som kan lyfta av företagens risk och det resurskrävande arbete som föreligger en internationaliseringsresa. Dessa företag kommer aldrig kunna nå strategiska

affärer genom upphandling utan att ingå i ett större erbjudande därför är arbetet med att stimulera utvecklingen av affärsägare som kan ta med flera SMEer.

Fond för finansiering av teknisk risk

Ett behov finns i Sverige och internationellt att kunna visa nya lösningar. För att få detta till stånd behövs en fond för finansiering av teknisk risk (demo eller pilot) utöver förstudier tillsättas. Särskilt nu när marknaden sviktar och högrisklösningar kan ses som dyrt och osäkert, samtidigt som omställningsrisken behöver delas. Dessa demo eller piloter kan även visa på lösningar för andra utmaningar t.ex. nätkapacitet, lagring av energi, elektrifiering, automatisering och biodrivmedel för transportsektorn. En idé är att utöka DEMOmilljö att innefatta denna del.

Delfinansiera tidiga kontakter med internationella aktörer

Upphandlingar kan ta lång tid och det kan vara hög kostnad och risk att svara på ett anbud. För SME företag kan det vara för hög risk som man inte är villig att ta trots att behovet finns och en miljövinning finns. Vi föreslår därför att en modell skapas där finansiärerna kan ta en del av kostnaden för företaget, som betalas tillbaka när installationen gör. Ett förslag är att utöka Swedfunds förstudiefacilitet eller Tillväxtverkets program DemoMiljö för detta.

Ökad projektfinansiering för att öka omställningstakten

Exportfinansieringsorganisationerna måste bli bättre på projektfinansiering. Idag finansierar systemet främst på stöd till specifika produkter, vilket innebär en svårighet att finansiera systemleveranser. Vi föreslår därför att systemet även möjliggör finansiering av projekt som bidrar till omställningen.
Mottagaren av finansieringen skulle då gå till svenska projektägare som kan ta in flertalet svenska underleverantörer för att genomföra projektet och garantera prestandan. En annan form av projektfinansieringsmöjligheter behöver även ses över där för att testa olika affärsupplägg. Idag strukturerar de kommersiella bankerna upp lösningar för projekt.

Beställarstöd och tjänster

Exportfinansieringssystemet bör även omfatta tjänster kopplade till produkter. Beställarstöd till projekt behövs och kan möjliggöra användning av mer klimatvänliga lösningar i nästa steg. Beställarkompetens är en viktig möjliggörare för att kravspecifikationerna ska matcha klimatvänliga lösningar. Sverige har hög kompetens på detta område via teknikkonsulter och kommunala aktörer.
Ett exempel är en internationell kund som ska bygga fossilfri fjärrkyla. Här behövs ofta stöd för att definiera vilka teknologier och tjänster som behöver beställas. Denna beställarkompetens kan exporteras både för att få till stånd projektet, men även för att bana väg för att de beställer svenska lösningar.

Testbolag för den offentliga sektorn

Offentlig upphandling är ett kraftfullt verktyg för omställning till fossilfrihet och med hjälp av förstudier kan fler fossila lösningar formeras om till fossilfria. Även aktiviteter i Sverige kan vara väsentliga första steg till en exportaffär.

Sverige är bra på innovationer men ofta dåliga på kommersialisering av dem. För att förkorta kommersialiseringstakten föreslår vi att svenska kommunala energibolag och städer tillsammans gör en konkret beställningslista på vad man vill upphandla för att kunna göra en klimatssatsning i ett projekt eller en stad. För att bidra till globala utsläppsminskningar behövs bred installation och användning av fossilfria lösningar. För att öka omställningstakten bör större fokus ligga på finansiering av projekt som kommersialiserar svenska lösningar och samtidigt bidrar till klimatneutralitet. Projektfinansieringen bör inte begränsas till Sverige utan till projekt som näringslivet redan har i sin inkorg.

Skrivelse från Siemens Energy AB

Effekter av regeringens beslut att upphöra med statlig exportfinansiering till prospektering och utvinning av fossila bränslen senast 2022.

Innan vi diskuterar vilka effekter regeringens beslut kommer att få tycker vi det är viktigt att först förstå hur regeringen definierat ordet ”utvinning”. Vi har förstått det som att översättningen i detta sammanhang till engelska av begreppet ”utvinning” är ”extraction” och att fokus därigenom är en olje eller gaskälla eller ”exctraction from a well”. Det vore allvarligt om EKN väljer att upphöra med exportfinansiering även till produktion av olja och gas i en vidare bemärkelse. Detta särskilt då beslutet ovan tagits utan någon definition och regeringen därigenom överlåtit till EKN att själva till stor del tolka och implementera. Även om OECD Common Approaches ger vägledning, så finns det många fall av tolkning som kommer att behöva göras.

Det vore det önskvärt att förstå om exempelvis olja & gas som tas upp för att gå till den petrokemiska industrin för smörjmedel, polymerer, etc (dvs den kommer inte att förbrännas i exempelvis Fordon), hur EKN skulle ställa sig till att garantera lån till köpare av svensk utrustning kopplade till dessa produkter?

Vår senaste erfarenhet av hur EKN valt att tillämpa sin miljöpolicy från i höstas gör oss oroade då vi upplever att det inte tas hänsyn till att klimatet är globalt och att varje förbättring som svensk teknik kan ge, är just en förbättring.

Vi är en exportör av teknologi vilket innebär att vi inte är den som beslutar om val av utrustning för investeringen, däremot kan vi påverka möjligheten till klimatförbättring genom att tillhandahålla bäst möjliga teknologi för en given applikation.

Det gör vi genom att
- våra produkter gör det lönsammare att gå från kol till gas och därigenom väsentligt minskade utsläpp
- våra produkter driver hållbarhetsutvecklingen då vi de senaste 15 åren blivit en stor spelare även inom O&G och har produkter som ligger i framkant
- O&G industrin vill minska sitt klimatavtryck och är intresserade samarbete med oss för att åstadkomma det i verkligheten. Det gör att kunderna idag kommer till oss för att samverka kring långsiktiga klimatlösningar.

Ungefärlig andel av er export av varor och tjänster som används i verksamheter med fossil råvaruutvinning och i vilken mån ni nyttjar det svenska exportfinansieringssystemet (SEK:s exportkrediter och/eller EKN:s garantier i någon form) för denna export?

- Vårt nuvarande engagemang hos EKN är ca 11 miljarder svenska kronor och åtminstone 6,5 miljarder svenska kronor är för O&G kunder. Beroende på hur EKN väljer att implementera ordet ”utvinning” så kan siffran även vara högre eller lägre.

- Siemens Energy AB med en omsättning på 10 miljarder svenska kronor är en världsledande tillverkare av gasturbiner med hela produktionskedjan placerad i Finspång och sysselsätter i dagsläget ca 3200 personer direkt och indirekt ca 12 000 personer. Detta gör företaget till

Östergötlands andra största privata arbetsgivare. Verksamheten generar 1,5 miljarder SEK i skatt i Sverige per år.

- Mer än 95 procent av tillverkningen exporteras och stödet från ett väl fungerande svenskt exportkreditsystem är därför av yttersta vikt för Siemens. Vi är nu oroade över en framtid där exportkreditstödet skulle komma att begränsas. Detta skulle ge företaget väsentliga konkurrensnackdelar och på sikt äventyra tillverkningen och därmed arbetstillfällen i Sverige.

Har ni möjlighet till alternativa finansieringslösningar?

- Att ge EKN direktiv att inte vara med på den globala energi-omvandlingen är kontraproduktivt. Det medför att istället för gasturbiner från Sverige utvecklade enligt senaste teknik, så med stor sannolikhet väljer våra kunder istället utrustning producerad i andra länder med stöttande ECAer. Det kommer påverka vår försäljning och därmed tillverkningen av turbiner i Sverige, vilket ökar risken att Siemens globala ledning väljer att flytta produktionen av aktuella produkter till annan fabrik med överkapacitet tex Berlin. Liknande flyttar av ansvar och produktion från oss i Finspång till andra Siemens siter i Tyskland och Österrike har skett två gånger tidigare och gjort att globala försäljningen av svenska produkter har minskat:
    - 2013 beslutade Siemens globala ledning att flytta ansvar och tillverkning av ångturbiner från Finspång till Görlitz som hade överkapacitet, och
    - 2016 beslutades att flytta allt ansvar för försäljning och genomförandet av kompletta kraftverk (sk turnkey anläggningar) från Finspång till Siemens site i Österrike som hade överkapacitet

, För närvarande tittar vi på ett projekt där det kan vara ett alternativ att flytta tillverkning till Norge alt Frankrike och därmed kunna få stöd från EKNs norska och franska motsvarigheter.

Hur bedömer ni att regeringens anvisning kommer att påverka er produktion, sysselsättning och investeringar i Sverige?

- Om EKN kommer att uppfattas som mer restriktiva än andra ECAs kan detta leda till att produktion, forskning och utveckling, service m.fl. funktioner kan komma att flyttas till andra länder där Siemens har tillverkning. Sysselsättningen i Östergötland drabbas i ett sådant scenario mycket hårt och framförallt Finspång. Vi sysselsätter för närvarande 3 200 personer i Finspång. Dessutom upphandlar vi en hel del insatsvaror i Sverige, bl.a. generatorer från ABB samt delar från ett stort antal mindre företag och denna upphandling skulle med stor sannolikhet styras om till andra länder som ligger i närheten till det/de land/länder till vilken produktionen flyttas.
- Våra volymmässigt största projekt återfinnns i regel inom olje och gas sektorn. I upphandlingen av dessa affärer finns i de allra flesta fall krav på att leverantören kan erbjuda ECA finansiering vilket gör att även om sådan finansiering i slutändan inte blir aktuell kan vi hamna i ett läge där vi blir diskvalificerade från att lämna offert i ett tidigt stadie.

Förslag på hur det svenska exportfinansieringssystemet kan bidra till tydlig omställning och kraftigt minskade utsläpp av växthusgaser.

Generellt bättre med morot än piska. Exempelvis lägre premier, 100% täckningsgrad. för gröna investeringar att föredra, framför att upphöra med stöd till verksamheter som upplevs ge negativ klimatpåverkan.

EH har nyligen sänkt kravet på tyskt innehåll för renewables https://www.agaportal.de/en/exportkreditgarantien/verfahren/sonderinitiative-erneuerbare-energien?utm_source=so-me-post&utm_medium=linkedin&utm_campaign=social-media

Om premiesänkning ej är möjlig pga OECD konsensus regler kanske det är bättre att höja premien för garantier till projekt med stor negativ klimatpåverkan istf för att helt upphöra med stöd till dessa verksamheter.

Våra gasturbiner släpper ut betydligt mindra växthusgaser och andra partiklar jämfört med framförallt generering med olje-/kolteknik, men även diesel. I alla tillämpningar där våra gasturbiner används minskas eller elimineras användandet av olje-/gaseldning och detta gäller även de länder som utökar sin genereringskapacitet. Vi hänvisar i detta till våra tidigare inlagor till regeringen och EKN, vilka mer i detalj beskriver hur våra gasturbiner fungerar, dessas tillämpning, socio-ekonomiska konsekvenser, utebliven inlåsningseffekt etc.

EKN/SEK kan bidra till den globala energiomställningen genom att erbjuda förmånliga villkor till våra köpare genom att t.ex. tillämpa reducerade premier och ”grön-märkt” finansiering. Ett sådant erbjudande leder sannolikt till att köpare av teknik väljer svensk teknologi före utrustning producerad annorstädes vilken inte lever upp till samma standard som turbiner tillverkade i Finspång.

Grundbulten i exportkreditsystemet och OECD consensusreglerna är ”level playing field” dvs konkurrensneutralitet.

- **Finns behov av förändrade ”priser och villkor” för exportkrediter/garantier för affärer som bidrar till omställning och minskade utsläpp av växthusgaser? Vad skulle det kunna vara?**

- Ta i beaktande skillnaden mellan utvecklingsländer som behöver särskilt stöd och andra länder som redan har en väl fungerade infrastruktur.
- Ta i beaktande ett utvinningsprojekt sustainability arbete. Carbon capture är ett kommande område, som gör utvinningsprojekt hållbara. Kommer EKN att vilja vara med i sådana projekt?

  EKN:
  - Reducerade premier
  - 100% täckningsgrad
  - Flexibilitet gällande återbetalning både tid och belopp.

- Högre täckning för rembursgarantier / större flexibilitet gällande villkoren för garantin.

SEK:
- Ta hela alt. dela eventuell restrisk med bank mot ingen alt. reducerad avgift
- Erbjuda kontraktsgarantier till en prisnivå i linje med bankmarknad (gynnar indirekt projektet)
- Längre offerttid på CIRR
- Finansiera förskott/delar av förskott på samma villkor som EKN täckt-del
- Dela risk med banker i rembursfinansieringar.

Finns samordningsbehov med andra statliga aktörer (Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Almi, Vinnova, Business Sweden etc) för att stödja företag i klimatomställningen?

Turbiner från Finspång är ett led i omställningen till ett bättre globalt klimat. Framförallt är det angeläget att världens utvecklingsländer byter ut gammal fossilberoende teknik mot högeffektiva turbiner från Sverige även om dessa till en början använder naturgas vilket i många länder är det bränsle som står till buds givet ländernas ekonomi. Samordnade insatser av det offentliga Sverige kan vara till stor hjälp på kort/medellång tid. Vi kan i detta sammanhang nämna den gemensamma ansträngning som gjordes av EKN/SEK/Business Sweden samt UD i Belarus.

Samordning kan ske via exempelvis HPO satsningar för att hjälpa mindre utvecklade nationer att utveckla sin energisektor på ett miljömässigt och ekonomiskt hållbart sätt. Att öka elektrifieringsgraden i ett land bidrar väsentligt till dess socioekonomiska utveckling och har en stor mijömässig effekt om man går från kol, diesel och ”woodburn” till effektivare planerbara lösningar.

Skrivelse från Volvo Group

Vill kort ta tillfället I akt och tacka för ett bra och konstruktivt möte kring ert uppdrag och återkoppla att vi nu har inlämnat enskilda svar från våra olika affärsområden till den enkätundersökning som vi diskuterade.

I tillägg till de svaren vill vi från AB Volvo även parallellt framföra nedanstående synpunkter avseende exportstrategin som helhet. Detta i ljuset av att Volvokoncernen är världsledande inom anläggningsindustrin och ett av de företag som kommit längst i utvecklingen av energieffektiva och miljöanpassade lösningar. Vi har försäljning i ca 190 länder och har ca 105 000 anställda, varav ca 20 000 i Sverige.

Volvokoncernen delar uppfattningen att Parisavtalet ska uppfyllas och CO2-utsläppen minskas, och vi arbetar aktivt med detta. Volvokoncernen delar också den svenska regeringens ambitioner och stöder utfasningen av fossila energikällor. Men omställning tar tid och övergången till förnybart tar olika tid i olika delar av världen.

Volvokoncernen önskar lyfta följande synpunkter relaterat till den nya exportstrategin:

- Implementeringen av exportstrategin, där valda delar fasas in redan december 2020 samt andra under 2022, medför ytterst begränsade möjligheter att ställa om för de länder och kundkategorier som påverkas. När riktlinjer förändras bör det ske med god framförhållning och i dialog med berörda parter.

- För att åstadkomma bestående förändring är koordinering med andra länder nödvändig. Snabba, ensidiga förändringar gör att Sverige tappar konkurrenskraft, leder till en öppning av marknaden för andra aktörer och riskerar på så sätt att leda till ökade utsläpp. Då den huvudsakliga konkurrensen kommer från Japan, Kina, Korea och USA är det viktigt att en koordinering inte bara sker inom EU utan även med länder utanför.

- Vid utfasning av fossila bränslen är det viktigt att beakta de geografiska och socioekonomiska skillnader som finns mellan olika länder. Många länder har få alternativ idag, och deras ekonomiska förutsättningar gör att de inte enbart kan investera i förnybara energikällor. Ett differentierat tillvägagångssätt där vi från svenskt håll beaktar dessa skillnader och tidshorisonten för olika länder vore önskvärt.

Slutligen vill vi ännu en gång understryka att Volvokoncernen delar Sveriges bild av att Parisavtalet skall uppfyllas, vi värnar och agerar i linje med Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling. Sverige bör fortsätta agera för en global utfasning av fossila bränslen. Sverige bör även sträva efter att påverka EU och andra delar av världen i samma riktning.

Skrivelse från Swedwatch

Nytt uppdrag för exportkreditsystemet

Det svenska exportfinansieringssystemet bör ha ett dubbelt uppdrag: att främja svensk export samt att bidra till klimatomställningen. Detta är en naturlig följd av: Sveriges export och investeringsstrategi, den klimatpolitiska handlingsplanen (Prop. 2019/20:65), UNFCCC och Parisavtalet. De viktigaste argumenten är:

Både exportstrategin och handlingsplanen har ett tydlig fokus på klimatfrågor och på exportkrediternas bidrag till omställningen.

UNFCCC artiklar 4.5, 4.8, och 4.9. I dessa beskrivs hur de industrialiserade länderna har enats om att medverka till utvecklingsländernas omställning till miljövänliga teknologier och till finansieringen av sådan teknologi.

Parisavtalet betonar de rika ländernas roll i omställningen till miljövänliga teknologier, bland annat i artikel 10 om klimatfinansiering, tekniköverföring och kapacitetsuppbyggnad till utvecklingsländerna.

Utökad transparens

Transparensen i dagens svenska exportkreditsystem måste utökas och följa den svenska offentlighetsprincipen. I dagens system saknas helt insyn i SEK:s affärer och insynen i EKN:s garantigivning är begränsad.

Idag kan inte ens riksdagen, SEK:s huvudman, få tillgång till grundläggande information om bolagets kreditgivning, till exempel till kolindustrin. Därmed saknas möjligheter att utkräva ansvar när det gäller klimatpåverkan eller brott mot de mänskliga rättigheterna.

SEK hävdar idag att de är bundna av banksekretess och de så kallade Ekvatorsprinciperna. Men Swedwatch kartläggning av transparensen i OECD ländernas exportkreditnämnder visar att flera jämförbara länder tillämpar en betydligt större öppenhet i sina exportkrediter.

Ett exempel är Kanadas myndighet, EDC, som publicerar alla sina affärer (både garantier och krediter) på sin hemsida. SEK bör följa Kanadas exempel i enlighet med de skrivningar om ökad transparens som finns i regeringens exportstrategi och Sveriges långa tradition av öppenhet i statlig verksamhet och en världsunik offentlighetsprincip.

Båda delarna i det svenska exportkreditsystemet måste också tydligare redovisa vilken due diligence de gör vid riskklassade affärer, till exempel publicera genomförda miljökonsekvensbeskrivningar. Sverige bör verka i internationella sammanhang, som EU och OECD, för att alla länders exportkrediter åtminstone omfattas av en öppenhet som den i Kanada.

För att ytterligare bidra till omställningen till förnyelsebart bör exportkreditnämnderna:

1. Publicera en lista över de aktiviteter som inte ska/får finansieras eller försäkras genom garantier. Denna lista måste omfatta all infrastruktur kring fossil verksamhet, till exempel lastbilar som transporterar kol mellan gruvor och kolkraftverk liksom överföringen från kolkraftverk till elnätet. (så kallad som “brown taxonomy” eller “red taxonomy”)

2. Publicera en lista över de aktiviteter som man anser bidrar till omställningen, så kallad “Green taxonomy”.

3. Fastställa tydliga mål för att fasa ut brown taxonomy och hur den gröna ska öka.

4. Skapa klausuler kopplade till miljö- eller klimatpåverkan för de aktivitet/projekt man ger krediter till. Som kredit- eller garantigivare har man möjlighet att styra över projekt och införa klausuler om miljö- och klimatpåverkan. Man kan till exempel använda så kallad project monitoring and evaluation där man bevakar/utvärdera klimatpåverkan av understödda aktiviteter eller projekt, i synnerhet energikrävande aktivitet/projekt. Detta kan göras genom att be bolag som tar emot garantier/kredit eller ”projektägare” rapporterar nyckeltal om miljö, klimat såsom andra Global Compact områden (mänskliga rättigheter, arbetsförhållande). Resultat kan användas för att utvärdera projekt och som underlag för att ta beslut i nästa projekt.

Skrivelse från Naturskyddsföreningen

Naturskyddsföreningens synpunkter på uppdraget beträffande hur exportfinansieringssystemet ska bidra till en tydlig omställning och kraftigt minskade utsläpp av växthusgaser

Uppdraget
I den utvecklade export- och investeringsstrategin från 2019 aviserade regeringen att Exportkreditnämnden (EKN) skulle ges i uppdrag att tillsammans med AB Svensk Exportkredit (SEK) se över hur exportfinansieringssystemet (i) ska bidra till en tydlig omställning och kraftigt minskade utsläpp av växthusgaser, samt (ii) hur verksamheten och kreditgivningen ska anpassas för att vara i linje med Parisavtalet och inte skapa inlåsningar i fossilberoende. Detta genom att bl.a. senast 2022 upphöra med de svenska exportkrediterna till investeringar för prospektering och utvinning av fossila bränslen [1].

Regeringens uppdragsbeskrivning från mars 2020 anger att följande aspekter ska ingå i uppdraget:

a) beskrivning av hur kreditgivningen kan anpassas för att vara i linje i med Parisavtalet och inte skapa inlåsningar i fossilberoende,
b) beskrivning av hur förslagen påverkar svenska företags konkurrenskraft, risken för koldioxidläckage och den långsiktiga påverkan på de globala utsläppen,
c) en analys av de idag existerande internationella exportfinansieringssystemen, hur regelverken kan och bör förändras för att uppnå omställningseffekter, samt exempel på tillämpning
d) förslag på hur svenska exportkrediter ska bli mer transparenta, och
e) en konsekvensbedömning av vad eventuella förslag skulle innebära för kreditgivningen till svenska exportföretag och banker.

EKN ska skriftligen redovisa uppdraget till regeringen senast den 30 augusti 2020[2].

Synpunkter
Klimatambitionerna i export- och investeringsstrategin är nödvändiga för att uppnå regeringens målsättning om att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsnation. Men utöver att exportkrediter till prospektering och utvinning av fossila bränslen ska upphöra senast 2022, saknar strategin konkreta skrivningar kring hur ambitionerna ska omsättas i praktik. Naturskyddsföreningen välkomnar därför att regeringen gett EKN i uppdrag att konkretisera export- och investeringsstrategins klimatambitioner. Detta dokument utgår ifrån regeringens uppdragsbeskrivning och redogör Naturskyddsföreningens analys av de olika aspekterna som ingår i uppdraget,

[1] Regeringen, Sveriges export- och investeringsstrategi, 2019
[2] Regeringen, Uppdrag till EKN 2020 /

samt vilka ytterligare restriktioner som föreningen anser vara nödvändiga för att förverkliga strategins klimatambitioner.

a) Anpassning av kreditgivningen i enlighet med Parisavtalet och för att undvika inlåsningar i fossilberoende

Parisavtalet slår fast att den globala temperaturökningen ska hållas väl under två grader med strävan att den ska begränsas till 1,5 grader[3]. FN:s klimatpanels specialrapport om 1,5 graders uppvärmning betonar vikten av att begränsa uppvärmningen till 1,5 grader jämfört med två grader för att undvika förödande konsekvenser. För att klara detta måste de globala utsläppen av växthusgaser vara netto noll runt år 2050, och utsläppen måste nästan halveras till år 2030 jämfört med 2010 års nivå[4]. Detta innebär att användningen av fossila bränslen, som är den största källan till utsläpp av växthusgaser, skyndsamt måste minska kraftigt[5].

Parisavtalet betonar att ”alla finansiella flöden måste göras förenliga med en väg mot låga utsläpp av växthusgaser och en klimatresilient utveckling”. Skrivningen återspeglar det faktum att för att uppnå en begränsning av temperaturökningen måste inlåsningar i ett fossilberoende undvikas genom att ekonomiska incitament för, och stöd till, industrier relaterade till fossila bränslen snabbt avvecklas och istället riktas mot koldioxidneutrala teknologier som förnybar energi.

Kraftverk och industriverksamheter som är baserade på fossila bränslen, samt tillhörande infrastruktur, är i regel mångmiljardinvesteringar och beräknas vara i drift i flera årtionden för att det ska vara lönsamt att bygga dem.[6] Utifrån dessa beräkningar skulle den fossila infrastruktur som byggs under de närmaste åren vara operativ efter år 2050, då nettoutsläppen måste vara nära noll enligt Parisavtalet. Utsläppen från redan befintliga fossilbaserade kraftverk är, givet att de är i drift under hela deras ekonomiska livstid, tillräckliga för att den globala uppvärmningen ska överstiga 2 grader[7]. Investeringar i ytterligare fossil verksamhet riskerar att leda till inlåsningar i ett fortsatt fossilberoende och är inte förenliga med Parisavtalet.

Regeringen och exportkreditinstituten har infört restriktioner för kreditgivning till viss fossil verksamhet. Export- och investeringsstrategin anger att senast 2022 ska kreditgivningen för prospektering och utvinning av fossila bränslen upphöra och EKN antog i början av 2020 en ny hållbarhetspolicy[8] som redogör för hur EKN i garantigivningen ställer sig till affärer som på olika sätt relaterar till fossila bränslen. Policyn anger att EKN inte garanterar affärer avseende okonventionella

---

[3] FN, Parisavtalet, 2015

[4] FN:s Klimatpanel, Global Warming of 1.5 ºC, 2018

[5] Global Carbon Atlas 2019

[6] Karen C. Seto et al, Carbon Lock-In: Types, Causes, and Policy Implications, Annu, Rev. Environ. Resour, 2016

[7] Alexander Pfeiffer, et al. The ‘2°C Capital Stock’ for Electricity Generation: Committed Cumulative Carbon Emissions from the Electricity Generation Sector and the Transition to a Green Economy. 179Applied Energy 1,395, 2016

[8] EKN, Hållbarhetspolicy, 2019

restriktivitet gällande kolkraftverk, att exportkrediter ges till fossila verksamheter. Mellan åren 2016–2018 försäkrade G20:s (som tillhör OECD:s medlemsländers) exportkreditinstitut årligen fossila projekt till en summa på över 31 miljarder USD. Det var 12 gånger mer än summan av de krediter som gick till förnybar energi[9]. Detta visar på att OECD:s riktlinjer utgör ett hinder för den globala klimat- och energiomställningen.

Det finns inga hinder för enskilda länder att frångå OECD:s riktlinjer genom att införa ytterligare restriktioner för sin exportkreditverksamhet. EKN tillämpar exempelvis redan striktare regler gällande krediter till kol. Att tillämpa striktare regler har tidigare visat sig vara en effektiv strategi för att driva på för förändrade riktlinjer inom OECD. Om Sverige inför restriktioner som säkerställer att exportkrediter inte möjliggör någon finansiering av fossila verksamheter och ökar transparensen, så kommer Sverige att ha ett bra utgångsläge för att driva att OECD:s riktlinjer skärps.

d) Ökad transparens

Insynen i exportkreditinstitutens verksamheter är begränsad. EKN omfattas av offentlighetsprincipen men kan, i enlighet med svensk lagstiftning, sekretessbelägga information om ett offentliggörande bedöms kunna skada garantitagaren. SEK omfattas inte av offentlighetsprincipen och information om kunder och enskilda affärer är sekretessbelagd[56].

EKN redovisar projektrelaterad finansiering i enlighet med OECD:s riktlinjer för exportkrediter. Riktlinjer omfattar endast affärer avseende ny verksamhet och affärer som överstiger 100 miljoner kronor. Ytterligare anger riktlinjerna att endast begränsad information[10] om A-klassade affärer (affärer med risk för påtaglig påverkan) måste göras tillgänglig minst 30 dagar innan beslut fattas.[11] Riktlinjerna omfattar inga krav kring vilka språk informationen skall finnas tillgänglig på, men uppmuntrar till att tillgängliggöra den på det lokala språket (dvs det språk som talas i det land dit exporten går/projektet är beläget). Informationen är således inte alltid tillgänglig på svenska eller engelska, vilket gör det svårt för aktörer i Sverige att tillägna sig informationen och inkomma med synpunkter innan beslut fattas.

I enlighet med OECD:s riktlinjer tillåts undantag från publicering om banksekretess råder, vilket den gör i SEK:s fall[12]. Sedan SEK anslöt sig till Ekvatorprinciperna år 2017 redovisar bolaget projektrelaterad finansiering i enligt med dessa principer[13]. Ekvatorprinciperna anger att SEK:s kund ska göra en sammanfattning av projektets miljö-och sociala konsekvensbedömning tillgänglig offentligt. Då SEK inte publicerar

[9] Oil Change International, Adding Fuel to the Fire: Export Credit Agencies and Fossil Fuel Finance, 2020
[10] Projektets namn, lokalisering och typ, samt en sammanfattning av en miljö- och social konsekvensbedömning.
[11] OECD, Recommendation on Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence (The "Common approaches"), 2016
[12] ibid
[13] The Equator Principles Association, The Equator Principles

information om kunder och enskilda affärer går det inte att veta var denna information finns att tillgå. SEK redovisar endast antalet A- och B-klassade affärer (affärer med risk för påtaglig och viss påverkan) i bolagets årsredovisning.

Då EKN och SEK drivs i statlig regi är det angeläget att information om de projekt som exportkrediterna möjliggör görs tillgänglig för allmänheten. I likhet med en del statliga exportkreditinstitut från andra länder bör EKN och SEK, utifrån vad som är möjligt enligt rådande lagstiftning, publicera information om alla affärer som inväntar beslut, är pågående eller avslutade [14]. Denna information bör innehålla information om projektens sociala-, miljö- och klimatkonsekvenser.

Informationen om affärerna bör finnas tillgänglig både på det lokala språket samt på svenska/engelska så att både lokala och svenska aktörer ges möjlighet att inkomma med synpunkter på affärer innan beslut fattas.

e) Konsekvensbedömning av vad eventuella förslag skulle innebära för kreditgivningen till svenska exportföretag och banker

Mellan åren 2014 och 2018 ställde EKN ut garantier till ett värde av 5,8 miljarder kronor till verksamheter inom fossilkraft, vilket motsvarar 2,3 procent av myndighetens totala garantigivning under perioden. Under år 2018 var SEK:s bruttoutlåning till utvinning av fossila bränslen 2,5 miljarder kronor och ytterligare 19,3 miljarder kronor gick till fossilbränsleberoende infrastruktur. Tillsammans motsvarar detta 6,5 procent av bolagets totala bruttoutlåning. Att exportkrediter till fossila verksamheter idag utgör en relativt liten del av exportkreditinstitutens totala omsättning borde betyda att införandet av restriktioner för fossil verksamhet inte skulle medföra betydande konsekvenser för den inhemska exportnäringen[15].

Inom ramen för regeringens initiativ Fossilfritt Sverige har färdplaner för hur olika näringslivsbranscher ska bli fossilfria tagits fram. Dessa förutspås ge stärkt konkurrenskraft för det svenska näringslivet på internationella marknader. Att införa restriktioner som säkerställer att exportkrediter inte möjliggör finansiering av fossila verksamheter skulle gå hand i hand med ambitionerna i dessa färdplaner och påskynda teknikutveckling och omställningen till ett fossilfritt samhälle samt öka svenska exportörers konkurrenskraft.

[14] Exempelvis Japan och USA.
[15] Naturskyddsföreningen, *Världens första fossilfria exportkrediter?*, 2019

Referenser

Ambrose, J. (2020). “Boris Johnson poised to stop UK funding overseas fossil fuel projects” publicerad i *The Guardian* 2020-08-12.

Buchner, B. m.fl. (2019). *Global Landscape of Climate Finance 2019*. Climate Policy Initiative.

Carbon Tracker Initiative (2018). *Powering down coal – Navigating the economic and financial risks in the last years of coal power*.

Carbon Tracker Initiative (2019). *Breaking the Habit- Why none of the large oil companies are “Paris-aligned”, and what they need to do to get there*.

Climate Bonds Initiative (2020). *2019 Green Bond Market Summary*

Dawar, K. (2020). “Official Export Credit Support: Competition and Compliance Issues” i *Journal of World Trade* (6) 2020.

DeAngelis, K. och B. Tucker (2020). *Adding Fuel to the Fire, Export Credit Agencies and Fossil Fuel Finance*: Oil Change International.

EIB (2019). *EIB energy lending policy. Supporting the energy transformation*.

EKN (2020). *EKN:s årsredovisning 2019*.

Erickson, P. m.fl. (2015). ”Assessing carbon lock-in”: *Environmental Research Letters* 10 084023.

Europeiska Kommissionen (2014). *Riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020*. Meddelande från kommissionen (2014/C 200/01).

Europeiska Kommissionen (2019). *Den europeiska gröna given:* COM(2019) 640.

Europeiska Kommissionen (2020). *Meddelande om investeringsplanen inom den gröna given*. COM (2020) 21.

Export Finance Lab (2020). *White Paper on Public Export Finance in the EU -- Take Action or Fall Behind!*.[98]

Global Witness (2019). *Overexposed, the IPCC's report on 1.5°C and the risks of overinvestment in oil and gas.*

House of Commons Environmental Audit Committee (2019). *UK Export Finance, 19th report of Session 2017-2019.*

International Financial Consulting (2019) *Study on Convergence of Development Finance and Export Finance*.[99]

Institute of International Finance (2020). "Mind the climate finance gap!", I *IIF Green Weekly Insight*, 13 februari 2020.

IPCC (2018a). *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [Masson-Delmotte, V. m.fl. (red.)].

IPCC (2018b). *Global Warming of 1.5°C. Summary for Policymakers* [Masson-Delmotte, V. m.fl. (red.)].

Klimatpolitiska Rådet (2020). *Årsrapport 2020*.

Lodefalk, M., A. Tang och S. Tano (2019). "Statliga garantier i utrikeshandeln – mönster, effekter och reflektioner" i *Ekonomisk Debatt* nr. 8 2019.

OECD (2019). *Agreement on Untied ODA Credits Transparency, 2018 Annual review*.

OECD Working Party on Export Credits and Credit Guarantees (2016). *Recommendation of The Council on Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence (The "Common Approaches")*.

[98] Rapporten är ännu inte publicerad utan tillgänglig hos EKN i ärende D20/03463.

[99] Rapporten är inte publicerad men finns tillgänglig hos EKN i ärende D20/03463.

Naturskyddsföreningen (2019). *Världens första fossilfria exportkrediter*.

Nordhaus, W (2008). *A Question of Balance: Weighing the Options on Global Warming Policies*. New Haven och London: Yale University Press.

Pfeiffer, A. m.fl. (2016). ”The ‘2°C capital stock’ for electricity generation: Committed cumulative carbon emissions from the electricity generation sector and the transition to a green economy” i *Applied Energy* vol. 179, s. 1395-1408.

Regeringskansliet (2019). *Sveriges export- och investeringsstrategi*.

Riksgälden (2020). *Statens garantier och utlåning – En riskanalys*.

Shishlov, I. m.fl. (2020). *Study on external and internal climate change policies for export credit and insurance agencies*. Freiburg: Perspectives Climate Group.

SEK (2020). *AB Svensk Exportkredit årsredovisning 2019*.

Sida (2020). *Sidas årsredovisning 2019.*

SNS Konjunkturråd (2020). *Konjunkturrådets rapport 2020. Svensk politik för globalt klimat*. Stockholm: SNS Förlag.

Stern, N. (2006). *The Economics of Climate Change – The Stern Review*. London: HM Treasury.

Sustainable Finance & Insurance (2018). *Official Finance Practices of the PR China -- Distortion of competition, OECD responses and the threat to the Multilateral Official Finance System.*

Svenska Dagbladet (2018).

TCFD (2017). *Final Report: Recommendations of the Task Force on Climate-related Financial Disclosures*.

Tillväxtanalys (2015). *Exportfinansiering – en internationell jämförelse av aktörer och tjänster*. Tillväxtanalys, PM 2015:24.

US EXIM (2020). *Report to the U.S. Congress on Global Export Credit Competition – Competing for Jobs Through Exports.*

Zetterberg, L. (2018) “Sverige har chans att minska EU:s utsläpp” publicerad i *Svenska Dagbladet* 2018-08-22.