



Bankföreningens policy om:

Statliga garantier för klimatinvesteringar

Det finns initiativ för att påskynda klimatomställningen genom att staten lämnar kreditgarantier för vissa investeringar. För att uppnå avsedd effekt bör sådana statliga garantier vara utformade så att de ger incitament för kreditgivare att finansiera investeringarna. Statliga garantier bör enbart komma i fråga på områden där det finns ett tydligt samhällsintresse och där kreditgivare inte har rimliga förutsättningar att finansiera investeringar utan garantier. Bankföreningen ger i denna policy sin syn på hur statliga garantier för klimatinvesteringar bör utformas för att gynna klimatomställningen.

Bakgrund

Det svenska samhället står inför stora utmaningar. En av de största utmaningarna är samhällets anpassning för att minska klimatpåverkan. Detta är inget enskilt nationellt problem, men det finns åtgärder som kan göras på nationell nivå. Riksdagen har beslutat ett klimatpolitiskt ramverk som anger att Sverige senast år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser.

Klimatutmaningen medför ett stort behov av investeringar i exempelvis ny teknologi som bidrar till omställningen. Enligt EU-kommissionens strategi för att finansiera klimatomställningen kan investeringarna inte fullt ut täckas av offentliga medel. Privat kapital måste engageras för att hantera omställningen. En rad internationella regleringar har införts för att underlätta och påskynda den privata sektorns bidrag för att finansiera omställningen. På europeisk nivå är EU:s gröna taxonomi den mest uppmärksammade regleringen på detta område.

Statliga garantier för klimatinvesteringar är ett verktyg som syftar till att främja privat finansiering av verksamheter som minskar klimatutsläppen eller bidrar till att anpassa samhället till klimatförändringarna. Det har fattats beslut om två sådana program som administreras av Exportkreditnämnden (EKN) respektive Riksgäldskontoret. Statliga garantier har dock historiskt inte alltid utnyttjats till fullo av det svenska finansiella systemet.

För att statliga garantier ska bidra till målet att främja betydande investeringar i verksamheter som gynnar klimatet anser Bankföreningen att det är viktigt att de statliga garantierna utformas på ett sätt som gör dem attraktiva och ändamålsenliga, för både banker och låntagare.

I detta positionspaper presenteras först en kort överblick när det gäller de legala förutsättningarna för statliga garantier och över de program som hittills inrättats. Därefter presenteras de positioner som Bankföreningen har avseende i vilka fall det kan vara lämpligt med garantier samt hur de kan utformas för att främja de politiska målen. I ett appendix finns en ekonomisk analys avseende statliga garantier.

Legala förutsättningar och befintliga garantiprogram

Statliga garantier kan beroende på utformningen utgöra otillåtet stöd enligt EU:s fördrag. EU:s statsstödsregler sätter således gränser för hur garantierna kan utformas. Vidare kan det nämnas att det finns regler och riktlinjer för kreditgivning som ställer krav på återbetalningsförmåga hos låntagaren.

När det gäller hållbarhet finns kriterier i EU:s gröna taxonomi för att kunna bedöma om en viss ekonomisk verksamhet är miljömässigt hållbar eller inte. De två statliga garantier för klimatinvesteringar som hittills tagits fram följer i olika grad taxonomin.

Riksgäldskontorets garanti avser nya lån som företag tar upp hos banker för att finansiera industrisatsningar i Sverige. Satsningarna ska bidra till att målen nås i det statliga miljömålssystemet eller det klimatpolitiska ramverket. Kapitalbeloppet för det garanterade lånet ska uppgå till minst 500 miljoner kronor. Staten delar kreditrisken med kreditgivaren och garanterar upp till 80 procent av lånet. Löptiden för garantin får som längst vara 15 år. En marknadsmässig avgift ska tas ut för de garantier som lämnas. I en vägledning som



Naturvårdsverket tagit fram anges att miljökraven i programmet kan uppfyllas av aktiviteter som utförs i enlighet med EU:s gröna taxonomi (klass I), aktiviteter som säkerställer att kriterierna i taxonomin kan uppnås (klass II) och även vissa aktiviteter som inte täcks av taxonomin men som väsentligt bidrar till de nationella miljömålen (klass III). Det sistnämnda omfattar bl.a. energieffektiviseringsprojekt som leder till minst 30 procent lägre energiförbrukning och koldioxidinfångning.

Även EKN:s kreditgaranti innebär att risken delas mellan myndigheten och banken och att upp till 80 procent av den utestående krediten ersätts vid förlust. I EKN:s garanti får lånet maximalt uppgå till 500 miljoner kronor. Garantin kan utfärdas till banker som ställer ut lån till svenska exportföretag och deras underleverantörer. Den kan vara aktuell för investeringar i grön omställning av produktion eller för rörelsekapitalbehov i grön verksamhet som bidrar till klimatomställningen. Bedömningen bygger på de aktiviteter som ingår i EU:s gröna taxonomi.

Bankerna är positiva till åtgärder som främjar möjligheterna att finansiera klimatomställningen på ett effektivt sätt

Bankföreningen är i grunden positiv till statliga garantier för klimatinvesteringar om det är en åtgärd som kan främja omställningen på ett sätt som drar nytta av de styrkor som bankerna har när det gäller att bedöma och hantera risker. Garantier innebär även att fördelar uppnås på grund av statens finansiella ställning. Detta är inte minst av betydelse i förhållande till de regelverk som banker följer. Utlåning som förenas med statliga garantier innebär lägre kapitalkrav för bankerna. Statliga garantier bör dock enbart komma i fråga på områden där det finns ett tydligt samhällsintresse och där kreditgivare inte har rimliga förutsättningar att finansiera investeringar utan garantier.

Det ska poängteras att banker måste följa de regler och riktlinjer som gäller för kreditgivning. Även kreditgivning till investeringar som gynnar klimatet måste vara sund och gå till företag som har en återbetalningsförmåga. När bankerna följer de regler och riktlinjer som finns om kreditgivning utför de samtidigt viktiga funktioner när det gäller att värna kunden och hantera risker i det finansiella systemet.

Statliga garantier för klimatinvesteringar bör ses som ett komplement till annan statlig politik på hållbarhetsområdet. Utifrån ett policyperspektiv är det i allmänhet viktigast att analysera och vid behov påverka de incitament som företag och enskilda möter, t.ex. ett företag som överväger om det är ekonomiskt rimligt att ersätta

fossila insatsvaror med förnybara sådana. En väl utformad statlig politik skapar lämpliga incitament för företag att ställa om. Det främjar återbetalningsförmågan i företag som investerar i hållbara verksamheter, vilket i sin tur kan öppna upp för finansiering med privata medel.

Principer för utformning av de statliga garantierna

Villkoren i de statliga garantierna bör vara ändamålsenliga

Statliga garantier för klimatinvesteringar bör ha villkor som är ändamålsenliga och som gör dem attraktiva att använda i samband med utlåning. Storleken på de avgifter som tas ut för garantierna är viktig i denna del. Idealt hade det varit lämpligt om garantierna kunde vara flexibla i förhållande till behoven i det enskilda fallet. En utformning med propärietary som utgångspunkt skulle vara mer attraktivt än en förlustgaranti, men reglerna för statsstöd kan här bli ett problem.

De befintliga garantiprogrammen omfattar, som nämns ovan, lån på minst 500 miljoner kronor till stora industrisatsningar, respektive lån på som mest 500 miljoner kronor till investeringar eller rörelsekapital i verksamheter som har ett direkt eller indirekt exportinslag. Programmen är alltså inte heltäckande. Det finns inte garantier för klimatinvesteringar för lån under 500 miljoner kronor där det saknas exportinslag. Om ytterligare program övervägs bör dessa utformas i nära dialog med bankerna och andra intressenter. Statliga garantier behövs framför allt när garantierna kompletterar befintliga marknadslösningar på ett sätt som är gynnsamt för bankers och andra företags förmåga att bidra till omställningen. När marknadsaktörerna kan tillgodose behovet av finansiering av omställningsprojekt på egen hand med goda villkor behövs inga statliga garantier.

Hållbarhetskriterierna bör vara tydligt fastställda och förutsebara

En metod för att precisera det samhällsintresse som garantierna bör tillgodose är att fastställa tydliga hållbarhetskrav när det gäller de ekonomiska verksamheter som kan finansieras med stöd av en statlig garanti. För närvarande finns detaljerade hållbarhetskrav på klimatområdet i EU:s gröna taxonomi.

Riksgäldskontorets garantiprogram bygger på reglering i en särskild förordning. Hållbarhetskriterierna i denna utgår ifrån de statliga miljömålen i stället för EU:s taxonomi. De statliga miljömålen är inte lika detaljerade som taxonomin. Det är svårt att utvärdera en viss ekonomisk verksamhet med de statliga målen som grund. Bankföreningen välkomnar därför att Naturvårdsverket har

tagit fram en vägledning som beskriver hur de statliga målen förhåller sig till taxonomin och vad som gäller för verksamheter som faller utanför taxonomin. Det behöver vara förutsebart i vilka fall det är aktuellt att ställa ut garantier till verksamheter som inte uppfyller kraven i taxonomin, men som ändå bedöms vara samhällsnyttiga. Även tillämpningen behöver vara förutsebar och transparent. Bankföreningen deltar gärna när det är tillfälle att utvärdera garantiprogrammet, t.ex. i fråga om hur väl Naturvårdsverkets vägledning fungerar för garanti- och kreditgivarna. Ytterligare frågor som kan belysas vid en utvärdering är storleken på avgiften för garantierna och kostnaderna för verifikation och kontroll av om hållbarhetskraven uppfylls.

Rapporteringskraven har betydelse

Nytan av statliga garantier kan påverkas av i vilken grad de är förenliga med andra regelverk, t.ex. sådana som syftar till att främja transparens. För bankerna har de generella upplåningsvillkoren stor betydelse för möjligheterna att lämna konkurrenskraftiga erbjudanden. För både bankerna och investerare är det viktigt med transparens när det gäller de hållbara investeringar som bankerna finansierar. Hur rapporteringskraven till marknaden är utformade har alltså betydelse.

Två exempel kan nämnas där garantierna har ett vidare omfång än vad som får medräknas i rapporteringen enligt EU:s taxonomi. För det första får ett icke-finansiellt företag enligt de rapporteringskrav som följer av EU:s gröna taxonomiförordning endast redovisa kapitalutgifter för nya investeringar som gröna om företaget kan visa hur verksamheten kan bli grön inom, som längst, en tioårsperiod. Detta ska beskrivas i en omställningsplan. Banken ska i sin rapportering utgå från dessa uppgifter. Tidsfristen på 10 år överensstämmer dock inte fullt ut med Riksgäldskontorets program som medger garantier till längre omställningsprojekt.

För det andra fångar rapporteringskraven för närvarande inte alla investeringar som syftar till att göra en viss verksamhet mer neutral i klimathänseende, dvs. en för klimatet gynnsam omställning som dock inte leder till att verksamheten uppfyller samtliga kriterier för att kunna betraktas som grön. Enligt Naturvårdsverkets vägledning kan det vara aktuellt att lämna garantier till sådana projekt. Båda dessa fall belyser hur det skulle kunna bli än mer attraktivt att finansiera omställning med stöd av garantierna om transparenskraven skulle vara i linje med garantivillkoren.

EU-kommissionen ska under våren 2022 lämna en rapport om hur EU:s taxonomi kan utvecklas för att bättre fånga upp finansiering av omställningsprojekt som inte fullt ut uppfyller hållbarhetskraven. Det finns flera intressen som måste vägas in när man tar ställning till sådana förslag. Frågorna har betydelse för den privata sektorns förutsättningar för att delta i finansieringen av omställningen, inte minst med stöd av statliga garantier, och de bör därför inkluderas i en diskussion om hur omställningen kan främjas på bästa sätt.

Appendix – Ekonomisk analys av statliga garantier

Garantier innebär att garanten helt eller delvis tar över kreditrisken på ett lån. En garanti kan ha ett mervärde om garanten är bättre på att ta kreditrisk än långivaren och/eller långivaren är bättre på att ordna fram finansiering av ett lån. Hur det mervärde som uppstår på grund av en mer effektiv utformning av kreditavtalet fördelas mellan de berörda parterna beror på hur avtalsvillkoren ser ut, beträffande bland annat garantiavgiftens storlek.

Ett exempel, hämtat från Katz (1995)¹, är följande. Bank A har sedan länge en kund som den känner väl och vet är kreditvärdig. Just nu har Bank A dock lånat ut relativt mycket pengar till andra kunder och vill helst inte öka sin utlåning ännu mer. Bank B har däremot fått en ny företagskund som satt in ett större belopp hos Bank B. Eftersom Bank B inte känner till Bank A:s kund så tycker Bank B att det är för riskabelt att låna ut pengar till kunden. Bank A vet dock att kunden är kreditvärdig. Om Bank A, mot en ersättning, utfärdar en garanti för kunden kan Bank B låna ut pengar till kunden. Bank A:s garanti möjliggör därmed en effektiv finansiering för kunden.

Staten kan använda olika metoder för att främja gröna investeringar i det privata näringslivet. På finansieringssidan kan staten låna ut pengar, subventionera gröna investeringar eller ge garantier för lån. Åtgärder på finansieringssidan är dock inte alltid de mest effektiva för att uppnå de politiska målen. Alternativet att förbjuda eller beskatta klimatskadlig verksamhet kan vara den mest effektiva lösningen och är då att föredra framför att gå omvägen via åtgärder på finansieringsmarknaden.

Med det sagt är det en empirisk fråga vad som är den bästa lösningen. Här fokuserar vi på situationer då garantier kan vara den bästa möjliga lösningen på ett klimatproblem.

¹ Katz, Avery Wiener (1999), *An Economic Analysis of the Guaranty Contract*, *University of Chicago Law Review*, sid. 47–116.



Som en utgångspunkt kan vi se på statens och bankernas relativa styrkor:

- När det gäller kreditriskbedömning har banker en fördel gentemot staten.
- När det gäller att bära risk har staten en fördel gentemot bankerna.
- När det gäller lånefinansiering har staten med sina låga upplåningskostnader en fördel gentemot bankerna.
- Om en låntagare inte betalar tillbaka sitt lån måste långivaren vidta åtgärder för att driva in skulden. Här beror det på situationen om staten eller bankerna är mest effektiva på skuldindrivning. Genom att låta den som är mest kostnadseffektiv driva in en eventuell utebliven betalning och sedan fördela den förväntade vinsten av en effektiv indrivning mellan garantigivare och långivare med hjälp av garantiavgiftens storlek uppnås den samhällsekonomiskt och företagsökonomiskt bästa arbetsfördelningen.

Till det kommer olika legala och politiska restriktioner

- Staten är (i och för sig självpåtaget) bundet vid ett finanspolitiskt ramverk som begränsar lånemöjligheterna.
- Utformningen av bankernas kapitalkrav gör att ett lån som ges med statlig garanti blir gynnsamt behandlat.

För att kunna tillgodogöra sig bankers förmåga att göra kreditriskbedömningar kan staten garantera en del av ett lån, säg 80 procent. Med en sådan garanti har banken incitament att enbart finansiera projekt där låntagaren kan förväntas kunna betala tillbaka lånet, eftersom även en kreditförlust på 20 procent av ett lån är kännbar.

I allmänhet är det precis den typen av projekt som staten vill stödja. Kreditgarantin minskar bankens risk och vanligen dess kapitalkrav, så för banken är garantin en fördel, givet att avgiften för garantin inte är högre än värdet av minskad kreditrisk och lägre kapitalkrav. För låntagaren innebär en för banken förmånlig garanti att sannolikheten att få finansiering ökar.

Ett annat alternativ är att staten lånar ut pengar direkt, utan medverkan från en bank. Vilken lösning som är den optimala, samhällsekonomiskt sett, varierar från fall till fall och beror bland annat på hur stor fördel banker har gällande kreditriskbedömningar och hur mycket finansieringskostnaderna skiljer sig mellan staten och banker.

Kontakt: Jonny Sylvén
E-post: jonny.sylvén@swedishbankers.se
Telefon: 08-453 44 31