

Grönt sparande

Betänkande av Utredningen om grönt sparande

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:17

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25037-2

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 2 augusti 2018 att tillsätta en utredning med uppdrag att undersöka hur förutsättningarna för finansiering av klimatåtgärder med privata investeringar ser ut och att, inom angivna ramar, lämna förslag i syfte att bidra till den samhällsomställning som behöver ske för att klimat- och miljömålen ska uppnås.

Statsrådet Andersson beslutade den 23 augusti 2018 att förordna kanslichefen Birgitta Pettersson som särskild utredare i Utredningen om grönt sparande från och med den 1 oktober 2018. Som experter förordnades från och med den 13 november 2018 kanslirådet Marita Axelsson (Finansdepartementet), departementssekreteraren Viveca Bergstrand (Näringsdepartementet), fil dr. Sara Bergström (Svensk Försäkring), forskaren och läraren Svenne Junker (Handelshögskolan i Stockholm/ Misum), seniora juristen Anna Larris (Fondbolagens förening), VD:n Hans Lindberg (Svenska Bankföreningen), handläggaren Miriam Münnich Vass (Naturvårdsverket), kanslirådet Robert Sand (Finansdepartementet), seniora finansinspektören Johanna Sundberg (Finansinspektionen), ämnesrådet Christian Thomann (Finansdepartementet), civilekonomen Vigg Troedsson (Svenska Fondhandlareföreningen) och rättsliga experten Olof Wallin (Skatteverket).

Som sekreterare anställdes från och med den 8 oktober 2018 skattejuristen Marcus Andersson och numera seniora rådgivaren Sandra Frimann-Clausen Engel.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om grönt sparande, överlämnar härmed sitt betänkande *Grönt sparande* (SOU 2020:17). Till betänkandet fogas fyra särskilda yttranden. Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i mars 2020

Birgitta Pettersson

/Marcus Andersson
Sandra Frimann-Clausen Engel

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Författningsförslag	23
1.1 Förslag till lag om miljösparkonto.....	23
1.2 Förslag till lag om godkända miljömålsåtgärder	28
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel.....	31
1.4 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	32
1.5 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)	36
1.6 Förslag till förordning om ändring i skatteförfarandeförordningen (2011:1261)	38
2 Utredningens uppdrag och arbete	39
2.1 Utredningens uppdrag.....	39
2.2 Utredningens arbete	40
3 Utgångspunkter	41
3.1 Inledning.....	41
3.2 Samhällsekonomisk analys	41
3.3 Riktlinjer för skattepolitiken.....	46
3.4 Enhetlig beskattning av sparande.....	47

3.5	Skattemässig olikbehandling av eget och lånat kapital	48
3.6	EU-kommissionens förslag till gemensam taxonomi för hållbara verksamheter.....	49
3.7	Konsumentskydd.....	53
4	Sveriges miljöåtaganden och miljöpolitiska styrmedel	55
4.1	Åtaganden på global nivå	55
4.1.1	Agenda 2030	55
4.1.2	FN:s klimatkonvention och Parisavtalet	56
4.2	Åtaganden på EU-nivå	57
4.2.1	Klimatförändringarna.....	58
4.2.2	Biologisk mångfald.....	59
4.2.3	Cirkulär ekonomi.....	60
4.3	Miljö och klimatåtaganden på nationell nivå	61
4.3.1	Målet om begränsad klimatpåverkan	63
4.3.2	Biologisk mångfald och ekosystem.....	66
4.3.3	Frisk Luft.....	66
4.3.4	Giftfri miljö	67
4.3.5	Ingen övergödning	68
4.3.6	Ett rikt odlingslandskap.....	68
4.4	Styrmedel för att uppnå miljömålen.....	69
4.4.1	Utformning av styrmedel	69
4.4.2	Indirekta styrmedel.....	72
4.4.3	Subventioner.....	73
5	Finansiella aktörers arbete med hållbarhet.....	77
5.1	Utgångspunkter.....	77
5.2	Det finansiella systemet	78
5.3	Hållbarhet och ESG	82
5.4	Nationella regler för arbetet med hållbarhet	83
5.4.1	Hållbarhetsredovisning.....	83
5.4.2	Årsredovisningens upplysningskrav på hållbarhetsinformation.....	83
5.4.3	Informationskrav för fondförvaltare	86

5.5	Hållbarhetsinitiativ i det finansiella systemet	87
5.5.1	Övergripande hållbarhetsinitiativ	88
5.5.2	Svenska hållbarhetsinitiativ	90
5.5.3	Miljömärkningssystem	92
5.5.4	Initiativ för miljö- och klimatomställning	93
5.6	Metoder för att beakta hållbarhet	95
5.6.1	Uteslutning	96
5.6.2	Positivt urval och bäst i klassen	97
5.6.3	Påverkansarbete	98
5.6.4	Avyttring	99
5.6.5	Anpassning av portföljer till tvågradersmålet	100
5.6.6	Påverkansinvesteringar (impact investment)	101
5.7	Synen på risk	102
5.8	Exempel på gröna finansiella aktörer och produkter	103
5.8.1	Gröna banker	104
5.8.2	Gröna obligationer i Sverige och globalt	105
5.9	Finansinspektionens arbete	107
6	Behovet av investeringar i den gröna omställningen	111
6.1	Det samlade investeringsbehovet för att nå miljömålen	111
6.1.1	Investeringbehov för att nå målet om begränsad klimatpåverkan	112
6.1.2	Investeringbehov inom det svenska jordbruket och skogsbruket	119
6.2	Underlag för bedömning av investeringsbehoven	121
6.3	Varför genomförs inte investeringar i tillräcklig omfattning?	122
6.3.1	Vissa investeringar är betydande och/eller förknippade med hög risk	123
6.3.2	Vissa investeringar bedöms vara olönsamma men har betydande samhällsnytta	124
6.3.3	Otillräckliga eller felriktade styrmedel	126

7	Finansiering av den gröna omställningen	129
7.1	Investeringar och finansiering	129
7.2	Privat kontra offentligt kapital	131
7.3	Offentliga finansieringsinsatser	132
7.3.1	Multilaterala banker	134
7.4	Offentlig-privat samverkan (OPS).....	135
7.5	Privata finansieringsinsatser.....	136
7.5.1	Möjligheten till finansiering via privat kapital.....	138
8	Gröna sparprodukter i dag.....	143
8.1	Sparande i Sverige	143
8.1.1	Fondsparandet i Sverige.....	145
8.2	Gröna sparprodukter i Sverige.....	146
8.2.1	Gröna fondprodukter	146
8.2.2	Övriga gröna sparprodukter.....	149
9	Det nederländska systemet för grönt sparande	151
9.1	Bakgrund.....	151
9.1.1	Skattelättnader för grönt sparande.....	152
9.1.2	Gröna banker.....	152
9.1.3	Gröna fonder	155
9.1.4	Certifiering av gröna projekt.....	156
9.2	Utvärdering av systemet.....	159
10	Analys	163
10.1	Hur används det offentliga kapitalet bäst?	163
10.2	Tillgången till kapital.....	164
10.3	Direktivets krav på verifierad effekt.....	167
10.4	Finansiering av investeringar med verifierad effekt	168
10.4.1	Krediter.....	168
10.4.2	Nyemitterade obligationer	169
10.4.3	Nyemitterade aktier.....	170

10.5	Fonder	170
10.6	En grön ISK eller grön kapitalförsäkring	173
10.7	Gröna inlåningskonton efter modell av det nederländska systemet för grönt sparande	173
10.8	Bör det införas skattelättnader för grönt sparande?	177
11	Överväganden och förslag	181
11.1	Grönt sparande för ökade investeringar	181
11.2	Ett skatteincitament för grönt sparande	181
11.2.1	Allmänt om beskattning av kapitalinkomster.....	181
11.2.2	Beskattning av kontosparande.....	182
11.2.3	Skattereduktion för grönt sparande	183
11.2.4	Skyldighet att lämna kontrolluppgift	187
11.3	Miljösparkonto.....	187
11.3.1	Den lagtekniska lösningen	188
11.3.2	Skyddad benämning	189
11.3.3	Tillstånd att tillhandahålla miljösparkonto	189
11.3.4	Vem ska kunna inneha miljösparkonto.....	192
11.3.5	Matchning av in- och utlåning.....	193
11.3.6	Register för in- och utlåning.....	195
11.3.7	Finansinspektionens tillsyn	197
11.3.8	Upplysningar och undersökningar	198
11.3.9	Återkallelse och varning.....	199
11.3.10	Ett kontoförande instituts underrättelseskyldighet	200
11.3.11	Finansinspektionens register och underrättelseskyldighet	200
11.3.12	Avgifter till Finansinspektionen.....	201
11.4	Godkända miljöåtgärder.....	202
11.4.1	Lag om godkända miljöåtgärder	202
11.4.2	Ackreditering eller slutet system?	203
11.4.3	Beslutande myndighet.....	205
11.4.4	Miljömålsåtgärder	206
11.4.5	Vem som får ansöka om godkännande	209
11.4.6	Beslut om godkännande.....	209

11.4.7	Föreläggande	210
11.4.8	Återkallelse	211
11.5	EU-rättsliga förutsättningar och förslagets förenlighet med EUF-fördraget.....	212
11.5.1	Förslagets förenlighet med de fria rörligheterna	213
11.5.2	Allmänt om statligt stöd.....	215
11.5.3	Anmälan av stöd till kommissionen och undantag från anmälningsskyldigheten	215
11.5.4	Principerna för kommissionens bedömning av ett stöds förenlighet med fördraget	217
11.5.5	Förslagets förenlighet med statsstödsreglerna....	217
12	Konsekvensanalys	221
12.1	Utredningens syfte	221
12.2	Effekter för enskilda.....	222
12.2.1	Tillgång till grönt sparande.....	222
12.2.2	Riskprofil och avgifter för den enskilde	222
12.2.3	Risk för greenwashing	224
12.3	Effekter för icke-finansiella företag	225
12.3.1	Vilka företag omfattas.....	225
12.3.2	Finansiella effekter för företag	226
12.3.3	Effekter på konkurrenssituation	227
12.3.4	Ökat fokus på utlåning till företag.....	228
12.3.5	Effekter för sysselsättning.....	228
12.4	Effekter för finansiella företag.....	229
12.4.1	Vilka finansiella företag omfattas.....	229
12.4.2	Vilka finansiella effekter innebär det för dessa aktörer.....	229
12.4.3	Effekter för konkurrenssituationen.....	230
12.5	Effekter för kommuner och regioner.....	231
12.6	Offentligfinansiella effekter.....	232
12.6.1	Effekter för skatteintäkter.....	232

12.7	Effekter för myndigheter och allmänna förvaltningsdomstolar.....	237
12.7.1	Effekter för Naturvårdsverket.....	237
12.7.2	Effekter för Skatteverket	239
12.7.3	Effekter för Finansinspektionen	240
12.7.4	Effekter för de allmänna förvaltningsdomstolarna	240
12.8	Sammantagna offentligfinansiella effekter och finansiering.....	241
12.9	Styrmedlets förväntade kostnadseffektivitet.....	243
12.10	Samhällsekonomiska effekter.....	244
12.10.1	Effekter på miljön.....	245
12.10.2	Effekter för hälsan.....	246
12.10.3	Effekter för jämställdheten	246
12.10.4	Fördelningseffekter av förslaget.....	247
12.11	Effekter för finansiell stabilitet	248
12.12	Behov av informationsinsatser	248
12.13	Effekter av alternativa förslag.....	249
12.14	EU-rättsliga effekter.....	249
13	Författningskommentar	251
13.1	Förslaget till lag om miljösparkonto.....	251
13.2	Förslaget till lag om godkända miljömålsåtgärder	257
13.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel.....	262
13.4	Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	262
13.5	Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1254).....	265
13.6	Förslaget till förordning om ändring i skatteförfarandeförordningen (2011:1261).....	265

Särskilda yttranden 267

Bilaga

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2018:75..... 281

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har haft i uppgift att kartlägga i vilken utsträckning kapitalmarknaden beaktar miljö- och klimatfrågor i dag, samt att analysera om projekt som bidrar till miljömålen under nuvarande marknadsförutsättningar tilldelas investeringar i en sådan omfattning som kan anses vara samhällsekonomiskt optimalt. Med utgångspunkt i den genomförda kartläggningen och analysen ska utredningen ta ställning till om skattereglerna bör ändras för att öka incitamenten för sparande där kapitalet ska användas för att finansiera gröna projekt (grönt sparande) och om fler samhällsekonomiskt lönsamma gröna projekt därigenom kan komma att genomföras. Oavsett vilken analys som görs i fråga om skattereglerna ska ändras ska utredningen lämna ett heltäckande förslag till reglering av ett skatteincitament för grönt sparande.

De svenska miljömålen

Sverige har långtgående miljöåtaganden, både på nationell och internationell nivå. De internationella åtagandena avser huvudsakligen genomförande av de klimatrelaterade investeringar som krävs för att uppfylla de långsiktiga målen i det s.k. Parisavtalet och de mål som antagits globalt i FN:s agenda 2030 samt i Addis Ababa Action Agenda om utvecklingsfinansiering. Som medlemsstat har Sverige även gjort miljöåtaganden gentemot EU. På nationell nivå är de svenska miljömålen på många områden mer omfattande än vad som följer av internationella förpliktelser.

Ramen för det svenska nationella miljöåtagandet baseras på den s.k. miljöpropositionen (prop. 1997/98:145). För att effektivisera miljöarbetet och förbättra uppföljningen beslutade riksdagen våren 2010

om en ny målstruktur för miljöarbetet (prop. 2009/10:155). Målen för miljöpolitiken omfattar ett generationsmål som anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljökvalitetsmålen, miljökvalitetsmål som beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till och etappmål som beskriver de samhällsomställningar som är viktiga steg för att nå Generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Riksdagen har beslutat om 16 miljökvalitetsmål.

Regeringen bedömde i budgetpropositionen för 2020 att det med beslutade styrmedel endast går att nå två av sexton miljökvalitetsmål. Naturvårdsverket pekar i sin senaste fördjupade utvärdering av miljömålen på att det på grund av den mer akuta karaktären av målen om Begränsad klimatpåverkan samt Biologisk mångfald är av extra stor vikt att dessa mål prioriteras i ett kortare perspektiv.

EU-kommissionens förslag till gemensam taxonomi för hållbara verksamheter

På initiativ av EU-kommissionen har det tagits fram en handlingsplan för finansiering av hållbar tillväxt. Planen presenterades i mars 2018.

Kommissionen föreslår i handlingsplanen att det ska införas ett EU-gemensamt klassifikationssystem för hållbara ekonomiska aktiviteter (taxonomin). Baserat på taxonomin kan standarder och märkningar av hållbara finansiella produkter utvecklas. Taxonomin kommer över tid att utgöra en måttstock för att avgöra om ett företags verksamheter bidrar till den gröna omställningen eller inte. Medlemsstaterna ska tillämpa kriterierna i taxonomin i samband med alla åtgärder som föreskriver krav på marknadsaktörer avseende finansiella produkter eller företagsobligationer som marknadsförs som ”miljömässigt hållbara”.

Taxonomin omfattar bl.a. institutionella investerare som pensionsfonder, fondbolag och försäkringsförmedlare samt värdepappersföretag som tillhandahåller rådgivning. För en fond med en uttalad miljö- och klimatprofil måste det redovisas hur stor andel av fonden som är investerad i verksamheter förenliga med taxonomin. Däremot omfattas inte bankers inlånings- eller kreditverksamhet av förordningen om hållbarhetsrelaterade upplysningar och därmed inte heller av taxonomin.

I december 2019 träffades en politisk överenskommelse avseende taxonomiförordningen. Enligt vad som överenskommits ska förordningen tillämpas från den 31 december 2021 såvitt avser klimatmålen och för övriga mål den 31 december 2022.

Hur påverkas utredningens utgångspunkter av taxonomin?

I utredningens uppdrag ingår att definiera gröna projekt samt att föreslå ett system för certifiering av sådana projekt. Utredningen påverkas således i hög grad av förslaget om en gemensam taxonomi för hållbara verksamheter. När taxonomin har trätt i kraft är det inte längre möjligt för medlemsstaterna att införa skatteincitament för finansiella produkter med utgångspunkt i ett nationellt system för märkning där inte taxonomins kriterier tillämpas. Däremot omfattas, som ovan nämnts, inte bankers inlånings- eller kreditverksamhet. Arbetet med taxonomin kommer inte fullt ut att ha slutförts när utredningens betänkande lämnas. Utredningen har därför som utgångspunkt för arbetet haft det förslag som presenterades i december 2019.

Finansmarknaden

Finansmarknaden har en viktig roll i ekonomin genom att allokera kapitalet effektivt. Det finns ett behov av att underlätta kanaliseringen av kapital till miljöprojekt och till finansiering av åtgärder för klimatet. Aktörerna inom det finansiella systemet har själva en relativt begränsad miljö- och klimatpåverkan. De har dock möjlighet att påverka indirekt eftersom de finansierar företag och verksamheter som i sin tur har större möjligheter att arbeta för en mer hållbar affärsmodell med minskad miljö- och klimatpåverkan.

Reglering i syfte att säkerställa att aktörer inom det finansiella systemet tar hänsyn till hållbarhet i sin verksamhet har hittills varit begränsad, även om ett omfattande lagstiftningsprojekt pågår inom EU för närvarande. Däremot har det etablerats självreglering där aktörerna tagit fram riktlinjer för hur de bör agera.

Av kartläggningar som gjorts av Finansinspektionen framgår att bankers interna riktlinjer och andra styrande dokument för hur hållbarhetsrelaterade risker ska beaktas vid kreditgivning under senare år blivit allt mer detaljerade. Störst fokus ligger på miljö- och klimat-

relaterade effekter. Finansbranschen har vidare utvecklat standarder för hållbarhetsinformation.

Även om svenska finansiella aktörer i allt större utsträckning integrerar hållbarhet i sin verksamhet, så har det inte lett till en kraftig ökning av utbudet av gröna finansiella produkter. Det finns fondprodukter som kallas hållbara eller klimatsmarta, eller som har en särskild inriktning mot t.ex. förnybar energi eller miljö. Det finns också gröna obligationsfonder. Med undantag för den senare kategorin finns ingen gemensam standard eller definition som tydligt visar att fonderna i sin helhet bidrar till en grön omställning. Inte heller när det gäller bankinlåning erbjuds ett sådant alternativ av någon av de svenska traditionella bankerna. I Sverige finns medlemsbanken Ekobanken som profilerat sig genom att erbjuda konton där medlen går till lån till verksamheter som ger ekologiska, sociala eller kulturella mervärden.

Investeringsbehov

Naturvårdsverket har i en rapport från 2019 konstaterat att miljömålen inte har uppfyllts. Vidare konstateras att hittills genomförda åtgärder är otillräckliga för att målen ska nås. Rapporten innehåller dock begränsad information om vilka investeringar som kan komma att krävas för att uppnå miljömålen. Den utgångspunkt som Naturvårdsverket angav i sin utvärdering är att det är viktigt att alla de investeringar som görs bidrar till ett hållbart samhälle.

Utredningen har inte kunnat specificera vilket investeringsbehov som finns i relation till av vart och ett av de svenska miljömålen. Utredningen har inte heller funnit det möjligt att bedöma i vilken omfattning investeringar med positiva effekter på miljömålen inte har genomförts, på grund av brist på kapital. Att åtgärderna inte har varit tillräckliga innebär dock sannolikt att kapital inte i tillräcklig takt har allokaterats till investeringar som bidrar positivt till miljömålen. Marknaden har därmed inte självt lyckats att fördela samhällets resurser på ett sätt som skapar maximal samhällsnytta, i form av ett hållbart samhälle.

Enligt utredningens bedömning finns det fortsatt omfattande marknadsmisslyckanden eftersom färre miljömässigt anpassade investeringar görs än vad som vore optimalt, utifrån ett samhällsperspektiv.

Det finns dock många andra huvudsakliga orsaker till en för låg investeringstakt än brist på kapital, framför allt bristfälliga eller motstridiga styrmedel, bristande samordning av styrmedel och reglering samt teknologirelaterade risker.

Ska ett skatteincitament för grönt sparande införas

Införandet av ett generellt styrmedel som riktar sig till samtliga miljömål skulle under vissa förutsättningar kunna vara rätt lösning för att korrigera marknadsmisslyckanden, och framför allt öka takten i korrigeringen. Det gäller dock enbart om styrmedlet med stor säkerhet kan förväntas ge rätt effekter till en motiverad kostnad.

Den specifika effekt som skattelättnader för grönt sparande ska leda till är att öka investeringarna i projekt som bidrar till den samhällsomställning som krävs för att Sverige ska uppnå miljömålen. För att åstadkomma en sådan effekt krävs att det går att verifiera vilka projekt och tillgångar som bidrar positivt i förhållande till miljömålen. Kraven på effekt och verifiering samt den kommande taxonomin för hållbara verksamheter innebär i praktiken att ett förslag i dag måste inriktas på sparprodukter för finansiering via bankkrediter.

Med beaktande av att utredningen inte kan påvisa att brist på kapital är den främsta anledningen till att inte investeringar genomförs på ett sätt som leder till uppfyllnad av miljömålen, samt att förslaget positiva effekt på investeringstakten är osäker och svår att kvantifiera, kommer utredningen sammantaget till slutsatsen att skattereglererna inte bör ändras för att åstadkomma det syfte som direktivet anger.

Ett skatteincitament med utgångspunkt i det nederländska systemet för grönt sparande

Skatteincitamentet

Oavsett den analys som utredningen gör i fråga om ett skatteincitament för grönt sparande bör införas, ingår i uppdraget att lämna ett heltäckande förslag på ett sådant incitament. Under den premissen anser utredningen att den lösning som bäst uppfyller kraven i direk-

tivet är en skattereduktion för grönt sparande efter modell av det system för grönt sparande som är operativt i Nederländerna.

Utredningen föreslår att en skattereduktion kopplas till fysiska personers och dödsboms tillgodohavanden på ett miljösparkonto. Skattereduktionen ska beräknas till en procent av ett kapitalunderlag, som högst får uppgå till 950 000 kronor per person och beskattningsår. Underlaget för skattereduktion ska beräknas som ett genomsnitt av kontots lägsta saldo för respektive månad under beskattningsåret. Skattereduktionen begärs i inkomstdeklarationen för det beskattningsår då den skattskyldige har haft tillgodohavande på miljösparkonto.

För att det ska vara möjligt för Skatteverket att hantera den nya skattereduktionen krävs att kontrolluppgifter lämnas av de kontoförande instituten.

Miljösparkonto

Skattelättnader för grönt sparande ska kopplas till ett särskilt inlåningskonto, miljösparkonto. Benämningen miljösparkonto får endast användas som beteckning för konton som omfattas av den föreslagna lagen om miljösparkonto. Endast fysiska personer och dödsbon ska kunna inneha miljösparkonto. Ett miljösparkonto får inte innehas gemensamt.

Svenska kreditinstitut och utländska kreditinstitut med filial i Sverige får tillhandahålla miljösparkonto efter tillstånd från Finansinspektionen. Tillstånd ska meddelas om den planerade verksamheten med miljösparkonto kan antas komma att drivas i enlighet med den nya lagen.

Ett grundläggande krav för att säkerställa att syftet med miljöspar-systemet uppfylls är att inlåningen på miljösparkonton till viss del motsvaras av krediter som finansierar godkända miljöåtgärder. Så länge instituten bedriver sin verksamhet under normala ekonomiska förhållanden finns det inget krav på omedelbart samband mellan inlåning och specifika miljömålskrediter. Däremot måste kapital motsvarande en viss del av inlåningens sammanlagda värde allokteras till godkända miljöåtgärder. Värdet av det kontoförande institutets miljömålskrediter ska motsvara minst 70 procent av värdet av institutets inlåning på miljösparkonto. Sådan matchning ska uppnås inom tre år från Finansinspektionens beslut om tillstånd.

Finansinspektionen ska ha tillsyn över att ett kontoförande institut följer bestämmelserna i den föreslagna lagen om miljösparkonto. Om ett kontoförande institut åsidosätter sina skyldigheter ska Finansinspektionen ha möjlighet att ingripa genom att återkalla institutets tillstånd att tillhandahålla miljösparkonto eller, om det är tillräckligt, meddela varning. Om tillståndet återkallas upphör ett konto att vara ett miljösparkonto.

Godkännande av miljömålsåtgärder

För att säkerställa att enbart åtgärder som bidrar till de svenska miljömålen kan finansieras inom miljösparsystemet behöver de aktuella åtgärdernas effekt på miljömålen verifieras av en oberoende part. Utredningen föreslår att det införs en process för att godkänna miljöåtgärder. Naturvårdsverket ska vara beslutande myndighet.

Åtgärder som bidrar till att nå ett eller flera miljömål får godkännas som miljömålsåtgärd. En åtgärd får dock inte godkännas om den medför en betydande negativ inverkan på ett annat mål, redan har påbörjats, utgörs av informationsinsatser eller är marknadsföring. Närmare föreskrifter om vilka åtgärder som kan omfattas av ett godkännande ska tas fram av Naturvårdsverket.

Naturvårdsverkets beslut om godkännande får förenas med de särskilda villkor som behövs för att säkerställa att en åtgärd får önskad effekt. Ett beslut om godkännande ska gälla i tio år.

Om sökanden lämnat oriktiga uppgifter eller om villkoren för godkännandet inte följs ska beslutet om godkännande återkallas.

Statsstöd

Enligt utredningens bedömning utgör den föreslagna åtgärden inte statligt stöd. Privatpersoner som sparar på miljösparkonto har rätt till skattereduktion. Eftersom åtgärden på denna nivå är generell och inte riktar sig till företag utgör den inte statligt stöd.

Inte heller kan åtgärden innebära statligt stöd till de kontoförande instituten. Förslaget uppställer inte något krav på att ett kontoförande institut måste vara verksamt under ett särskilt banktillstånd, utan bara att institutet ska ha inlåning från den svenska allmänheten och självständigt kunna lämna krediter till näringsidkare. Det är upp till

de kontoförande instituten att själva välja marknadsmässig prissättning på krediterna till företag som lånar till godkända miljöåtgärder. Enligt utredningens bedömning är åtgärden inte selektiv och utgör inte heller ett ekonomiskt gynnande av de kontoförande instituten.

I fråga om det kan utgöra statligt stöd till företagen som lånar till godkända miljöåtgärder så innebär ett beslut om godkännande inte i sig någon garanti för att den som beviljats godkännandet i slutändan kommer att erbjudas förmånlig låneränta avseende en miljömålskredit. Företaget måste först genomgå en sedvanlig kreditbedömning hos ett kreditinstitut som tillhandahåller miljösparkonto. Vidare följer av bedömningen gällande de kontoförande instituten att det inte heller förutsätts att en eventuell rabatt som specifikt följer av ett godkännande kommer att finansieras av statliga medel. Åtgärden innebär därför inte heller statligt stöd till de låntagande företagen.

Konsekvensanalys

Effekter för enskilda

De senaste åren har både utbud och efterfrågan på gröna sparprodukter ökat. Då ett stort antal begrepp används inom den finansiella sektorn för sparprodukter som beaktar hållbarhet, är det ofta svårt för konsumenter att utvärdera vad som är det bästa valet. Många skulle därför sannolikt uppskatta införandet av en sparform med god transparens och med statlig uppföljning av att sparmedlen används för det gröna syfte som utlovas. Utredningens förslag till skattereduktion innebär ett positivt finansiellt tillskott för den enskilde.

Effekter för företag

Utredningens förslag fokuserar på bankutlåning, och bör därför kunna bidra till att minska det marknadsmisslyckande som verkar finnas när det gäller finansiering av små och medelstora företag. Förslaget kan innebära en positiv effekt för företagen om de beviljas miljömålskrediter. Processen med ansökan om godkännande kommer dock att kräva visst administrativt arbete för de sökande företagen.

Effekter för finansiella företag

Förslaget kommer att innebära kostnader för de kreditinstitut som väljer att erbjuda miljösparkonton. Det är framför allt kostnader för att etablera den föreslagna kontostrukturen, inklusive register där in- och utlåning matchas, datastöd för utlåningen samt avgifter till Finansinspektionen.

Offentligfinansiella effekter

Utredningen har beräknat att kostnaderna för förslagen under de tre första åren kommer att uppgå till 104 miljoner kronor år 2022, 145 miljoner kronor år 2023 och 176 miljoner kronor år 2024. Dessa kostnader utgörs till största delen av skattereduktionen, cirka 80 procent år 2022. Resterande del avser Finansinspektionens, Naturvårdsverkets och Skatteverkets kostnader för upprättande av system samt löpande kostnader.

Utredningen föreslår att förslaget finansieras genom att schablonintäkten för investeringssparkonto respektive skatteunderlaget för kapitalförsäkring ändras så att den beräknas genom att kapitalunderlaget multipliceras med statslåneräntan ökad med 1,025 procent i stället för dagens procentenhet.

Effekter på miljön

Förslagets fokusering på finansiering via krediter förväntas medföra positiva miljömässiga effekter eftersom det medför en ökad utlåning till investeringar i projekt som direkt bidrar till att de svenska miljömålen uppnås. Effekterna kommer att vara beroende av hur utlåningen fördelas mellan olika typer av projekt, samt vilket eller vilka miljömål dessa projekt bidrar till. Förslaget är brett inriktat och alla företag som investerar i godkända miljöåtgärder kan vara föremål för stimulanser inom ramen för utredningens förslag. Utredningen kan inte förutse exakt vilka åtgärder som huvudsakligen kommer att bli godkända och förslagets effekt på enskilda miljömål är därför osäker.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om miljösparkonto

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om miljösparkonto, som är en skattegynnad sparform.

I inkomstskattelagen (1999:1229) finns bestämmelser om beskattningen av den som innehar ett miljösparkonto.

Innebörden av vissa uttryck

2 § I denna lag avses med:

Kontoförande institut: ett kreditinstitut eller ett utländskt kreditinstitut med tillstånd att tillhandahålla miljösparkonto enligt denna lag.

Kreditinstitut: detsamma som i 1 kap. 5 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Miljösparkonto: insättning som av det kontoförande institutet ska användas för miljömålskrediter enligt bestämmelserna i 7 och 8 §§.

Miljömålskredit: kredit som lämnas för att finansiera åtgärder som omfattas av ett beslut om godkännande enligt lagen (0000:000) om godkända miljömålsåtgärder.

Utländskt kreditinstitut: detsamma som i 1 kap. 5 § lagen om bank- och finansieringsrörelse.

Tillstånd

3 § Ett kreditinstitut eller ett utländskt kreditinstitut med filial i Sverige får ansöka om tillstånd att tillhandahålla miljösparkonto enligt denna lag.

Ansökan om tillstånd prövas av Finansinspektionen.

4 § Tillstånd ska ges om det finns skäl att anta att verksamheten kommer att bedrivas enligt bestämmelserna i denna lag.

För att tillstånd ska ges till ett utländskt kreditinstitut med filial i Sverige måste filialen omfattas av insättningsgaranti enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti, eller av en motsvarande insättningsgaranti i det land där det utländska kreditinstitutet har sitt säte.

Skyddad benämning

5 § Benämningen miljösparkonto får bara användas för konton som omfattas av denna lag.

Kontoinnehavare

6 § Ett miljösparkonto får bara innehas av en enda fysisk person eller av ett enda dödsbo.

Matchningskrav

7 § Ett kontoförande instituts sammanlagda miljömålskrediter ska motsvara minst 70 procent av den sammanlagda behållningen på institutets miljösparkonton.

8 § Kravet i 7 § ska uppnås inom tre år från tidpunkten för beslut om tillstånd att tillhandahålla miljösparkonto enligt 3 §.

Register

9 § Ett kontoförande institut ska föra register över miljösparkonton och miljömålskrediter.

I registret ska, i fråga om,

1. miljösparkonton, finnas uppgifter om den sammanlagda behållningen, och

2. en miljömålskredit, finnas uppgifter om kreditens nummer, kredittagare, kapitalbelopp, amorteringsvillkor och ränta samt diarienummer för ett beslut om godkännande av den miljömålsåtgärd som krediten avser.

Registret ska vid varje tidpunkt utvisa de sammanlagda miljömålskrediterna i förhållande till den sammanlagda behållningen på miljösparkonton.

10 § Finansinspektionen ska föra ett register över företag som har tillstånd att tillhandahålla miljösparkonto enligt denna lag.

Tillsyn och ingripanden

11 § Finansinspektionen ska utöva tillsyn över att ett kontoförande institut lever upp till de krav som följer av 6–9 §§ samt föreskrifter meddelade med stöd av denna lag.

12 § Om någon använder benämningen miljösparkonto utan att ha tillstånd till det enligt denna lag, ska Finansinspektionen förelägga denne att upphöra med användandet.

Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

13 § Finansinspektionen ska minst en gång per år kontrollera att ett kontoförande institut uppfyller matchningskravet i 7 §.

Om det finns särskilda skäl får Finansinspektionen besluta om tidsbegränsade undantag från matchningskravet.

14 § Ett kontoförande institut ska lämna Finansinspektionen de uppgifter som ingår i register enligt 9 § samt de ytterligare upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som inspektionen begär.

15 § Finansinspektionen får, när inspektionen anser att det är nödvändigt, genomföra en undersökning hos ett kontoförande institut.

16 § Om ett kontoförande institut inte uppfyller de krav som följer av 6–9 §§ ska Finansinspektionen ingripa genom att återkalla institutets tillstånd att tillhandahålla miljösparkonto eller, om det är tillräckligt, meddela varning.

Om det framstår som uppenbart att matchningskravet i 7 § inte kommer att uppfyllas får ett tillstånd att tillhandahålla miljösparkonto återkallas redan innan den tidpunkt som anges i 8 §.

Kontots upphörande

17 § Om ett tillstånd att tillhandahålla miljösparkonto återkallas, eller om ett kontoförande institut förklarar sig avstå från tillståndet, så upphör kontot att vara ett miljösparkonto.

Underrättelser

18 § Finansinspektionen ska underrätta Skatteverket och Naturvårdsverket om inspektionens beslut att meddela eller återkalla tillstånd att tillhandahålla miljösparkonto.

19 § Ett kontoförande institut ska underrätta kontoinnehavarna om ett konto upphör att vara ett miljösparkonto.

Avgifter

20 § Finansinspektionen får ta ut avgifter från ett kontoförande institut för att täcka kostnaderna för inspektionens verksamhet enligt denna lag.

Överklagande

21 § Finansinspektionens beslut enligt denna lag överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Bemyndiganden

22 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. innehållet i en ansökan om tillstånd enligt 3 §,
2. tillämpningen av 7–9 §§,
3. vad som utgör särskilda skäl enligt 13 § andra stycket, och
4. avgifter för tillsyn enligt 20 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

1.2 Förslag till lag om godkända miljömålsåtgärder

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § I denna lag finns bestämmelser om godkännande av åtgärder som bidrar till att nå ett eller flera svenska miljömål.

Syftet med godkännandet är att anvisa ett kontoförande institut enligt lagen (0000:000) om miljösparkonto om vilka åtgärder som kan finansieras med miljömålskrediter.

Innebörden av vissa uttryck

2 § I denna lag avses med:

Miljömål: det generationsmål samt de miljö kvalitetsmål för miljöarbetet som riksdagen har beslutat,

Åtgärd: projekt och förvärv av tillgångar med syfte att åstadkomma ett visst resultat.

Beslutande myndighet

3 § Beslut enligt denna lag fattas av Naturvårdsverket.

Godkända åtgärder

4 § En åtgärd får godkännas om den bidrar till att nå ett eller flera miljömål.

5 § En åtgärd får inte godkännas om den

1. medför en betydande negativ påverkan på ett miljömål,
2. har påbörjats innan beslut om godkännande fattas,
3. utgörs av informationsinsatser,
4. är marknadsföring enligt definitionen i 3 § marknadsföringslagen (2008:486), eller
5. måste genomföras för att uppfylla en skyldighet enligt lag eller annan författning eller enligt villkor i ett tillstånd.

Ansökan om godkännande

6 § En ansökan om godkännande får inte göras av en privatperson.

7 § En ansökan om godkännande ska vara skriftlig och lämnas elektroniskt till Naturvårdsverket i det formulär som verket anvisar.

8 § En ansökan om godkännande ska innehålla

1. nödvändiga identifikationsuppgifter,
2. en beskrivning av åtgärden och vilket resultat som ska uppnås, vilken metod som ska användas för att nå resultatet, platsen för åtgärden samt åtgärdens start- och slutdatum, och
3. en förteckning över kostnaderna för att genomföra åtgärden.

Beslut om godkännande

9 § Ett beslut om godkännande gäller i tio år från beslutets utfärdande.

10 § Av beslutet ska framgå villkoren för godkännandet samt vilka kostnader som omfattas av godkännandet.

Underrättelse till Naturvårdsverket

11 § Om en godkänd åtgärd inte längre uppfyller de villkor som följer av beslutet ska den som beviljats ett godkännande omedelbart underrätta Naturvårdsverket om detta.

Föreläggande

12 § Naturvårdsverket får förelägga den som beviljats ett godkännande att lämna de uppgifter som behövs för kontroll av förutsättningarna för godkännandet eller att de övriga villkor som följer av beslutet följs.

Återkallelse

13 § Naturvårdsverket får återkalla ett godkännande om,

1. villkoren i ett beslut om godkännande inte följs,
2. ett föreläggande enligt 12 § inte följs,
3. oriktiga uppgifter har lämnats som orsakat att åtgärden godkänns, eller att kostnaderna för åtgärden har angetts för högt, eller
4. ett godkännande av annan orsak har utfärdats på felaktiga grunder och den som beviljats godkännandet skäligen borde ha insett detta.

Om det är tillräckligt får Naturvårdsverket i stället för att återkalla ett godkännande meddela varning.

14 § Ett beslut att återkalla ett godkännande ska gälla omedelbart.

15 § Naturvårdsverket ska underrätta Finansinspektionen och kon-
toförande institut enligt lagen (0000:000) om miljösparkonto om ett
beslut att återkalla ett godkännande.

Bemyndigande

16 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer
får meddela föreskrifter om

1. vilka åtgärder som ska anses bidra till att nå ett miljömål enligt
4 §,
2. när en åtgärd ska anses påbörjad enligt 5 §,
3. uppgifter som ska lämnas i ansökan om godkännande enligt 8 §,
och
4. de övriga föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna
lag.

Överklagande

17 § I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om över-
klagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut en-
ligt 13 § får dock inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel

Häri genom föreskrivs att 3 d § lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 d §¹

Skatteunderlaget är kapitalunderlaget enligt 3 a §, multiplicerat med den genomsnittliga statslåneräntan under kalenderåret närmast före ingången av beskattningsåret, om inte annat anges i andra eller tredje stycket. Skatteunderlaget är dock lägst 0,5 procent av kapitalunderlaget. För skattskyldiga som avses i 2 § första stycket 1 och 2 ingår inte den del av kapitalunderlaget som ska tas med vid beräkning av skatteunderlag enligt andra eller tredje stycket.

Skatteunderlag som avser kapitalförsäkring är kapitalunderlaget enligt 3 a §, som är hänförligt till kapitalförsäkring, samt enligt 3 b och 3 c §§, multiplicerat med statslåneräntan vid utgången av november kalenderåret närmast före beskattningsåret ökad med *en procentenhet*. Skatteunderlaget är dock lägst 1,25 procent av kapitalunderlaget.

Skatteunderlag som avser kapitalförsäkring är kapitalunderlaget enligt 3 a §, som är hänförligt till kapitalförsäkring, samt enligt 3 b och 3 c §§, multiplicerat med statslåneräntan vid utgången av november kalenderåret närmast före beskattningsåret ökad med *1,025 procentenhet*. Skatteunderlaget är dock lägst 1,25 procent av kapitalunderlaget.

Andra stycket gäller även för skatteunderlag som avser sådant avtal om tjänstepension som är jämförbart med kapitalförsäkring.

Skatteunderlaget avrundas nedåt till helt hundratal kronor.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.
2. Bestämmelsen i 3 d § i den nya lydelsen tillämpas för första gången på beskattningsår som börjar efter den 31 december 2021.

¹ Senaste lydelse 2017:1251.

1.4 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs i fråga om inkomstskattelagen (1999:1229)² dels att 1 kap. 11 §, 42 kap. 36 § och 67 kap. 1–2 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i 67 kap. införs fem nya paragrafer, 34–38 §§, av följande lydelse,

dels att det närmast före 67 kap. 34–38 §§ införs nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

11 §³

Bestämmelser om hur skatten ska beräknas finns i 65 kap.

Bestämmelser om beräkning av skatt på ackumulerad inkomst finns i 66 kap.

Bestämmelser om skattereduktion för underskott av kapital, arbetsinkomst (jobbskatteavdrag), sjukersättning och aktivitetsersättning, allmän pensionsavgift, sjöinkomst, hushållsarbete, gåva och mikroproduktion av förnybar el finns i 67 kap.

Bestämmelser om skattereduktion för underskott av kapital, arbetsinkomst (jobbskatteavdrag), sjukersättning och aktivitetsersättning, allmän pensionsavgift, sjöinkomst, hushållsarbete, gåva, mikroproduktion av förnybar el och grönt sparande finns i 67 kap.

42 kap.

36 §⁴

Den som under kalenderåret har innehaft ett investeringssparkonto för vilket ett kapitalunderlag ska beräknas enligt 37–41 §§ ska ta upp en schablonintäkt. Intäkten ska beräknas till kapitalunderlaget enligt 37–41 §§ mul-

Den som under kalenderåret har innehaft ett investeringssparkonto för vilket ett kapitalunderlag ska beräknas enligt 37–41 §§ ska ta upp en schablonintäkt. Intäkten ska beräknas till kapitalunderlaget enligt 37–41 §§ mul-

² Lagen omtryckt 2008:803.

³ Senaste lydelse 2019:454.

⁴ Senaste lydelse 2017:1250.

tiplicerat med statslåneräntan vid utgången av november närmast före det aktuella kalenderåret ökad med *en procentenhet*. Schablonintäkten ska dock beräknas till lägst 1,25 procent av kapitalunderlaget.

tiplicerat med statslåneräntan vid utgången av november närmast före det aktuella kalenderåret ökad med *1,025 procentenheter*. Schablonintäkten ska dock beräknas till lägst 1,25 procent av kapitalunderlaget.

67 kap.

1 §⁵

I detta kapitel finns bestämmelser om skattereduktion för fysiska personer i 2–33 §§ och för juridiska personer i 2 och 27–33 §§.

I detta kapitel finns bestämmelser om skattereduktion för fysiska personer i 2–38 §§ och för juridiska personer i 2 och 27–33 §§.

2 §⁶

Skattereduktion ska göras för sjöinkomst, allmän pensionsavgift, arbetsinkomst (jobbskatteavdrag), sjukersättning och aktivitetsersättning, underskott av kapital, hushållsarbete, gåva *och* mikroproduktion av förnybar el i nu nämnd ordning.

Skattereduktion ska göras för sjöinkomst, allmän pensionsavgift, arbetsinkomst (jobbskatteavdrag), sjukersättning och aktivitetsersättning, underskott av kapital, hushållsarbete, gåva, mikroproduktion av förnybar el *och grönt sparande* i nu nämnd ordning.

Skattereduktion ska räknas av mot kommunal och statlig inkomstskatt som beräknats enligt 65 kap., mot statlig fastighetsskatt enligt lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt samt mot kommunal fastighetsavgift enligt lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift. Skattereduktion enligt 5–9 d §§ ska dock räknas av endast mot kommunal inkomstskatt.

⁵ Senaste lydelse 2019:454.

⁶ Senaste lydelse 2019:454.

Grönt sparande

Vilka som kan få skattereduktion

34 §

Fysiska personer som är obegränsat skattskyldiga under någon del av beskattningsåret, har efter begäran rätt till skattereduktion för grönt sparande enligt 35–38 §§.

Sådan rätt till skattereduktion har också de som är begränsat skattskyldiga enligt 3 kap. 1 § första stycket 1, 2 eller 3, om deras överskott av förvärsinkomster i Sverige och i andra länder, uteslutande eller så gott som uteslutande, utgörs av överskott av förvärsinkomster i Sverige.

Även dödsbon har rätt till skattereduktion för grönt sparande.

Definitioner

35 §

Med grönt sparande avses sparande på miljösparkonto enligt lagen (0000:000) om miljösparkonto.

Underlag för skattereduktion

36 §

Underlaget för skattereduktionen består av summan av miljösparkontots lägsta kontosaldo för varje kalendermånad under beskattningsåret, delat med tolv.

Om flera miljösparkonton innehas av samma person ska underlagen läggas samman.

Det sammanlagda underlaget får uppgå till högst 950 000 kronor per beskattningsår.

Skattereduktionens storlek

37 §

Skattereduktionen uppgår till en procent av underlaget.

Begäran om skattereduktion

38 §

En begäran om skattereduktion för grönt sparande ska göras i inkomstdeklarationen för beskattningsår där behållning funnits på miljösparkonto.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

1.5 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Härigenom föreskrivs i fråga om skatteförfarandelagen (2011:1244).

dels att 22 kap. 1 § och 23 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 22 kap. 27 §, och närmast före 22 kap. 27 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 kap.

1 §⁷

I detta kapitel finns bestämmelser om skyldighet att lämna kontrolluppgift om

– överlåtelse av privatbostadsrätt och andelar i vissa bostadsföretag (2 och 3 §§),

– samfällighet (5 och 6 §§),

– räntebidrag (7 §),

– pensionsförsäkringar och pensionssparkonton (8 och 9 §§),

– avskattning av pensionsförsäkring (10 §),

– tjänstepensionsavtal (11 §),

– underlag för avkastningsskatt på livförsäkringar (12 §),

– skattereduktion för förmån av hushållsarbete (13 §),

– elcertifikat (14 §),

– utsläppsätter, utsläppsminskningsenheter och certifierade utsläppsminskningar (15 §),

– schablonintäkt vid innehav av ett investeringssparkonto (16 §),

– schablonintäkt vid innehav av andelar i värdepappersfonder, fondföretag, specialfonder och utländska specialfonder (17–21 §§),

– gåva (22 §),

– investeraravdrag (23 och 24 §§),

– skattereduktion för mikroproduktion av förnybar el (25 §) – skattereduktion för mikroproduktion av förnybar el (25 §),

och

– utnyttjande av vissa personaloptioner (26 §). – utnyttjande av vissa personaloptioner (26 §), *och*

– skattereduktion för grönt sparande (27 §).

⁷ Senaste lydelse 2019:455.

Skattereduktion för grönt sparande

27 §

Kontrolluppgift ska lämnas om skattereduktion för grönt sparande enligt 67 kap. inkomstskattelagen (1999:1229).

Kontrolluppgift ska lämnas för fysiska personer och dödsbon av den som för eller har fört miljöspar-konto enligt lagen (0000:000) om miljösparkonto.

I kontrolluppgiften ska uppgift lämnas om summan av miljösparkontots lägsta kontosaldo för varje kalendermånad under beskattnings-året, delat med tolv.

23 kap.2 §⁸

Kontrolluppgifter enligt 15 kap., 16 kap. 1 § om ersättning som avses i 16 kap. 3 § 2 samt 4 § 1 a, 2 a och 3 a, 17, 19, 20, 21 kap., 22 kap. 2, 3, 9–11, 17–21 och 23–26 §§, 22 a kap. samt 22 b kap. ska även lämnas för fysiska personer som är begränsat skattskyldiga.

Kontrolluppgift enligt 22 kap. 10 § ska också avse omständigheter som medför eller kan medföra avskattning enligt 5 § första stycket 6, 6 a eller 7 lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta.

Kontrolluppgifter enligt 15 kap., 16 kap. 1 § om ersättning som avses i 16 kap. 3 § 2 samt 4 § 1 a, 2 a och 3 a, 17, 19, 20, 21 kap., 22 kap. 2, 3, 9–11, 17–21 och 23–27 §§, 22 a kap. samt 22 b kap. ska även lämnas för fysiska personer som är begränsat skattskyldiga.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

2. Bestämmelsen i 22 kap. 27 § tillämpas första gången på uppgifter som avser kalenderåret 2022.

⁸ Senaste lydelse 2019:129.

1.6 Förslag till förordning om ändring i skatteförfarandeförordningen (2011:1261)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 6 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

6 §⁹

En underrättelse enligt 31 kap. 4 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska innehålla

1. sådana identifikationsuppgifter som anges i 7 §,
2. uppgifter om intäkter i inkomstslaget tjänst samt intäkter och kostnader i inkomstslaget kapital,
3. uppgifter om avdrag för avgift för pensionsförsäkring och för inbetalning på pensionssparkonto,
4. uppgifter som behövs för beräkning av fastighetsskatt enligt lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt,
5. uppgift om underlag för skattereduktion för hushållsarbete, gåva och mikroproduktion av förnybar el enligt 67 kap. inkomstskattelagen (1999:1229), och
5. uppgift om underlag för skattereduktion för hushållsarbete, gåva, mikroproduktion av förnybar el och grönt sparande enligt 67 kap. inkomstskattelagen (1999:1229), och
6. uppgifter som behövs för beräkning av fastighetsavgift enligt lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift.

Underrättelsen ska ske genom att uppgifterna anges i det fastställda formuläret för inkomstdeklarationen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

⁹ Senaste lydelse 2019:1175.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har i uppdrag att undersöka hur förutsättningarna för finansiering av klimatåtgärder med privata investeringar ser ut och att, inom angivna ramar, lämna förslag i syfte att bidra till den samhällsomställning som behöver ske för att klimat- och miljömålen ska uppnås. Direktiven (dir. 2018:75) återges i sin helhet i bilaga 1. Följande punkter ingår i uppdraget:

- kartlägga och, om möjligt, kvantifiera i vilken utsträckning kapitalmarknaden beaktar miljö- och klimatfrågor i dag,
- analysera om projekt som bidrar till miljömålen (gröna projekt) under nuvarande marknadsförutsättningar tilldelas investeringar i en sådan omfattning som kan anses vara samhällsekonomiskt optimalt,
- med utgångspunkt i den genomförda kartläggningen och analysen ta ställning till om skattereglerna bör ändras för att öka incitamenten för sparande där kapitalet ska användas för att finansiera gröna projekt (grönt sparande),
- analysera och redogöra för fördelarna och nackdelarna med olika alternativ, oavsett vilken slutsats som utredaren gör i fråga om särskilda regler för beskattningen av grönt sparande bör införas, och
- förorda och lämna förslag till ett heltäckande system med de författningsändringar, inklusive ändringar i det skatteadministrativa regelverket och i andra regelverk, som bedöms nödvändiga.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete inleddes i oktober 2018 och har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden. Sammanlagt har det hållits nio sammanträden där utredningens experter deltagit. Ett av sammanträdena genomfördes i form av ett tvådagars internat. I expertgruppen har förutom berörda myndigheter, även branschorganisationer varit representerade.

Utredningen har träffat ett flertal andra samhällsaktörer och intresseorganisationer. Utredningen har i januari 2019 även genomfört en studieresa till Nederländerna för att inhämta information om det nederländska systemet för grönt sparande. Under studieresan har kontakter tagits med offentliga och privata aktörer som berörs av systemet.

3 Utgångspunkter

3.1 Inledning

I direktivet gavs utredningen i uppgift att kartlägga i vilken utsträckning kapitalmarknaden beaktar miljö- och klimatfrågor, samt att analysera om projekt som bidrar till miljömålen under nuvarande marknadsförutsättningar tilldelas investeringar i en sådan omfattning som kan anses vara samhällsekonomiskt optimalt. Med utgångspunkt i den genomförda kartläggningen och analysen ska utredningen ta ställning till om skattereglerna bör ändras för att öka incitamenten för sparande där kapitalet ska användas för att finansiera gröna projekt (grönt sparande) och om fler samhällsekonomiskt lönsamma gröna projekt därigenom kan komma att genomföras. Med gröna projekt avses projekt som bidrar till uppfyllnad av de svenska miljömålen.

För att frågeställningen ska kunna besvaras beskrivs inledningsvis inom vilka teoretiska ramar det är möjligt att genomföra en analys av det slag som efterfrågas. Diskussionen utgår från teorier om samhällsekonomisk analys och marknadsmisslyckande. Vidare redogörs i detta kapitel för de skattepolitiska riktlinjerna och för andra utgångspunkter som måste beaktas vid bedömningen av om skattereglerna bör ändras i den riktning som direktivet anger.

3.2 Samhällsekonomisk analys

Externaliteter och styrmedel

Ekonomisk teori utgår från att samhällsekonomins omfattning och komplexitet innebär att en effektiv resursanvändning inte kan planeras fram centralt. Detta gäller även investeringsbeslut som i en marknadsekonomi förväntas fattas av den aktör som har för avsikt att investera. En vanlig referenspunkt för samhällsekonomisk analys är

därför att identifiera den process som leder till en effektiv resursallokering, dvs. en situation där resurser inte kan användas annorlunda för att skapa en högre välfärd. Om resurserna däremot inte används effektivt, bör den samhällsekonomiska analysen identifiera anledningar till sådana misslyckanden. Det är sedan en uppgift för politiken att implementera ändamålsenliga styrmedel som med stor sannolikhet kan lösa dessa marknadsmisslyckanden.¹

En välfärdsmaximerande marknadsekonomi är en teoretisk konstruktion som inte nödvändigtvis replikeras i verkligheten. Modellen om perfekt marknadshushållning bygger på många antaganden som sällan är uppfyllda i praktiken:

1. Väldefinierade äganderätter.
2. Fullständigt informerade och rationella aktörer.
3. Fullständig konkurrens.
4. Inga transaktionskostnader.
5. Inga oavsedda miljö- och hälsoeffekter.

När något av dessa antaganden inte uppfylls i en verklig situation föreligger teoretiskt sett ett marknadsmisslyckande. Under sådana omständigheter förväntas marknadshushållningen inte maximera välfärden om den inte justeras genom exempelvis regler.

Externaliteter eller externa effekter uppstår om en ekonomisk transaktion påverkar nyttan för tredje part utan att denna tredje part, som inte har någon aktiv part i transaktionen, kompenseras för det. Externaliteter kan vara både positiva och negativa men är ofta det senare och ett vanligt exempel är luftföroreningar.

För att lösa problemet med externaliteter, kan olika typer av styrmedel tillämpas. Det gäller dock att ta hänsyn till de problem ett sådant ingrepp kan ge upphov till. Den kostnadseffektiva lösningen är utifrån detta teoretiska perspektiv normalt sett inte förbud utan i stället införande av styrmedel ämnade att maximera den gemensamma vinsten/nyttan. Genom att införa skatter, avgifter, eller subventioner som motsvarar de externa effekterna kan marknadsaktörer förmås att ta hänsyn till dem. Direkta styrmedel för att om möjligt prissätta

¹ Wolf, Charles, Jr. (1979). "A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis." *Journal of Law and Economics* 22 (April): 107-39.

externaliteter kan förväntas vara det mest effektiva styrmedlet för att åtgärda ett marknadsmisslyckande, men att beräkna det exakta värdet av externaliteter kan däremot vara svårt.² Styrmedel som rättar till misslyckandet med externaliteter kan utformas på många olika sätt och styrmedlen kan delas in i fem kategorier:

1. Information.
2. Administrativa styrmedel.
3. Skatter.
4. Subventioner.
5. Rättighetshandel (certifikathandel).

De tre sistnämnda är ekonomiska styrmedel eftersom de verkar genom ekonomiska incitament (prissignaler). Informativa styrmedel underlättar däremot för företag och hushåll att fatta ekonomiskt rationella beslut.

Kostnadseffektivitet i samhällsekonomiska analyser

Samhällsekonomisk effektivitet är ett begrepp som används för att fastställa att resurser utnyttjas där de gör mest nytta. För att fastställa samhällsekonomisk effektivitet måste regleraren känna till marginalkostnader och marginalnyttor, som ofta är svåra att fastställa. I samhällsekonomisk styrmedelsanalys är ofta ambitionen i stället att analysera kostnadseffektivitet, där kostnaden sätts i fokus och målet är att antingen (1) nå ett mål till så låg kostnad som möjligt eller (2) uppnå en så stor effekt som möjligt per satsad krona. Så långt det är möjligt bör en kostnadseffektivitetsanalys beakta nettokostnader (kostnader-intäkter) och på så vis korrespondera mot vedertagen praxis för samhällsekonomisk kostnadsnyttokalkyl (CBA).³

Genom att beakta samtliga kostnader och nyttor sammanfaller i teorin en kostnadseffektiv resursanvändning med vad som är samhällsekonomiskt effektivt. Denna slutsats gäller givet att styrmedlen utformats och fungerar optimalt. Ofta är det informationsasymmetrier, politiska, administrativa, juridiska och tekniska svårigheter som

² Stavins, R. N. (2003). *Experience with market-based environmental policy instruments*. In *Handbook of environmental economics* (Vol. 1, pp. 355–435).

³ Sunstein, C. R. (2005). *Cost-benefit analysis and the environment*. *Ethics*, 115(2), 351–385.

gör att styrmedelsdesignen avviker från dess optimala utformning. Kostnadseffektiviteten kan därför vara svår att nå, och ekonomiska styrmedlen kan behöva kompletteras med andra typer av styrmedel.

Vad som är samhällsekonomiskt optimalt är svårbedömt

Vid samhällsekonomiska analyser bedöms den samhällsekonomiska nyttan av en investering, där både negativa och positiva konsekvenser översätts till monetära termer så långt det är möjligt. Att avgöra om en specifik investering är optimal utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv är däremot betydligt svårare att göra.

En illustration är den samhällsekonomiska kostnads-nyttanalyser⁴ som Trafikverket gör av planerade infrastrukturinvesteringar. Beräkningarna av den samhällsekonomiska lönsamheten av olika projekt omfattar ett stort antal faktorer som tillförlitlighet, tillgänglighet, trafiksäkerhet och miljöpåverkan. Kalkylen resulterar därefter i en bedömning av om ett projekt har ett positivt samhällsekonomiskt nettonuvärde eller inte. Däremot görs ingen bedömning av om projektet är optimalt i sin helhet eller i relation till de transportpolitiska målen och miljömålen.

Det finns forskning som undersöker hur en kostnadseffektiv miljöpolitik i sin helhet kan se ut. Exempelvis har Hassler m.fl. och Nordhaus arbetat med kimatekonomiska modeller för att räkna på den optimala klimatpolitiken.⁵ Osäkerheten i den här typen av modeller som är baserade på förenklingar och ett stort antal antaganden är dock betydande.

För att kunna bedöma om investeringar i Sverige har materialiserats i en omfattning som är samhällsekonomiskt optimalt krävs en bedömning av om de svenska miljömålen är satta utifrån vad som är samhällsekonomiskt optimalt. En sådan bedömning kommer inte att göras av utredningen, utan utredningen kommer att ta miljömålen för givna eftersom de är beslutade av riksdagen. Utredningens fokus är att undersöka om investeringar görs i tillräcklig omfattning för att uppnå de svenska miljömålen, dvs. om det finns investeringar som inte har genomförts trots att de har ett positivt samhällsekonomiskt nettonuvärde och tar Sverige närmare uppfyllelse av miljömålen. Ana-

⁴ Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn, ASEK.

⁵ Hassler, J., Krusell, P., & Olovsson, C. (2018). *The consequences of uncertainty: climate sensitivity and economic sensitivity to the climate*. Annual Review of Economics, 10, 189–205.

lysen av om det finns marknadsmisslyckanden i form av investeringar som inte har genomförts kommer därför att utgå från ansatsen att miljömålen ska levas upp till eftersom de är beslutade av riksdagen. Om det inte har genomförts investeringar i den takt som krävs för att uppnå miljömålen utgår utredningen ifrån att det finns marknadsmisslyckanden som gör att färre investeringar görs än vad som är samhälls-ekonomiskt motiverat.

Systemgränser för samhällsekonomisk analys

Teoretiskt kan en ekonomi eller ett samhälle definieras utan hänsyn till nationella gränser. En samhällsekonomisk analys kan således utföras i en global kontext. Vanligtvis ges begreppen ekonomin/samhället en snävare betydelse. En rimlig utgångspunkt är att en samhälls-ekonomisk analys ska beakta nyttor och kostnader för individer som lever i Sverige. Argumenten för detta är att denna grupp utgör ett skattekollektiv och lyder under svensk lagstiftning. I enlighet med detta utformas miljö-, energi- och klimatpolitik i Sverige i allt väsentligt med referens till en uppsättning nationella mål. Det finns emellertid fall där systemgränserna måste breddas, t.ex. om projekt får konsekvenser i andra länder som inte själva kan kontrollera orsaken till problemen. Utsläpp av växthusgaser utgör här det främsta exemplet. I en samhällsekonomisk analys måste den globala skadan/kostnaden av sådana utsläpp beaktas och inte enbart den del av skadan/kostnaden som uppstår i Sverige. I fråga om styrmedel som adresserar globala miljöproblem måste systemgränsen även breddas för att fånga den verkliga effekten av svenska styrmedel. Exempelvis kan svenska styrmedel bli verkningslösa om utsläppsminskningarna i Sverige genom ekonomiska återverknings effekter tas ut av utsläppsökningar i andra länder. Det innebär att vid framtagande av styrmedel bör risken för läckage, som t.ex. koldioxidläckage, beaktas och hanteras.⁶

Sammanfattningsvis är det svårt och betingat med stor osäkerhet att avgöra om gröna projekt under nuvarande marknadsförhållanden tilldelas investeringar i en omfattning som kan anses vara samhälls-ekonomiskt optimalt.

⁶ Elliott, J., Foster, I., Kortum, S., Munson, T., Cervantes, F. P., & Weisbach, D. (2010). *Trade and Carbon Taxes*. The American Economic Review, 100(2), 465–469.

3.3 Riktlinjer för skattepolitiken

Enligt de riktlinjer för skattepolitiken som beslutats av riksdagen är skattepolitikens främsta syfte att finansiera den gemensamma välfärden, olika samhällsfunktioner och andra offentliga utgifter.⁷ Skatterna ska tas ut på ett sätt som är förenligt med de övergripande målen för regeringens ekonomiska politik. Skattepolitiken ska vid sidan om att säkra goda och stabila skatteintäkter även skapa förutsättningar för en hållbar tillväxt och hög sysselsättning, ett rättvist fördelat välstånd samt bidra till ett miljömässigt och socialt hållbart samhälle. Utöver detta bör skattepolitiken utformas enligt ett antal vägledande principer.

Ett legitimt och rättvist skattesystem

Skatter ska tas ut på ett rättssäkert sätt. För att stärka legitimiteten ska regelverket vara möjligt att förstå och inte leda till onödigt stora administrativa kostnader för dem som tillämpar reglerna. Detta ska särskilt beaktas vid utformningen av nya skatteregler. Nyttan av förklaringar ska dock alltid vägas mot behovet av att värna skatteintäkterna, åstadkomma rättvisa mellan skattskyldiga samt motverka skattefusk och skatteundandragande. Ett högt förtroende för skattesystemet kräver också åtgärder för att bekämpa skattebrott, skattefusk och skatteundandraganden. En minskning av skattefelet är också en central uppgift för lagstiftaren, då det är de materiella reglernas utformning som bestämmer utrymmet för bl.a. skatteplanering.

Generella och tydliga regler

Skattereglerna ska vara generella, med breda skattebaser och skattesatser som är väl avvägda gentemot målen för den ekonomiska politiken. Generella och tydliga regler, utan komplicerade gränsdragningar, bidrar till förståelse och legitimitet för skattesystemet och minskar utrymmet och riskerna för fel och fusk. Avsteg från denna princip kan i vissa fall motiveras av explicita krav på styrning eller av samhällsekonomiska effektivitetsskäl. Skatteutgifter, dvs. stöd till hushåll och företag på budgetens inkomstsida till följd av särregler t.ex. ned-

⁷ Prop. 2014/15:100, avsnitt 5.5, bet. 2014/15: FiU20, rskr. 2014/15:254.

satt skatt på vissa varor och tjänster, bör därför regelbundet omprövas. I första hand bör stöd på budgetens inkomstsida undvikas och de bör åtminstone prövas på samma sätt som vanliga utgifter i den årliga budgetprocessen. I undantagsfall kan administrativa kostnader motivera att skatteutgifter väljs framför stöd på budgetens utgiftsida.

Hållbara regler i förhållande till EU

Regelverket ska vara förenligt med EU-rätten. Det gäller inte bara i förhållande till specifika rättsakter utan även till bestämmelser i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt om fri rörlighet för personer, varor, tjänster och kapital samt reglerna om statligt stöd.

3.4 Enhetlig beskattning av sparande

Teorin om optimal beskattning säger att normen för den samhällsekonomiskt mest effektiva beskattningen bör vara att beslut om sparande och investeringar ska påverkas i så liten utsträckning som möjligt.⁸ En enhetlig beskattning där investeringar i olika former av kapital beskattas på samma sätt är ur den synvinkeln eftersträvansvärd, vilket framhålls av flera utredningar som granskat skattesystemets utformning. Enhetlig beskattning är också den jämförelsenorm som huvudsakligen används i regeringens årliga redovisning av de s.k. skatteutgifterna.

En olikformig kapitalinkomstbeskattning skapar snedvridningar på marknaden och ökar komplexiteten samt minskar förutsägbarheten i skattesystemet. Olikformigheter ökar också möjligheterna för olika särintressen att påverka hur beskattningen utformas. En annan snedvridningseffekt som kan uppkomma är skatteplanering, där det på kapitalbeskattningens område måste beaktas att det finansiella kapitalet är extremt lättroligt och att även små avvikelser kan ge kraftiga effekter.

Det kan visserligen förekomma situationer där dåligt fungerande marknader eller regleringar skulle kunna motivera olikformigheter i beskattningen för att korrigera för ett marknadsmisslyckande. Det kan i dessa fall vara samhällsekonomiskt motiverat med avvikelser

⁸ Diamond, Peter A., and James A. Mirrlees (1971). "Optimal taxation and public production I: Production efficiency." *The American Economic Review* 61.1: 8–27.

från enhetlig beskattning om de förbättrar effektiviteten och därmed välfärden i samhället. Enhetlig beskattning leder i dessa fall till en välfärdsförlust.⁹ Som huvudregel är det dock effektivare att eliminera orsakerna till snedvridningarna än att försöka kompensera dem via beskattningen.

3.5 Skattemässig olikbehandling av eget och lånat kapital

I Företagsskattekommitténs betänkande¹⁰ analyseras flera aspekter av skattemässig olikbehandling av eget och lånat kapital. Enligt kommittén innebär en effektiv allokering av kapital att kapitalet ska användas där den samhällsekonomiska avkastningen på kapitalet är som störst. I en värld utan skatter och utan externa effekter sammanfaller den samhällsekonomiska avkastningen med den privatekonomiska avkastningen. En utgångspunkt ska därför alltid vara att priset på kapital (räntan) ska avspegla det värde som både låntagare och långivare tillmäter kapitalet. Ur en effektivitetssynvinkel är det inte samhällsekonomiskt motiverat att stödja en viss finansieringsform enbart för att ett företag föredrar den finansieringsformen. Om företaget av någon anledning föredrar skuldfinansiering framför finansiering med eget kapital ska detta avspeglas i den ränta företaget är villigt att betala. För att en skattesubvention ska vara samhällsekonomiskt motiverad krävs att den ska bidra till en mer effektiv allokering av kapital. Det betyder att kapitalet ska styras från investeringar som är mindre samhällsekonomiskt lönsamma till investeringar som är mera samhällsekonomiskt lönsamma.

Företagsskattekommittén har funnit tre situationer då det skulle kunna vara aktuellt att skattemässigt stödja en finansieringsform framför en annan.

1. En finansieringsform har negativa externa effekter: En skattesubvention för en viss finansieringsform (skuld) skulle kunna motiveras om det finns kostnader förknippade med en annan finansieringsform (eget kapital) och dessa kostnader inte belastar företaget eller investerarna utan någon annan och därmed utgör en negativ extern effekt.

⁹ Regeringens skrivelse 2017/18:198 s. 25. *Redovisning av skatteutgifter 2018*.

¹⁰ SOU 2014:40. *Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet*.

2. En finansieringsform har positiva externa effekter: En skatte-subvention för en viss finansieringsform (skuld) skulle kunna motiveras om det finns fördelar förknippade med denna finansieringsform och dessa fördelar inte kommer företaget eller investerarna till godo utan någon annan och därmed utgör en positiv extern effekt.

3. En skattesubvention för en viss finansieringsform (skuld) skulle kunna motiveras om den leder till att de totala finansieringskostnaderna (inklusive statens kostnad) minskar som en följd av subventionen.

Mot bakgrund av ovanstående kom kommittén till slutsatsen att det inte finns några samhällsekonomiska motiv till varför en finansieringsform ska vara skattemässigt gynnad framför en annan. För att en extra kostnad för en viss finansieringsform ska motivera en skattemässig särbehandling måste den ha externa effekter och inte internaliseras i finansieringskostnaden.

3.6 EU-kommissionens förslag till gemensam taxonomi för hållbara verksamheter

På initiativ av EU-kommissionen har det tagits fram en handlingsplan för finansiering av hållbar tillväxt. Planen presenterades i mars 2018 och omfattar tre övergripande mål:

1. omdirigera kapitalflöden mot en mer hållbar ekonomi,
2. integrera hållbarhet i riskhanteringen,
3. främja transparens och långsiktighet på finansmarknaden och i ekonomin som helhet.

För att uppnå målen lämnar kommissionen flera förslag inom tio olika åtgärdsområden. För att kapitalflöden ska kunna styras i en mer hållbar riktning behövs en samsyn av vad som är hållbart. Kommissionen föreslår därför som en av åtgärderna att det ska införas ett EU-gemensamt klassifikationssystem för hållbara ekonomiska aktiviteter (taxonomin). Taxonomin har förhandlats fram med utgångspunkt från de krav som ställs i Parisavtalet, och kommer över tid att utgöra en måttstock för att avgöra om ett företags verksamheter bidrar till den gröna omställningen eller inte. Den färdiga taxonomin kan betraktas som ett verktyg för att identifiera miljömässigt hållbara investeringar.

Taxonomiförordningen¹¹ är ett av flera lagförslag för att främja en mer hållbar finansmarknad och bidra till att finansiera omställningen till en mer hållbar ekonomi. I förordningen om hållbarhetsrelaterade upplysningar som ska lämnas inom den finansiella tjänstesektorn¹², vilken beslutades i december 2019, anges regler för kapitalförvaltare och rådgivare om hur de ska upplysa om hur hållbarhet integreras i investeringsbeslut och investeringsrådgivning. I ett förslag till förordning om referensvärden¹³ anges två nya kategorier av referensvärden som ska avspegla underliggande tillgångar med låga utsläpp respektive negativa nettoutsläpp av koldioxid.

Förslaget till taxonomiförordning

I december 2019 träffades en politisk överenskommelse avseende taxonomiförordningen. Nästa steg är att den överenskomna texten ska godkännas av rådet respektive parlamentet innan den ska granskas juridiskt och översättas till medlemsstaternas olika språk. Först därefter sker det formella antagandet av rådet respektive parlamentet och förordningen kan träda i kraft. Enligt vad som överenskommit ska taxonomiförordningen tillämpas från den 31 december 2021 såvitt avser klimatmålen och för övriga mål den 31 december 2022. Berörda aktörer får därigenom ett års tid för anpassning mellan antagandet och efterlevnaden av de tekniska urvalskriterierna för respektive miljömål.

Förordningen omfattar sex miljömål:

- begränsning av klimatförändringarna,
- anpassning till klimatförändringarna,
- hållbar användning och skydd av vatten och marina resurser,
- övergång till en cirkulär ekonomi,
- förebyggande och begränsning av föroreningar,
- skydd av sunda ekosystem.

¹¹ Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om inrättande av en ram för att underlätta hållbara investeringar av betydelse (COM/2018/353 final).

¹² Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2019/2088 om hållbarhetsrelaterade upplysningar som ska lämnas inom den finansiella tjänstesektorn.

¹³ Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2016/1011 avseende referensvärden för koldioxidsnåla investeringar och för klimatpositiva investeringar (COM/2018/355 final).

För att ekonomiska verksamheter ska kunna kvalificera sig som miljömässigt hållbara måste de:

- bidra väsentligt till minst ett av de sex miljömålen ovan,
- undvika avsevärd skada på något av miljömålen,
- utföras i överensstämmelse med vissa minimigarantier som rör samhällsansvar och bolagsstyrning,
- uppfylla särskilda tekniska granskningskriterier.

Ingen verksamhet utesluts på förhand med undantag för fossil energi-produktion.

Medlemsstaterna ska tillämpa kriterierna för fastställande av miljömässigt hållbara ekonomiska verksamheter i samband med alla åtgärder som föreskriver krav på marknadsaktörer avseende finansiella produkter eller företagsobligationer som marknadsförs som ”miljömässigt hållbara”.

Vilka aktörer omfattas av taxonomin?

Vad som avses med finansmarknadsaktörer och finansiella produkter definieras med en hänvisning till förordningen om hållbarhetsrelaterade upplysningar som ska lämnas inom finansiella tjänstesektorn. Det innebär att bl.a. institutionella investerare som pensionsfonder, fondbolag och försäkringsförmedlare samt värdepappersföretag som tillhandahåller rådgivning kommer att omfattas. En fond som i någon utsträckning bidrar till miljömässig hållbarhet måste redovisa hur stor andel av fonden som är investerad i verksamheter förenliga med taxonomin. Däremot omfattas inte bankers inlånings- eller kreditverksamhet av förordningen om hållbarhetsrelaterade upplysningar och därmed inte heller av taxonomin.

De tekniska granskningskriterierna

Utöver arbetet med att ta fram de rättsakter som reglerar taxonomin, pågår även arbete med att ta fram ett tekniskt ramverk för att avgöra vilka verksamheter som kan anses vara förenliga med Parisavtalet. Det är kommissionen som ska fastställa den faktiska klassifikationen ge-

nom att definiera tekniska granskningskriterier för vart och ett av de sex miljömålen. Rättsligt sett ska kriterierna ges formen av delegerade akter där ekonomiska verksamheter klassificeras i sektorer. De ska kompletteras med genomförandeakter där det fastställs kvantitativa och kvalitativa tröskelvärden som den ekonomiska verksamheten måste uppfylla för att betraktas som miljömässigt hållbar. Kommissionen ska biträdas av en teknisk expertgrupp, ”plattformen för hållbar finansiering”, med uppdraget att ge råd vid utformningen av de tekniska granskningskriterierna och analysera den inverkan de har i form av potentiella kostnader och fördelar. Dessutom ska kommissionen bistås av en grupp med experter från medlemsländerna som ska ge råd om de tekniska granskningskriteriernas lämplighet.

Enligt nuvarande tidsplan förväntas detaljerade definitioner för de tekniska kriterierna att finnas på plats 2021. I ett första steg är arbetet koncentrerat till att ta fram tekniska kriterier för de klimatrelaterade miljömålen ”begränsning av klimatförändringarna” och ”anpassning till klimatförändringarna”. Därefter vidtar arbetet med de övriga fyra miljömålen. Delegerade akter som specificerar de tekniska kriterierna för klimat ska antas senast den 31 december 2020 och efterlevas per den 31 december 2021. Delegerade akter för övriga miljömål ska antas senast den 31 december 2021 och efterlevas den 31 december 2022. Taxonomin kommer då att erbjuda en bedömningsgrund för vilka verksamheter som är gröna och för hur stor del av ett företags verksamhet på aggregerad nivå som är grön.

Över tid kommer även andra EU-rättsakter, branschstandarder och andra regler att anpassas till taxonomin. Exempelvis pågår för närvarande arbete med att skapa en tillämpning av miljömärkningen EU Ecolabel för finansiella produkter. Ett färdigt förslag är planerat till slutet av 2020 där de tekniska standarderna för taxonomin, alltefter som de tas fram, föreslås utgöra selektionskriterier för vilka företag som kan ingå i sparandeprodukter som godkänns inom ramen för märkningen.

Hur påverkas utredningens utgångspunkter av taxonomin?

I utredningens uppdrag ingår att definiera gröna projekt samt att föreslå ett system för certifiering av sådana projekt. Utredningen påverkas således i hög grad av förslaget om en gemensam taxonomi för gröna

verksamheter. När taxonomin har trätt i kraft ska den tillämpas på åtgärder som vidtas av medlemsstater och som föreskriver krav på marknadsaktörer avseende finansiella produkter eller företagsobligationer som marknadsförs som ”miljömässigt hållbara”. Det är då inte längre möjligt för medlemsstaterna att införa skatteincitament för sådana produkter med utgångspunkt i ett nationellt system för märkning där inte taxonomins kriterier för ekonomiskt hållbara verksamheter tillämpas. Däremot omfattas inte bankers inlånings- eller kreditverksamhet av förordningen om hållbarhetsrelaterade upplysningar och därmed inte heller av taxonomin. Arbetet med taxonomin kommer inte fullt ut att ha slutförts när utredningens betänkande lämnas. Utredningen har därför som utgångspunkt för arbetet haft det förslag som presenterades i december 2019.

3.7 Konsumentskydd

Finansiella produkter är ofta svåra att utvärdera för privatpersoner. Det gäller inte minst de produkter som i dag marknadsförs som hållbara. Valet av sparandeprodukter påverkar i stor utsträckning den enskildes ekonomi. Eftersom en skattelättnad för grönt sparande är ett kraftfullt incitament, är en utgångspunkt för utredningen att de sparandeprodukter som slutligen förordas som lämpliga att gynna med en skattelättnad också erbjuder ett högt konsumentskydd. Utöver de risker för spararna som ett bristande konsumentskydd kan innebära, kan det även påverka förtroendet för det finansiella systemet.

4 Sveriges miljöåtaganden och miljöpolitiska styrmedel

Sverige har långtgående miljöåtaganden, både på nationell och internationell nivå. De internationella åtagandena avser huvudsakligen genomförande av de klimatrelaterade investeringar som krävs för att uppfylla de långsiktiga målen i Parisavtalet och de mål som antagits globalt i FN:s agenda 2030 samt i Addis Ababa Action Agenda om utvecklingsfinansiering. Som medlemsstat har Sverige även gjort miljöåtaganden gentemot EU. I kapitlet beskrivs hur övergripande åtaganden relaterar till Sveriges förpliktelser på EU-nivå respektive nationell nivå. På nationell nivå är de svenska miljömålen på många områden mer omfattande än vad som följer av internationella förpliktelser. Sveriges ambition är att vara ett föregångsland och att dela med sig av sina erfarenheter.

4.1 Åtaganden på global nivå

4.1.1 Agenda 2030

I september 2015 antog FN:s generalförsamling en historisk resolution med 17 globala mål: Agenda 2030 för hållbar utveckling. Agendan innebär att alla medlemsländer i FN förbundit sig att tillsammans uppnå en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar utveckling. De 17 globala målen för hållbar utveckling är i sin tur indelade i 169 delmål. Hållbar utveckling innebär att tillgodose dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjlighet att tillfredsställa sina behov. De globala målen innehåller tre dimensioner av hållbar utveckling, ekonomiska, sociala och miljömässiga. Det finns åtta miljörelaterade mål varav ett är att vidta omedelbara åtgärder för att bekämpa klimatförändringarna.

Agenda 2030 erkänner FN:s ramkonvention om klimatförändringar som det främsta internationella forumet för förhandlingar om klimatförändringar. Övriga klimatrelaterade mål är rent vatten och sanitet, hållbar energi, hållbar industri, hållbara städer och samhällen, hållbar konsumtion och produktion, hav och marina resurser samt ekosystem och biologisk mångfald.

4.1.2 FN:s klimatkonvention och Parisavtalet

Sverige har liksom flertalet av världens länder ratificerat FN:s ramkonvention om klimatförändringar, UNFCCC, (klimatkonventionen) som trädde i kraft 1994. Klimatkonventionens mål är att halten av växthusgaser i atmosfären ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Klimatkonventionen specificeras genom underavtal. I dagsläget finns två sådana avtal, Kyotoprotokollet (inklusive Doha-tillägget till Kyotoprotokollet) och Parisavtalet.

Sverige har tillsammans med EU ratificerat Kyotoprotokollet som trädde i kraft 2005. Kyotoprotokollet innehåller rättsligt bindande begränsningsåtaganden och målsättningar för de flesta utvecklade länder avseende utsläpp av växthusgaser. Protokollets första åtagandeperiod löpte mellan 2008 och 2012. Den andra åtagandeperioden sträcker sig fram till 2020.

Parisavtalet, som reglerar ländernas klimatarbete från 2020, antogs vid klimatkonventionens tjugoförsta partsmöte (COP 21) i december 2015. Avtalet förbinder parterna att hålla den globala uppvärmningen väl under 2 grader över förindustriell nivå samt att göra ansträngningar för att begränsa temperaturökningen till 1,5 grader. Parisavtalet innehåller även en avsnitt 2.1.c som är riktad direkt till den finansiella sektorn. Där fastställs att finansiella flöden ska göras konsistenta med en utveckling där utsläppen av växthusgaser blir gradvis lägre.

Klimatkonventionen utgör ett ramverk för framtida klimatinsatser men får genom Parisavtalet ett rättsligt bindande innehåll avseende det långsiktiga temperaturmålet. Vilka exakta utsläppsminskningar som är nödvändiga för att uppnå temperaturmålet anges inte, men avtalet innehåller åtaganden för samtliga parter att ha nationellt fastställda bidrag (Nationally Determined Contribution, NDC) som

beskriver hur stora utsläppsminskningar landet tänker sig att göra de kommande åren. EU och dess medlemsstater har uttryckt sin avsikt att agera gemensamt inom ramen för Parisavtalet. Det innebär ett gemensamt ansvar för att utarbeta, meddela och upprätthålla de successiva nationellt fastställda bidrag som medlemsstaterna avser att förverkliga. Sveriges åtagande ska därför ses som en del av EU:s totala bidrag till att uppfylla avtalet.

För att kunna omsätta åtagandet enligt Parisavtalet till handling och förstå dess omfattning behöver temperaturbegränsningsmålet översättas till konkreta mål om minskade utsläpp. FN:s mellanstatliga klimatpanel IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) är en organisation som grundades 1988. Dess uppdrag är att tillhandahålla en vetenskaplig grund vad gäller klimatförändringarna, dess miljömässiga och socioekonomiska påverkan samt möjliga lösningar. IPCC gör regelbundna kunskapsutvärderingar med hjälp av forskare i tre arbetsgrupper som täcker in den vetenskapliga grunden; effekter, anpassning och sårbarhet; samt utsläpps begränsning. För att begränsa den globala uppvärmningen till 1,5 grader bedömer IPCC att det krävs långtgående förändringar i alla delar av samhället och att dessa åtgärder bör implementeras skyndsamt. I rapporten beskrivs de s.k. utsläppsbanor som krävs för att det ska vara sannolikt att nå målet om 1,5 graders global uppvärmning. IPCC:s nästa stora utvärdering (AR6) förväntas bli klar under 2021.

4.2 Åtaganden på EU-nivå

Sverige har viktiga miljöåtaganden inom ramen för EU samarbetet när det gäller:

- klimatförändringarna och miljön,
- biologisk mångfald,
- markanvändning och skogsbruk,
- skydd och förvaltning av vattenresurser,
- luftföroreningar och buller,
- resurseffektivitet och den cirkulära ekonomin,

- hållbar konsumtion och produktion,
- kemikalier och bekämpningsmedel.

4.2.1 Klimatförändringarna

Enligt artikel 191 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) har unionens miljöpolitik som uttryckligt mål att bekämpa klimatförändringarna. EU har genom sin ram för klimat- och energipolitiken fram till 2030, vilken också utgör unionens åtagande inom ramen för Parisavtalet, befast sig att uppnå följande mål senast 2030:

- Att minska växthusgasutsläppen med minst 40 procent jämfört med 1990 års nivåer, öka energieffektiviteten med 27 procent (vägledande mål som ska ses över 2020) och öka andelen förnybara energikällor till 27 procent av den slutliga energianvändningen. Ramen för perioden till 2030 är en uppföljning av de ”20-20-20-mål” för 2020 som EU:s ledare beslutade om under 2007:
- Att minska utsläppen av växthusgaser med 20 procent, öka andelen förnybar energi i den slutliga energianvändningen med 20 procent och minska EU:s totala primära energianvändning med 20 procent (allt jämfört med 1990 års nivåer), omsatt i bindande lagstiftningsåtgärder. I EU:s färdplan för ett utsläppsnålt samhälle 2050 anges ett långsiktigt mål om en 80-procentig minskning av växthusgasutsläppen.¹

EU:s huvudsakliga styrmedel för att minska utsläppen är EU:s system för handel med utsläppsrätter, EU ETS, som startade år 2005. Utsläppsmålet till 2030 ska nås genom att utsläppen som ingår i EU ETS minskas med 43 procent jämfört med utsläppsnivån 2005. Minskning av utsläpp genom EU ETS innebär inget specifikt åtagande för medlemsstaterna utan ska åstadkommas kollektivt av de verksamheter som omfattas av systemet. EU ETS omfattar utsläpp från energintensiv industri, el- och värmeproduktion samt inrikesflyg inom EU. För Sveriges del stod utsläpp från dessa sektorer för 38 procent av de totala utsläppen 2016 exklusive utsläpp och upptag från sektorn

¹ Europaparlamentet (2019). *Klimatförändringarna och miljön*.

markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (Land Use, Land Use-Change and Forestry, LULUCF).

När det gäller utsläpp som inte omfattas av EU ETS, regleras i en ansvarsfördelningsförordning² bindande utsläppsminskning mål för medlemsländerna för perioden 2021–2030. Medlemsstaterna tilldelas bindande mål för utsläppsminskningar till 2030 på mellan 0 och 40 procent jämfört med 2005. Rikare medlemsländer har fått ett större ansvar än fattigare för att målen ska nås. Exempelvis ska Sverige minska sina utsläpp med 40 procent. Sveriges bidrag inom ansvarsfördelningsförordningen (ESR-målet) kan sättas i relation till etappmålet inom Sveriges klimatramverk, som motsvarar en minskning med 59 procent till 2030, jämfört med 2005. Utsläpp från ESR-sektorn stod 2015 för 63 procent av Sveriges totala utsläpp.

Den 14 maj 2018 antog Rådet förordningen om utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk³. Förordningen ska bidra till att minska EU:s utsläpp av växthusgas under perioden 2021–2030 och framåt genom bättre skydd och förvaltning av skog och mark i hela EU. I förordningen fastställs en ram för att säkerställa att alla utsläpp och upptag från denna sektor inkluderas i klimatramverket. År 2015 svarade sektorn i Sverige för ett nettoupptag om 50 miljoner ton, vilket kan jämföras med totala utsläpp samma år om 54 miljoner ton, exklusive LULUCF. Det handlar främst om upptag på grund av tillväxt i skog.

4.2.2 Biologisk mångfald

I juni 2011 antog kommissionen en strategi i syfte att senast 2020 sätta stopp för förlusten av biologisk mångfald och förstörelsen av ekosystemtjänster inom EU. Strategin godkändes av Rådet i december 2011 och införlivade då sex mål:

1. fullständig tillämpning av EU:s naturskyddslagstiftning för att bevara den biologiska mångfalden,
2. bättre skydd av ekosystemen och större användning av grön infrastruktur,
3. ett mer hållbart jord- och skogsbruk,

² Europaparlamentets och Rådets förordning, EU, nr 2018/842 av den 30 maj 2018.

³ Europaparlamentets och Rådets förordning, EU, nr 2018/841 av den 30 maj 2018.

4. en bättre förvaltning av fiskebestånden,
5. skärpta kontroller av invaderande främmande arter, och
6. ett ökat bidrag från EU till kampen för att motverka den globala förlusten av biologisk mångfald.

Förutom målet för 2020 fastställs i EU:s strategi för biologisk mångfald också en vision för 2050: ”Den biologiska mångfalden i Europeiska unionen och de ekosystemtjänster som denna leder till – unionens naturkapital – skyddas, värderas och återställs på lämpligt sätt på grund av den biologiska mångfaldens inneboende värde och det avgörande bidraget till människors välfärd och ekonomiskt välstånd, och så att katastrofala förändringar förorsakade av förlusten av biologisk mångfald undviks.”

4.2.3 Cirkulär ekonomi

I december 2015 presenterade EU-kommissionen en handlingsplan om cirkulär ekonomi samt ett förslag om revidering av sex direktiv på avfallsområdet (avfallspaketet). Syftet är att främja en övergång till en mer cirkulär ekonomi, där värdet på produkter, material och resurser behålls i ekonomin så länge som möjligt och avfallsgenereringen minimeras. Handlingsplanen lyfter fram vikten av innovation och investeringar för att driva utvecklingen samt behovet av ett system för uppföljning och övervakning. Handlingsplanen innehåller initiativ för att påverka produkters hela livscykel, dvs. produktion och design, konsumtion, avfallshantering och marknaden för återvunna material. Den identifierar också fem sektorer där åtgärder i hela värdekedjan är särskilt prioriterade:

- plast
- matavfall
- kritiska råmaterial
- bygg- och rivningsavfall och
- biomassa och biobaserade produkter.

I januari 2018 presenterade kommissionen en strategi för plast i en cirkulär ekonomi. Strategin identifierar centrala utmaningar, inklusive den låga graden av återanvändning och materialåtervinning av plast, växthusgasutsläppen i samband med produktion och förbränning av plast och förekomsten av plastavfall i haven. Kommissionen föreslår att alla plastförpackningar bör utformas så att de kan materialåtervinnas eller återanvändas senast 2030. Rådet och parlamentet nådde den 19 december 2018 en preliminär överenskommelse om att minska plastföroreningarna genom stränga nya restriktioner för vissa plastartiklar för engångsbruk.

4.3 Miljö och klimatåtaganden på nationell nivå

Sveriges nationella miljöåtagande baseras på propositionen Svenska miljömål⁴. I miljöpropositionen konkretiserades det svenska åtagandet till femton miljö kvalitetsmål, det s.k. miljömålssystemet (ett sextonde miljö kvalitetsmål tillkom 2005). Utgångspunkten för miljömålssystemet är att det miljöpolitiska arbetet ska utföras ur ett generationsperspektiv med det övergripande målet att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta.

För att effektivisera miljöarbetet och förbättra uppföljningen beslutade riksdagen våren 2010 om en ny målstruktur för miljöarbetet.⁵ Målen för miljöpolitiken omfattar ett generationsmål som anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljö kvalitetsmålen, miljö kvalitetsmål som beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till och etappmål som beskriver de samhällsomställningar som är viktiga steg för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Utvecklingen av generationsmålet tar fasta på den globala aspekten av miljöproblemen och tydliggör att arbetet med att lösa de svenska miljöproblemen ska ske utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Riksdagen har beslutat om 16 miljö kvalitetsmål:

1. Begränsad klimatpåverkan.
2. Frisk luft.
3. Bara naturlig försurning.

⁴ Prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:87.

⁵ Prop. 2009/10:155, bet. 2009/10: MJU25, rskr. 2009/10:377.

4. Giftfri miljö.
5. Skyddande ozonskikt.
6. Säker strålmiljö.
7. Ingen övergödning.
8. Levande sjöar och vattendrag.
9. Grundvatten av god kvalitet.
10. Hav i balans samt levande kust och skärgård.
11. Myllrande våtmarker.
12. Levande skogar.
13. Ett rikt odlingslandskap.
14. Storslagen fjällmiljö.
15. God bebyggd miljö, och
16. Ett rikt växt och djurliv.

Regeringen bedömde i budgetpropositionen för 2020 att det med beslutade styrmedel endast går att nå två av sexton miljökvalitetsmål. Miljökvalitetsmålet Skyddande ozonskikt kommer att uppnås och miljökvalitetsmålet Säker strålmiljö är nära att nås, medan resterande fjorton miljökvalitetsmål inte kommer att nås. De mål där utvecklingen i miljön är positiv är Frisk luft och Bara naturlig försurning. För vissa mål går det enligt regeringen inte att utläsa en tydlig riktning i utvecklingen i miljön vilket bl.a. kan bero på att det saknas tillräckliga underlag för att mäta utvecklingen. En annan orsak är att utvecklingen inom samma mål är motsägelsefull, t.ex. att förekomsten av vissa miljögifter minskar samtidigt som andra ökar. När det gäller miljökvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan, Myllrande våtmarker, Ett rikt odlingslandskap, Storslagen fjällmiljö, och Ett rikt växt- och djurliv är utvecklingen negativ. Sistnämnda mål är beroende av att många av de andra miljökvalitetsmålen nås.

Naturvårdsverket pekar i sin senaste fördjupade utvärdering av miljömålen⁶ på att det på grund av den mer akuta karaktären av målen om Begränsad klimatpåverkan samt Biologisk mångfald är av extra

⁶ Naturvårdsverket (2019). *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019*.

stor vikt att dessa mål prioriteras i ett kortare perspektiv. Utredningen bedömer att samtliga miljökvalitetsmål är relevanta för utredningens arbete. Nedan redovisas de miljökvalitetsmål där utvecklingen har varit negativ. Fokus ligger på målet Begränsad klimatpåverkan.

4.3.1 Målet om begränsad klimatpåverkan

Regeringen beslutade 2010 att tillsätta en parlamentarisk beredning vars uppgift var att lämna förslag om hur det fastställda generationsmålet och miljökvalitetsmålen kan nås. Beredningen tog namnet Miljömålsberedningen och dess övergripande mandat gäller fram till 2020. Beredningen presenterade den 22 juni 2016 ett klimatpolitiskt ramverk för en långsiktig klimatpolitik, SOU 2016:21. Regeringen tog den 9 mars 2017 beslut om att till riksdagen överlämna propositionen Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige (prop. 2016/17:146) som baseras på Miljömålsberedningens betänkande. I juni 2017 fattade Riksdagen beslut om ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. Det klimatpolitiska ramverket består av tre delar: klimatlag, klimatmål och ett klimatpolitiskt råd.

Klimatlag

Klimatlagen (2017:2020) lagfäster att regeringens klimatpolitik ska utgå ifrån klimatmålen och hur arbetet ska bedrivas (1 §).

- Regeringen ska varje år presentera en klimatredevisning i budgetpropositionen (4 §).
- Regeringen ska vart fjärde år ta fram en klimatpolitisk handlingsplan som bl.a. ska redovisa hur klimatmålen ska uppnås (5 §).

Klimatmål

Det övergripande målet i det klimatpolitiska ramverket är att Sverige senast år 2045 inte har några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Ramverket innehåller även etappmål på vägen mot det långsiktiga målet. Negativa utsläpp innebär att utsläppen av växthusgaser från verksamheter i Sverige är

mindre än t.ex. den mängd koldioxid som tas upp av naturen som en del av kretsloppet, eller mindre än de utsläpp Sverige bidrar till att minska utomlands genom att investera i olika klimatprojekt. De kvarvarande utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium ska dock vara minst 85 procent lägre än utsläppen år 1990.

Utsläppen i Sverige i de sektorer som kommer att omfattas av EU:s ansvarsfördelningsförordning, bör senast år 2030 vara minst 63 procent lägre än utsläppen 1990, och minst 75 procent lägre år 2040. Utsläppen som omfattas är främst från transporter, arbetsmaskiner, mindre industri- och energianläggningar, bostäder och jordbruk. Dessa utsläpp ingår inte i EU:s system för handel med utsläppsrätter, som omfattar det mesta av utsläppen från industrin, el- och fjärrvärmeproduktion samt flygningar med start och landning inom det europeiska ekonomiska samarbetsområdet EES. På motsvarande sätt som för det långsiktiga målet finns även möjlighet att nå delar av målen till år 2030 och 2040 genom kompletterande åtgärder, såsom ökat upptag av koldioxid i skog eller genom att investera i olika klimatprojekt utomlands. Sådana åtgärder får användas för att klara högst 8 respektive 2 procentenheter av utsläppsminskningsmålen år 2030 och 2040.

Utsläppen från inrikes transporter, utom inrikes flyg, ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med 2010. Anledningen till att inrikes flyg inte ingår i målet är att inrikes flyg ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter.

Klimatpolitiskt råd

Ramverkets tredje pelare är ett klimatpolitiskt råd. Rådets huvuduppdrag är att utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med de klimatmål som riksdag och regering har beslutat. Rådet ska bl.a. i en årlig rapport utvärdera om inriktningen inom olika relevanta politikområden gynnar eller motverkar möjligheten att nå klimatmålen. Rådet har sitt kansli hos forskningsrådet Formas som ger stöd med handläggning, administration och kommunikation. I februari 2018 presenterade rådet sin första rapport.

Klimatpolitisk handlingsplan

Regeringen har den 17 december 2019 i enlighet med klimatlagen till riksdagen överlämnat en klimatpolitisk handlingsplan (prop. 2019/20:65). I handlingsplanen presenteras vilka åtgärder som regeringen avser att vidta dels på tvärssektoriell nivå, dels för olika utsläppssektorer med ett särskilt fokus på transportsektorn. Även det klimatrelaterade arbetet som regeringen avser vidta internationellt och inom EU presenteras. I propositionen lyfter regeringen med utgångspunkt i den analys som Naturvårdsverket genomfört och de färdplaner som branschorganisationer lämnat till regeringen genom initiativet Fossilfritt Sverige några särskilt viktiga områden som skapar förutsättningar för omställningen till ett fossilfritt samhälle:

1. förutsättningar för elektrifiering,
2. en växande bioekonomi inom hållbara ramar,
3. fossilfri tillgänglighet,
4. ett investeringsklimat och en finansmarknad som underlättar för omställning,
5. ökad cirkularitet och resurseffektivitet,
6. en innovationspolitik för morgondagens lösningar samt
7. en inkluderande omställning.

Utgångspunkten är att klimatomställningen ska genomföras på ett sätt som inte äventyrar möjligheten att nå övriga globala mål för hållbar utveckling. Den statliga styrningen på området måste utgå från vilka möjligheter som finns att bidra effektivt till klimatmålen men också vad som är långsiktigt hållbart ur ett socialt, ekonomiskt och miljömässigt perspektiv.

När det gäller finansmarknaden framhålls i propositionen att den har en viktig roll i ekonomin genom att allokera kapitalet effektivt. Regeringen anför därvid bl.a. följande. För att världens länder ska ställa om till fossilfrihet och hålla den globala uppvärmningen under 1,5 grader kommer det att krävas enorma investeringar i ny teknik under de närmaste decennierna. Även i Sverige kommer stora investeringar behövas i såväl fossilfri produktion i industrin som transportinfrastrukturen och energisystemet. Marknaden är i regel ett effektivt instru-

ment för att allokera resurser dit de gör mest nytta för samhället, men förekomsten av marknadsmisslyckanden innebär enligt propositionen att finansiella aktörer inte alltid har tillräckliga incitament för att finansiera samhällsekonomiskt lönsamma investeringar. Med rätt spelregler bidrar däremot marknadskrafterna till att driva på omställningen. Därför är investeringsklimatet för hållbara lösningar, både nationellt och globalt, centralt i klimatpolitiken.

4.3.2 Biologisk mångfald och ekosystem

Enligt Naturvårdsverket finns det starka skäl att utöver klimatfrågan även prioritera biologisk mångfald i miljöpolitiken under de kommande åren. När det gäller det senare så har utvecklingen av bl.a. ekosystemens återhämtning och bevarandet av biologisk mångfald, gått åt fel håll de senaste åren. Biologisk mångfald och ekosystemtjänster hotas ofta vid exploateringar och annan markanvändning där naturresurser tas i anspråk. Arbetet med att uppnå en bättre biologisk mångfald får konsekvenser för flera andra miljökvalitetsmål, exempelvis Ett rikt växt och djurliv, Levande skogar och Ett rikt odlingslandskap.

Miljökvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv innebär att den biologiska mångfalden ska bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Arternas livsmiljöer och ekosystemen samt deras funktioner och processer ska värnas. Arter ska kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med tillräcklig genetik variation. Människor ska ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald, som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd (prop. 2004/05:150). Störst påverkan på arternas status har skogsavverkning och igenväxning av jordbruksmark. En stor utmaning är att djurhållning med betesdjur upphör, jordbruk läggs ned och att det öppna landskapet växer igen.

4.3.3 Frisk Luft

Miljökvalitetsmålet Frisk luft innebär att luften är så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas (prop. 2000/01:130 s. 38 ff.). Med målet avses att halterna av luftföroreningar inte överskrider lågrisknivåer för cancer eller riktvärden

för skydd mot sjukdomar eller påverkan på växter, djur, material och kulturföremål. En ökad elektrifiering bidrar till minskade utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar och därmed till en förbättrad luftkvalitet. I det nationella luftvårdsprogram som regeringen antog den 28 mars 2019 redovisas vilka åtgärder Sverige avser genomföra för att klara kraven på nationella utsläppsminskningar. För att klara reduktionsåtaganden krävs åtgärder inom framför allt transportsektorn, industrin och jordbruket.

4.3.4 Giffri miljö

Miljö kvalitetsmålet Giffri miljö innebär att förekomsten av ämnen i miljön som har skapats i eller utvunnits av samhället inte ska hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Kemikalieinspektionen har fått i uppdrag av regeringen att genomföra en handlingsplan för en giffri vardag. Uppdraget sträcker sig t.o.m. 2020. Handlingsplanens fokus är att minska den exponering för farliga ämnen som barn och unga utsätts för. Inom ramen för handlingsplanen har Kemikalieinspektionen lämnat förslag om att förbjuda användningen av flyktiga ämnen i byggprodukter, högfluorerade miljögifter (PFAS) i brandskum och mikrokorn av plast i kosmetiska produkter och andra kemiska produkter.

Sedan den 1 juli 2017 tas en ny punktskatt på kemikalier i viss elektronik ut. Syftet med skatten är att minska tillförseln av farliga ämnen till människors hemmiljö och uppmuntra till att mer hälsovänliga alternativ används. Regeringen har i februari 2017 beslutat om att begränsa användningen av kemiska växtskyddsmedel för bl.a. ogräsbekämpning kort tid före skörd i spannmål som ska användas till livsmedel. Beslutet är ett led i genomförandet av den nationella handlingsplanen för hållbar användning av växtskyddsmedel.

Att åtgärda förorenade områden är också steg på vägen för att nå flera andra miljömål, t.ex. God bebyggd miljö och Levande sjöar och vattendrag. Miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö innebär att städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och

så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas (prop. 2000/01:130).

Miljö kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag innebär att sjöar och vattendrag ska vara ekologiskt hållbara och deras variationsrika livsmiljöer ska bevaras. Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, kulturmiljövärden samt landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion ska bevaras samtidigt som förutsättningarna för friluftsliv värnas (prop. 2000/01:130).

4.3.5 Ingen övergödning

Miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning innebär att halterna av gödande ämnen i mark och vatten inte har någon negativ inverkan på människors hälsa, förutsättningarna för biologisk mångfald eller möjligheterna till allsidig användning av mark och vatten (prop. 2000/01:130). För att minska övergödningen har åtgärder vidtagits, bl.a. strukturstyrning av åkermark, anläggning av våtmarker och dagvattendammar samt utveckling av kommunala VA-planer. Landsbygdsprogrammet är en viktig källa för finansiering av åtgärder som t.ex. anläggning och restaurering av våtmarker och dammar och kompetensutveckling för att stimulera till ökad medvetenhet om vilka åtgärder som kan vidtas på den enskilda gården och därmed bidra till minskad övergödning.

4.3.6 Ett rikt odlingslandskap

Miljö kvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap innebär att odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks (prop. 2000/01:130).

Lantbrukares aktiva brukande av marken och hållning av betesdjur är avgörande för att detta miljö kvalitetsmål nås, varför omfattande jordbrukarstöd och miljöersättningar årligen betalas ut. Regeringen har presenterat en nationell livsmedelsstrategi, En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet (prop. 2016/17:104). Strategins övergripande mål är en konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar, samtidigt som relevanta nationella miljömål nås i syfte att skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till hållbar utveckling i hela landet.

4.4 Styrmedel för att uppnå miljömålen

4.4.1 Utformning av styrmedel

Miljöpolitiska styrmedel är ett viktigt verktyg i arbetet för omställning mot ett hållbart samhälle. För att styrmedel ska få önskad effekt måste de dock vara korrekt utformade. Det finns många ekonomiska styrmedel inom miljöområdet som koldioxidbeskattning, handelsrättssystem och även subventioner som har introducerats för att reglera olika marknadsmisslyckanden. Att flera styrmedel riktas mot samma område kan dock försvåra och fördyra möjligheten att nå de uppsatta målen. Genom mer samordnade styrmedel kan högre kostnads- och samhällsekonomisk effektivitet uppnås, samtidigt som det blir enklare att förhålla sig till regelverken. Däremot måste styrningen ofta adressera flera marknadsmisslyckande och då behövs samverkande styrmedel och ofta att ekonomiska styrmedel kompletteras med icke-ekonomiska styrmedel som informationsinsatser och/eller lagstiftning för att öka effektiviteten.

Konjunkturinstitutet, KI, har analyserat de svenska energimålen ur ett kostnadseffektivitetsperspektiv. Befintliga och föreslagna energirelaterade styrmedel har utvärderats utifrån målen om 100 procent förnybar elproduktion till 2040 och 50 procent lägre energiintensitet till 2030. Rapporten påvisar den stora komplexiteten i styrmedel och att flera existerande styrmedel inom energiområdet inte alltid är träffsäkra eller kostnadseffektiva. Samtidigt konstaterar KI att investeringar på energiområdet görs på lång sikt och tar lång tid att få på plats. Det är därför viktigt med förutsägbarhet i energipolitiken.

Även brister i målprioriteringen kan påverka i vilken utsträckning mål uppnås, eftersom det kan leda till att det introduceras konkurrerande styrmedel. Exempelvis delas Trafikverkets mål in i två grupper, funktionsmål och hänsynsmål. Trots att dessa mål i vissa fall är ömsesidigt oförenliga, eller i alla fall svåra att uppnå i samma projektplanering, görs ingen prioritering av målen. Det ingår heller inte i myndighetens uppdrag att rangordna projekt enbart utifrån projektens bedömda påverkan på t.ex. ett miljömål. Om de investeringar inom infrastruktur på trafikområdet som ger maximal minskning av miljömålet begränsad klimatpåverkan ska prioriteras krävs därför sannolikt en tydligare styrning av myndigheten mot just det målet.

Förutsägbarheten av styrmedel och reglering är viktig, men samtidigt bör styrmedel uppdateras när det är nödvändigt för att säker-

ställa att de är anpassade till dagens situation. Ett exempel är det svensk-norska elcertifikatsystemet som har funnits sedan 2003. Systemet har haft bra effekt på uppfyllelsen av målet för förnybar elproduktion. Dock har elcertifikat- och elpriserna sedan en längre tid tillbaka varit låga, vilket har inneburit låg avkastning till den som har investerat i förnybar energiproduktion. De låga priserna beror delvis på ett stort överskott av elcertifikat. En trolig orsak till att det uppstått ett överskott på marknaden för elcertifikat är att de ingående parametrarna för prognoser på efterfrågan baseras på historisk användning och en fördröjning i tiden av justeringen av kvotkurvan.

Å andra sidan kan omfattande och frekventa förändringar i styrmedel och regleringar hålla tillbaka den investeringsvilja som är nödvändig för omställningen till ett samhälle där miljömålen uppfylls. En betydande del av de investeringar som behövs för denna omställning har ett mycket långt tidsperspektiv, särskilt när det gäller infrastruktur. International Energy Agency, IEA, konstaterar att investeringar inom energiproduktion i stor utsträckning är beroende av politiska styrmedel eller regleringar. Om förutsättningarna för en investering varierar kraftigt över tid ökar svårigheten att göra investeringskalkyler och därmed också risken för den som vill investera. Är risken för hög i relation till förväntat kassaflöde från investeringen kommer den sannolikt inte att bli av. Stabila förutsättningar gällande politiska styrmedel är därför väldigt viktigt för att viljan till investeringar ska påverkas i rätt riktning.

Ett exempel på ett styrmedel som har förändrats frekvent är den svenska elnätregleringen. Den förordning⁷ som reglerar intäktsramen för elnätsverksamhet har ändrats sju gånger sedan 1996. Nätoperatörernas kassaflödesanalys i samband med investeringar baseras på de tariffer som operatörerna har möjlighet att debitera sina kunder. Den i augusti 2018 aviserade förändringen i intäktsramarna innebar en sänkning av WACC-räntan (Weighted Average Cost of Capital eller vägd genomsnittlig kapitalkostnad) från 5,85 procent, till cirka 3 procent, och att anläggningarnas avskrivningstider förändrades. Sänkningen låg i linje med den rekommendation som Energimarknadsinspektionen gav. Vilken nivå som är rimlig i en marknad med ett begränsat antal aktörer är svårt att fastställa. Föränderliga regleringar försvårar dock kalkyler för investeringar i elnätet och ökad osäkerhet innebär risk för att investeringar inte blir genomförda.

⁷ Se förordning (2018:1520) om intäktsram för elnätsverksamhet.

Effekten av styrmedel varierar men det är tydligt att med starka ekonomiska styrmedel kan konsumtionsmönster ändras snabbt. Ett exempel är försäljningen av elbilar i Norge. Enligt statistik från norska Opplysningsrodet for Veitrafikken stod elbilar för 31 procent av antalet nyregistrerade bilar i den norska marknaden under 2018, jämfört med 2 procent i Sverige enligt statistik från BIL Sweden. Sammanlagt för laddhybrider och icke-laddhybrider var motsvarande förhållande 29 procent i Norge och 12 procent i Sverige. Anledningen till den stora andelen elbilar och hybridbilar i Norge är att köp och leasing av elbilar är kraftigt subventionerat genom lättnad eller befrielse från mervärdesskatt (vilket är en åtgärd som inte är möjlig för ett EU land), inköps- och importskatter, bränsleavgifter för väte och el samt avgifter på vägtullar eller färjor. Dessutom är ägare till elbilar berättigade till nedsättning av vägskatt och halverad företagsbilsskatt, samt har tillgång till bussfiler och parkering.

I Sverige införde regeringen i samband med budgetpropositionen 2018⁸ ett självfinansierat bonus-malus system. Miljöanpassade fordon med låga utsläpp av koldioxid premieras vid inköpstillfället genom en bonus medan fordon med höga utsläpp belastas med högre fordonsskatt än vad som tidigare var fallet. Systemet innebär att en tidigare premie om 40 000 kronor höjdes till 60 000 kronor. Elbilsförsäljningen i Sverige har sedan denna förändring tagit fart och under perioden januari till december 2019 utgjorde andelen rena elbilar samt laddbara bilar, dvs. elbilar och laddbara hybridbilar, enligt statistik från BIL Sweden 19,9 procent av totala antalet registrerade bilar jämfört med 14,1 procent samma period året före.

Skillnaden i nivå av incitament historiskt och även för närvarande i de två systemen i Sverige och Norge har sannolikt bidragit till de kvarvarande skillnaderna i marknadsandelar för el- och hybridbilar mellan länderna. Det finns dock även andra faktorer som påverkar efterfrågan på elektriska fordon. Framför allt gäller det möjligheterna att ladda en elbil där det kvarstår både många praktiska hinder och regleringar som motverkar utbyggnaden. Exempelvis medför lagstiftningen för samfälligheter att det inom många radhusområden är problem med att installera laddningsstolpar.

⁸ Prop. 2017/18:1, Utgiftsområde 20, bet. 2017/18: MJU1, rskr. 2017/18:115.

4.4.2 Indirekta styrmedel

Reglering och styrmedel som är riktade direkt mot ett specifikt marknadsmisslyckande kan normalt förväntas ha större påverkan på utsläppet än indirekta styrmedel. Ett exempel på ett direkt styrmedel är att använda beskattning för att prissätta externaliteter i form av miljöutsläpp. Utgivandet av utsläppsrätter, som även de innebär en prissättning av externaliteter och därmed korrigerar ett specifikt marknadsmisslyckande, är även de effektiva direkta styrmedel. Ett exempel är EU-ETS systemet. Direkta styrmedel kan dock vara svåra att införa. Därför diskuteras ofta möjligheten för s.k. ”second-best-styrmedel” dvs. andrahandsalternativ.

På miljöområdet diskuteras möjligheten att, som alternativ eller komplement till direkta åtgärder, införa indirekt reglering och styrmedel för den finansiella sektorn. Finansinspektionen konstaterar i en rapport från 2016⁹ att en reglering av de finansiella marknaderna sannolikt inte är den mest effektiva metoden för att uppnå maximal växthusgasutsläppsminskning. Enligt Finansinspektionen skulle en finansiell reglering som primärt alternativ vara mindre effektiv än reglering som är riktad direkt mot utsläppen. Ekonomiska styrmedel som koldioxidskatter och handel med utsläppsrätter bedöms i de flesta fall vara de mest effektiva åtgärderna för att uppnå en sådan korrigerande signal. Sådana styrmedel skickar dessutom rätt signaler till den finansiella sektorn för att kunna prissätta finansiering av olika verksamheter. Enligt Finansinspektionen är det däremot viktigt att inget i regleringen av den finansiella sektorn innebär en motsättning till den direkta regleringen av utsläppen i realekonomin. Finansiella aktörer bör ges förutsättningar för att kunna agera som de önskar för att understödja utvecklingen mot en hållbar ekonomi och att kunna minska hållbarhetsrisker i portföljerna av finansiella tillgångar. Detta är möjligt framför allt genom krav på god transparens i rapportering från företag som den finansiella aktören finansierar eller investerar i.

Inom ramen för EU:s handlingsplan för finansiering av hållbar tillväxt har det förts fram förslag¹⁰ om att undersöka möjligheterna att introducera vad som kallas en Green Supporting Factor, som skulle vara ett indirekt styrmedel. Denna åtgärd skulle innebära en nedjustering av kapitalkravet för s.k. gröna aktiviteter, för att på så sätt

⁹ Finansinspektionen (2016), *Hur kan finanssektorn bidra till hållbar utveckling?*

¹⁰ Thomä, J., Caldecott, B., Soline R. (2019). *Sustainability Improvement Loans*.

stödja sådana aktiviteter och investeringar. Förslaget har mött betydande kritik, framför allt eftersom det skulle innebära avsteg från det riskbaserade kapitalkravsramverket, vilket skulle kunna riskera att öka finansiella stabilitetsrisker. Vidare pekar kritikerna på att osäkerheten om de potentiella effekterna av en sådan åtgärd är stor. En liknande åtgärd, den s.k. SME Supporting Factor, som introducerades 2014 har enligt en rapport¹¹ från European Banking Association, EBA hittills haft begränsad effekt. Syftet med åtgärden var att säkerställa ökade kapitalflöden till små och medelstora företag. Resultaten i rapporten indikerar dock att införandet av denna åtgärd har ökat kapitalflöden till mindre och medelstora företag i relation till större företag. EBA konstaterar dock att slutsatserna är baserade på data från en kort tidsperiod och i vissa fall enbart på data från ett fåtal EU länder. EBA rekommenderar därför fortsatt regelbunden uppföljning av denna mekanism.

4.4.3 Subventioner

På miljöområdet finns det många olika styrmedel i form av subventioner. Enligt en kartläggning¹² som länsstyrelsen gjorde 2017 fanns vid den tidpunkten inte mindre än 84 stödssystem som riktar sig direkt mot miljökvalitetsmålen. Dessa stöd kan sökas hos ett stort antal myndigheter som Boverket, Energimyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Konsumentverket, länsstyrelserna, Naturvårdsverket, SIDA, Skogsstyrelsen, Trafikverket, Vinnova, men även hos EU samt en lång rad mindre organisationer.

Något tidigare, 2012, publicerade Naturvårdsverket en sammanställning¹³ av de styrmedel som införts för att uppnå miljökvalitetsmålen. Där lämnas även viss information om vilka marknadsmisslyckanden dessa styrmedel är ämnade att hantera. I rapporten konstateras att det finns en stor mängd styrmedel, både ekonomiska och övriga, under respektive miljökvalitetsmål. Det finns även en stor mängd subventioner som omfattar allt från stöd för miljöersättning till betesmarker och slätterängar, stöd för att bevara och utveckla skogens mångfald, samt Klimatklivets föregångare Klimp. Sedan rapporten publicerades 2012 har nya subventioner införts och andra har

¹¹ EBA (2016). *Report on SME:s and SME Supporting Factor*.

¹² RUS (2017). *Var finns pengarna?*

¹³ Naturvårdsverket (2012). *Styrmedel för att nå miljökvalitetsmålen*.

försvunnit, eller som i fallet med Klimp ersatts av ett annat styrmedel – Klimatklivet. Det finns ingen senare sammanställd uppdatering av alla styrmedel som syftar till större måluppfyllnad av miljömålssystemet och därmed av samtliga subventioner. Nedan redovisas några av de subventioner som finns för att öka uppfyllnad av miljömål.

Klimatklivet är ett investeringsstöd till lokala och regionala åtgärder som minskar utsläppen av koldioxid och andra gaser som påverkar klimatet. Andra önskade effekter är spridning av ny teknik, marknadsintroduktion, bättre hälsa och sysselsättning samt att andra miljömål än begränsad klimatpåverkan påverkas positivt. Stödet får endast ges till åtgärder som bidrar till att uppfylla strategier, planer eller program för klimat och energi i de län och kommuner där åtgärden ska genomföras. I första hand ska stöd ges till åtgärder som ger den största varaktiga minskningen av utsläpp av växthusgaser per investerad krona. Stödet har gått till ett brett spektrum av åtgärder, t.ex. energikonvertering från olja, laddningsinfrastruktur för elfordon och biogasproduktionsanläggningar. I riksdagens beslutade budget för 2020 avsattes 1,9 miljarder kronor till investeringsstöd inom Klimatklivet och till utbyggd laddningsinfrastruktur.

För att underlätta de teknikinvesteringar som behövs inom industrin beslutade regeringen 2018 om en långsiktig satsning som kallas Industriklivet. Inom Industriklivet kan stöd ges till forskning, genomförbarhetsstudier, pilot- och demonstrationsprojekt, detaljerade projektstudier och investeringar. Målgruppen för stödet är alla företag inom industrisektorn med processrelaterade utsläpp men även universitet och forskningsinstitut. Hittills har bl.a. projektet HYBRIT, som beskrivs närmare i avsnitt 6.1.1, Preem, Höganäs och Perstorp erhållit stöd via industriklivet för omställning av sina respektive produktionsprocesser. Liknande satsningar kommer att krävas inom flera andra industrier för att nå Sveriges mål om nollutsläpp senast 2045. Satsningen i Industriklivet är på 300 miljoner kronor årligen fram till 2040.

Lantbrukare kan få stöd inom ramen för landsbygdsprogrammet för att täcka de merkostnader som olika miljöåtgärder innebär, t.ex. för att anlägga våtmark eller lägga om till ekologisk produktion. Landsbygdsprogrammets miljöersättningar är viktiga för att miljö kvalitetsmålen ska kunna nås (se prop. 2014/15:1, utgiftsområde 23).

Andra stöd som införts under senare år är bonus-malus systemet för nya lätta fordon. Miljöanpassade fordon med relativt låga utsläpp

av koldioxid premieras vid inköpstillfället genom en bonus medan fordon med höga utsläpp belastas med högre fordonsskatt. Ett annat exempel är den nya reduktionsplikten som innebär krav på inblandning av en successivt högre andel biodrivmedel i bensin och diesel. Det indikativa målet för reduktionsplikten är en minskning av utsläppen med 40 procent till år 2030. För att målet ska nås förutsätts att det finns tillräckligt med hållbara biodrivmedel. Även andra samhällssektorer som ska ställa om kommer dock att behöva använda biodrivmedel. Behoven inom flyg och sjöfart riskerar att begränsa tillgången på biomassa.

SCB redovisar årligen statistik över det som de kallar miljömotiverade subventioner.¹⁴ Statistiken är inte renodlad till subventioner och är inte heller helt kopplad till miljökvalitetsmålen. Den ger dock en indikation på omfattningen av de subventioner som årligen finansieras via statsbudgeten. Under 2018 uppgick de sammanlagda subventionerna till 13 778 miljoner kronor. Stöd till jordbruket är en betydande del, och omfattar exempelvis stöd för landskap och biologisk mångfald men även stora direkta stöd för miljöförbättrande åtgärder, om 857 respektive 4 209 miljoner kronor. Utsläppsreducerade åtgärder erhöll totalt 3 290 miljoner kronor, varav klimatinsatser stod för 2 314 miljoner kronor och miljöbilspremierna 322 miljoner kronor. Även energiområdet erhåller subventioner, varav stöd för förnybar energi samt energiforskning mottog 1 039 respektive 717 miljoner kronor.

Det kan även konstateras att det fortsatt kvarstår subventioner för potentiellt miljöskadliga verksamheter. Det finns dock ingen tydlig definition om vad en miljöskadlig subvention är och det är svårt att på ett entydigt sätt urskilja miljöskadliga subventioner från subventioner som inte har negativ miljöpåverkan. Ett exempel är jordbruket som påverkar miljön både positivt och negativt.

Naturvårdsverket gavs i regleringsbrevet för 2017 i uppdrag att uppdatera sin tidigare kartläggning av potentiellt miljöskadliga subventioner. Enligt verket är det framför allt transport-, energi- och jordbrukssektorn som har potentiellt miljöskadliga subventioner. Rapporten, som innehåller en sammanställning av subventioner inom dessa områden, visar att den huvudsakliga delen av subventionerna inom

¹⁴ Statistiska Centralbyrån (SCB) (2018). *Totala direkta miljömotiverade subventioner*. www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/miljo/miljoekonomi-och-hallbar-utveckling/miljorakenskaper/pong/tabell-och-diagram/miljorelaterade-subventioner/totala-miljomotiverade-direkta-subventioner/.

energi- och transportsektorn utgörs av skatteavvikelser (här nedsättningar eller befrielse från skatt). Avvikelserna har till stor del tillkommit för att skydda den inhemska industrins konkurrenskraft genom lägre pris på energi för drivmedel och insatsbränsle för elproduktion. Det resulterar i sin tur i ett lägre pris för användaren och därigenom, enligt Naturvårdsverket, sannolikt en högre efterfrågan med följd-effekter på miljön.

Det sammanlagda värdet av nedsatta energi- och koldioxidskatter i Sverige uppgick 2019 till cirka 42 miljarder kronor, varav den sänkta energiskatten för el som används i tillverkningsprocesser i industriell verksamhet och i vissa datorhallar utgjorde 15,2 miljarder.¹⁵ För dessa verksamheter gäller en nedsättning av energiskatten till 0,5 öre/kWh, jämfört med normalskattesatsen på el som är 29,5 öre/kWh. Även om den fossila andelen av elproduktionen i Sverige är begränsad så kommer en effektiv användning av elproduktionen att krävas för övergången till ett mer elenergibaserat samhälle. Det gäller framför allt inom transportsektorn. Energieffektivitet är därför en viktig förutsättning för att nå de svenska miljömålen.

¹⁵ Regeringens skrivelse 2018/19:98. *Redovisning av skatteutgifter 2019.*

5 Finansiella aktörers arbete med hållbarhet

5.1 Utgångspunkter

Ett av uppdragen i direktivet är att kartlägga i vilken utsträckning kapitalmarknaden beaktar miljö- och klimatfrågor. Kapitalmarknaden i sig är primär- och sekundärmarknader för räntebärande instrument och aktier. Mot bakgrund av utredningens uppdrag fokuseras kartläggningen på de aktörer inom det finansiella systemet som har en roll som intermediär för att omvandla sparande till finansiering.

I detta kapitel beskrivs internationella och nationella initiativ för finansiella aktörers arbete med hållbarhet samt metoder för att beakta hållbarhet. I den finansiella sektorn används framför allt begreppet ESG som står för Environmental, Social and Governance, dvs. miljöaspekter, sociala aspekter och bolagsstyrningsaspekter. Principerna för ESG är huvudsakligen internationellt framtagna. Där det är möjligt redovisas det specifika arbetet hos svenska aktörer med att beakta miljö- och klimatfrågor.

En viktig förutsättning för att intermediärer inom det finansiella systemet i större utsträckning ska kunna beakta hållbarhet, inklusive mer specifika miljö- och klimataspekter, är att det finns tillgång till information på företagsbasis. I detta kapitel beskrivs därför även företagens krav på att lämna hållbarhetsinformation.

Vidare redogörs för Finansinspektionens kartläggning av det finansiella aktörernas arbete med hållbarhet. Finansinspektionen har 2018 följt upp bankernas interna regler för kreditgivning till företag samt i två rapporter i november 2018 analyserat och kartlagt branschens arbete med hållbarhetsinformation. Finansinspektionens kartläggningar från 2018 beskriver väl hur arbetet fungerar och utredningen har därför bedömt att det inte funnits skäl att år 2019 göra en ny kartläggning av branschen. Framöver kommer dessutom finansiella ak-

törers arbete att påverkas i betydande grad av de rättsakter som EU:s handlingsplan för finansiering av hållbar tillväxt slutligen resulterar i. Avslutningsvis beskrivs gröna banker och gröna obligationer. I kapitel 8 återfinns information om de mer specifikt gröna finansiella produkter som finns på den finansiella marknaden i Sverige i dag.

5.2 Det finansiella systemet

Det finansiella systemet består av banker och andra företag (t.ex. försäkringsbolag och bostadslåneinstitut), de finansiella marknaderna (som obligationsmarknader och aktiemarknader), men även av den finansiella infrastrukturen i form av tekniska system som krävs för att göra betalningar och utbyta värdepapper.¹

Det finansiella systemet har tre huvuduppgifter som är centrala för att ekonomin ska fungera och växa:

1. *Förmedla betalningar.* Det finansiella systemet skapar förutsättningar för att betalningar ska kunna ske snabbt, smidigt och säkert vilket är nödvändigt för att ekonomin som helhet ska fungera på ett effektivt sätt.
2. *Hantera risker.* Företag och privatpersoner behöver också gardera sig mot olika slags risker. Försäkringsbolag är specialiserade just på att bedöma och hantera försäkringsrisker. På så sätt hjälper det finansiella systemet hushåll och företag att sprida och fördela risker till de aktörer som är bäst lämpade att bära dessa.
3. *Omvandla sparande till finansiering.* Det finansiella systemets uppgift är här att medverka till att kanalisera sparande till investeringar på ett effektivt sätt.

Finansmarknaderna är i sin tur ett samlingsnamn för världens globala finansiella infrastruktur och för den interaktion som uppstår när olika aktörer köper och säljer finansiella tillgångar, t.ex. i form av finansiella instrument, råvaror och handelsvaror. Med kapitalmarknaden avses en delmängd av finansmarknaden, nämligen aktiemarknaden och kreditmarknaden. Kapitalmarknaden delas sedan i sin tur in i primär- och sekundärmarknaden. Nyemissioner av aktier och obligationer samt nya lån hör till primärmarknaden medan sekundärmarknaden

¹ Riksbanken (2016). *Den svenska finansmarknaden.*

utgör infrastrukturen för investerare att handla med existerande noterade tillgångar. Stater finansierar sig i huvudsak genom att ge ut obligationer och andra räntebärande instrument, medan företag även kan erhålla kapital genom att vända sig till aktiemarknaden. I termer av värde, är aktiemarknadens betydelse i Sverige och många andra länder relativt liten i förhållande till kreditmarknadens.

Funktionen i det finansiella systemet att omvandla sparande till finansiering sker primärt, men inte enbart, via kapitalmarknaden och erbjuder ett effektivt sätt att omvandla sparande till investeringar. Kapitalmarknaden är den försörjningskanal som gör att företag, hushåll, organisationer och stater kan erhålla kapital som ska användas till investeringar och drift. Omvänt hjälper denna marknad också investerare att hitta intressanta placeringsmöjligheter.

Företag och hushåll får oftast tillgång till kapitalmarknaden genom att vända sig direkt till en finansiell intermediär. En finansiell intermediär är en specialiserad mellanhand som alla parter kan dra fördel av. Kanalisering av sparande via finansiella intermediärer är även ett effektivt sätt att minimera kostnaderna för att följa upp information från låntagarna och därmed risknivån.² Det tydligaste exemplet på en finansiell intermediär är en bank. Bankernas kärnverksamhet är att ta emot inlåning och lämna krediter. Sparare, som exempelvis vill jämna ut sin konsumtion över tid, kan sätta in medel på ett inlåningskonto i banken och ta ut dem (plus eventuell ränta) vid ett senare tillfälle. De kan också placera sina pengar i aktier, räntebärande värdepapper eller i fonder på den svenska marknaden eller de utländska marknaderna. De pengar som banken får in från inlåning förmedlas till företag och privatpersoner som behöver låna.

I december 2018 uppgick de svenska bankernas inlåning från allmänheten till 4 370 miljarder kronor.³ En betydande del av inlåningen, 19 procent, kommer från utlandet. Svenska hushåll och företag svarade för 44 respektive 24 procent av inlåningen. Utlåningen sker genom att banker lämnar krediter med olika typer av säkerhet samt mindre lån utan säkerhet. Utlåningen från banker uppgick i december 2018 till 4 281 miljarder kronor. Av den sammanlagda utlåningen till allmänheten gick 30 procent till utländska låntagare, 33 procent till svenska företag och 30 procent till svenska hushåll.

² Diamond, D., (1984). *Financial Intermediation and Delegated Monitoring*. Review of Economic Studies.

³ Svenska Bankföreningen (2017). *Bank- och finansstatistik 2018*.

Utöver bankerna, vars roll som finansiella aktörer beskrivs ovan, så finns det andra intermediärer som verkar i det finansiella systemet.⁴ De finansiella intermediärerna kan delas in i olika grupper:

- kreditgivande institut i form av banker, bolåneinstitut och kreditmarknadsföretag som är viktiga för kreditförsörjningen,
- riskkapitalbolag som är aktiva i försörjningen av riskkapital,
- institutionella placerare i form av försäkringsbolag, fondbolag och pensionsfonder som förvaltar stora delar av allmänhetens sparande, och
- värdepappersinstitut som bl.a. fungerar som mäklare och marknadsгарanter på de finansiella marknaderna.

Fondbolagen är andra exempel på intermediärer som har som funktion att förvalta hushållens sparande. Genom att skapa portföljer av värdepapper (värdepappersfonder) och därmed sprida (diversifiera) fondernas innehav mellan flera olika värdepapper kan fondbolagen minska riskerna jämfört med ett innehav av endast ett eller ett fåtal värdepapper. Den finansiella sektorn bidrar alltså inte bara till att förmedla kapital utan även till en effektivare riskhantering.

Det finansiella systemets struktur håller delvis på att förändras som ett resultat av ny reglering kombinerat med ökad fintech aktivitet och en ökad efterfrågan från kunder om nya lösningar när det gäller finansiella tjänster. Den 1 maj 2018 implementerades det s.k. PSD2-direktivet⁵ i Sverige genom ändringar i lagen (2010:751) om betaltjänster samt i Finansinspektionens föreskrifter. PSD2-direktivet innebär bl.a. att en kontoinnehavare kan ge banken tillstånd att öppna upp tillgång till kundens data för tredjeparts-leverantörer. Denna reglering syftar till att skapa bättre konkurrens på marknaden för finansiella tjänster och ge möjlighet för nya innovativa kundlösningar. Hittills är det främst inom den delen av den finansiella marknaden som är minst relevant för utredningen, dvs. inom betalningar, som bankerna har tappat marknadsandelar, eftersom många nya aktörer har etablerats som har skapat digitala betalningslösningar.

⁴ Riksbanken (2016). *Den svenska finansmarknaden*.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv, EU, 2015/2366 om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning, EU, nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG.

Förutom att fintech har skapat nya finansieringslösningar så har många banker i Europa minskat ner sina balansräkningar som en följd av finanskrisen 2008 till 2009, eller i alla fall inte ökat balansräkningen. Delvis beror detta på problem med s.k. nödlidande lån, och delvis på ökade kapitalkrav. Däremot har en ökande mängd icke-bankaktörer inom det finansiella systemet, som t.ex. försäkringsbolag, varit beredda att ge direktlån för att finansiera företagsverksamhet. Den digitala utvecklingen har även öppnat möjlighet för nya sätt att finansiera verksamheter, som t.ex. via gräsrotsfinansiering, s.k. crowdfunding⁶ eller genom utgivning av kryptovalutor som t.ex. bitcoins. Sammanlagt har detta lett till en kraftig tillväxt i icke-bankrelaterade volymer av utestående krediter.

Inom vissa länder i Europa har bankerna även använt s.k. värdepapperisering som metod för att minska balansräkningen. Det är dock mindre vanligt i Sverige. Värdepapperisering är en teknik som kan användas för att omvandla illikvida lån till obligationer, vilket sker genom att lånen säljs från en banks balansräkning till ett specialföretag som emitterar obligationer för att finansiera köpet av lånen. EU-kommisionen har inom ramen för kapitalmarknadsunionen arbetat för att öka intresset för värdepapperisering. Syftet är att öka tillgången av finansiering framför allt för små och medelstora företag. Från och med 1 januari 2019 tillämpas EU:s förordning om värdepapperisering⁷ i Sverige. Förordningen syftar till att skapa ett övergripande ramverk för värdepapperisering med kriterier för att definiera enkla, transparenta och standardiserade värdepapperiseringar.

Den förändrade konkurrenssituationen i den finansiella sektorn kan komma att leda till en ökad fragmentering, men även till ökad tillgång på varierade finansieringslösningar för olika typer av verksamheter. Vidare finns en viss risk för regelarbiterage, i det här fallet genom att krav som ställs på t.ex. hållbarhetsredovisning och hänsyn till miljö- och klimataspekter inte omfattar nya aktörer inom det finansiella systemet. Detta blir fallet då den nya aktörens affärsmodell inte omfattas av den reglering som befintliga aktörer inom ett segment av det finansiella systemet följer (eller annan men likvärdig reglering som när det gäller försäkringsbolag i fallet med ökning av icke-

⁶ SOU 2018:20. *Gräsrotsfinansiering*.

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning, EU, 2017/2402 av den 12 december 2017 om ett allmänt ramverk för värdepapperisering och om inrättande av ett särskilt ramverk för enkel, transparent och standardiserad värdepapperisering samt om ändring av direktiven 2009/65/EG, 2009/138/EG och 2011/61/EU och förordningarna, EG, nr 1060/2009 och EU, nr 648/2012.

bankkrediter). Detsamma kan gälla för självreglering i de fall de nya aktörerna inte väljer att delta i branschföreningarnas arbete, oavsett om affärsmodellen överensstämmer med det område som branschföreningen arbetar inom. Exempelvis saknas reglering för crowdfunding, trots att metoden används i viss utsträckning av företag för kapitalanskaffning. Över tid kan dock reglering antas som även täcker nya affärsmodeller inom det finansiella systemet.

5.3 Hållbarhet och ESG

Hållbar utveckling och hållbarhet är båda begrepp som ändrat betydelse genom åren. En av de första definitionerna var den som Brundtland-kommissionen presenterade 1987: ”Hållbar utveckling är utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjlighet att tillfredsställa sina behov”.

Denna definition är också grunden till den definition som Sveriges riksdag har antagit inom ramen för regeringsformen, RF. Av 1 kap. 2 § tredje stycket RF följer att det allmänna skall främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer. Sveriges regering anger vidare: Ur ett svenskt perspektiv är det viktigt att understryka tre dimensioner av hållbarhet: ekonomisk, social och miljömässig. Bakgrunden till regeringens definition finns i FN:s arbete på området.

I den finansiella sektorn används framför allt begreppet ESG som står för Environmental, Social and Governance, dvs. miljöaspekter, sociala aspekter och bolagsstyrningsaspekter. Det innebär att ESG till skillnad från hållbarhet även innefattar bolagsstyrning. Detta är en viktig skillnad eftersom den finansiella sektorn primärt kan arbeta indirekt för ökad hållbarhet genom att påverka andra aktörer som stater, företag och hushåll att agera hållbart genom att ta hänsyn till den ekonomiska, sociala och miljömässiga hållbarheten i sina respektive verksamheter.

När det gäller miljöaspekter som del av ESG (eller miljömässig hållbarhet inom ramen för hållbarhet) så innefattar det ett stort antal aspekter som klimat, resursanvändning av naturtillgångar, vattentillgång och kvalitet, avfallshantering, luftföroreningar, avskogning och biodiversitet. Definitionen är inte fast och förutbestämd utan föränderlig över tid. En del aktörer inom det finansiella systemet foku-

serar mer specifikt på miljö- och klimataspekter eller uteslutande på klimataspekter i sitt arbete med hållbarhet. Det finns en klar risk för begreppsförvirring eftersom alla dessa begrepp används parallellt i intern och extern kommunikation. Speciellt från ett konsumentperspektiv är det risk för svårigheter att förstå skillnaden mellan alla dessa begrepp och vad det i slutändan innebär för den enskilde vid ägande av finansiella produkter.

5.4 Nationella regler för arbetet med hållbarhet

5.4.1 Hållbarhetsredovisning

I regeringens skrivelse 2015/16:69 redovisade regeringen sin syn på en rad frågor kopplade till ett hållbart företagande, som mänskliga rättigheter, arbetsvillkor, miljöhänsyn och antikorruption, men också jämställdhet, barnrättsperspektivet, mångfald, affärsetik och beskattning. Regeringen framhöll i skrivelsen att den ville intensifiera arbetet med att ställa om svensk ekonomi i en mer hållbar riktning, och att en viktig del av omställningen är finansmarknaden. I syfte att öka tillgången på information avseende hållbarhetsarbete har införts ändrade regler för stora företags och koncerners redovisning av hållbarhetsarbete. Vidare har i nationell lagstiftning införts krav på fondförvaltare om transparens kring hållbarhetsarbete med fonder, se mer om dessa ändringar nedan.

5.4.2 Årsredovisningens upplysningskrav på hållbarhetsinformation

Svenska bestämmelser om offentlig redovisning finns framför allt i årsredovisningslagen (1995:1554), ÅRL, lagen (1995:1559) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag och lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag. ÅRL ska tillämpas av i stort sett samtliga företag som är skyldiga att upprätta en årsredovisning. S.k. finansiella företag ska i stället tillämpa de särskilda årsredovisningslagarna, som dock till stora delar överensstämmer med årsredovisningslagen.

De svenska reglerna om årsredovisning och koncernredovisning grundar sig till stor del på EU:s direktiv. I redovisningsdirektivet⁸ finns allmänna regler för företag. Redovisningsdirektivet ska ses mot bakgrund av EU:s strävan under senare år att på olika sätt förenkla regelverket för företag som verkar inom EU, framför allt för små företag. Direktivet gäller i Sverige för aktiebolag och för handelsbolag och kommanditbolag där samtliga obegränsat ansvariga delägare är aktiebolag.

Ändringsdirektiv med nya rapporteringskrav

Under hösten 2014 antogs ett ändringsdirektiv⁹ med syfte att öka öppenheten i den sociala och miljörelaterade information som företag tillhandahåller samt att se till att denna information inom alla sektorer och i samtliga medlemsstater når upp till samma höga nivå. På så sätt kan risker rörande hållbarhetsaspekter analyseras och investerarnas och konsumenternas förtroende ökas.

Direktivet innehåller bestämmelser om att stora företag som är företag av allmänt intresse och som i snitt har fler än 500 anställda ska redovisa viss information om hållbarhetsfrågor. Motsvarande bestämmelser finns för stora koncerner. Hållbarhetsinformationen ska åtminstone avse frågor om miljö, sociala förhållanden, personal, respekt för mänskliga rättigheter och motverkande av korruption. I dessa frågor ska berörda företag lämna upplysningar om affärsmodell, policy, resultatet av policyn och risker förknippade med företagets verksamhet. Upplysningarna ska inbegripa hållbarhetsrelaterade centrala resultatindikatorer som är relevanta för verksamheten. Rapporten med hållbarhetsinformationen ska ingå i förvaltningsberättelsen eller upprättas som en från årsredovisningen skild handling. På samma sätt ska moderföretag upprätta en hållbarhetsrapport med motsvarande information om koncernen. Företag som omfattas av en hållbarhetsrapport på koncernnivå behöver inte upprätta en egen rapport.

Direktivet anger en miniminivå för hållbarhetsrapporteringen men låter medlemsstaterna införa specifika nationella krav kring vilka före-

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/34/EU av den 26 juni 2013 om årsbokslut, koncernredovisning och rapporter i vissa typer av företag, om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/43/EG och om upphävande av rådets direktiv 78/660/EEG och 83/349/EEG.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/95/EU om ändring av direktiv 2013/34/EU vad gäller vissa stora företags och koncerners tillhandahållande av icke-finansiell information och upplysningar om mångfaldspolicy.

tag som omfattas, hur hållbarhetsrapporten ska publiceras, vilka redovisningsramverk som ska följas och innehåll.

Förslaget till Europaparlamentets och Rådets förordning om inrättande av en ram för att underlätta hållbara investeringar av betydelse (COM/2018/353 final) kommer också att påverka företagens redovisning. Enligt förslaget ska företag som omfattas av redovisningsdirektivet vara skyldiga att publicera information om hur verksamheten förhåller sig till taxonomin.

Implementeringen av ändringsdirektivet i svensk rätt

I Sverige har direktivet genomförts genom ändringar i ÅRL, lagen om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag och lagen om årsredovisning i försäkringsföretag. Ändringarna trädde i kraft den 1 december 2016 och tillämpades första gången för det räkenskapsår som inleds närmast efter den 31 december 2016.

Innehållet i hållbarhetsrapporteringen motsvarar huvudsakligen ändringsdirektivet. Kravet på hållbarhetsrapportering riktas dock mot fler företag än vad direktivet kräver. Som stora företag definieras i ÅRL företag med fler än 250 anställda, nettoomsättning över 350 miljoner kronor och balansomslutning över 175 miljoner kronor (6 kap. 10 § ÅRL). Skyldigheten att upprätta en hållbarhetsrapport inträder om mer än ett av dessa tre delvärden är uppfyllda. Om endast ett delvärde överskrids, behöver det däremot inte upprättas någon hållbarhetsrapport. För vart och ett av delvärdena förutsätts att den angivna nivån har överskridits två år i sträck.

Rapporteringskravet gäller alla typer av företag. Kravet är alltså inte begränsat till någon särskild typ av företag eller någon särskild verksamhet. Så snart ett företag uppfyller förutsättningarna i fråga om storlek inträder skyldigheten att upprätta en hållbarhetsrapport. Huvudregeln är att hållbarhetsrapporten ska tas in i förvaltningsberättelsen. Företaget kan dock under vissa förutsättningar välja att i stället upprätta den som en från förvaltningsberättelsen och årsredovisningen skild handling.

Med de svenska storlekskriterierna omfattas omkring 1 500 fristående företag av kravet på hållbarhetsredovisning, vilket motsvarar omkring 3 procent av alla aktiebolag. Nettoomsättningen för de företag som omfattas uppgick till 4 470 miljarder kronor, motsvarande

två tredjedelar av den totala nettoomsättningen i bolagssektorn. Dessa företag svarar för två tredjedelar av näringslivets koldioxidutsläpp och 58 procent av de övriga växthusgaserna. Det finns en stor spridning av skyldigheten att redovisa mellan olika delar av näringslivet. Andelen företag i jordbruksnäringen som hållbarhetsredovisar är omkring 1 procent att jämföra med nära 100 procent av företagen inom mineralnäringen.¹⁰

5.4.3 Informationskrav för fondförvaltare

Den 1 januari 2018 trädde vissa ändringar i kraft i lagen (2004:46) om värdepappersfonder, LVF, och lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder, LAIF. Genom ändringarna infördes krav på att fondbolag, förvaltningsbolag och förvaltare av alternativa investeringsfonder (AIF-förvaltare) för varje värdepappersfond som bolaget förvaltar, respektive varje alternativ investeringsfond som förvaltaren marknadsför till icke-professionella investerare, informerar om vilka hållbarhetsaspekter som beaktas, vilka metoder som används och hur arbetet följs upp. Om en fondförvaltare inte alls beaktar hållbarhetsaspekter, ska förvaltaren i stället informera om detta. Informationen ska lämnas på fondförvaltarens webbplats, i fondens informationsbroschyr och i årsredovisningen (4 kap. 24 § andra och tredje styckena LVF och 10 kap. 11 § LAIF).

Informationskravet ska underlätta för konsumenter att välja fond utifrån sina preferenser om att spara hållbart. Genom ökad transparens förbättras möjligheterna för konsumenter att fatta välgrundade investeringsbeslut.

I den förordning om hållbarhetsrelaterade upplysningar som ska lämnas inom den finansiella tjänstesektorn¹¹ som beslutades i december 2019, anges regler för kapitalförvaltare och rådgivare om hur de ska upplysa om hur hållbarhet integreras i investeringsbeslut och investeringsrådgivning.

¹⁰ Tillväxtanalys (2018). *PM 2018:22*.

¹¹ Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2019/2088 om hållbarhetsrelaterade upplysningar som ska lämnas inom den finansiella tjänstesektorn.

5.5 Hållbarhetsinitiativ i det finansiella systemet

Regleringen i syfte att säkerställa att aktörer inom det finansiella systemet tar hänsyn till hållbarhet i sin verksamhet har hittills varit begränsad, men ett omfattande lagstiftningsprojekt pågår inom EU för närvarande. Däremot har det etablerats självreglering där aktörerna tagit fram riktlinjer för hur de bör agera. Ett antal övergripande internationella principer är relevanta även för aktörer inom det finansiella systemet, exempelvis Global Compact, United Nations Environmental Programme Finance Initiative (UNEP FI) och OECD Guidelines on Multinational Enterprises. Vidare har de finansiella intermediärer som är placerare i finansiella tillgångar, såsom försäkringsbolag, fondbolag och pensionsfonder, varit tidigt ute med att arbeta fram initiativ och principer för sin specifika verksamhet. Bland dessa initiativ kan nämnas industribaserade principer från UNEP FI, Principles for Responsible Investments (PRI). Det finns även ett flertal initiativ som är inriktade mer specifikt på miljö- och klimatomställningen som Montreal Carbon Pledge, CDP, Institutional Investors Group on Climate Change (IGCC) och Climate Action 100+. Andra initiativ som tagits av andra intermediärer i det finansiella systemet är Equatorprinciperna för projektfinansiering och Green Bond Principles (GBP), som är framtagna för emittering av s.k. gröna obligationer. I september 2019 fastställdes även Principles for Responsible Banking.

En viktig förutsättning för att intermediärer inom det finansiella systemet i större utsträckning ska kunna beakta hållbarhet, inklusive miljö- och klimataspekter, är att det finns tillgång till relevant statistik och information på företagsbasis. Till en början etablerades företag specialiserade på hållbarhetsanalys men över tid har även viss hållbarhetsinformation integrerats i existerande informationstjänster.

Företagsanalyser tas ofta fram av finansiella institut som fungerar som mäklare. Analyserna erbjuds sedan åt bl.a. institutionella placere i finansiella tillgångar. Även de s.k. ratinginstitutet har de senaste åren integrerat hållbarhetsaspekter i sin riskutvärdering av företag. Vidare har företag som arbetar med indexkonstruktion, dvs. att sätta samman index som väger samman utvecklingen i flera olika aktier, och som används som ett jämförelsetal, arbetat fram produkter som gör det möjligt att justera index för olika hållbarhetsrelaterade aspekter. Numera finns även index som representerar exponeringar enbart

i mer hållbara företag. Dessutom har Task force on Climate related Financial Disclosures, TCFD, som presenterade sin rapport sommaren 2017 inneburit krav på mer transparens från företag. Syftet med TCFD var att utveckla ett frivilligt ramverk för klimatrelaterad information från företag. TCFD har tagit hänsyn till fysiska risker och potentiella skyldigheter som kan bli ett resultat av ett företags verksamhet. Vidare beaktas övergångsrisker kopplade till klimatförändringar. Ramverket hjälper företag att förstå hur de ska kommunicera kring sådana risker för att möta behovet från finansiella aktörer. Avsikten är att dessa ska kunna räkna på riskernas möjliga påverkan på värdet för företaget.

Förutom de internationella initiativen arbetar ett antal svenska organisationer som Swesif och Svanen för att bistå aktörer i den finansiella sektorn med att utveckla arbetet med att integrera hållbarhet i sin verksamhet. Branschföreningarna i det svenska finansiella systemet, Fondbolagens förening, Svenska Bankföreningen och Svensk Försäkring har tagit fram branschspecifika arbetsmetoder och rekommendationer för sina respektive medlemmar. T.ex. utvecklade Fondbolagens förening inom ramen för självregleringen en standard för fonders hållbarhetsinformation som syftar till att göra det enkelt för fondsparare att få en överblick och jämföra fonders hållbarhetsarbete. Under 2016 togs rekommendationer för koldioxidredovisning fram av Svensk Försäkring och Fondbolagens förening. Beräkningsmetoden har därefter ändrats för att ligga i linje med TCFD:s rekommendationer och ramverk från 2017.

Privatkunders tillgång till hållbarhetsinformation vid val av sparprodukter, exempelvis fonder som handlas av ett fondbolag, har också ökat. Morningstar, en internationell utgivare av fondinformation med betydande verksamhet i Sverige, har t.ex. ökat mängden information som gör det möjligt för sparare att utvärdera fonders hållbarhetsarbete.

5.5.1 Övergripande hållbarhetsinitiativ

PRI

Institutionella placerare i form av försäkringsbolag, fondbolag och pensionsfonder som förvaltar stora delar av allmänhetens sparande var de finansiella aktörer som först började arbeta med att ta fram principer för hållbara investering. Med utgångspunkt från Global

Compact¹² lanserades därför redan 2006 Principles for Responsible Investments, PRI. Dessa principer togs fram inom ramen för FN:s arbete men av och för en grupp institutionella investerare globalt. Principerna är frivilliga och ger en lista på möjliga åtgärder för investerare att integrera ESG frågor i investeringsprocessen.

De som signerar PRI åtar sig att bidra till ett mer hållbart finansiellt system. Det generella åtagandet är att ”institutet som institutionell investerare har ett åtagande att agera för den bästa långsiktiga nyttan för våra förmånstagare. I denna roll anses det att ESG frågor kan påverka avkastningen av portföljerna och genom att utgå ifrån de sex principerna inom PRI kan investerare även i större utsträckning bidra till den allmänna nyttan”. PRI lyfter fram vikten av G, Governance, dvs. bolagsstyrning. Institutionella investerares verksamhet är att vara ägare av andra företag och därmed kan de främst arbeta för en hållbar utveckling genom att påverka andra aktörer att i större utsträckning agera i enlighet med Global Compact.

Principerna innebär i huvudsak att ESG frågor ska integreras i investeringsanalys- och beslutsprocessen och i bolagsstyrningsprocesser. Vidare ska adekvat transparens säkerställas kring ESG frågor från innehaven och acceptans och integrering av principerna ska spridas inom kapitalförvaltning generellt. Slutligen ska arbete bedrivas för att förstärka effektiviteten i integrationen av principerna och aktiviteter och framsteg när det gäller integreringen av principerna rapporteras.

Det finns närmare 3 000 undertecknare globalt av PRI, varav dryga 100 i Sverige där alla de betydande finansiella aktörerna har skrivit på.

Principles for Responsible Banking

Arbetet med att ta fram motsvarande principer som PRI ovan av de finansiella aktörer som är kreditgivande institut kom igång senare men i november 2018 lanserades ”Principles for Responsible Banking” av UNEP FI. Dessa principer syftar till att säkerställa att bankers verksamhet i större utsträckning blir förenliga med samhällets mål med utgångspunkt från Agenda 2030 och Parisavtalet.

¹² Global Compact är ett FN-initiativ som innefattar tio principer kring mänskliga rättigheter, arbetsrättsliga frågor, miljö och korruption, riktade till företag.

Principerna innebär bl.a. att affärsstrategin ska vara konsistent med och bidra till målen som uttryckts i Parisavtalet och i Agenda 2030. Den positiva inverkan ska öka samtidigt ska den negativa påverkan minska och de risker för människor och miljön som blir ett resultat av verksamhet hanteras. Vidare ska arbetet bedrivas ansvarsfullt med kunderna för att uppmuntra mer hållbara arbetsmetoder, som i sin tur skapar förutsättning för välbefinnande för nuvarande och framtida generationer. Bankerna ska också proaktivt och ansvarsfullt konsultera, engagera och samarbeta med relevanta intressenter för att nå samhällets mål. Slutligen ska engagemanget till dessa principer genom effektiv styrning och en kultur av ansvarsfull bankverksamhet implementeras och denna ambition påvisas genom att sätta transparens kring de mål som sätts för den mest betydelsefulla påverkan. Samtliga svenska storbanker har signerat ”Principles of Responsible Banking”.

Ekvatorprinciperna

Inom ramen för projektfinansiering fanns det däremot fastställda principer långt före Principles of Responsible Banking etablerades. Ekvatorprinciperna, som utvecklades av ett antal finansinstitut, lanserades redan 2003 och dessutom utökades dessa principer betydligt i omfattning när den tredje versionen presenterades 2013. Ekvatorprinciperna är ett ramverk för riskhantering som har antagits av vissa finansiella institutioner för att avgöra och styra miljö- och klimat samt sociala risker i samband med projektfinansiering. Dessa principer används globalt för alla sektorer och för fyra finansiella produkter: rådgivningstjänster för projektfinansiering, projektfinansiering, projektrelaterade företagslån och överbrygningskrediter.

5.5.2 Svenska hållbarhetsinitiativ

Swesif

Swesif är ett oberoende nätverksforum för organisationer som arbetar för eller med hållbara investeringar i Sverige. Swesifs långsiktiga målsättning är att:

- öka kunskapen om hållbara investeringar,
- vara ett nätverk och mötesplats för utbyte av kunskap och erfarenheter,
- bidra till relevant statistik över hållbara investeringar i Sverige,
- vara en kanal till det lagstiftande arbetet inom EU, och
- bidra till den allmänna debatten om hållbara investeringar.

Swesif har tagit fram den s.k. hållbarhetsprofilen, som är ett standardiserat informationsblad som beskriver fonders inriktning vad gäller integrering av ansvarsfulla investeringar. Hållbarhetsprofilen är ett komplement till fondfaktabladet, och vänder sig till sparare. Swesif utarbetade 2017 en första version av hållbarhetsprofilen, men efter anpassningar till Fondbolagens förenings standard för hållbarhetsinformation så presenterades en ny version redan i augusti 2018. Swesifs hållbarhetsprofil gör det möjligt att på enkelt sätt ta del av hur fondbolag arbetar med hållbara och ansvarsfulla investeringar i förvaltningen. Den tar upp tre vanliga strategier för påverkan: välja in, välja bort och påverka, som alla följer en internationellt utvecklad standard. Hållbarhetsprofilen är en självdeklaration; informationen i hållbarhetsprofilen fylls i av fondbolagen och har inte granskats eller godkänts av Swesif, som endast står för format. Eftersom standarden ingår i Fondbolagens förenings riktlinjer är den bindande för föreningsens medlemmar. Hållbarhetsprofilen är därmed inte en certifiering, märkning eller kvalitetsstämpel, utan ska enbart ses som en informationsstandard som ger fondförvaltare möjlighet att på ett bransch-enhetligt sätt redovisa hur deras fonder beaktar hållbarhet. Swesif hade vid utgången av 2018 totalt 105 medlemmar i Sverige.

Swedish Investors for Sustainable Development (SISD)

SISD är ett partnerskap av 18 svenska finansiella aktörer såsom institutionella investerare och the Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) som startades 2016 för att vara ett verktyg att utveckla de deltagande aktörernas roll i relation till FN:s globala utvecklingsmål (SDG). SISD är en plattform för att dela erfarenheter inom detta område.

5.5.3 Miljömärkningssystem

Svanen

Svanen är en nordisk organisation som startades av Nordiska Ministerrådet i syfte att hjälpa konsumenter göra bra val för miljön. Det statliga bolaget Miljömärkning Sverige ansvarar i dag för både Svanenmärkningen och EU-Blomman.

I oktober 2017 presenterades de första Svanenmärkta fonderna. Syftet med denna märkning är att påvisa om fondförvaltaren använder kapitalet i fonden och ägandet för att påverka de företag som fonden investerar i till att utvecklas i en mer hållbar riktning. För att en fond ska bli Svanenmärkt måste fondens investeringar i vissa branscher och företag som är särskilt problematiska uteslutas helt. Det måste även göras en omfattande hållbarhetsanalys av tänkbara placeringar där bättre företag prioriteras vid investeringar. Det ställs även krav på transparens och redovisning om vilka aktier och obligationer m.m. som finns i fonden och även årlig rapportering kring det genomförda hållbarhetsarbetet.

Syftet med Svanenmärkningen är att stimulera fondbolag till ett aktivt ägande och att fondbolagen vid behov ska driva påverkansarbete gentemot företagen i portföljen. Däremot innebär inte Svanenmärket att alla företag som ägs i en fond är hållbara eller utan problem och utmaningar. Svanens krav syftar till att påverka marknader, branscher och företag i en mer hållbar riktning. För närvarande finns det totalt 20 Svanenmärkta fonder på den svenska marknaden, varav 17 är aktiefonder.¹³

EU Ecolabel

Sedan cirka två år tillbaka pågår ett arbete att ta fram miljömärkningskriterier för finansiella produkter inom ramen för EU:s officiella miljömärkning EU Ecolabel. Märkningen vänder sig i första hand till konsumenter och är tänkt att underlätta för dem att fatta gröna investeringsbeslut. Miljömärkning Sverige AB är den utsedda s.k. ”competent body” för EU Ecolabel och kommer att hantera EU Ecolabel i Sverige parallellt med miljömärket Svanen.

¹³ Svanen (2019). *Kategorier/fonder*. www.svanen.se/kategorier/fonder/.

Ett slutgiltigt förslag ska enligt tidsplan komma under hösten med förväntan om ett slutligt beslut i november 2020. Urvalskriterierna föreslås baseras på de tekniska standarderna i EU taxonomin för hållbara verksamheter.

5.5.4 Initiativ för miljö- och klimatomställning

Finansiella intermediärer som är placerare i finansiella tillgångar, dvs. försäkringsbolag, fondbolag och pensionsfonder, har under senare år tagit ett stort antal initiativ som är direkt inriktade på att analysera miljö- och klimatomställningen, och i allt större utsträckning försöka integrera miljö och klimat i förvaltningen av finansiella tillgångar.

Montreal Carbon Pledge

I september 2014 lanserades Montreal Carbon Pledge under ett PRI möte i Montreal. Det är ett initiativ som stöds av både PRI och UNEP FI, United Nations Environment Programme Finance Initiative. I dag har cirka 120 investerare världen över signerat detta löfte, varav flera är svenska. De har förbundit sig att årligen mäta och redovisa portföljens koldioxidavtryck och över tid minska avtrycket av sina respektive investeringsportföljer. Delvis som en följd av Montreal Carbon Pledge har arbetet med att ta fram metoder och förbättra redovisningen av koldioxidutsläpp intensifierats. De flesta företag använder i dag en metod där utsläppsmätningarna följer den globala redovisningsstandard, det s.k. GHG-protokollet. Den baseras på företagets senast tillgängliga koldioxiddata för direkta och indirekta utsläpp i samband med förbrukning av energi. Utsläppen av växthusgaser mäts i termer av koldioxidekvivalenter. Däremot ingår i dag oftast inte andra indirekta utsläpp, såsom utsläpp vid tillverkningen hos underleverantörer, transporter via fordon som inte är direkt ägda av företaget, outsourcad verksamhet, avfallshantering och energiförbrukning.

CDP

CDP är ett initiativ där ett hundratal stora pensionsbolag, försäkringsbolag och fondförvaltare ställer krav på att världens största noterade bolag ska rapportera om sina utsläpp av växthusgaser och andra uppgifter relaterade till hur de hanterar klimatutmaningen. CDP syftar till att effektivisera insamlingsprocessen för data om koldioxidutsläpp genom att ett stort antal aktörer kollektivt skriver under en gemensam förfrågan om data och rapportering om utsläpp av växthusgaser.

Koldioxidredovisning har ett antal fördelar. Den ger underlag för att bedöma vissa klimatrelaterade finansiella risker och kan användas av finansiella intermediärer i deras arbete med att påverka företag att agera mer hållbart och ställa krav på t.ex. utsläppsminskning, riskhantering, affärsstrategier och transparens. Dessutom innebär rapporteringen att näringslivet påverkas i positiv riktning när det gäller transparens och datakvalitet för koldioxidutsläpp. Koldioxidredovisningen mäter däremot inte en investeringsportföljs totala klimatpåverkan eftersom endast vissa utsläpp inkluderas. Den i dag existerande utsläppsstatistiken från företag är inte fullständig. Redovisningen mäter inte heller den totala klimatrisk, såsom fysiska risker vid extremväder, översvämning och torka eller t.ex. vilka konsekvenser ökad reglering av energieffektivisering får för en portfölj av finansiella tillgångar. Den redovisar inte heller hur väl portföljen är anpassad till tvågradersmålet i Parisavtalet.

Institutional Investors Group on Climate Change, IIGCC

IIGCC är ett forum för samarbete kring klimatfrågor för europeiska investerare i finansiella tillgångar. Målet för gruppen är att föra fram de finansiella intermediärernas röst i klimatfrågan samt engagera företag, myndigheter och andra investerare för att uppmärksamma de långsiktiga risker och möjligheter som uppstår på grund av klimatförändringar. Osäkerheten kring den globala utvecklingen i framtida regleringar och ramverk som syftar till att minska utsläppen av växthusgaser och stimulera alternativa energikällor gör det svårt för företag att ta investeringsbeslut i den egna verksamheten. Det blir därmed även svårt för de finansiella aktörerna att beräkna risker och avkastning vid en investering i en finansiell tillgång i dessa företag.

IIGCC är en plattform för att föra fram de finansiella intermediärernas önskemål på klimatområdet till företag, och skapar en möjlighet för dess medlemmar att få den senaste informationen om olika klimatrelaterade finansiella investeringar.

Climate Action 100+

I december 2017 lanserades Climate Action 100+ vid ”One Planet Summit” i Paris. Det är ett femårigt initiativ som togs och även leds av ett stort antal globala försäkringsbolag, pensionsbolag och fondbolag. Syftet med initiativet är att försöka påverka de företag som är de största utsläpparna av koldioxid globalt att minska utsläppen, men även att påverka andra företag som har betydande möjlighet att arbeta för att säkerställa övergången till en renare energiproduktion med lägre utsläpp att agera. Därmed ökar möjligheterna att uppfylla målen i Parisavtalet.

5.6 Metoder för att beakta hållbarhet

Aktörerna inom det finansiella systemet har själva en relativt begränsad miljö- och klimatpåverkan. De har dock möjlighet att påverka indirekt eftersom de finansierar företag och verksamheter som i sin tur har större möjligheter att arbeta för en mer hållbar affärsmodell med minskad miljö- och klimatpåverkan. När det gäller primärmarknadsfinansiering av ett företags verksamhet, kan krav ställas av det emitterande institutet och av investeraren. Detta gäller oavsett om finansieringen sker genom utgivning av aktier, emittering av obligationer, eller av det finansierande institutet när det gäller krediter. Även vid en investering i sekundärmarknaden av aktier eller obligationer kan investerare arbeta aktivt för att försöka att få företag att agera hållbart och minska sin miljö- och klimatpåverkan. Detta t.ex. genom att lägga fram förslag till bolagstämman eller att på andra sätt via skriftlig eller muntlig kommunikation försöka påverka företaget att agera hållbart. Påverkansmetoden har hittills använts främst vid aktieplaceringar, men i ökande utsträckning numera även för investeringar i obligationer och i bankernas kreditgivning. De flesta svenska aktörer i det finansiella systemet använder sig dock av en kombination av metoder. Nedan beskrivs olika metoder för att beakta hållbarhet.

5.6.1 Uteslutning

Uteslutning är ett sätt att undvika att kanalisera kapital till verksamheter som strider mot de egna värderingarna. Därför utesluts ofta sektorer som vapen, alkohol, tobak, spel och dobbel samt pornografi. Det är inte bara fonder med en ”etisk” profil som utesluter kontroversiella sektorer; detta är också en vanligt förekommande metod för fonder och andra produkter med en mer hållbarhetsorienterad framtaning. Samtidigt som många vill undvika kontroversiella sektorer är det värt att notera att det kan leda till svåra avvägningar eftersom företag kan vara mångbottnade ur hållbarhetssynpunkt. Uteslutning av kontroversiella sektorer är en frekvent använd metod i Sverige i dag, sett till hur mycket kapital som denna metod tillämpas på. Metoden är förhållandevis kostnadseffektiv, eftersom man sällan behöver justera urvalet, utom exempelvis vid företagsuppköp och liknande händelser som kan ändra ett bolags inriktning. Det skulle dessutom vara svårt för fonder som marknadsför sig under etiketten ”ansvarsfulla investeringar” att investera i kontroversiella branscher och samtidigt kalla sig ansvarsfulla.

Normbaserad genomlysning

En metod för att sätta ramar för investeringsverksamhet är att utgå från de internationella konventioner som Sverige skrivit under som ett led i processen att avgöra vilka företag som ska uteslutas. Det finns konventioner för många områden som har att göra med hållbart företagande. I ESG-sammanhang talar man ofta om konventioner, lagar och regler som normer. Normbaserad genomlysning (eller normbaserad ”screening”) tillhör de mest utbredda ESG-metoderna i Sverige, och det är en metod som blir allt vanligare även i övriga Europa. Metoden medför att en tredje part (exempelvis ett FN-organ eller en domstol) gör bedömningen om en norm har kränkts eller inte, och förvaltaren behöver inte själv sätta upp riktlinjer för vad som är acceptabelt. I praktiken är det dock inte alltid så enkelt att avgöra om en händelse verkligen ska betraktas som en normkränkning, varför viss egen analys brukar behövas ändå. Uteslutning med hjälp av normbaserad genomlysning tar ofta avstamp i internationella konventioner som ett land har skrivit på, men kan i princip utgå från vilka kriterier som helst som den som finansierar eller investerar tycker är viktiga.

Vissa aktörer såsom t.ex. AP7 som förvaltar det statliga förvalsalternativet i det svenska premiepensionssystemet har adderat Parisavtalet till FN:s klimatkonvention som en av de normer som de utgår från i sin uteslutningsprocess.

5.6.2 Positivt urval och bäst i klassen

Ytterligare en metod är att identifiera företag som presterar både finansiellt och hållbarhetsmässigt bäst. Av exempelvis alla bolag som ingår i ett världsindex, görs en analys enligt hållbarhetskriterier som ställts upp. Det handlar med andra ord inte om att utesluta, utan om att välja placering i enlighet med vissa urvalskriterier. Ofta kompletterar denna strategi dock även uteslutning av vissa företag. Positivt urval kräver noggrann analys och att en modell utvecklas för vilka kriterier som ska beaktas och hur de ska vägas mot varandra. Det är därmed en mer resurskrävande metod än normbaserad genomlysning och uteslutning av kontroversiella sektorer. En investeringsstrategi inom ramen för positivt urval kan innebära att företag med bättre ESG rating får en större vikt i portföljen.

Bäst i klassen är en variant av metod för positivt urval som innebär att den finansiella aktören väljer ut enbart de bästa bolagen per bransch utifrån de bedömningsmetoder som finns att ingå i investeringsportföljen, exempelvis de tio bästa ur läkemedelsbranschen. Många index som används som utgångspunkt är ”sektorneutrala”, dvs. alla branscher får vara med, även exempelvis oljebranschen och tobaksbranschen som kan anses relativt sett mindre ”hållbara” än andra branscher. Uppgiften gäller att göra en relativ bedömning av bolagens hållbarhetsprestanda jämfört med den bransch de verkar inom. Vissa investerare fokuserar även sina investeringar till vissa kategorier inom ESG, som t.ex. skulle kunna vara att investera enbart i företag med lågt koldioxidavtryck. Positivt urval kan även göras med utgångspunkt från specifika teman eller med en önskan om en viss påverkan (impact).

5.6.3 Påverkansarbete

Att välja vilka företag som ska ingå i investeringsportföljen är bara ett av flera sätt att införliva hållbarhetskriterier för sitt ägande. En annan möjlighet är att försöka påverka de bolag man äger, eller vars skuld man äger via t.ex. företagsobligationer, till att förbättra sitt hållbarhetsarbete. Det sker ofta genom dialog, men även genom frågor och motioner på bolagsstämmor och slutligen genom att rösta på bolagsstämman. De investerare som aktivt söker att påverka ser det i allmänhet som ett sätt att på sikt bidra till en bättre avkastning genom att medverka till bolagens värdeskapande och därmed öka värdet på den egna investeringen. Andra sidan av samma mynt är att undvika att förstöra värde, något som inte minst kan ske i samband med företags-skandaler. Ett aktivt ägande kan med andra ord ses som en del av riskhanteringen och som en investering för ökat värdeskapande.

Detta arbete kan göras på flera sätt. På den svenska marknaden är det vanligt att större investerare för en djupgående och detaljerad dialog med företag kring deras hållbarhetsarbete för att komplettera den information som finns i företagets offentliga hållbarhetsrapport. Ytterligare en arena där investerare kan framställa sina förväntningar på bolag – vare sig det gäller ett särskilt missförhållande eller hållbarhetsarbetet i största allmänhet – är bolagsstämman. Till det årliga aktieägarmötet är alla som äger aktier i bolaget inbjudna. Det finns möjlighet för aktieägare att på förhand lämna in en motion för omröstning, och man kan även ställa frågor till bolaget i den allmänna frågestunden.

I Sverige är det mindre vanligt att investerare använder bolagsstämman som ett forum för att föra fram åsikter kring bolagens hållbarhetsarbete, sannolikt av samma skäl som man gärna undviker media; det kan påverka förtroendet mellan investeraren och bolaget negativt. Framför allt i USA är det däremot vanligt att ett flertal investerare lämnar in gemensamma motioner till bolagsstämman. Att göra gemensam sak med andra investerare, antingen med dem som finns på plats lokalt eller med dem som har större resurser att genomföra en dialogprocess utomlands är ofta ett effektivt sätt att försöka påverka företag.

5.6.4 Avyttring

Vissa aktörer i det finansiella systemet anser att det är bättre att inte finansiera eller att avyttra en tillgång i stället för att försöka påverka det underliggande företaget. Orsaken till det är att man bedömer att risken som är förknippad med det företagets verksamhet är för stor och att utsikterna för företagets vinstintjäning riskerar att försämrans. Det skulle innebära både att företagets värdering (om det är noterat) och/eller dess kreditvärdighet över tid riskerar att påverkas negativt. Förutom att ta beslut om avyttring baserat på förväntan om framtida vinster som påverkas negativt av risker i företagets verksamhet, finns det andra anledningen till att vissa anser att avyttring är ett bättre alternativ än påverkan. Framför allt att man anser att det över tid kan påverka kapitaltillgången för företag som har icke-hållbara verksamheter med betydande miljö- och klimateffekter, vilket på lång sikt förändrar företagets möjlighet till finansiering. En sådan trend kan antas förstärkas om fler gör sådana val när det gäller vilka företag som dessa finansiella aktörer investerar i eller finansierar. Detta eftersom den relativa kapitaltillgången därmed skulle förskjutas i större omfattning från det som inte är hållbart till det som är hållbart.

I en rapport skriven av Joakim Sandberg för Naturskyddsföreningen, redovisas dock flera exempel på effekten av uteslutning. Slutsatsen i rapporten är att forskning indikerar att välja bort-strategin hade haft en relativt liten påverkanspotential. Det är i normalfallet mycket svårt för hushåll eller fondförvaltare att effektivt verka för en bättre miljö genom att undvika de miljöförstörande företagens aktier eller obligationer, då andra investerare helt enkelt tar över så länge de ser en ekonomisk vinning i detta. Undvikandet kan däremot vara en viktig markering för att skapa tryck på politisk reglering på området.

Frågan är vad som enligt teorin skulle bli effekten av att en ökande andel av världens investerare skulle välja att sälja av aktier eller obligationer i fossila tillgångar; skulle dessa tillgångar då sjunka i pris? Om efterfrågan på fossila bränslen inte skulle minska och företagen skulle generera lika stora vinster framöver skulle en lägre aktiekurs leda till högre direktavkastning i form av utdelning som andel av aktiekursen. Sjunger aktiekursen skulle det icke-hållbara bolaget ge högre riskjusterad avkastning än andra investeringar, och om marknaden är likvid skulle det kunna locka de investerare som inte har tagit beslut

om att avyttra finansiella tillgångar av fossila verksamheter. Det finns fortsatt finansiella aktörer som är beredda att finansiera verksamheter som inte ses som hållbara över tid, som t.ex. kolbrytning och kol-kraftverk. Så länge som så är fallet kan betydande minskningar i investeringar i finansiella tillgångar av icke-hållbara företag inte förväntas förrän den förväntade lönsamheten i dessa verksamheter sjunker. Detta kan dock förväntas ske, antingen på grund av att mer hållbara och lönsamma produkter konkurrerar ut de icke-hållbara alternativen eller att lönsamheten påverkas av andra faktorer som t.ex. koldioxidskatt, avgifter eller införandet av utsläppsrätter. Gällande verksamheter som är aktiva inom fossila bränslen, förväntas dessutom lönsamheten gradvis komma påverkas av framväxten av allt billigare förnybara energikällor som konkurrerar ut de fossila bränslena. Fallande lönsamhet i de fossila verksamheterna leder då till att kassaflödeskalkylen av framtida vinster påverkas negativt och att värdet av företaget minskar över tid vilket påverkar värderingen av de av företaget utgivna finansiella instrumenten.

5.6.5 Anpassning av portföljer till tvågradersmålet

Fler och fler finansiella intermediärer som är aktörer på kapitalmarknaden, såsom försäkringsbolag, pensionsbolag och fondbolag, arbetar med analyser av hur väl deras portföljer av finansiella tillgångar/exponeringar är anpassade till tvågradersmålet.

World Wildlife Fund (WWF) släppte i december 2018, i samband med klimatmötet i Katowice, en rapport¹⁴ som presenterar resultaten av en studie som omfattar 33 av Europas största kapitalägare i form av pensionsfonder, försäkringsbolag och statligt ägda fonder. I rapporten beskrivs hur dessa aktörers portföljer av noterade aktier och företagsobligationer bidrar till Parisavtalets mål genom sina investeringar i vissa tekniker: utvinning av kol, olja och gas samt elproduktion baserad på kol respektive förnybara resurser. Analysmetoderna som använts är s.k. framåtblickande scenarioanalyser. Dessa visar hur kapitalägarnas exponering inom kol, olja och gas samt förnybara resurser ser ut fram till år 2023, och hur väl de stämmer överens med vetenskapliga slutsatser och politiska mål. Resultatet visar att många kapital-

¹⁴ WWF (2018). *How well are European asset owners' portfolios aligned with the Paris Agreement's climate goals?*

ägare klarar målet om ”väl under två grader” i delar av sin aktie- och företagsobligationsportfölj. Det är dock ingen som gör det för ägandet i alla undersökta energislag, där många även ligger i linje med scenarion på 2 till 2,7 graders global uppvärmning. Det är relativt stora skillnader mellan olika tillgångsslags anpassning, och det framkommer även stora skillnader mellan länder. Problem kring transparens och redovisning har dock enligt WWF begränsat studiens omfattning. Av de 88 största kapitalägarna i Europa som tillfrågades om att delta i studien var det enbart 42 som tackade ja. Av dessa 42 har 33 godkänt att deras resultat presenteras i studien, varav tio svenska företag. Det sammanlagda värdet av dessa 33 portföljer uppgår till 19 000 miljarder kronor. Bland de svenska företagen deltog bl.a. Alecta, AMF, AP1–4 och AP7, Folksam, Nordea Liv och Pension samt Skandia Liv.

5.6.6 Påverkansinvesteringar (Impact Investing)

Ett sätt att investera som fått ökat genomslag den senaste tiden är s.k. impact investing eller påverkansinvesteringar, vilket enklast kan beskrivas som en investeringsfilosofi för att förena avkastning med samhällsnytta. Själva begreppet impact investing myntades av Rockefellerstiftelsen 2007. Påverkansinvesteringar utgör i dag en snabbt växande metod för hållbara investeringar. Påverkansinvesteringar förenar flera olika investeringsmetoder där viktiga delar är att investeringen riktar sig till verksamhet som strävar efter positiv samhällsnytta och som omges av tydliga, mätbara påverkansmål. Vidare krävs att investeringen har ett finansiellt avkastningsmål. I en undersökning som genomfördes av GIIN år 2015¹⁵ angav 89 procent av de tillfrågade spararna att den förverkligade avkastningen motsvarade eller överträffade den förväntade nivån samt att påverkansmålet uppnåddes i så gott som alla fall. Investeringarna själva uppger att det positiva bidraget till en hållbar utveckling är den primära drivkraften för påverkansinvesteringar. Denna metod ska inte förväxlas med aktiv påverkan dvs. att investerare genom sin roll som ägare strävar efter att påverka bolag i en mer hållbar riktning.

¹⁵ Global Impact Investing Network, GIIN, (2018). *Financing the Sustainable Development Goals: Impact Investing in Action.*

5.7 Synen på risk

Synen på hur en finansiell aktör bör agera när det gäller att arbeta med hållbarhet generellt och miljö- och klimat specifikt varierar och har förändrats över de senaste åren och även hur och i vilken utsträckning som aktörer tar hänsyn till risker relaterade till hållbarhet, inklusive miljö- och klimat.

I anglosaxiska länder, framför allt i USA och Storbritannien, refereras ofta till de begränsningar som hävdas att den s.k. fiduciary duty innebär för möjligheterna att ta hänsyn till hållbarhetsaspekter. Fiduciary duty är en term i anglosaxisk rätt som beskriver relationen mellan två parter där den ena parten enbart ska agera i den andra partens intresse när den är satt att hantera den andra partens tillgångar. Det argumenteras ibland att det inte ses som att agera enbart med hänsyn till sin uppdragsgivares intressen om hänsyn tas till något som visserligen kan ha positiva generella effekter för samhället, som hållbarhetsyhnsyn, men inte garanterade positiva effekter för uppdragsgivarens avkastning.

Ett ökande antal finansiella aktörer, både internationellt och i Sverige, för ett resonemang som är nästan det motsatta, dvs. att en aktör inom de finansiella marknaderna bör räkna på den risk som exponeringar och utlåning till företag med affärsmodeller som inte är hållbara medför och att det är ett ansvar som bör ingå i begreppet fiduciary duty. Som en del av sådana avvägningar beaktas vilka konsekvenser ett företags affärsmodell kan komma medföra för företagets långsiktiga lönsamhet. Detta är utgångspunkten för värderingen av företaget. Exempelvis kan krav på minskning av stora utsläpp av växthusgaser leda till betydande kostnader för enskilda företag. Avkastningen på den tillgång som ägs eller återbetalningsförmågan på en kredit som är utställd kan då påverkas negativt, om lönsamheten påverkas negativt. En riskbedömning som inkluderar även hållbarhetsaspekter är då i högsta grad i uppdragsgivarens intresse. Dessutom kan en riskbedömning innefatta risken för att allvarliga hot från t.ex. klimatförändringar får stora konsekvenser för den finansiella aktörens uppdragsgivare förutom att de sannolikt skulle ha allvarliga generella konsekvenser för de finansiella marknaderna. För den typen av analys används ofta s.k. scenarioanalys, där olika utfall baserade på olika scenarios tas fram.

Det finns övertygande argument för att finansiella aktörer bör räkna på hållbarhetsrisken inklusive miljö- och klimatriskerna. Riskerna kopplade till miljö- och klimatomställningen delas i allmänhet in två olika kategorier. Dels finns fysiska risker för tillgångar som kan hänföras till extrema väderhändelser som t.ex. stormar, översvämningar och längre perioder med torka. Den andra risken är omställningsrisken som kan komma att följa av förändringar i reglering och teknik.

Utgångspunkter för resonemanget kring omställningsrisiker är ofta att Parisavtalet innebär en stor risk för att reglering eller skatter kommer att införas med syfte att minska koldioxidutsläppen. Detta för att de länder som skrivit under avtalet ska kunna leva upp till sina åtaganden. Det innebär i sin tur att det är sannolikt att lönsamheten i icke-hållbara verksamheter med t.ex. stora utsläpp på sikt kommer att försämrats, vilket sannolikt leder till lägre avkastning på aktier i sådana företag och/eller risk för sämre återbetalningsförmåga på krediter som dessa företag har utgivit. I detta sammanhang talas ofta om s.k. stranded assets, det vill säga tillgångar som ett företag eller en stat äger som inte längre kommer att kunna användas och därmed blir värdelösa. Ett exempel är koltillgångar om kolbrytning och användning skulle upphöra.

Synen på hållbarhetsrelaterade risker kan skilja sig åt mellan olika aktörer i det finansiella systemet baserat på vilken tidshorisont dessa har i sitt beslut. Är tidsperspektivet kort så är det mindre risk för att de mer långsiktiga hållbarhetsrelaterade riskerna får finansiellt genomslag medan risken är ökande över tid. Detta är sannolikt del av förklaringen till varför försäkringsbolag och pensionsförvaltare med ett långt perspektiv i sin verksamhet var tidiga med att påbörja arbetet med att integrera hållbarhetsrelaterade risker i sin verksamhet.

5.8 Exempel på gröna finansiella aktörer och produkter

Som redogjorts för i tidigare avsnitt arbetar finansiella aktörer i de flesta fall med hållbarhet eller ESG. Det finns aktörer, exempelvis nischbanker, som bedriver hela sin verksamhet med utgångspunkt i hållbara värderingsprinciper. Men det finns även finansiella produkter som har en tydlig koppling till finansiering av specifika gröna projekt

inom ett företags verksamhet. Nedan ges några exempel i dessa avseenden.

5.8.1 Gröna banker

Internationellt finns ett flertal gröna banker, ofta med visst statligt ägande. Ett exempel är den statliga gröna bank, UK Green Investment Bank limited, som startades i Storbritannien 2012. Syftet med banken var att investera i grön infrastruktur i Storbritannien och internationellt för att därigenom förstärka utvecklingen i förnybara energikällor. Banken förvärvades 2017 av ett privat konsortium. Ett annat internationellt exempel är the Connecticut Green bank, som var den första gröna banken som startades i USA. Det är en halvstatlig verksamhet som etablerades i Connecticut 2011 som del av ett lagstiftningspaket med syfte att säkra delstatens framtida energiförsörjning simultant med minskande utsläpp. Syftet med verksamheten är att minska kostnaderna för lågutsläppande energiproduktion genom att göra den mer tillgänglig och billigare för den privata sektorn, inklusive hushållen. Målet sattes ursprungligen till att 20 procent av delstatens energi skulle komma från förnybara källor 2020. Banken försöker genom användandet av marknadsbaserade metoder att vara ett komplement till rena publika subsidier.¹⁶ Efter att Connecticut Green Bank startades 2011 har det startats andra liknande verksamheter i andra amerikanska delstater som bl.a. Kalifornien, Rhode Island, Maryland, och Hawaii.

I Nederländerna finns i dag tre gröna banker: ABN AMRO Groenbank, ING Groenbank och Rabo Groenbank. För att som grön bank få verka inom Green Funds Scheme, GFS-systemet, och agera som finansiell intermediär med syfte att omvandla grönt sparande till finansiering för certifierade gröna projekt, krävs en separat banklicens och styrelse för den gröna bankverksamheten, som fungerar som en ”bank i banken”. En närmare beskrivning av det nederländska systemet med gröna banker finns i kapitel 9.

I Sverige finns den svenska medlemsbanken Ekobanken som startades i Järna 1998. Ekobanken är den svenska representanten för den sociala, etiska bankrörelse, Sustainable Banking eller Value-driven Banking, som numera finns i flera europeiska länder. Ekobankens med-

¹⁶ Connecticut Green Bank (u.å.). *About us*. www.ctgreenbank.com [2019-05-21].

lemmar äger banken gemensamt och en ägarandel kallas för medlemsinsats. Det är medlemsinsatserna som avgör hur stor del av de medel som sätts in på konton i banken som banken i sin tur får låna ut. Ekobanken lånar ut till verksamheter som ger ekologiska, sociala eller kulturella mervärden eller som bidrar till lokal utveckling i Sverige eller i utvecklingsländer. I slutet av 2017, var den totala utlåningen 756 miljoner kronor varav utlåning specifikt till kategorin ekologi och rättvis handel utgjorde 25 procent. Ekobanken har en intern utvärderingsprocess som avgör om en kredit är acceptabel eller inte utifrån dess ekologiska, sociala och kulturella meriter. Ekobanken arbetar inte med begränsande, starkt styrande processdokument, utan gör i stället en bedömning från fall till fall. Detta gäller även krediter inom områden som tidigare har bedömts som acceptabla, t.ex. KRAV godkända produkter eller ekologiskt jordbruk. Exempel på verksamheter som fått lån inom denna kategori är passivhus, biodynamiskt jordbruk och ekologiskt semesterboende.

5.8.2 Gröna obligationer i Sverige och globalt

Marknaden för gröna obligationer startade den 7 juni 2007 när Europeiska Investeringsbanken, EIB, emitterade sin första Climate Awareness Bond. Emissionsvolymen var på 600 miljoner euro och löptiden var fem år. Av den totala emissionsvolymen investerades 83 procent i projekt för förnybar energi. Resterande 17 procent investerades i projekt för energieffektivisering. EIB:s obligation var den första obligationen som separerade och öronmärkte anskaffat kapital för hållbara investeringar. Resultatet blev ökad transparens och en tydligare länk mellan kapitalet från finansmarknaden och specifika hållbara investeringar. Emissionen blev startskottet för en marknad med obligationer vars anskaffade kapital öronmärks för hållbara investeringar. Sedan den första gröna obligationen emitterades har marknaden för gröna obligationer utvecklats snabbt.

Nästa steg i utvecklingen av marknaden för gröna obligationer togs när Världsbanken i samarbete med Skandinaviska Enskilda Banken (SEB) tog fram ett ramverk för emission av gröna obligationer. Världsbanken emitterade sin första gröna obligation i november 2008, vilken även var den första som kallades för just en grön obligation. Det har sedan kommit att bli det vedertagna namnet för obligationer vars

anskaffade medel går till hållbara investeringar. Emissionsvolymen var på 3,35 miljarder kronor och löptiden var sex år. Världsbankens gröna obligation blev också den första att emitteras i svenska kronor.

Ramverket som togs fram beskriver processen för identifiering och urval av hållbara projekt. Det kunde efter emissionen användas som mall för andra emittenter. För att öka legitimiteten för ramverket lät man en oberoende tredje part med expertis inom miljö- och klimatmässig hållbarhet utvärdera ramverket ur ett hållbarhetsperspektiv. På så vis introducerades konceptet med s.k. andrahandsutlåtanden (eng. second party opinions). Världsbankens ramverk och emissionsuppbygg kom att bli en förebild för efterföljande emittenter och för de branschstandarder som skulle komma att utvecklas framöver.

Det ramverk som används av de flesta emittenter av gröna obligationer i dag, kallas Green Bond Principles, GBP, och uppdaterades senast i juni 2018. Dessa principer är ännu så länge frivilliga och fokuserar på transparens och redovisning. Enligt GBP krävs att medlen används till gröna projekt och att processen för det ska redovisas i det legala dokument (prospekt) som tas fram i samband med emissionen. I de fallen full matchning inte kan ske vid varje tillfälle ska den emitterande banken enligt principerna informera investerare om hur medlen avses placeras tills dess att de kan finansiera avsedda gröna projekt. Miljönyttan av projekten ska redovisas och om möjligt kvantifieras. Utöver rekommendationer för hur medlen ska användas omfattar GBP, även rekommendationer för hur gröna projekt ska utvärderas och väljas, samt för hur medlen ska hanteras. Slutligen, men av stor vikt, anges även hur redovisning ska ske.

Initialt var tillväxten i marknaden för gröna obligationer relativt långsam. Med början 2013 tog marknaden bättre fart, även om utvecklingen därefter har varit relativt ojämn från år till år. Marknaden har dock breddats med tiden och nya emittenter utgörs i större utsträckning av regioner och kommuner. Sverige har behållit sin position som en av de största valutorna sett till emitterade belopp. Även företag och i allt större utsträckning svenska banker har emitterat gröna obligationer. I januari 2019 emitterade SBAB även den första säkerställda gröna obligationen.¹⁷

Det svenska fastighetsföretaget Vasakronan, som är helägt av Första-Fjärde AP-fonderna, emitterade 2013 världens första gröna

¹⁷ En säkerställd obligation är en obligation med säkerhet bestående av hypotekskrediter som är förenade med inteckning i framför allt fast egendom.

företagsobligation. Då de även såg behov av finansiering med kortare löptid tog de 2018 nästa steg och emitterade världens första gröna certifikat där likviden är öronmärkt till gröna tillgångar.¹⁸

Flera svenska banker har emitterat gröna obligationer. Denna gröna marknadsupplåning används till grön utlåning till företag eller hushåll, t.ex. i form av gröna bostadslån. Genom att matcha grön finansiering med grön utlåning arbetar bankerna därmed med att göra hela värdekedjan grön. Det innebär att likviden av grön marknadsfinansiering öronmärks för utlåning till miljöfrämjande ändamål. Ett sådant förfarande är i linje med GBP.

Trots den starka tillväxten i marknaden på senare år utgör gröna obligationer fortsatt en begränsad del av den totala globala marknaden för obligationer. Under 2019 steg emissionsvolymen med 17 procent från föregående år till dryga 200 miljarder dollar. Detta ska jämföras med värdet av den totala globala obligationsmarknaden om 92 biljoner dollar i slutet av 2016 (SIGMA). Vilka investeringar som de gröna obligationerna främst har finansierat har varierat över åren.

5.9 Finansinspektionens arbete

Finansinspektionen har de senaste åren genomfört och redovisat ett antal uppdrag inom hållbarhetsområdet. Redan i regleringsbrevet för budgetåret 2015, fick Finansinspektionen uppdraget att i en särskild rapport redovisa bankernas riktlinjer för kreditgivning till företag utifrån ett miljö- och hållbarhetsperspektiv. Finansinspektionen genomförde därför en kartläggning av bankernas interna regler om kreditgivning till företag utifrån ett miljö- och hållbarhetsperspektiv¹⁹. Undersökningen omfattade nio banker som tillsammans står för majoriteten av den totala företagsutlåningen i Sverige. Finansinspektionens kartläggning visade att bankerna i sina interna regler om kreditrisker beaktar miljörisken vid kreditgivning till företag. Det är alltså fråga om en bedömning utifrån den ekonomiska aspekten, där en förhöjd miljörisk kan leda till en dålig affär för banken. Av bankernas interna regler framgår också att miljörisken i förhållande till bankernas egna etiska förhållningssätt, anseende och ryktesrisk ska beaktas. Det framstår, enligt vad Finansinspektionen kunde utläsa av bankernas interna

¹⁸ Ett certifikat är ett skuldebrev av samma typ som en statsskuldväxel men där emitenten i stället är t. ex. en bank eller ett företag.

¹⁹ Finansinspektionen (2015). *Miljö- och hållbarhetsperspektivet i kreditgivningen till företag*.

regler, som att många av dem på frivillig väg vidtagit åtgärder. Genom olika självpåtagna initiativ, t.ex. genom att följa olika internationella principer eller ansluta sig till internationella initiativ och standarder, gör flera banker ansträngningar för att anpassa kreditgivningen så att den i större utsträckning tar hänsyn till ett miljö- och hållbarhetsperspektiv. I synnerhet gäller detta de större bankerna samt banker med internationell verksamhet.

Finansinspektionen följde under 2018 upp bankernas interna regler för kreditgivning till företag för att se om det skett förändringar i hur bankerna beaktar hållbarhetsrelaterade risker sedan 2015.²⁰ En tydlig förändring anser Finansinspektionen är att bankerna i högre utsträckning än tidigare beaktar dessa risker i kreditgivningen till företag. De interna styrdokumenterna är även mer omfattande och mer detaljerade. Störst fokus ligger på miljö- och klimatrelaterade aspekter, vilket också är det område där utvecklingen varit mest påtaglig. Socialt ansvarstagande och styrningsfrågor får mindre utrymme och har inte heller utvecklats i samma omfattning. Bankerna har också utökat resurserna för arbetet med hållbarhet och ökat transparensen kring hur de arbetar med frågorna, exempelvis i form av Hållbarhetsöversikten, ett branschinitiativ från Svenska Bankföreningen. I denna presenterar elva svenska banker, publikt och på ett relativt enhetligt sätt, hur de beaktar hållbarhetsfrågor vid utlåning till företag. Hållbarhetsöversikten är ett bankgemensamt branschinitiativ och ett informationsmaterial som tagits fram för att informera privatkunder om hur bankerna arbetar med hållbarhet i sin kreditgivning till företag.

Finansinspektionen fick 2016 ett uppdrag av regeringen att arbeta vidare med hållbarhetsfrågorna, och att undersöka deras koppling till finansiell reglering och tillsyn. Uppdraget resulterade i två rapporter om hållbarhet som presenterades i november 2016, ”Finansiella företags hållbarhetsarbete” och ”Hur kan finanssektorn bidra till en hållbar utveckling?” Finansinspektionen genomförde som en del av uppdraget en enkät, där ett antal företag i olika delar av den finansiella sektorn redovisade om och hur de arbetade med hållbarhetsfrågor generellt, och med särskilt fokus på klimatfrågan. Företagen som ingick i kartläggningen utgjordes av försäkringsbolag, banker, värdepappersbolag och fondbolag. Resultatet i enkäten visar att företagen tolkar hållbarhet på olika sätt, och att angreppssättet beror på före-

²⁰ Finansinspektionen (2018). *FI-tillsyn 7: Hållbarhetsperspektiv vid kreditgivning till företag – en uppföljning*.

tagets storlek, vilken affärsmodell det har och hur efterfrågan från kunder ser ut. Kartläggningen visar att finansiella företag är tydligt medvetna om hållbarhet både som risk och som möjlighet men att man gör olika bedömningar av hållbarhetens betydelse för den egna verksamheten. Vidare visar kartläggningen att det främst är stora företag och företag som ingår i en större koncern som arbetar aktivt med hållbarhetsfrågor. Det är framför allt dessa företag som har riktlinjer (se tabell 5.1) och mätbara mål, och som också metodiskt följer upp arbetet. Samma grupp av företag samarbetar också ofta med andra aktörer genom nationella och internationella nätverk.

Tabell 5.1 Antal riktlinjer för hållbarhet per företag

	0	1	2–5	5–10	10+
Försäkringsföretag	-	2	1	2	1
Banker	-	2	-	-	3
VP-bolag	3	3	-	-	-
Fondbolag	2	2	1	-	1

Källa: Finansinspektionen (2016). Finansiella företags hållbarhetsarbete, tabell 2.

Finansinspektionen fick i 2018 års regleringsbrev ytterligare ett antal specifika uppdrag som syftade till att bidra till en hållbar utveckling. Under året 2018 inriktades Finansinspektionens arbete på att integrera hållbarhetsfrågorna i det löpande tillsynsarbetet, ett arbete som kommer att fortsätta och intensifieras. Därutöver konstaterade Finansinspektionen att det under 2018 skett något av en scenförändring när det gäller det internationella arbetet: inom EU pågår arbetet med kommissionens Handlingsplan för finansiering av hållbar tillväxt, och samarbetet mellan tillsynsmyndigheter och centralbanker i hållbarhetsrelaterade frågor har växt och intensifierats.

I en första rapport den 7 november 2018, Hållbarhetsinformation i fonder, presenterade Finansinspektionen en analys av branschens arbete för att standardisera den hållbarhetsrelaterade information som fondbolag och AIF-förvaltare ska lämna från och med den 1 januari 2018. Av rapporten framgår att branschen under hösten 2017 utvecklade en standard för hållbarhetsinformation vilken sedan årsskiftet 2017/2018 utgör en del av självregleringen på området. I rapporten redovisade Finansinspektionen en kartläggning av hur väl förankrad informationsstandarden är samt hur den tillämpas av fondförvaltarna.

Finansinspektionen konstaterar sammantaget att förutsättningarna för fortsatt självreglering på området är goda, givet en fortsatt hög ambitionsnivå i branschen med att vidareutveckla och förbättra standarden. Bl.a. behöver branschen utvärdera om tröskeln för när en fondförvaltare får ange att fonden beaktar hållbarhet är satt för lågt. Dessutom behöver hållbarhetsinformationen förenklas så att en genomsnittlig konsument kan förstå den.

I en andra rapport den 7 november 2018, Integrering av hållbarhet i företagsstyrningen, redovisade Finansinspektionen en kartläggning av de finansiella företagens publika hållbarhetsinformation. Kartläggningen baserades i första hand på de hållbarhetsrapporter som företag av en viss storlek är skyldiga att redovisa från och med bokslutsåret 2017. Även annan hållbarhetsrelaterad information ingick dock i denna granskning, t.ex. hållbarhetsöversikten och hållbarhetsredovisningen. Finansinspektionen konstaterar att det i många fall är svårt att utläsa hur hållbarhetspolicyer integreras i verksamheten. Exempelvis är det bara cirka hälften av företagen som beskriver hur policyer tillämpas praktiskt i den löpande verksamheten. Vidare är beskrivningar av hur risker identifieras och hanteras ofta otydliga. Bara en dryg tredjedel av företagen beskriver tydligt att de har rutiner för att identifiera och hantera hållbarhetsrelaterade risker, vilket indikerar att företagen kommit olika långt i arbetet med att hantera dessa risker. Slutligen är det ofta svårt att jämföra hållbarhetsrelaterad information eftersom det saknas enhetliga strukturer för hur sådan information presenteras. Hållbarhetsinformationen är dessutom ofta utspridd i många olika dokument.

Utöver att utföra de uppdrag som regeringen har gett Finansinspektionen, har myndigheten även tillsammans med den franska centralbanken tagit initiativ till bildandet av en arbetsgrupp inom den europeiska systemrisknämnden (ESRB) som analyserar hur scenarioanalyser av klimatrelaterade risker kan användas för att bedöma finansiella stabilitetsrisker. Finansinspektionen är också medlem i Sustainable Insurance Forum (SIF), som är ett globalt nätverk av tillsynsmyndigheter på försäkringsområdet som sammankallas av FN:s miljöprogram UNEP. FI är även aktiv i det internationella nätverket Network for Greening the Financial System (NGFS) som består av 35 centralbanker och tillsynsmyndigheter, däribland Finansinspektionen och Riksbanken. Nätverket syftar till att utarbeta och lyfta fram bra exempel på miljö- och klimatrelaterad riskhantering.

6 Behovet av investeringar i den gröna omställningen

6.1 Det samlade investeringsbehovet för att nå miljömålen

I Sverige har Naturvårdsverket, tillsammans med 25 nationella myndigheter och länsstyrelserna, instruktioner att verka för att miljömålen nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöpolitikens utveckling. Naturvårdsverket överlämnade i januari 2019 en fördjupad utvärdering av miljömålen till regeringen.¹ I rapporten samordnas uppföljningar och utvärderingar från ansvariga myndigheter för vart och ett av miljö kvalitetsmålen. Den innehåller också en övergripande analys av utvecklingen sedan den förra fördjupade utvärderingen (2015) och av förutsättningarna för att nå generationsmålet.

I rapporten lämnas 18 förslag till åtgärder och styrmedel inom sex olika temaområden. Förslagen, som lämnas i form av rekommendationer till myndigheter, utgår från de globala hållbarhetsmål som verket bedömer har störst betydelse för miljömålen. Rapporten innehåller dock begränsad information om vilka investeringar som kan komma krävas för att uppnå miljömålen. Inte heller anges några kvantifieringar av eventuella investeringsbehov (delvis på grund av den osäkerhet som förknippas med sådana beräkningar). Utgångspunkten för Naturvårdsverket i arbetet med att utvärdera miljömålsuppfyllnaden är snarare att alla de investeringar som genomförs i Sverige ska bidra till ett hållbart samhälle. Alla investeringsbeslut bör beakta miljö och klimat, eftersom de annars kan motverka möjligheten att uppnå miljömålen.

EU-kommissionen har i en rapport² från 2018 sammanställt beräkningar för samtliga medlemsländer när det gäller behovet av investe-

¹ Naturvårdsverket (2019). *Fördjupad utvärdering av klimatmålen*.

² EU-kommissionen (2018). *Financing a sustainable European economy, Final Report 2018 by the High-Level Expert Group on Sustainable Finance*.

ringar för att möta ett antal miljömål. Enbart för att uppfylla målen i paketet "Clean energy for all Europeans" beräknas 170 extra miljarder euro i årliga investeringar krävas inom regionen fram till 2030. För att uppgradera existerande anläggningar för vattenrening och försörjning krävs ytterligare 90 miljarder euro per år. Att införa bättre system för en cirkulär ekonomi skulle enligt rapporten kräva ytterligare 98 miljarder i årliga investeringar. För att övergå till ett i större utsträckning elektrifierat transportsystem krävs 50 miljarder euro i kompletterande investeringar per år. Kommissionen bryter inte ner denna statistik per land, men det kan antas att Sveriges andel av investeringsbehoven är något lägre än vår andel av regionens BNP, bl.a. eftersom två tredjedelar av investeringsbehovet på 170 miljarder euro för att nå målet om ren energi utgörs av energieffektiviseringar i främst centrala och östra Europa. Även vad gäller utsläpp av skadliga ämnen till luft och växthusgaser har Sverige lägre investeringsbehov än övriga EU. Däremot har Sverige en högre andel processrelaterade utsläpp än många andra länder. Om dessa ska minskas krävs betydande investeringar.

6.1.1 Investeringbehov för att nå målet om begränsad klimatpåverkan

Naturvårdsverket publicerade i november 2017 den första uppföljningen av utvecklingen mot de svenska klimatmålen.³ Rapporten berör i viss omfattning vilka investeringar som krävs för att uppnå klimatmålet och de detaljerade etappmålen inom miljömålssystemet. Rapporten utgår ifrån att de styrmedel som då fanns tillgängliga skulle behållas under hela scenarioperioden, fram till 2030.

Enligt Naturvårdsverkets rapport är de hittills vidtagna åtgärderna inte tillräckliga för att stimulera en omställning mot ett mer hållbart samhälle där miljömålen uppnås. Även om alla tidigare införda styrmedel, och de som var planerade att införas under 2018, inkluderades i beräkningen, bedömer verket att Sverige inte kommer att kunna uppnå målen till 2030. Resultatet av de hittills genomförda åtgärderna är en minskning av utsläppen i den icke-handlade sektorn med 44 procent 2030 jämfört med 1990.⁴ För att uppnå etappmålet för den icke-

³ Naturvårdsverket (2017). *Med de nya svenska klimatmålen i sikte*.

⁴ Med den icke-handlade sektorn avses sektorer utanför EU:s handel med utsläppsrätter (EU-ETS).

handlade sektorn återstår utsläppsminskningar med drygt 15 miljoner ton koldioxidekvivalenter. För att uppnå transportmålet krävs utsläppsminskningar med drygt 10 miljoner ton. Även om det finns osäkerheter i bedömningarna konstaterar verket att det behövs fler åtgärder för att uppnå nödvändiga minskningar av växthusgasutsläpp och att ytterligare styrning är nödvändig. Det kommer att krävas betydande investeringar inom i princip alla delar av samhället för att uppnå klimatmålen. Naturvårdsverket bedömer att de viktigaste områdena där det behövs investeringar är energiproduktion, transporter och industri.

Investeringsbehov inom energiproduktion och distribution

Omställningen till mindre miljö- och klimatpåverkan kräver betydande investeringar i energiproduktion och distribution. När det gäller energiproduktion krävs bl.a. investeringar för att täcka det ökade behovet av el som följer av elektrifieringen av allt från transporter till industriproduktion. Den svenska målsättningen från Energiöverenskommelsen 2016⁵ är att utveckla kraftsystemet till att vara 100 procent förnybart till 2040. Andelen förnybar elproduktion uppgick 2018 till 58,6 procent vilket kan jämföras med 57,6 procent 2016.⁶ Det innebär att ytterligare investeringar kommer att krävas för att ställa om energiproduktionen. Utbyggnaden av förnybar energiproduktion har gått relativt snabbt i Sverige, där framför allt landbaserad vindkraft står för 82 procent av utbyggnaden.⁷ En analys estimerar det totala investeringsbehovet i det svenska kraftsystemet för att nå 100 procent förnybart till mellan 1 550–1 605 miljarder kronor för perioden 2017–2050.⁸

För att tillgodose det ökade elbehovet kommer även att krävas investeringar i utbyggnad och modernisering av eldistributionsnätverket. Många faktorer påverkar investeringsviljan och möjligheterna till utbyggnad, exempelvis utdragna och komplicerade tillståndsprövningar där ledtiderna för nätinvesteringar i värsta fall kan överstiga 15 år.

⁵ Energiöverenskommelsen är en överenskommelse mellan fem av riksdagens åtta partier om en långsiktig inriktning för svensk energipolitik (två partier lämnade överenskommelsen under 2019).

⁶ Regeringens skrivelse 2018/19:153 – *Första kontrollstationen för energiöverenskommelsen*.

⁷ Energimyndigheten (2019). *Kontrollstation för elcertifikatsystemet*, ER 2018:25.

⁸ Sweco (2017). *100 % Förnybart*.

Affärsverket Svenska kraftnät är systemansvarig myndighet för el. Svenska kraftnät håller på att bygga ut stamnätet för att möta den ökade efterfrågan på el som bl.a. följer av den ökade elektrifieringen. Energi- och klimatpolitiken tillsammans med ett åldrande stamnät utgör de övergripande drivkrafterna för ökade nätinvesteringar. I februari 2018 lämnade Svenska kraftnät in sin investerings- och finansieringsplan till regeringen. Där redovisas de projekt överstigande 100 miljarder kronor som Svenska kraftnät avser att genomföra under perioden 2019–2022. Under planperioden uppgår investeringarna till mellan tre till fyra miljarder kronor per år, vilket är en kraftig ökning från nivåerna 2015–2017.

I en utvärdering⁹ som gjorts av Riksrevisionen rekommenderas Svenska kraftnät att utveckla sin kunskap i samhällsekonomiska analyser för att bättre kunna prioritera mellan investeringar och ta vara på erfarenheter från tidigare genomförda investeringar. Det rekommenderas även att en beställarorganisation för forskningsfinansiering ska inrättas. Därigenom kan verksamheten effektiviseras och omställningen mot mer förnybar energi underlättas. I Riksrevisionens rapport framgår att delar av Svenska kraftnäts styrelse bedömer att styrelsen inte har tillräckligt underlag inför beslut för att granska om investeringarna är samhällsekonomiskt effektiva.

I juni 2017 gav regeringen Energimarknadsinspektionen (Ei) i uppdrag att fastställa riktlinjer för samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar vid byggande av överföringskapacitet för el. Den 13 april överlämnade Ei rapporten ”Samhällsekonomiska analyser vid investeringar i stamnätet för el” till regeringen. I rapporten föreslår Ei en ändring i ellagen (1997:857) som innebär att företag som ansöker om tillstånd att bygga eller göra större förändringar på en stamnätsledning först måste ha gjort en samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning. Ei:s rapport har remitterats och frågan bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Även i det lokala energinätet finns behov av expansion för att möta den ökade elektrifieringen. Det förekommer att företag inte har kunnat expandera sin verksamhet i regionen eftersom den lokala nätägaren inte har kunnat utlova leverans av ytterligare kapacitet. Expansionsprocessen tar ofta lång tid, delvis på grund av att nätoperatörerna måste skaffa de tillstånd som behövs enligt miljölagstiftningen. Installation av nya kraftledningar innebär exempelvis ofta ingrepp i

⁹ Riksrevisionen (2016). *RiR 2016:28 – Förutsättningar för en säker kraftöverföring*.

naturen, vilket kan påverka den biologiska mångfalden negativt. Som beskrivs i avsnitt 4.4.1 är en annan viktig omständighet är att nätoperatorernas kassaflödesanalys i samband med investeringar baseras på de tariffer som operatörerna har möjlighet att debitera sina kunder.

Investeringsbehov inom transportsektorn

För att klimatmålen för transportsektorn ska uppnås krävs betydande förändringar i transportsystemet och en övergång till elektriska fordon. Investeringar är nödvändiga både i transportinfrastruktur och en omfattande laddningsinfrastruktur. En av förutsättningarna för att de nödvändiga förändringarna ska ske är att utbyggnaden av elnätet sker i samma takt som elektrifieringen av transporter ökar.

Inom området transportsystem har Trafikverket gjort en systemanalys av infrastrukturprojekt under de kommande tio åren.¹⁰ Trafikverket har bedömt klimateffekten av planförslaget jämfört med ett scenario där planen inte genomförs. Med planen minskar de sammanlagda klimateffekterna. Den resulterande minskningen i koldioxidutsläpp beräknas dock endast till 1 procent. Trafikverket konstaterar att det krävs styrmedel och andra åtgärder för att åstadkomma betydande minskningar i klimatpåverkan från transportsystemet. Dessa styrmedel och åtgärder bör helst främja energieffektivisering, elektrifiering, ökad andel biodrivmedel och skapandet av ett transporteffektivt samhälle. Genomförandet av sådana åtgärder ligger i samtliga fall utanför de infrastrukturinvesteringar som ryms inom planförslaget. Trafikverket bedömer därför att det inte är brist på finansiering av investeringar som begränsar utsläppsminskningen, utan snarare brist på styr signaler. Det utesluter dock inte att det kan finnas specifika infrastrukturprojekt som skulle kunna ha en betydande effekt på utsläppen av växthusgaser, men som inte ingår i Trafikverkets nuvarande plan.

Ett projekt som har utretts av Trafikverket är en förbättrad tåginfrastruktur i stråket mellan Stockholm och Oslo. Trafikverket bedömer att det finns en stor potential för ökat tågresande mellan Stockholm och Oslo om järnvägen kan utvecklas mot kortare resor och fler avgångar. En nyttoanalys¹¹ av projektet visar på en poten-

¹⁰ Trafikverket (2018). *Nationell plan för transportsystemet*.

¹¹ Sweco (2019). *Oslo-Stockholm2.55 – analys enligt Agenda 2030*.

tiellt betydande minskning av koldioxidutsläpp. Detta är ett exempel på en investering i transportinfrastrukturen som skulle kunna minska växthusgasutsläppsnivåerna betydligt. Investeringen påverkar dock inte uppfyllandet av de svenska miljömålen eftersom internationellt flyg inte ingår i de svenska målen. Däremot skulle det bidra till att leva upp till de generella överenskommelserna i Parisavtalet om minskade utsläpp.

Investeringbehov inom industrin

Inom industrin finns fortfarande äldre fossilberoende strukturer kvar trots att de träffas av flera styrmedel inom ramen för klimatpolitiken. Utsläpp från industrins förbränning och processer står för omkring en tredjedel av de samlade utsläppen i Sverige i dag. Det innebär att en kraftig omställning kommer att behövas inom industrin för att de svenska klimatmålen ska uppnås. Det kommer även att krävas betydande investeringar. Utredningen har emellertid inte funnit några kvantifieringar eller uppskattningar av vilket samlat investeringsbehov som föreligger för att industrisektorn ska kunna bidra till uppfyllnad av klimatmålen eller några av de andra miljömålen. Generellt när det gäller arbetet med att minska utsläpp från industrin i Sverige är det viktigt att väga in risken för s.k. koldioxidläckage.

Det finns ett generellt omställningsbehov bland alla typer av företag, även små och medelstora företag. En stor del av de direkta utsläppen från den svenska industrin kommer dock från några särskilt energi- och koldioxidintensiva branscher. De största utsläpparna i absoluta tal återfinns inom järn och stål, metall, kemisk industri, raffinaderi, massa- och papper samt mineralindustrin (inklusive cement). De flesta företag som har stora utsläpp (utom massa- och pappersföretag), har en stor andel s.k. processrelaterade utsläpp. De processrelaterade utsläppen är svåra att minska eftersom de kommer direkt från industrins processer för tillverkning och bearbetning i produktionen. Dessa processer är svåra att ersätta utan stora investeringar i forskning och utveckling samt i kapitalintensiva anläggningar. Investeringar måste dessutom många gånger ske i teknik som ännu inte är utvecklad, vilket medför betydande risker.

Exempelvis har SSAB, LKAB och Vattenfall tillsammans börjat undersöka möjligheterna för att utveckla en metod för stålframställ-

ning där syreatomerna motas ut från järnet med vätgas i stället för med kol. Detta projekt kallas HYBRIT (Hydrogen Breakthrough Ironmaking Technology). Färdigutvecklad skulle metoden innebära att koldioxidutsläppen vid ståltillverkning reduceras till noll. HYBRIT beräknas att vara färdigutvecklad tidigast 2035. Att detta projekt kommer att kräva mycket stora investeringar konstateras i rapporten Färdplan: Stålintustrin (en av de färdplaner för en konkurrenskraftig industrin som tagits fram inom ramen för arbetet i regerings projekt Fossilfritt Sverige). Storleken på investeringarna är inte kvantifierade i rapporten. Det framgår dock att ett stort antal andra parametrar är viktiga för att en sådan förändring ska kunna genomföras, exempelvis att det säkerställs effektiva tillståndsprocesser vid miljöprövningar.

Ett annat exempel är projektet CemZero, där Cementa och Vattenfall tillsammans genom pilotstudier undersöker förutsättningarna för en klimatanpassad och hållbar produktionsprocess för cement i Sverige. Fossilt bränsle står i dag för en dryg tredjedel av koldioxidutsläppen i samband med cementproduktion. Visionen är en elektrifierad cementtillverkning där användandet av fossilt bränsle fasas ut, vilket i sin tur även skulle göra det enklare att fånga in processutsläppen. Förstudien, som inleddes 2017 och genomfördes under 2018, har stöd från Energimyndigheten, och ger ett kunskapsunderlag som identifierar tekniker som ska prövas i pilotstudier framöver. En dryg tredjedel av Cementas koldioxidutsläpp är ett resultat av bränsleanvändning, medan knappt två tredjedelar är processutsläpp som inte beror på energiåtgång eller bränslen i produktionen. Här krävs i stället utveckling av tekniker för koldioxidavskiljning, återvinning av koldioxid i andra industriella processer, s.k. CCU och CCS, Carbon Capture and Storage, som skulle kräva mycket stora investeringar. Enligt Cementa är en stabil energiförsörjning viktig för att skapa möjligheter att gå över till en elektrifierad cementproduktion.¹²

Som beskrivet ovan kommer tillverkningsindustrin att behöva investera dels i teknisk utveckling av processer, dels i om- och tillbyggnad av existerande anläggningar. I många mindre företag finns också investeringsbehov för att utveckla nya tekniska lösningar, som om de genomförs bidrar till den gröna omställningen. Detta gäller exempelvis företag som har tagit fram tekniska lösningar för minskad miljö- och klimatpåverkan. Dessa företag har ofta behov av finansiering för att kunna expandera sin verksamhet från startskedet till volymverk-

¹² Fossilfritt Sverige (2018). *Färdplan Cement för ett klimatneutralt betongbyggande*.

samhet. En sådan s.k. scale-up process kräver ofta investeringar i t.ex. produktionsanläggningar och etablering av en professionell säljkår.

Cirkulär ekonomi

I förslaget till klimatpolitisk handlingsplan (prop. 2019/20:65) framhåller regeringen att en cirkulär och biobaserad ekonomi är en prioriterad fråga för att öka resurseffektiviteten och miljö- och klimatpåverkan. För att nå klimatmålen och andra miljömål behöver resurser användas effektivt och utsläppen från produkters hela livscykel beaktas när åtgärder och styrmedel utvecklas. En cirkulär ekonomi har stor betydelse för möjligheten att förebygga och minska utsläppen av växthusgaser och utgör därför ett viktigt bidrag till klimat- och hållbarhetsarbetet.

I en cirkulär ekonomi ses t.ex. avfall i högre utsträckning som en resurs som kan gå tillbaka in i ett nytt produktionsled, och fossila insatsvaror ersätts med hållbart producerade bioråvaror och restprodukter. För att förebygga uppkomsten av avfall genom att minska användningen av engångsmaterial har regeringen tillsatt en utredning som ska lämna förslag till skatt för att minska negativa miljöeffekter av engångsartiklar (dir. 2019:55). Minskad användning av engångsartiklar kan också bidra till minskade utsläpp av växthusgaser både i produktionsleden och avfallshanteringen.

Den fortsatta utvecklingen mot en omställning till en cirkulär ekonomi kräver bl.a. investeringar i innovation och en anpassning av industrin till nya tekniker. Nya tekniker, varor och tjänster behöver utvecklas för att det ska gå att återvinna fler och mer komplexa typer av material. T.ex. kan den returplast som i dag samlats in användas effektivt som insatsvara i petrokemisk industri och då ersätta olja. En omställning mot en mer cirkulär ekonomi förutsätter vidare giftfria kretslopp. Framställningen av produkter som baseras på giftfria återvunna material ställer också krav på nya produktionsprocesser och metoder.

Omställningen till nya tekniker och processer, t.ex. att byta till ett system där man använder återvunnet material i stället för nyråvara, kommer att kräva kostsamma investeringar för företagen. Industrins resursutnyttjande behöver också ställas om mot högre hållbarhet och en mer cirkulär ekonomi. Omställningen ställer också krav på när-

ingslivet att utveckla nya affärsmodeller, med ökad resurseffektivitet och miljöanpassning.

6.1.2 Investeringbehov inom det svenska jordbruket och skogsbruket

Jordbruket och skogsbruket är viktiga sektorer för miljömålsarbetet. Framför allt jordbruket leder visserligen till utsläpp, t.ex. genom metangasutsläpp från djurhållning, men båda näringarna erbjuder även lösningar som kan bidra både till det samlade uppfyllandet av miljömålen i Sverige och för omställningen mot det specifika målet om begränsad klimatpåverkan. Genom att skogen och även jordbruket producerar biomassa, och att skogs- och jordbruksmark har potential att lagra koldioxid, skapas förutsättningar för samhället att uppnå klimatmålet. Nedan har utredningen undersökt vilka investeringar som bedöms nödvändiga i dessa sektorer arbete med att uppnå miljömålen.

Jordbruket

Inom jordbruket kan ett flertal miljömål aktualiseras, framför allt ett rikt odlingslandskap, myllrande våtmarker, ingen övergödning, giftfri miljö samt målet om en begränsad klimatpåverkan. Möjligheterna för jordbruket att uppnå alla dessa miljömål samtidigt är små, eftersom åtgärder som är effektiva för att uppfylla ett enskilt mål samtidigt kan försämra möjligheterna att nå övriga mål. Både synergier och mållkonflikter existerar inom sektorn. Exempelvis är en extremt koncentrerad odling troligen det mest effektiva ur klimatperspektiv, eftersom det leder till lägre utsläpp av koldioxid. Det kan dock i sin tur försämra möjligheterna att uppnå målen om ett rikt odlingslandskap och en giftfri miljö. Ett annat exempel är att en maximering av åtgärder mot målet om begränsad klimatpåverkan kan kräva en mer omfattande användning av bekämpningsmedel. Vidare står enligt en rapport¹³ från Naturvårdsverket jordbrukssektorn för 13 procent av Sveriges territoriella utsläpp av växthusgaser. Oavsett hur man ställer sig till dessa mållkonflikter bedömer Lantbrukarnas riksförbund (LRF) att det kommer att behövas investeringar framöver för att uppnå miljömålen.

¹³ Naturvårdsverket (2020). *Territoriella utsläpp och upptag av växthusgaser*.

Inom lantbruket behövs bl.a. investeringar i omställning till förnybar energi. Här kan jordbruket bidra till ökad andel förnybar energiproduktion, exempelvis genom att installera solpaneler. Stora delar av värmebehovet kan också tillgodoses med biobränslen eller värmepumpar som ersättning för oljepannor. Utvecklingen av biodrivmedel kan också leda till att diesel kan ersättas som drivmedel i traktorer och andra maskiner. Sådana åtgärder skulle ha stor betydelse för då drivmedelsförbrukningen i t.ex. traktorer står för den största delen av växtodlingens energianvändning. Åtgärder som innebär att köpa in eller byta ut komponenter i en traktor skulle leda till minskade utsläpp och därigenom bidra till uppfyllande av miljömålen. På det området finansieras investeringar i relativt stor utsträckning via bankkrediter.

Andra investeringar kan gälla allt från att minska användningen av bekämpningsmedel till att t.ex. anlägga nya våtmarker.

Förutom investeringsbehov i fysiska tillgångar är det även inom jordskogsbruket av vikt att resurser allokeras till forskning och utveckling för att förbättra arbetsmetoder. T.ex. undersöks möjligheten att använda robotar för att rensa ogräs och därmed minska användning av bekämpningsmedel. Ett annat utvecklingsområde är användningen av drönare för att med större precision kunna rikta användningen av bekämpningsmedel. I dag bedrivs forskning vid Sveriges lantbruksuniversitet i ett projekt som kallas framtidens lantbruk med syfte att utveckla jordbrukets arbetsmetoder.

I en rapport¹⁴ från LRF konstateras att de generella investeringsbehoven inom jordbruket har ökat till följd av åldersfördelningen bland jordbrukare. Snittåldern för lantbruksföretagare är hög, 70 procent är över 50 år och 25 procent är över 65 år. Investeringsbeslut inom lantbruket är mycket långsiktiga, vilket enligt LRF medför att den stora andelen äldre sannolikt håller tillbaka investeringsbeslut. Detta förstärks av att den begränsade lönsamheten inom flera delar av lantbruket minskar investeringsviljan.

Skogsbruket

Även skogsindustrin påverkar ett flertal miljömål, som levande skogar, ett rikt växt- och djurliv, samt en begränsad klimatpåverkan. När det gäller det senare målet är skogsindustrins egen klimatbelastning be-

¹⁴ LRF (2015). *Kapital till jordbruket – varifrån och till vem?*

gränsad. Investeringar behövs dock i likhet med vad som gäller för jordbruket att ställa om arbetsmaskiner till biodrivmedel. Däremot kan skogen erbjuda möjligheter till att minska klimatbelastningen av annan ekonomisk aktivitet, dels genom att vara en s.k. koldioxid-sänka, dels genom produktion av biomassa. Biomassa kommer att behövas för att ersätta både fossil råvara och fossila bränslen. En utmaning är dock att ett alltför stort uttag av biomassa från skog kan påverka andra miljömål som t.ex. Bara naturlig försurning, Giftfri miljö och Levande skogar.

Den generella investeringstakten i den svenska skogsindustrin har varit hög de senaste tre åren och uppgick till ackumulerat cirka 45 miljarder kronor. Under 2017 motsvarade investeringarna drygt 20 procent av den svenska industrins totala investeringar och 10 procent av det svenska näringslivets totala investeringar. Dessa investeringar i skogsindustrin är inte genomförda med det främsta syftet att öka uppfyllanden av de svenska miljömålen, men genom att de utökar produktionskapaciteten för produkter som är gjorda av förnybart material är de ändå viktiga ur ett omställningsperspektiv. Innovation pågår för att i större utsträckning kunna använda träråvara till förpackningsmaterial och andra produkter och därmed utöka dess andel över tid. Produkter tillverkade av träråvara har också mindre klimatbelastning och kan användas som komplement eller substitut till exempelvis plast och cement.

6.2 Underlag för bedömning av investeringsbehoven

Bedömning: Länsstyrelserna bör ges i uppdrag att inom ramen för miljömålsarbetet årligen rapportera till regeringen omfattningen av det investeringsbehov som beräknas finnas i relation till uppfyllelse av miljömålen på regional nivå.

Ovan redovisas en del av de investeringsbehov som finns för att miljömålen ska kunna uppnås. Det har dock inte varit möjligt att få en heläckande bild av investeringsbehovet. Det är enligt utredningen en brist att ingen myndighet har ansvar för att överblicka vilka specifika investeringsbehov som finns. Avsaknaden av en sådan överblick innebär att det blir svårt att bedöma hur stort investeringsbehovet är och inom vilka områden investeringar behövs. I Sverige har Naturvårds-

verket, tillsammans med 25 nationella myndigheter och länsstyrelserna, instruktioner att verka för att miljömålen nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöpolitikens utveckling. Årligen redovisas vilka åtgärder som genomförts. Länsstyrelserna tar också fram egna regionala planer. Länsstyrelserna samarbetar i sitt miljömålsarbete bl.a. med näringslivet och kommunerna. För att få ett heltäckande underlag över investeringsbehovet skulle uppdraget till länsstyrelserna behöva utökas med en årlig rapportering av vilka investeringar som behövs.

6.3 Varför genomförs inte investeringar i tillräcklig omfattning?

Den utgångspunkt som Naturvårdsverket angav i sin utvärdering av miljömålsarbetet 2019¹⁵ är att det är viktigt att alla de investeringar som görs bidrar till ett hållbart samhälle. Alla investeringsbeslut bör alltså enligt Naturvårdsverket beakta miljö och klimat, eftersom de annars kan motverka möjligheten att uppnå miljömålen. Att i praktiken beakta miljö- och klimatmålen betyder dock ofta merkostnader för det företag eller det hushåll som investerar. T.ex. är en elbil dyrare i inköp än motsvarande bil som drivs på bensin eller diesel och dessutom krävs ofta en initial investering i laddningsutrustning. Den högre initiala investeringen kompenseras däremot delvis över tid av lägre driftskostnader. Ett annat exempel är att det vid byggnation av en miljöcertifierad fastighet i bästa klass krävs större initiala investeringar än för en motsvarande fastighet som enbart lever upp till minimikraven i byggreglerna.

Enligt utredningens bedömning finns det fortsatt omfattande marknadsmisslyckanden eftersom färre miljömässigt anpassade investeringar görs än vad som vore optimalt, utifrån ett samhällsperspektiv. Det tydliggörs även i Naturvårdsverkets rapporter, vilka visar att vi, med nuvarande styrmedel, inte når alla 16 miljömålen. Det betyder att vissa miljöfrämjande investeringar uteblir helt eller delvis. Nedan redogörs för några av orsakerna till detta.

¹⁵ Naturvårdsverket (2019). *Fördjupad utvärdering av klimatmålen*.

6.3.1 Vissa investeringar är betydande och/eller förknippade med hög risk

Den gröna omställningen kommer att kräva stora investeringar i infrastruktur samt i immateriella tillgångar som forskning och utveckling (FoU). FoU är nödvändigt för att skapa innovativa lösningar för hur omställningen till en mer hållbar ekonomi ska kunna ske, och skapar förutsättningar för uppfyllnad av alla 16 miljömål inom miljömålssystemet. T.ex. är en viktig del för att nå målen begränsad klimatpåverkan och ren luft att ta fram skalbara, billiga förnybara energikällor. Ett annat exempel på en teknik som kan komma att komplettera arbetet med att minska utsläpp av växthusgaser är CCS. CCS kritiska roll för måluppfyllnad kan ses i IPCCs scenariodatabas, där 107 av 113 scenarier associerade med utfall under 2°C förutsätter en framgångsrik implementering och storskaligt upptag av koldioxid, både ur atmosfären och direkt från olika typer av utsläppskällor. Den CCS-teknik som antas i dessa scenarier är emellertid fortfarande på experiment- eller projektstadiet, och de försöksprojekt som finns är förknippade med höga kostnader.

Ett annat exempel är produktion av biogas. Klimatklivet har i flera fall lämnat stöd för utbyggnad av bl.a. tankställen för fordonsgas och produktion av biogas från avfall. Biogasmarknadsutredningen konstaterar dock att beviljade klimatklivsprojekt avseende investeringar i biogasproduktion inte alltid har fullföljts. Detta troligen för att projektägarna har bedömt att det råder allt för stor osäkerhet kring vilken avsättning de kommer att få för den producerade gasen och till vilket pris. Svårigheter att få till medfinansiering – som också till viss del kan sammanhålla med en bedömning av marknadsrisken – har i vissa fall också gjort att biogasprojekt inte har realiserats.

Även investeringar i infrastruktur är viktiga för att miljömålen ska uppfyllas. Eftersom en stor del av växthusgasutsläppen i Sverige genereras av energi, transport, byggnation och vatteninfrastruktur så behövs en kraftig omställning av existerande system inom dessa områden.

Synen på vilken typ av investeringar som bör prioriteras i ett kortare perspektiv varierar dock, såväl i Sverige som internationellt. Exempelvis anser forskare från Copenhagen Consensus Center att det på kort sikt är viktigare att fokusera på att utveckla tekniska lösningar snarare än att snabbt bygga ut infrastruktur med hjälp av existerande

teknik. Detta eftersom det skulle kunna leda till att skiftet från fossila bränslen till förnybara bränslen skulle riskera bli mycket dyr. Andra forskare är mer positiva till hur långt forskningen har nått redan i dag och bedömer att tillgänglig teknik är tillräcklig för att genomföra åtgärder som minskar utsläppen i linje med de satta miljömålen under den närmaste tioårsperioden. Det innebär att det nu främst handlar om att genomföra förändringar med hjälp av existerande teknik. Under den tioårsperioden kan forskare fortsätta ta fram ny teknik och förbättra existerande teknik för att göra det möjligt att uppnå målen för utsläppsminskningar under perioden därefter.

Det kan konstateras att oavsett prioritering mellan olika typer av investeringar så kommer det att krävas betydande investeringar i infrastruktur och i teknisk utveckling. Att sådana investeringar inte hittills har genomförts i den omfattning som krävs för att uppnå miljömålen indikerar att det finns marknadsmisslyckanden.

6.3.2 Vissa investeringar bedöms vara olönsamma men har betydande samhällsnytta

Inom jordbruket finns det som beskrivs i avsnitt 6.1.2 exempel på investeringar som skulle behöva genomföras för att miljömålen ska kunna uppnås. Många av de investeringar och förändringar som kommer att krävas inom jordbruket innebär emellertid ofta ingen förbättrad lönsamhetskalkyl för den enskilde jordbrukaren, utan snarare en ekonomisk belastning. Samtidigt kan samhällsnyttan av vissa av dessa investeringar vara stor. Ett investeringsstöd till sådana åtgärder skulle sannolikt ha en hög grad av additionalitet, vilket innebär att åtgärden inte skulle ha blivit av utan stödet. Ett exempel är att anlägga våtmarker, något som behövs för att öka tillskottet till grundvattnet och stärka landskapets egen förmåga att hålla kvar och balansera vattenflödena. En ökad uppfyllelse av miljömålet myllrande våtmarker bidrar även positivt till målet om begränsad klimatpåverkan.

Det finns också en osäkerhet kring användandet av ny teknik. För att underlätta för företagen behövs även investeringar i infrastruktur och bättre tillgång till alternativ som är miljövänliga som t.ex. bi drivmedel och energieffektivisering.

Investeringar kopplade till energieffektivitet kan vara sådana att de inte ger tillräcklig ekonomisk nytta för en enskild företagare, även om en sådan investering skulle ha relativt stor samhällsnytta. Energi-

effektivisering har dessutom i väldigt få fall kvalificerat sig för stöd från Klimatklivet, där de sökande projekten rankas efter klimatnytta per investerad krona samt additionalitet. Om man baserar kalkylen för energieffektivisering på att det är användningen av el som minskas, och att elproduktion inte ger upphov till några större klimateffekter, framstår dessa investeringar som oprioriterade i Klimatklivet. De stora behoven av el som kommer att krävas för omställningen av både industri och vägtransporter kommer dock sannolikt att göra alla åtgärder för mer effektiv elanvändning viktiga.

För många åtgärder som behöver genomföras finns dock redan i dag statliga bidrag att söka, exempelvis genom stöd för investeringar för energieffektivisering, biogasproduktion, olika åtgärder i och kring vatten och lokala naturvårdssatsningar. Dessa stöd söks dock inte av jordbrukare och andra företagare i den omfattning som krävs för att uppnå miljömålen. En trolig orsak till det låga intresset kan vara komplexiteten i den information som ska lämnas i ansökningarna, det omfattande pappersarbetet och tidsåtgången som krävs för att söka stöd. Andra investeringar som kan hänföras till omställningen mot ett mer hållbart jordbruk kan dock över tid ge en ekonomisk nytta för jordbrukaren.

Förutsättningarna för att uppnå miljömålen kan också förbättras genom att produktionen av biodrivmedel stimuleras genom en förutsägbar skattepolitik och enklare regler. I dag underutnyttjas den kapacitet som finns t.ex. inom etanolproduktion. Regeringen tillsatte 2018 en utredning som fick i uppdrag att bl.a. kartlägga hur biogasens nytta som resurs kan tas till vara på bästa sätt och ge förslag på hur biogas kan ges konkurrenskraftiga villkor genom långsiktigt stabila spelregler. Biogasmarknadsutredningen har i betänkandet ”Mer biogas! För ett hållbart Sverige” (SOU 2019:63) lämnat förslag till mål för biogasproduktion och ekonomiska styrmedel som ökar förutsättningarna för fortsatt och på sikt utökad produktion av biogas i Sverige.

Att investeringar som är svåra att motivera ekonomiskt ur ett kassaflödesperspektiv inte genomförs trots att de kan ha stor samhälls-ekonomisk nytta och bidrar till uppfyllnad av de svenska miljömålen är ett marknadsmisslyckande. För att åtgärda sådana marknadsmisslyckanden finns det som ovan nämnts många styrmedel i form av direkta stöd. Dessa styrmedel är dock inte alltid träffsäkra.

6.3.3 Otillräckliga eller felriktade styrmedel

Företags investeringsbeslut baseras på en nuvärdeskalkyl av projektet utifrån framtida kassaflöden. Till skillnad från vad som gäller i den offentliga sektorn gör privatägda företag normalt inte en beräkning av den samhällsekonomiska nyttan av en investering och eventuella externaliteter ingår därför inte i kassaflödeskalkylen. Däremot inkluderas kostnader som uppstår på grund av styrmedel som är införda för att korrigera externaliteter. I vilken utsträckning ett företags investeringskalkyl omfattar samhällsekonomiska konsekvenser beror därmed på graden av internalisering av de externaliteter som är förknippade med företagets verksamhet. Företagens beslut baseras även på en analys av framtida risker som förknippas med verksamheten, eftersom dessa kan påverka framtida kassaflöden.

Det finns i Sverige ett stort antal styrmedel som har till syfte att motverka marknadsmisslyckanden i relation till miljömålen och i viss mån den otillräckliga investeringstakten. I fråga om klimatmålet kan exempelvis nämnas koldioxidskatten, reduktionsplikten för drivmedel, bonus-malus, Klimatklivet och Industriklivet. Sannolikt finns också marknadsmisslyckanden som ännu inte möts av något styrmedel, eller träffas av styrmedel med en begränsad effekt. Forskningsinstitutet Ratio¹⁶ pekar exempelvis på att det med nuvarande regelverk inom EU och nationellt finns betydande marknadsbarriärer och misslyckanden som motverkar och förhindrar investeringar i transportinfrastruktur och lagringsplatser för koldioxid, vilka bör hanteras genom statliga styrmedel. Det finns å andra sidan forskning¹⁷ som visar att statliga stöd för innovationer ger vissa kortsiktiga positiva effekter på humankapitalet och produktiviteten för små företag, men däremot inga positiva effekter på lång sikt för majoriteten av de undersökta företagen. Anledningen antas vara att processerna för att söka stöd är så komplexa och informationen så ofullständig att det blir svårt för att inte säga omöjligt att utforma de statliga stöden så att de får de rätta drivkrafterna.

International Energy Agency, IEA, pekar på att bristen på styrmedel sannolikt utgör en betydande anledning till att företag fortsätter att investera i fossilbaserade verksamheter medan investeringar

¹⁶ Ratio (2018). *Förutsättningar storskaligt infångande av koldioxid*. Working paper no. 309.

¹⁷ Ratio (2016). *The "Sugar Rush" from Innovation Subsidies – A Robust Political Economy Perspective*. Working paper no. 270.

i förnybar energiproduktion fortsatt understiger den nivå som krävs för att nå internationella miljö- och klimatmål¹⁸. IEA konstaterar att om verksamheter som släpper ut koldioxid belastas med den fulla klimatkostnaden skulle investeringsviljan sannolikt minska i sådana verksamheter och öka i verksamheter med mindre eller inga utsläpp av växthusgaser. Genom en korrekt prissättning av utsläpp görs dessutom teknikutveckling av lågutsläppsverksamhet mer värdefull och den mer utsläppande mindre värdefull, vilket över tid bör skapa mer gynnsamma förutsättningar för utveckling av teknik kopplat till förnybara energikällor. Att beslut tas för att nå en mer korrekt prissättning av koldioxidutsläpp snabbt är även viktigt för att skapa rätt förutsättningar för forskning och utveckling (FoU) i ren respektive nedsmutsande teknikutveckling¹⁹.

Koldioxidskatten i Sverige är relativt hög jämfört med andra länder. Trots det är det många utsläppsminskande åtgärder som inte vidtas på grund av att befintliga styrmedel inte gör det tillräckligt dyrt för att motivera en åtgärd. Om skatterna är otillräckliga som incitament för t.ex. energieffektiviseringar gynnas företagen av ett fortsatt utnyttjande av fossila bränslen. Marknadsmislyckandet i Sverige relaterat till uppfyllnad av miljömålet Begränsad klimatpåverkan beror dock inte enbart på bristfällig prissättning av externaliteter, utan det finns, som framgår ovan (avsnitt 6.3.1 och 6.3.2), även andra marknadsmislyckanden som påverkar investeringsviljan.

¹⁸ IEA (2018). *World Energy Investments*.

¹⁹ Aghion, P., Dechezlepretre, A., Hemous, D., Martin, R. och Van Reenen, J. (2016). *Carbon Taxes, Path Dependency, and Directed Technical Change: Evidence from the Auto Industry*. *Journal of Political Economy*, s. 124.

7 Finansiering av den gröna omställningen

I detta kapitel är fokus på att beskriva hur den samhällsomställning som krävs för att i större utsträckning uppnå de svenska miljömålen (den gröna omställningen), hittills har finansierats av publika medel respektive av privat kapital.

7.1 Investeringar och finansiering

Inledningsvis bör klargöras att begreppet investering i det här sammanhanget kan ha flera betydelser. Den ena refererar till ett företags, ett hushålls eller en offentlig aktörs faktiska investering i en fysisk eller immateriell tillgång. Den andra betydelsen avser en finansiell aktörs investering i en finansiell tillgång, exempelvis en obligation eller en aktie.

Olika finansieringsupplägg kan ha en mer eller mindre stark koppling till ett specifikt investeringsbeslut. Exempelvis utgör ett banklån ofta finansiering av ett företags hela verksamhet, och är mer sällan kopplad till en viss specifik investering som ett företag genomför i den gröna omställningen. En grön obligation är ett exempel på en finansiering som öronmärkts för särskilda gröna projekt inom emittentens verksamhet, och har därmed stark koppling mellan den valda finansieringen och specifika gröna investeringar (se avsnitt 5.8.2).

Företag, hushåll och offentliga aktörer

När ett företag, ett hushåll eller en offentlig aktör ska besluta om en investering i en fysisk eller immateriell tillgång, analyseras samtidigt möjliga finansieringslösningar. På vilket sätt finansiering sker beror

på en rad faktorer hos den som tar beslutet, exempelvis finansiell ställning och tillgängliga säkerheter. Om det finns behov av extern finansiering måste även analyseras vilka kostnader den leder till.

Företag som har behov av kapital för att genomföra en investering kan exempelvis emittera nya aktier, låna pengar av en bank eller ge ut ett obligationslån på räntemarknaden. När det gäller kapitalanskaffning genom nyemission av aktier saknas koppling mellan finansieringen och vissa specifika verksamheter eller projekt inom ett företag. Även vid emittering av obligationer, vilket främst är förbehållet större företag, är transparensen normalt begränsad avseende det detaljerade syftet med finansieringen. Ett undantag är gröna obligationer, som skiljer sig på ett viktigt sätt från vanliga obligationer genom att de enbart finansierar projekt inom företagets verksamhet som bedömts vara gröna utifrån specifika kriterier. När det gäller finansiering via banklån medför företagets investeringsbeslut i sin tur ett beslut hos banken, avseende lämpligheten och lönsamheten av att finansiera företagets verksamhet. Banken har i sin kreditbedömning viss möjlighet att utvärdera det detaljerade syftet för företagets finansieringsbehov. Bankens fokus är dock framför allt kreditvärdigheten i verksamheten som helhet, förutom vid specifik projektfinansiering.

Staten kan finansiera investeringar direkt via budgeten, eller genom att riksgälden emitterar obligationer eller andra räntebärande instrument för att finansiera statens verksamhet, alternativt sker finansiering inom ramen för statligt ägda företag. Även kommuner kan på liknande vis direktfinansiera investeringar i fysiska tillgångar eller emittera obligationer. Mindre kommuner i Sverige som inte har möjlighet att emittera egna obligationer kan i stället vända sig till Kommuninvest, som är ett kommunalägt kreditmarknadsbolag som erbjuder kommuner och regioner finansieringslösningar. Även offentliga aktörer kan välja att emittera en grön obligation för att finansiera investeringar. På samma sätt som när ett företag ger ut en grön obligation ökar då transparensen gällande det specifika syftet med finansieringen. Svenska städer och regioner, exempelvis Örebro och Göteborg, var tidigt ute med att emittera gröna obligationer. Kommuninvest har sedan 2016 emitterat fem gröna obligationer i syfte att finansiera projekt utförda av mindre kommuner. Den svenska staten har hittills inte emitterat en grön statlig obligation, men avser att göra det senast under 2020.

Finansiella intermediärers investeringar i finansiella tillgångar

Vissa finansiella intermediärer som värdepappersinstitut, försäkringsbolag, fondbolag och pensionsfonder, har gemensamt att de är placerare på de finansiella marknaderna. I egenskap av placerare ägnar de sig i större utsträckning åt att förvalta andras tillgångar än sina egna. Dessa intermediärer investerar främst i finansiella tillgångar, exempelvis aktier eller obligationer i primär- eller sekundärmarknaderna. En finansiell intermediärs investering i en finansiell tillgång, oavsett om investeringen sker i primär- eller sekundärmarknaden, finansierar normalt inte en specifik investering i en fysisk eller immateriell tillgång hos det företag som emitterat den finansiella tillgången. Fokus hos den finansiella intermediären är därför främst på att bedöma kreditvärdigheten eller värdet av hela den verksamhet som ska finansieras.

En finansiell intermediärs investeringsbeslut i en finansiell tillgång är även oftast tidsmässigt frikopplad från det underliggande företags planerade investeringar i fysiska eller immateriella tillgångar. Ett undantag är finansiella intermediärers investeringar i gröna obligationer i primärmarknaden, vilka kan kopplas specifikt till gröna investeringar.

7.2 Privat kontra offentligt kapital

De investeringar som krävs för att driva den gröna omställningen kan finansieras av offentligt eller privat kapital. Offentlig finansiering har varit och kommer sannolikt att fortsätta vara viktig för finansieringen av den gröna omställningen. I begreppet offentlig finansiering ryms dels nationella offentliga finansieringsinsatser, dels finansiering via multilaterala banker.

Privat finansiering är ökande för många typer av investeringar som krävs för den gröna omställningen och för att uppnå miljö- och klimatmålen. Privata investeringar kanaliseras i dag till den gröna omställningen bl.a. via direktfinansiering av grön infrastruktur, via gröna obligationer som finansierar investeringar i gröna projekt samt via riskvilligt aktiekapital som finansierar t.ex. teknisk utveckling och innovation. I samtliga dessa fall kan privat finansiering användas för att finansiera offentlig såväl som privat verksamhet. I vissa fall förekommer också en kombination av offentlig och privat finansiering, exempelvis när

multilaterala banker går in och minskar risken i samband med privat finansiering eller vid offentlig-privat samverkan (OPS).

Hur den gröna omställningen hittills har finansierats med offentligt respektive privat kapital beror på vilken typ av investeringar det gäller. Exempelvis finansieras de totala investeringarna på energiområdet till största del med offentligt kapital. Privat finansiering står dessutom för 75 procent av de investeringar som specifikt gäller förnybar energiproduktion. Privat kapital finansierar även i stor utsträckning investeringar i energieffektivisering, där en ökad diversifiering av möjliga finansieringslösningar har haft en positiv påverkan på genomförandet av projekt med privat finansiering.

7.3 Offentliga finansieringsinsatser

Offentliga investeringar i infrastruktur som syftar till att minska negativ miljö- och klimatpåverkan sker i relativt stor utsträckning på regional eller lokal nivå, exempelvis gällande vattenrening, sophantering och transportlösningar. Större infrastrukturinvesteringar i produktion och överföring av energi genomförs ofta centraliserat av statligt ägda företag. Utöver att finansiera fysiska projekt kan den offentliga sektorn även finansiera skattelättnader och andra subventioner med syfte att få hushåll eller företag att agera på ett visst sätt. Exempel på det senare är de statligt finansierade investeringsstöden Klimatklivet och Industriklivet.

Offentligt kapital kan även avsättas till investeringar i onoterade aktier som finansierar investeringar som bidrar till omställningen mot ett mer hållbart samhälle. Våren 2018 kom Almi Invest och Tillväxtverket överens om att skapa en GreenTech-fond med 650 miljoner kronor i kapital. Medfinansierare till fonden är Almi Invest, Almi Företagspartner, Energimyndigheten och Europeiska Regionala Utvecklingsfonden för investeringar i små och medelstora innovativa företag. Syftet med Almi Invests GreenTech-fond är att överbrygga det marknadsgap som finns mellan efterfrågan och tillgång på finansiering av investeringar i innovativa onoterade företag vars verksamhet bidrar till reducering av klimatgaser. Fonden är öppen för investeringar inom en rad olika områden såsom förnybar energi, smarta nät, biogas, avancerade miljövänliga material, sensornätverk m.m.

Möjligheterna till offentliga finansieringsinsatser

Hög offentlig skuldsättning är en begränsande faktor för möjligheten att investera i grön omställning, oavsett om det gäller infrastruktur, investeringar i onoterade innovativa företag eller finansiering av forskning och utveckling. Efter den finansiella krisen 2008/2009 ökade den offentliga skuldsättningen kraftigt i ett stort antal länder och många länder inom EU har än idag, mer än tio år efter krisen, en fortsatt hög skuldsättning i relation till BNP. I ett internationellt perspektiv har Sverige emellertid en låg skuldsättning, motsvarande 27 procent som andel av BNP i slutet av 2018. Dessutom har Sverige fått högsta kreditbetyg (rating) av de tre största kreditvärderingsinstituten (Fitch, Moody's och Standard & Poor's). Det skapar förutsättningar för att den svenska staten ska kunna låna till fördelaktiga villkor. Även med en låg skuldsättning är dock utrymmet begränsat för att finansiera infrastrukturinvesteringar via ökad offentlig skuldsättning. Detta på grund av reglerna i det finanspolitiska ramverket som påverkar den möjliga storleken av offentliga investeringar i Sverige.

Det finanspolitiska ramverket omfattar ett antal mål och principer som syftar till att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar och transparent.¹ Vissa delar av ramverket är reglerade i lag, medan andra är ett resultat av den praxis som utvecklats på området sedan den statsfinansiella krisen i början av 1990-talet. Det finanspolitiska ramverket omfattar bl.a. ett överskottsmål för den offentliga sektorns sparande. Från och med 2019 sänktes överskottsmålet från en procents överskott över konjunkturcykeln till 0,33 procent överskott som andel av BNP. Överskottsmålet kompletteras av budgetpolitiska mål och utgör tillsammans med en stram statlig budgetprocess, extern uppföljning och transparens de centrala delarna i det finanspolitiska ramverket.

Det finanspolitiska ramverket gör inte skillnad mellan löpande utgifter och investeringar. När statens löpande utgifter är höga finns därför en risk att investeringar måste skjutas på framtiden för att säkerställa att det finanspolitiska ramverket uppnås. I den kommunala redovisningen görs dock en skillnad mellan löpande utgifter och investeringar. De senare skrivs av med sedvanliga avskrivningsregler. När de räknas om i redovisningen av hela den offentliga sektorn

¹ Regeringens skrivelse 2017/18:207. *Ramverket för finanspolitiken.*

inom ramen för det finanspolitiska ramverket används däremot samma principer som för statliga investeringar.

7.3.1 Multilaterala banker

Multilaterala banker började tidigt arbeta aktivt med att ta hänsyn till hållbarhet, inklusive miljö- och klimathänsyn, i sin investeringsverksamhet. Multilaterala banker är i dag viktiga för globala investeringar i infrastruktur och står för en betydande andel av finansieringen i både utvecklade länder och utvecklingsländer.

Världsbanken är den största enskilda finansiären av program och projekt inom det sociala området av hållbarhet och inom miljö- och klimatområdet. Världsbanken har avsatt 12 miljarder dollar till projekt med tydliga miljömål inom områden som biodiversitet, utsläpp och investeringar inom förnybar energiproduktion, vilka bl.a. ska leda till minskade växthusgasutsläpp i utvecklade länder.

Europeiska Investeringsbanken, EIB, har haft som målsättning att minst 25 procent av den totala finansieringen ska gå till klimatomställningen. I november 2019 tog styrelsen i EIB även beslut om att ingen ytterligare finansiering kommer att gå till olja-, gas- eller kolprojekt från 2021.

Nordiska investeringsbanken, NIB, är en internationell finansiell institution, som ägs gemensamt av Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Norge och Sverige. Banken erbjuder långfristiga lån och garantier på marknadsmässiga villkor till sina kunder inom den privata och offentliga sektorn. Syftet med NIB är att finansiera projekt i medlemsländerna som ökar produktiviteten och gynnar miljön. Beträffande det senare ger NIB lån till projekt som främjar minskade föroreningar, resurseffektivitet, utveckling av ren teknik samt lindring av klimatförändringarna. NIB har sedan 2011 emitterat gröna obligationer, och var fortsatt den största emittenten i Norden av gröna obligationer under 2019. Medlen från dessa används till specifika gröna investeringar.

7.4 Offentlig-privat samverkan (OPS)

Det stora globala behovet av infrastrukturinvesteringar i kombination med kraftigt begränsade offentliga resurser har gjort att s.k. offentlig-privat samverkan, OPS, har utvecklats som ett alternativ till traditionell upphandling. Genom OPS kan en större del av risken för byggnation och drift av en infrastrukturtillgång överföras till en privat aktör, men inte i samma utsträckning som vid en ren privatisering.

Det finns ingen specifik global definition för OPS. Inom OECD definieras det som ett långsiktigt kontrakt mellan den offentliga sektorn och en eller flera privata aktörer. Normalt sett finansierar och levererar den privata aktören en tjänst med utgångspunkt från en fysisk tillgång, ofta inom transport, energiinfrastruktur, sjukhus eller skolor. Denne har ofta fått i uppgift att designa, konstruera, finansiera och driva verksamheten i fråga under en förutbestämd tid. För detta får den privata aktören betalt, antingen direkt via den offentliga sektorn eller via koncessionsavgifter som t.ex. motorvägsavgifter.

Fördelen med OPS är att privata aktörer kan bidra med resurser och finansiella samt tekniska kunskaper som inte den offentliga sektorn har tillgång till. OPS är dock långt ifrån riskfritt för den offentliga sektorn. Samverkansprojekten rör ofta komplexa strukturer, och om inte kunskapen är tillräcklig om hur denna typ av kontrakt fungerar och bör konstrueras är risken betydande för den offentliga sektorn, trots att en del av risken förs över till den privata aktören. Forskning om hur OPS användes i planeringen, byggandet och finansieringen av universitetssjukhuset Nya Karolinska Solna visar att transparensen överlag minskar med OPS-upphandlingar, vilket i sin tur även skapar svårigheter att i efterhand granska och utkräva ansvar.²

Enligt ett delbetänkande från Kommittén om finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatter, avgifter och privat kapital³, är det utifrån empirisk forskning inte är möjligt att avgöra om OPS-lösningar ger ett totalt sett bättre eller sämre samhällsekonomiskt utfall jämfört med andra entreprenadformer. De fördelar som kan finnas med OPS är den risköverföring som sker till privata finansierare vid privat finansiering. Den positiva effekten motverkas dock enligt kommittén av att statens förväntade finansieringskostnad för

² Yngfalk C., Junker S. (2019). *Allt ljus på OPS: legitimeringen av offentlig-privat samverkan för Nya Karolinska Solna*. Scores rapportserier 2019:6.

³ SOU 2017:13. *Finansiering av infrastruktur med privat kapital?*

ett visst finansieringsbelopp normalt är lägre än den jämförbara kostnaden för en privat finansiär.

7.5 Privata finansieringsinsatser

Privata investeringar kanaliseras i dag till den gröna omställningen bl.a. via direktfinansiering av grön infrastruktur, via gröna obligationer som finansierar investeringar i gröna projekt samt via riskvilligt aktiekapital. Vilken typ av finansiering som passar olika finansiella aktörer beror på faktorer som riskvillighet, tidsperspektiv i investeringen och vilken reglering som den finansiella aktören omfattas av. Ett pensionsbolag har exempelvis långsiktiga åtaganden mot sina kunder, vilket möjliggör finansiering av långsiktiga investeringar genom bl.a. illikvida finansieringslösningar. Andra aktörer, exempelvis en förvaltare av en värdepappersfond, kan inte placera i onoterade illikvida tillgångar annat än i väldigt begränsad omfattning. Riskkapitalbolag är däremot vana vid, och kan räkna på risken förknippad med illikvida investeringar. De har i vissa fall kunskap och kapacitet att investera i företag i tidig fas av utveckling där risken ofta är hög.

Infrastruktur som tillgångsslag

Intresset för infrastruktur som tillgångsslag har ökat bland finansiella intermediärer som är specialiserade på att förvalta sparande, främst pensionsfonder och försäkringsbolag, men i begränsad utsträckning även förvaltare av alternativa investeringsfonder. Institutionella investerare har sällan kompetensen att på egen hand investera i och driva infrastruktur. Ofta är privata infrastrukturinvesteringar därför saminvesteringar med verksamhetsdrivande företag eller investeringar via infrastrukturfonder. Den offentliga sektorn står dock fortsatt för den absolut största delen av dessa investeringar i Sverige.

Det ökade intresset för infrastruktur som tillgångsslag är delvis en följd av att den generellt låga räntenivån i stora delar av världen begränsar avkastningen på räntebärande tillgångar och delvis eftersom investeringshorisonten ofta är lång och avkastningen stabil, vilket passar långsiktiga investerare. Det finansiella regelverket som styr de finansiella intermediärerna kan dock i vissa fall innebära hinder för att investera i infrastruktur. Exempelvis har inte de svenska AP-fon-

derna fram till nu kunnat investera i infrastruktur, annat än i form av fastigheter. En rad nu aktuella lagstiftningsärenden inom EU och på nationell nivå kommer dock att medföra ökande möjligheter till infrastrukturinvesteringar. Genom ändringar i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder som trädde i kraft den 1 januari 2019, tillåts nu AP-fonderna att investera indirekt i infrastruktur, dvs. via fonder.

En ny svensk nationell tjänstepensionsreglering har nyligen införts.⁴ Flera remissinstanser förde i lagstiftningsärendet fram önskemål om att infrastruktur skulle utgöra en separat tillgångsklass vid riskberäkningar på samma sätt som fastigheter, eftersom det därigenom skapas bättre förutsättningar för tjänstepensionsföretag att finansiera infrastrukturinvesteringar. Regeringen bedömde dock att det inte är befogat att behandla infrastrukturinvesteringar som en särskild riskklass i den nya lagen om tjänstepensionsföretag. Däremot kan den särskilda riskprofilen beaktas i föreskrifter på lägre nivå än lag.

Av en rapport⁵ från Internationella energirådet, IEA, från sommaren 2018, framgår att så mycket som 75 procent av de globala investeringarna i förnybar energi finansieras av privat kapital. Ett exempel är den tyska energijätten Eons beslut att bygga en ny vindkraftspark i Västernorrland, vilken kommer att bli en av Europas största landbaserade anläggningar. Totalt kommer parken att få en effekt på cirka 475 MW, vilket ger energi motsvarande all hushållsel i Västernorrland. Vindkraftsparken byggs i samarbete med Credit Suisse Energy Infrastructure Partners. Det innebär att investeringen samfinansieras av ett företag och en kapitalmarknadsaktör. Ett annat exempel är Skandias direktfinansiering av fyra vindkraftsparker tillsammans med Vattenfall.

Ett exempel på investering i infrastruktur via en fondstruktur är Första AP-fondens investering i en grön investeringsfond. Fondens strategi är att investera i utvecklings-, bygg- och expansionsfasen av nyutvecklingsprojekt inom infrastruktur. Det kan gälla allt från utbyggnad av fiberoptiskt höghastighetsnät, biomassaanläggning och etablering av parker med förnybara energitillgångar.

⁴ Prop. 2018/19:158 s. 323–326.

⁵ IEA (2018). *World energy investment*.

7.5.1 Möjligheten till finansiering via privat kapital

Möjligheten att erhålla privat finansiering är betingat av ett antal faktorer. En konsekvens av finanskrisen under 2008–2009 var att banker i många länder intog en mer återhållsam attityd till att utöka sin balansräkning och ta ytterligare risk. Även om svenska banker kom ur krisen relativt sett starkare än bankerna i många andra länder, har den haft viss påverkan på tillgången till riskvilligt kapital. Andra faktorer som kan ha påverkat kreditutgången sedan finanskrisen är ökad reglering och förstärkta kapitalkrav på bankerna. Baselkommittén för banktillsyn har tagit fram den internationella regleringsstandarden för banker gällande kapital och likviditet. För närvarande är arbetet igång inom EU med att introducera den senaste uppdateringen av reglerna, Basel III.

Svenskt Näringsliv presenterade i november 2019 en rapport⁶ om bankregleringens påverkan på kreditmöjligheterna i Sverige. Svenskt Näringsliv konstaterar att utlåningen till icke-finansiella företag har ökat kraftigt de senaste åren, men att det främst är lån till bostadsrättsföreningar och fastighetsbolag som har drivit utvecklingen. Slutsatsen är att den ökade regleringen framför allt har påverkat möjligheten till krediter för mindre företag inom tillverkningsindustri och handel.

Investeringar som ger en mer jämn avkastning tenderar att finansieras av krediter hos banker. Mer riskabla investeringar finansieras i stället ofta av eget kapital. Det gäller även forskning och utveckling, FoU, där väl fungerade möjligheter till finansiering via eget kapital är av stor vikt för att säkerställa tillräckliga resurser.⁷ Många innovativa tekniska utvecklingsprojekt med inriktning på den gröna omställningen är i en relativt tidig utvecklingsfas och de aktuella projekten har ofta hög risk och begränsad finansiell historik. Dessa omständigheter gör att det, i vart fall initialt, är mer lämpligt att finansiera sådana projekt via eget kapital snarare än kredit. Som exempel på riskerna i att investera i företag i tidig utvecklingsfas kan nämnas att det 2005–2009 skedde en betydande ökning av privata riskkapitalinvesteringar i s.k. ”cleantech”, framför allt i USA men även i Europa. Avkastningen för många av dessa investeringar kom att understiga förväntningarna i relation till risken i investeringen. En av anledningarna var att alltför mycket pengar under en kort tidsperiod ström-

⁶ Svenskt Näringsliv (2019) – *Bankreglering och företagens kreditmöjligheter*.

⁷ Brown, J. R., Martinsson, G., och Petersen, B. C. (2012). *Do financing constraints matter for R&D?* European Economic Review, 56(8).

made till finansiering av cleantech. Värderingen av nystartade företag drevs upp till en nivå som inte kunde motiveras av framtida vinstmöjligheter. Vidare föll elpriset under den här perioden, vilket försämrade möjligheterna till lönsamhet av investeringar i förnybar energi.

Oavsett om ett projekt finansieras med eget kapital eller med krediter, så baseras ett beslut om att finansiera en verksamhet på finansiell information för denna verksamhet. Det krävs finansiell bärkraft, vilket innebär att det måste framstå som sannolikt att projektet kommer att generera positiva kassaflöden över tid. Nystartade verksamheter med begränsad historik kan vid bedömning av den finansiella bärkraften anses för omogna för att erhålla krediter eller finansiering via eget kapital. Dessutom baseras beslutet på en bedömning av icke-finansiell information. För att ett projekt ska få finansiering krävs bl.a. en väl utformad affärsplan, goda rapporteringsfärdigheter och god transparens i verksamheten.

Små och medelstora företags möjlighet till finansiering via privat kapital

När det gäller finansiering av ett företag genom lån har en stor andel av de svenska företagslånen ett allmänt ändamål och avser finansiering av företagets hela verksamhet. Inslaget av specifik projektfinansiering är inom företagsutlåning mer begränsad. I stället för att låna pengar i en bank är det ibland ett bättre och/eller billigare alternativ för företagen att vända sig direkt till kapitalmarknaden genom att emittera obligationer och penningmarknadsinstrument. Med hjälp av dessa standardiserade värdepapper, som kan köpas och säljas på en marknad, kan företagets finansiering bli mer effektiv. Ett annat vanligt exempel på ett standardiserat värdepapper är aktier. Aktier har andra egenskaper än låneinstrument och till skillnad mot obligationer och andra räntebärande instrument ger aktier ingen ränta. De representerar i stället andelar i ett företag och avkastningen beror på företagets framtida utdelade vinster. Eftersom dessa vinster kan variera avsevärt år från år, tar de som placerar i aktier normalt sett en högre risk än de som placerar i exempelvis statsobligationer. Aktiemarknaden brukar därför, till skillnad från kreditmarknaden, anses vara en riskkapitalmarknad.

Vissa företag har dock problem med finansiering vare sig genom banklån eller marknadsfinansiering genom emittering av aktier eller

obligationer. Både statliga och privata initiativ har därför etablerats för att hjälpa mindre företag att erhålla finansiering trots t.ex. kort historik och begränsad storlek.

Tillväxtanalys presenterade i oktober 2019 resultatet av sin analys om hur statliga lån från Almi kan komplettera de privata kreditmarknaderna. Utredningsprojektet startades utifrån antaganden om ett marknadsmisslyckande på kreditmarknaderna för små och medelstora företag. Projektet utvärderade vilken genomsnittlig effekt Almis företagslån har fått på investeringar. Resultaten av studien är att Almis låneverksamhet verkar pricka rätt målgrupp utifrån verksamhetens uppdrag. De företag som beviljas lån är små företag med igenomsnitt sex anställda. Almis lån ger enligt studien en bestående positiv effekt på företagets nettoomsättning och arbetsproduktivitet och de företag som får lån från Almi investerar betydligt mer än kontrollgruppen samma år och även något mer året efter. Denna effekt är dock inte bestående, eftersom åren efter är företagets investeringar signifikant mindre.

En undersökning som specifikt avser finansiering med krediter genomförs kvartalsvis av Origo group för Almi.⁸ Undersökningens målgrupp är bankkontorschefer från samtliga cirka 1 400 bankkontor i Sverige. Telefonintervjuer genomfördes med dessa 150 bankkontorschefer under perioden november–december 2018. Undersökningen visar att det i 39 procent av fallen var bristfällig affärsidé eller bristande lönsamhet för projekt som var den främsta anledningen till avslagna kreditförfrågningar. I 12 procent av fallen var det brist på godtagbar säkerhet hos företaget som var anledningen till avslaget. Bankens egna restriktioner samt bank- och kreditregleringar som försvårar eller fördyrar var huvudanledningen till 12 respektive 8 procent av avslagen.

Det finns flera också undersökningar kring hur företag upplever sina möjligheter till finansiering av sin verksamhet. Organisationen Företagarna genomför årligen en undersökning om finansiering av mindre och växande företag. I rapporten för 2018⁹ uppger 52 procent av de undersökta företagen att de under det senaste året har haft problem att finansiera investeringar med externt kapital och krediter. Motsvarande siffra i 2017 och 2016 års undersökningar var 53 procent respektive 60 procent. Rapporten beskriver att framför allt mindre

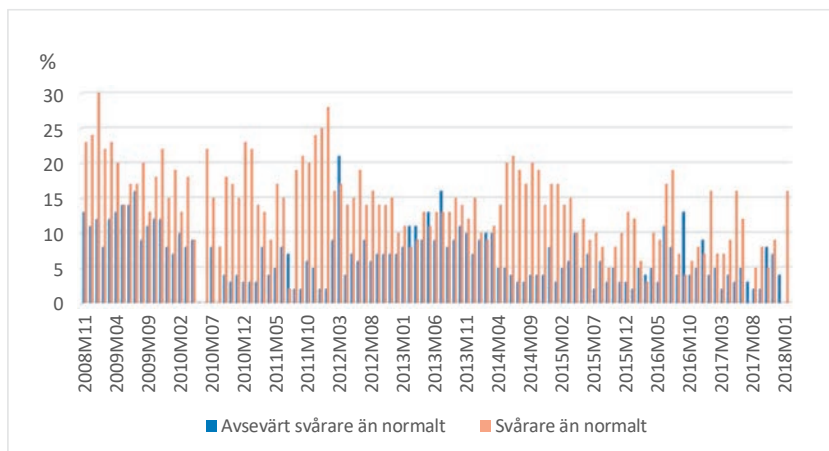
⁸ Origo Group och ALMI (2018). *Låneindikatorn*.

⁹ Företagarna (2018). *Finansiering för jobb och tillväxt – Företagarnas finansieringsrapport 2018*.

företag har svårigheter att få nya krediter eller utvidga befintliga banklån och att detta bl.a. beror på ökade krav på säkerheter. Mindre företag drabbas hårdare än större företag, eftersom mindre företag har större kostnader för krediter relativt större företag. Mindre företag har inte heller samma möjlighet att finansiera sig via kapitalmarknaden. Det konstateras även att majoriteten av de mindre företagen finansierar löpande verksamhet och investeringar med löpande intäkter och/eller befintligt eget kapital. Utöver det används även annan finansiering. För bolag som befinner sig i en uppstarts- eller tillväxtfas kan alternativa finansieringskällor som tillskott från ägare, banklån eller lån från ägare, familj eller vänner vara viktigt.

Även Konjunkturinstitutet publicerar regelbundet statistik för hur företag ser på möjligheterna att erhålla finansiering. Även denna statistik visar på gradvis förbättrade möjligheter för företag att erhålla finansiering de senaste åren. I grafen nedan redovisas statistik från Konjunkturinstitutets enkät avseende hur många av de mindre företagen (färre än 20 anställda) som upplever att det är antingen svårare än normalt eller avsevärt svårare än normalt att finansiera verksamheten fram till början av 2018. I grafen nedan visas tydligt att den sammanlagda andelen företag som upplever problem gradvis har minskat sedan den finansiella krisen.

Figur 7.1 Finansiering av företag med färre än 20 anställda



Källa: Konjunkturinstitutet.

Denna slutsats stöds även av Utredningen om statliga finansieringsinsatser¹⁰, som konstaterar att Sverige i en internationell jämförelse har ett gott läge när det gäller företagens finansiering och tillgången på kapital. Företag i mycket tidiga faser kan dock behöva förstärkt finansieringsstöd i form av bidrag, lån och ägarkapital. Därutöver behövs enligt utredningen finansieringsinsatser i kapitalintervallet 5–50 miljoner kronor, samt åtgärder för att förbättra tillgången till lånekapital till små och medelstora företag. Vidare konstateras att även om det saknas ett marknadsmisslyckande i form av en generell brist på kapital, så verkar det finnas ett marknadsmisslyckande i form av brist på tillgänglig finansiering, framför allt för innovativa företag och entreprenörer. När det gäller marknadsmisslyckanden i relation till finansiering av sådana företag så är det sannolikt främst två effekter som påverkar. Dels finns problem i form av asymmetrisk information, dvs. osäkerhet och svårigheter för investerare att bedöma projekt i tidiga faser. Det gäller särskilt ifråga om ny kunskap eller innovativ teknik. Osäkerheten och svårbedömda risker och potential i en verksamhet innebär att kapitalmarknaden inte fungerar optimalt. Dels finns det en s.k. spillover-effekt som handlar om att forskningsresultat inte fullt ut kan användas av privata investerare som del i deras beslut om finansiering, vilket leder till underinvestering.

¹⁰ SOU 2015:64.

8 Gröna sparprodukter i dag

I kapitel 5 redovisas hur finansiella aktörer internationellt och i Sverige arbetar med hållbarhet inklusive miljö- och klimataspekter i sin verksamhet. Detta kapitel fokuserar på att kartlägga vilka gröna finansiella produkter som finns tillgängliga för svenska konsumenter som alternativ för sitt sparande. Utredningen kan konstatera att även om svenska finansiella aktörer i allt större utsträckning integrerar hållbarhet i sin verksamhet, så har det inte lett till en kraftig ökning av utbudet av gröna finansiella produkter. Det finns fondprodukter som kallas hållbara eller klimatsmarta, eller som har en särskild inriktning mot t.ex. förnybar energi eller miljö. Det finns också gröna obligationsfonder. Med undantag för den senare kategorin finns ingen gemensam standard eller definition som tydligt visar att fonderna i sin helhet bidrar till en grön omställning. Inte heller när det gäller bankinlåning erbjuds ett sådant alternativ av någon av de svenska traditionella bankerna. I Sverige finns medlemsbanken Ekobanken som profilerat sig genom att erbjuda konton där medlen går till lån till verksamheter som ger ekologiska, sociala eller kulturella mervärden.

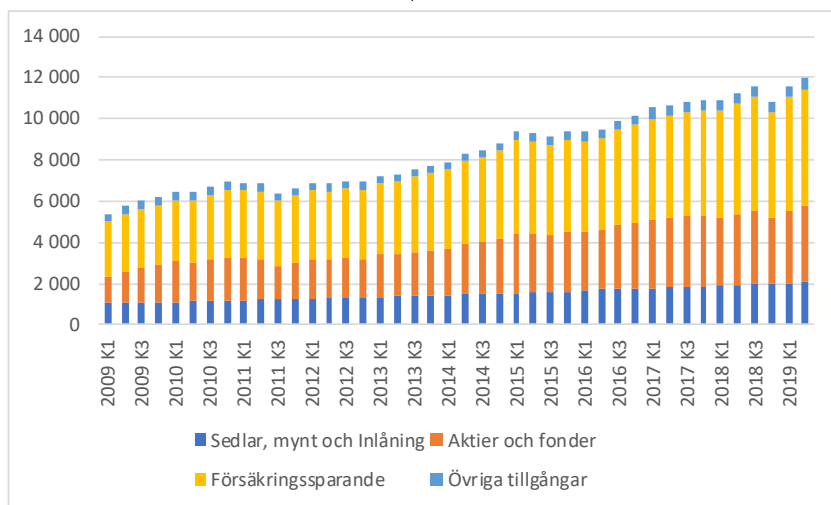
8.1 Sparande i Sverige

Hushållens sparande är värdefullt för samhället i stort. Genom sparandet jämnas hushållens inkomster ut över tiden. Samtidigt bidrar det till finansiering av investeringar, vilket är av stor betydelse för långsiktig och hållbar tillväxt. Som mått för att beskriva hur hushållens sparande utvecklas över tid används ofta den s.k. sparkvoten. I begreppets bredaste definition, *hushållens totala sparkvot*, inkluderas både finansiellt sparande (aktier, fonder, etc.) och realt sparande (hus, tomtmark, etc.). Även sparande till tjänste- och premiepension räknas in. Då hushållen har begränsade möjligheter att påverka pensionsavsätt-

ningarna används ibland en något smalare definition där dessa exkluderas. Ett ännu smalare mått är hushållens finansiella sparkvot, som enbart ser till sparande i finansiella tillgångar och bostadsrättsandelar.

I statistiken över hushållens finansiella tillgångar delar Statistiska centralbyrån, SCB, in de svenska hushållens sammanlagda sparande i tre kategorier – aktier och fonder, sedlar, mynt och inlåning samt försäkringssparande och bostadsrättsandelar. Statistiken visar att sparandet är relativt väl diversifierat. Det totala sparandet i den kategori som kallas sedlar, mynt och inlåning uppgår till nästan 2 000 miljarder kronor vilket motsvarar ungefär 14 procent av det totala sparandet. Den största delen av sparandet är placerat på olika typer av bankkonton i de fyra stora bankerna i Sverige. Andelen banksparende i Sverige utgör dock en relativt liten andel av det totala sparandet jämfört med övriga EU-länder. Som framgår av grafen nedan utgörs i stället en stor del av sparandet i Sverige av försäkringssparande, där pensionssparande inom ramen för tjänstepension är en dominerande del. Sparande inom tjänstepension kan i sin tur vara placerat i fonder eller i finansiella instrument som aktier och obligationer. Detta sparande kan även vara placerat i en försäkringsprodukt som i sin tur investerar i finansiella tillgångar.

Figur 8.1 Hushållens finansiella sparande



Källa: SCB.

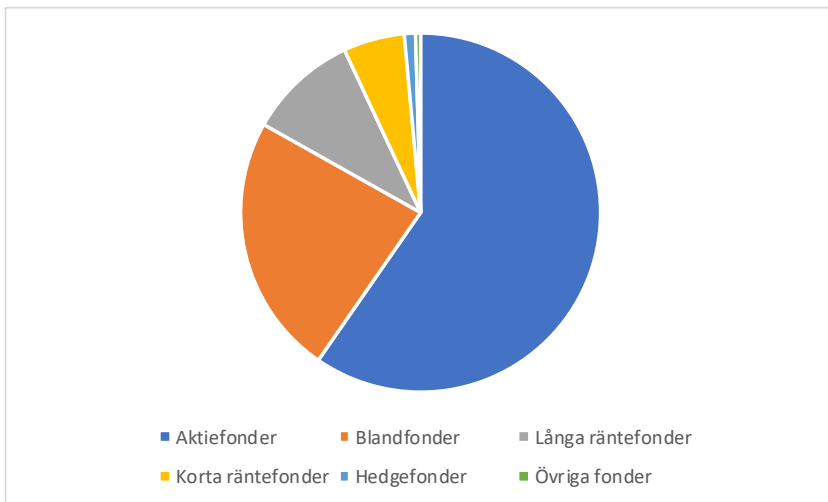
8.1.1 Fondsparandet i Sverige

En betydande del av det svenska sparandet sker i fonder. Fondsparande kan ske direkt eller inom ramen för ett försäkringssparande. Det senare är vanligt framför allt inom det statliga premiepensionssystemet och inom det privata tjänstepensionssystemet. Fondsparandet utanför försäkringssparandet sker i stor utsträckning inom ramen för investeringssparkonto (ISK). Enligt statistik från Fondbolagens förening uppgick det totala fondsparandet i slutet av januari 2020 till knappt 5 200 miljarder kronor. Den siffran omfattar fondförmögenhet för Sverigeregistrerade fonder, utlandsregistrerade fonder samt fonder som distribueras via fondplattformar inom föreningens medlemsbolags koncerner, men statistiken är kompletterad med icke-medlemmars fonder i premiepensionssystemet.

I Sverige marknadsförs det ett stort antal fonder, men inte alla dessa fonder är tillgängliga för konsumenter utan vissa distribueras enbart till institutionella placerare. Knappt 10 procent av det totala antalet fonder har sin rättsliga hemvist i Sverige eftersom fondmarknaden är öppen för gränsöverskridande verksamhet inom EU. Svenskregistrerade fonder utgör dock en större andel av de som är tillgängliga för konsumenter, runt en tredjedel. Svenskregistrerade fonder står fortsatt för ungefär 80 procent av svenska fondförmögenheten enligt Fondbolagens förening, men den kraftiga ökningen av antalet fonder sedan mitten på 2000-talet utgörs i princip uteslutande av utlandsregistrerade fonder.

I grafen nedan visas statistik från Fondbolagens förening om hur det svenska fondsparandet fördelar sig på tillgångsslag. Statistiken visar att en övervägande del av fondsparandet är investerat i aktier (60 procent), medan andelen blandfonder (24 procent) och rena räntefonder (15 procent) är relativt liten. De flesta fonder som svenskar sparar i är regionala fonder som exempelvis Sverigefonder eller globalfonder. Andelen temafonder eller sektorfonder är mer begränsad.

Figur 8.2 Fondsparande i Sverige fördelat på tillgångsslag



Källa: Fondbolagens förening.

Av aktiefonderna är 18 procent s.k. indexfonder, som placerar med utgångspunkt i ett valt marknadsindex. Eftersom en indexfond representerar ett index, kan fonden inte använda sig av strategin bäst i klassens, eller någon annan strategi där exponeringar begränsas, se kapitel 5. Det innebär att fonden aldrig kan vara helt grön, så länge som inte indexet som används som utgångspunkt i sin helhet är grönt (vilket inte är fallet för något mer omfattande index i dag). Hållbarhetsarbete för en indexfond är därför begränsat framför allt till att använda strategier som påverkan.

8.2 Gröna sparprodukter i Sverige

8.2.1 Gröna fondprodukter

Som beskrivs i kapitel 5 så arbetar svenska finansiella aktörer huvudsakligen med det bredare begreppet hållbarhet och använder normalt inte definitionen grön i betydelsen miljö och/eller klimat med undantag för gröna obligationer. Det innebär för fondernas del att även fonder med tydligt fokus på miljö- och klimat oftast kategoriseras antingen som hållbara eller ansvarstagande snarare än som gröna. Av de svenskregistrerade fonderna, (jfr avsnitt 8.1), har dryga 20 pro-

cent information i sina faktablad som gör att de av analysföretaget Morningstar klassas som ”Socially Consious”. Ett begrepp som dock används för vissa mer ”gröna” fondprodukter är klimatsmart. Begreppet har myntats i samband med den ökande mätningen av finansiella produkters koldioxidavtryck. Vad som är klimatsmart är dock inte definierat. Det finns inte heller någon gemensam definition eller exakt gräns för när en fondprodukt får kallas hållbar eller ansvars-tagande. Fondbolagen som förvaltar dessa fonder är också olika tydliga med vilken hållbarhetsstrategi de använder i sin förvaltning.

Inom ramen för EU-kommissionens Handlingsplan för hållbar finansmarknad arbetas just nu fram gemensamma definitioner att utgå ifrån, den s.k. taxonomin för hållbara verksamheter. Dessutom är förordningen om hållbarhetsrelaterade upplysningar som ska lämnas inom den finansiella tjänstesektorn¹ färdigförhandlad och kommer att tillämpas i början av 2021. Enligt denna kommer fonder att delas upp i olika kategorier, fonder med hållbarhetsmål, fonder utan hållbarhetsmål och slutligen mellankategorin av fonder som har hållbarhet som en av flera målsättningar.

Det finns dock redan i dag initiativ för att ta fram underlag för bedömningar av hållbarhet. Pensionsmyndigheten lanserade våren 2019 flera funktioner på pensionsmyndigheten.se som underlättar för sparare att göra hållbara fondval på premiepensionens fondtorg. Bl.a. införs en märkning för koldioxidrisk och möjlighet att filtrera bort fonder som investerar i verksamheter som spararen inte vill ha sina pengar i.

Som tidigare nämnts i kapitel 5, har Svanen tagit fram en märkning för fonder där det i dag finns 20 Svanenmärkta fonder som distribueras i Sverige. För att en fond ska bli Svanenmärkt krävs att den helt avstår från investeringar i vissa branscher och företag som är särskilt problematiska. Fondförvaltaren måste även göra en ordentlig hållbarhetsanalys av tänkbara placeringar där de bättre företagen prioriteras. Vidare ska fonden tala om vilka aktier och obligationer som finns i fonden samt årligen rapportera hållbarhetsarbetet. Svanenmärkningen innebär dock inte att alla de företag som en Svanen märkt fond äger andelar i är hållbara och/eller bidrar till den gröna omställningen.

Analysföretaget Morningstars ranking av aktiefonder används vidare i olika sammanhang för att mäta och jämföra fonder. För att under-

¹ Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2019/2088 om hållbarhetsrelaterade upplysningar som ska lämnas inom den finansiella tjänstesektorn.

lätta för konsumenter har Morningstar tagit fram en metod att beräkna ett hållbarhetsvärde för aktiefonder, med utgångspunkt i Sustainabilitys hållbarhetsranking för fondens innehav. Morningstar har dessutom utvecklat ett mått som visar om fondens innehav har förutsättningar att klara av en omställning till ett samhälle med låga koldioxidutsläpp. Ett företags koldioxidrisk är Sustainabilitys utvärdering av i vilken grad ett företags verksamhet och produkter är anpassade till en övergång till ett samhälle med låga koldioxidutsläpp. Utöver CO₂-risk beräknas och redovisas även fondens exponering mot fossila bränslen. Företag med exponering mot fossila bränslen är de företag som tillhör följande branscher: kolbrytning, kolkraftproduktion, olje- och gasutvinning, elproduktion baserad på olja och gas samt underleverantörer till olje- och gasindustrin.

De två måtten, CO₂-riskvärdet och exponeringen mot fossila bränslen, avgör om fonden får benämningen ”låg CO₂-risk”. Detta verktyg är tänkt att underlätta för investerare att hitta fonder med lägre risk än det globala genomsnittet för att drabbas negativt när företagen ställer om mot lägre koldioxidutsläpp. Det finns dock inga garantier för att en fond med hög hållbarhetsranking och låg CO₂-risk enbart är investerad i företag som bidrar till den gröna omställningen. Det får också i nuläget anses som oklart vilka kriterier som kommer att uppställas för att en sådan fond i sin helhet ska kunna klassificeras som grön i enlighet med den framtida EU-taxonomin.

Morningstar redovisar också ett antal underkategorier av branschfonder som kan förväntas investera på ett sätt som bidrar till den gröna omställningen. Det gäller framför allt fondkategorierna miljö och förnybar energi. Dessa två underkategorier omfattar dock endast ett knappt tjugotal fonder (varav endast ett fåtal förvaltas av svenska fondbolag) utav de många tusen fonder som är tillgängliga för svenska sparare via depåer, ISK, försäkringssparande samt det statliga pensionssystemet. För aktiefonderna inom sådana fondkategorier sker dock ingen extern validering av fondernas klassificering. Branschfonderna har generellt en högre risknivå än exempelvis breda aktiefonder som globalfonder. Även förvaltningsavgiften är relativt hög.

Det finns två registrerade rena gröna obligationsfonder i Sverige. Dessa investerar enbart i gröna obligationer. De projekt som finansieras av dessa obligationer har bedömts vara gröna enligt regelverket Green Bond Principles. Det totala förvaltade kapitalet i branschfondkategorierna ovan och de två gröna obligationsfonderna uppgick

sammanlagt till ungefär 4 procent av det totala fondkapitalet i Sverige i januari 2020.

Fonder i de ovan angivna kategorierna kan förväntas i relativt stor utsträckning vara investerade i företag som är delaktiga i den gröna omställningen, även om det inte finns någon extern validering av detta. Det finns dock ingen garanti att de är investerade på ett sätt som kan klassificeras som huvudsakligen grönt enligt taxonomin. Kraven inom taxonomin är höga vilket betyder att endast ett fåtal företag sannolikt i dag skulle komma att klassificeras som gröna i sin helhet. Därför kommer det sannolikt även att dröja innan utbudet av diversifierade fonder som investerar i företag som i sin helhet är förenliga med taxonomin uppgår till en betydande del av det totala fondkapitalet.

Det norska forskningsinstitutet Cicero har i en studie visat att endast 12 procent av de verksamheter som Cicero tidigare har utvärderat och godkänt som gröna inom ramverket för utgivning av gröna obligationer skulle klassificeras som gröna baserat på det nuvarande förslaget till taxonomi. Hela 67 procent av alla de projekt som Cicero utvärderade skulle inte uppfylla kraven för att klassificeras som gröna. För de resterande 21 procenten gick det inte att avgöra hur de skulle klassificeras förrän samtliga tekniska kriterier i taxonomin har publicerats.

8.2.2 Övriga gröna sparprodukter

Utöver de fondkategorier som nämns ovan finns det i dag inte många alternativ, varken internationellt eller i Sverige, för en konsument som vill spara i en finansiell produkt som kategoriseras som grön. Det är till viss del möjligt att låna grönt, framför allt till bostäder, och de svenska storbankernas generella utveckling mot en grönare affärsmodell har accelererat de senaste åren. I utlåningsverksamheten ställs i dag fler klagörande frågor i syfte att identifiera och hantera de risker och möjligheter som en omställning till ett grönare samhälle innebär. Det saknas dock fortfarande ett grönt alternativ för kontosparande i de traditionella bankerna i Sverige. Ett undantag för detta är Ekobanken. Bankens kunder kan välja om deras pengar ska verka inom hela bankens område eller riktas mot ett särskilt område.

9 Det nederländska systemet för grönt sparande

9.1 Bakgrund

I Nederländerna infördes 1994 ett system med skattelättnader för privatpersoner som sparar och investerar i gröna banker och fonder (Green Funds Scheme, GFS). Bankerna ger i sin tur rabatter på lån till verksamheter och projekt som certifierats som gröna av den nederländska regeringen. Initiativet till GFS kom ursprungligen från två parlamentsledamöter, men systemet utgör i dag en etablerad del av den nederländska regeringens politik för grön skatteväxling. Syftet med systemet är att stimulera och öka investeringarna på miljö- och klimatområdet, framför allt i innovativa hållbara projekt med en något mer ogynnsam risk- och avkastningsprofil jämfört med konventionella alternativ.

För förståelsen av GFS är det viktigt att beakta att systemet ingår som delkomponent i en mix av styrmedel på miljö- och klimatområdet. Ett projekt som certifierats som grönt av den nederländska regeringen och erhåller finansiering via en grön bank kan därför samtidigt vara föremål för investeringsstöd eller andra typer av statliga stödåtgärder. Vanligen riktas dock tillgängliga styrmedel mot företag i olika faser där GFS främst är avsett för företag i etableringsfasen och med ett tydligt fokus på ny teknik. Genom GFS allokeras privat kapital till certifierade gröna investeringar. För varje euro som den nederländska staten spenderar på systemet går 29–34 euro¹ i finansiering under ett år till innovativa hållbara projekt som annars inte hade blivit av.²

¹ Genomsnitt under åren 2010–2017.

² RVO (2019). *Politisk utvärdering av förordningen om gröna projekt 2010–2017: Slutrapport.*

9.1.1 Skattelättnader för grönt sparande

Den skattemässiga fördel som ges till hushåll som sparar grönt utgör grunden för systemet. I det nederländska skattesystemet beskattas sparande och investeringar genom att en schablonintäkt beräknas på ett skatteunderlag där bl.a. behållningen av den enskildes sparande och investeringar ingår. Schablonintäkten tas upp till beskattning oavsett vilken verklig avkastning som kapitalet har genererat. Belopp som sparas i en grön bank eller investeras i en grön fond undantas till viss del från underlaget för schablonintäkt. Därutöver ges ett avdrag på inkomstskatten. Den sammanlagda effektiva skattenedsättningen varierar mellan 1,31 procent och 2,31 procent (2018) beroende på storleken av det kapital som den enskilde placerar i det gröna sparsystemet. Nivån på skattelättnaden och den tekniska utformningen av bestämmelserna har förändrats ett flertal gånger genom åren av offentligfinansiella skäl och med hänsyn till rådande ränteläge. Skattelättnaden beräknas på den enskildes gröna tillgodohavanden per den 31 december varje år, vilket leder till ett stort inflöde av kapital till gröna bankkonton och fonder i slutet av året.

9.1.2 Gröna banker

Nederländska skattebetalare kan i dag spara grönt hos tre aktörer: ABN AMRO Groenbank, ING Groenbank och Rabo Groenbank. För att som grön bank få verka inom GFS-systemet, och agera som finansiell intermediär med syfte att omvandla grönt sparande till finansiering för certifierade gröna projekt, krävs en separat banklicens och styrelse för den gröna bankverksamheten, som fungerar som en ”bank i banken”. Kravet på separat banklicens får ses i ljuset av att den lagstiftning som reglerar GFS tillkom på 1990-talet. De it-lösningar som i dag finns tillgängliga för bankerna innebär förutsättningar för den gröna verksamheten att i allt väsentligt vara integrerad i bankens ordinarie organisation.

De deltagande bankerna vänder sig delvis mot olika kundkategorier och attraherar därför också sparare med olika motiv för att spara på gröna konton. Både ING och ABN AMRO uppger att cirka hälften av deras kunder väljer det gröna sparkontot för att de vill att in-satt kapital ska bidra till positiva miljöeffekter. Den andra hälften är främst intresserade av de fördelaktiga ekonomiska villkor som spa-

randeformen erbjuder. De båda kundkategorierna går dock in i varandra och är enligt bankerna svåra att särskilja.

Gröna inlåningskonton

Samtliga gröna banker i Nederländerna tillhandahåller gröna inlåningskonton där insatta medel berättigar till skattenedsättning. I samtliga fall handlar det om sparkonton där insatta medel är spärrade för uttag under en förutbestämd tidsperiod. Vilka inlåningsperioder som erbjuds varierar mellan bankerna och sträcker sig i dagsläget från ett till sju år. På grund av osäkerhet kring det framtida ränteläget uppger både ING och ABN AMRO att det populäraste alternativet hos deras gröna banker under 2018 var en ettårig inlåning. Ingen av de gröna bankerna erbjuder i dag någon ränta på gröna sparkonton. Spararna kan dock tillgodogöra sig skattenedsättningen som motsvarar mellan 1,3 och 2,3 procents ränta på insatt kapital.

Gröna krediter

Enligt lag måste en grön bank uppfylla ett matchningskrav som innebär att banken över tid måste upprätthålla en utlåning till certifierade gröna projekt som värdemässigt motsvarar minst 70 procent av inlåningen på bankens gröna konton. Om banken avviker från matchningskravet kan dryga böter utdelas av det nederländska skatteverket. Snittstorleken på gröna krediter varierar mellan bankerna och beror till stor del på vilken kundkrets respektive bank nischat sig mot. Inom ING uppgår snittkrediten till cirka 750 000 euro. För Rabobank är snittet något lägre. Även om marknaden för gröna krediter är växande så svarar den gröna utlåningen endast för en mycket liten del av bankernas totala kreditportfölj. För den största aktören Rabobank, som har cirka 50 procent av marknaden för gröna krediter, uppgår andelen till cirka 1 procent av den totala kreditportföljen. De gröna bankerna tillämpar samma riskbedömning vid krediter till gröna projekt som i den övriga verksamheten. Däremot tillåts i vissa fall en högre belåningsgrad vid grön finansiering. De gröna bankerna uppger i kontakter med utredningen att det för att skala upp verksamheten skulle vara nödvändigt med informationsinsatser, både mot

bankernas lokalkontor och genom ökad kännedom hos allmänheten om GFS.

Lönsamheten i de gröna bankerna

Storleken på den rabatt som ges till gröna projekt är inte reglerad i lag, utan det är upp till bankerna i det gröna systemet att avgöra om någon rabatt ska lämnas. Dock råder konkurrens om kunderna inom systemet och deltagande banker måste ha tillräcklig utlåning för att uppfylla kravet på 70 procents matchning. Enligt information från de gröna bankerna erhåller gröna projekt normalt en ränterabatt om 30–75 baspunkter. I den rådande lågräntemiljön finansieras lånerabatten till betydande del av bankerna själva. Det finns inget som hindrar bankerna från att ta ut kontoavgifter från spararna, men i dag är det enbart en bank som utnyttjar den möjligheten. Vid högre räntelägen finns däremot möjlighet för bankerna att sätta en lägre inlåningsränta för gröna sparkonton än gällande marknadsränta och på så vis finansiera lånerabatter till företag som lånar grönt. Detta eftersom spararna kompenseras för den lägre avkastningen genom skattenedsättningen. Så länge gröna sparkonton är något mer förmånliga att spara i, jämfört med konventionellt banksparande, så attraherar de gröna bankerna kapital. Emellertid måste konsumenterna ta in inlåsningsfaktorn i kalkylen.

Av de deltagande bankernas årsredovisningar kan konstateras att lönsamheten i de respektive gröna bankverksamheterna är låg. Ett exempel är Rabo Groenbank, som har haft negativa nettoresultat fyra av de fem senaste åren, och endast en obetydlig vinst ett av åren. Avkastningen på eget kapital har ända sedan 2012 varit betydligt lägre (negativ de flesta åren) än för Rabo bank i övrigt. För att stärka lönsamheten har Rabo Groenbank i slutet av 2017 infört relativt höga kontoavgifter för gröna inlåningskonton (50 euro i öppningsavgift och 200 euro i årlig avgift oavsett inlåningsperiod). Den andra gröna banken av betydelse, ING, har de senaste två åren haft positiva resultat, men en relativt låg avkastning på eget kapital, dryga 3 procent 2018 och knappa 6 procent 2017. ING har inte infört avgifter för den gröna inlåningen. En avgörande anledning till att de nederländska storbankerna, trots bristande lönsamhet, fortsätter att driva den gröna verksamheten, är att det leder till andra positiva effekter. I kontakter

med utredningen framhåller samtliga gröna banker möjligheten att marknadsföra och profilera banken som grön. Vikten av sådan marknadsföring är stadigt ökande och uppges i den rådande konkurrensen vara ett nog så viktigt incitament som möjligheten att tjäna pengar på grön utlåning, som trots allt utgör en blygsam del av den totala portföljen.

9.1.3 Gröna fonder

Enligt uppgift från RVO, som är den myndighet som administrerar systemet, finns i nuläget fyra gröna fonder på marknaden som deltar i det skattegynnade sparandesystemet. Störst är Triodos Groenfonds med ett förvaltad kapital om 883 miljoner euro. ASN Groenprojectenfonds är ungefär hälften så stor. Därutöver finns två mindre fonder. Regionaal Duurzaam 1 skiljer sig från de andra gröna fonderna eftersom de enbart tillhandahåller efterställda lån (fondkapital på cirka 40 miljoner euro). Även Groenwoningenfonds skiljer sig från övriga fonder eftersom de inte tillhandahåller externt kapital, utan placerar i hållbara och energisnåla hyresbostäder (fondkapital på omkring 28 miljoner euro).

Triodos Groenfonds

Den största och äldsta gröna fonden förvaltas av Triodos Bank. Fonden var ursprungligen uppdelad på flera mindre gröna fonder med fokus främst på förnybar energi. Efter sammanslagning bildades den nuvarande fonden, som är en fond som framför allt ger ut projektkrediter till certifierade gröna projekt. Fonden finansierar krediter till exempelvis förnybar energi, ekologiskt jordbruk och energieffektiva byggnader. Fonden investerar även i finansiering av gröna projekt i utvecklingsländer.

Triodos Groenfonds är en alternativ investeringsfond, vars andelar är upptagna till handel på marknadsplatsen Euronext. Fonden är bildad på associationsrättslig grund och är per definition ett aktiebolag med rörligt aktiekapital. Genom konstruktionen med rörligt aktiekapital ökas eller minskas fondens aktiekapital automatiskt i takt med andelsägarnas insättningar och uttag. I likhet med de gröna bankerna gäller att gröna fonder måste allokera minst 70 procent av

fondens kapital till grön projektfinsiering. Om inflödet av nytt kapital i fonden vid någon tidpunkt blir så stort att gränsen om 70 procent gröna investeringar riskerar att överträdas stoppas kapitalinflödet till fonden tills betryggande marginal har uppnåtts.

Risken för fondens investerare motsvarar den kreditrisk som uppkommer i fondens finansieringsverksamhet. Enligt Triodos egna beräkningar bedöms risknivån i fonden till en tvåa på en sju gradig skala. Förvaltningsavgiften är 0,85 procent, medan konkurrenten ASN Groenprojectenfonds avgift uppgår till 1,0 procent. Genomsnittlig årlig avkastning, inklusive återinvesterad utdelning, men exklusive skatterabatten till konsumenten, har för Triodos över den senaste tioårsperioden varit 1,44 procent.

9.1.4 Certifiering av gröna projekt

För att ett projekt ska kvalificera sig för finansiering via en grön bank eller en grön fond måste en företrädare för projektet först ansöka om ett grönt certifikat, s.k. groenverklaring. Ansökan om grönt certifikat lämnas skriftligen till valfri grön bank eller grön fond. Banken eller fonden skickar i sin tur ansökan vidare till RVO, som är behörig myndighet i Nederländerna för att utfärda gröna certifikat.

Som allmänna villkor för certifiering gäller att sökanden är verksam i Nederländerna, tidigare nederländska kolonierna eller i vissa utvecklingsländer. Projekt får inte vara på obestånd och kan bara komma i fråga för ett grönt intyg om de har en måttligt positiv avkastning. Det innebär att avkastningen inte får vara så hög att man rimligen kan förmoda att projektet hade förverkligats även utan GFS. Vid bedömningen av detta kriterium är dock inte den ekonomiska avkastningen allena avgörande, utan även andra aspekter ska bedömas i förhållande till den ekonomiska och tekniska risken.³ Vidare ska det vara fråga om ny teknik som inte har en marknadsandel som överstiger 10–15 procent. Utöver de allmänna villkoren måste projektet vara hänförligt till en på förhand definierad projektkategori och uppfylla specifika tekniska och andra krav som gäller för respektive kategori. Om förutsättningarna är uppfyllda utfärdas ett grönt certifikat av RVO med tio års giltighetstid. Projektet kan då gå vidare med sin ansökan om grön finansiering hos en bank eller en fond.

³ Ibid.

Sökanden är i den fortsatta kreditprocessen inte bunden till en specifik aktör utan är fri att förhandla med samtliga deltagare i det gröna systemet. Handläggningstiden för gröna certifikat är för närvarande två till tio veckor, beroende på typ av projekt. En av de mest sökta projektkategorierna avser solcellsanläggningar. En sådan ansökan kan enligt RVO handläggas relativt omgående. Andra kategorier, exempelvis uppförande eller ombyggnad av energieffektiva fastigheter, kräver längre handläggningstid. I vissa fall måste RVO anlita externa konsulter för att bedöma om de tekniska specifikationerna för en viss projektkategori är uppfyllda. För närvarande sysselsätter handläggningen 3,5 heltidstjänster inom RVO.

Gröna projektkategorier

Det nederländska systemet för grönt sparande har av EU-kommissionen ansetts utgöra statligt stöd. Samtliga projektkategorier utformas därför i detalj efter kommissionens allmänna gruppundantagsförordning, se nedan. Tekniska och andra villkor för GFS regleras även i nederländsk lag.⁴ Projekt inom följande kategorier kan i dag beviljas grönt certifikat:

- *Natur*. I kategorin natur handlar det om att utveckla och bevara naturvärden och värden på landsbygden, främja och bevara biologisk mångfald och natur- och miljöutbildning med fokus på inhemsk natur.
- *Ekologiskt jordbruk*. Inom ekjordbruk är djurens hälsa och effekterna på miljön mycket viktiga. Uppenbara exempel är mer utrymme för djuren att röra sig och mindre användning av bekämpningsmedel och konstgödsel.
- *Jordbruk*. I kategorin jordbruk handlar det om projekt som är inriktade på odling av grödor i miljömärkta växthus samt stallar för mjölkdjur som uppfyller vissa normer för hållbar djurhållning.
- *Hållbar energi*. Kategorin avser projekt som alstrar hållbar energi på ett av följande sätt: biogasförädlingsinstallation, andra generationens biobränsleproduktion, vindturbiner, solceller, solfångare, jordvärme och vattenkraft.

⁴ Reglering Groenprojekten, artikel 2–12.

- *Energibushållning*. Minskad användning av fossila bränslen och utsläpp av koldioxid på ett av följande sätt: kyl- och värmelagring, kyl- och värmeanvändning, LED-utomhusbelysning, utomhusbelysning annan än LED, användning av restvärme samt kyldistribution.
- *Hållbart byggande*. Att bygga eller renovera bostäder och kommersiella fastigheter enligt högt ställda hållbarhetsnormer. Även ändring av ändamål för (kontors-)byggnader till bostäder kan komma i fråga.
- *Hållbara råvaror*. Målet med kategorin hållbara råvaror är att öka användningen av s.k. gröna råvaror.
- *Återvinning och återanvändning*. När avfall och muddermassa bearbetas blir det användbara material över som oftast går förlorade i deponier och vid förbränning. Återvinning och återanvändning av dessa material minskar råvaruanvändningen.
- *Hållbar mobilitet*. Att minska trafikens och transporternas miljöpåverkan genom att göra det mer attraktivt att cykla och främja introduktionen av nya typer av ren teknik på marknaden.
- *Hållbara vattenkretslopp*. Hållbara vattenkretslopp avser projekt med underjordisk lagring av sötvatten och vattenreningstekniker.

För samtliga projektkategorier gäller omfattande tekniska och andra kriterier som måste vara uppfyllda för att grönt certifikat ska utfärdas. I normalfallet har certifikatet en giltighetstid på 10 år. Avseende projekt som faller under punkten 1 kan giltighetstiden dock utsträckas upp till 40 år.

Det nederländska systemets förhållande till EUF-fördragets regler om förbud mot statligt stöd

EUF-fördragets artiklar 107–109 innehåller bestämmelser om förbud mot statligt stöd (en redogörelse av bestämmelserna ges i kapitel 11). Bestämmelserna begränsar möjligheterna att lämna statligt stöd till en viss bransch eller ett visst företag. Av artikel 107.1 framgår att stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrída kon-

kurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion inte är tillåtet om det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Det nederländska systemet har av EU-kommissionen bedömts utgöra statligt stöd.⁵ Enligt den prövning kommissionen gjort i det nederländska fallet ska den eventuella fördel som åtgärderna i det gröna sparsystemet medför, bedömas på tre nivåer. Den första nivån avser spararna som får skattelättnader för grönt sparande. Eftersom skattelättnaderna är av generell karaktär och inte riktas till företag utgör åtgärden inte statligt stöd. Den andra nivån avser de privata finansiella intermediärerna. Åtgärden har på denna nivå av kommissionen bedömts utgöra statligt stöd eftersom de gröna fonderna med hjälp av skattelättnaderna kan attrahera kapital till ett lägre avkastningskrav än vad investerare annars skulle vara beredda att acceptera. Stödet faller inte under något av undantagen från genomförandeförbudet, utan måste prövas direkt mot EUF-fördraget. I det avseendet har kommissionen bedömt att stödet är nödvändigt för att privatägda intermediärer ska delta i systemet och utföra transfereringen av privatpersoners skattelättnader till rabatterade krediter åt certifierade gröna projekt. Vidare bedöms den låga nivån av stöd inte snedvrinda konkurrensen eller påverka handeln mellan medlemsstaterna. Stödet har därför även ansetts proportionerligt. Den tredje nivån utgörs av de gröna projekten som kan få tillgång till rabatterad finansiering i det gröna systemet. I denna nivå har kommissionen bedömt att åtgärden utgör statligt stöd till de gröna projekten. De projektkategorier som är tillgängliga för certifiering i Nederländerna är dock utformade helt i enlighet med aktuella miljö-, fiskeri- och jordbruksriktlinjer och bedöms därför inte utgöra otillåtet statligt stöd.

9.2 Utvärdering av systemet

Under hösten 2019 genomfördes en utvärdering i Nederländerna av den myndighet som administrerar systemet, RVO. Utvärderingen avser perioden 2010 till 2017. Enligt slutrapporten⁶ från RVO har mer än 4 000 projekt genomförts under den aktuella perioden, vilka finansierats med cirka 6 miljarder euro i kapital. Projekten avser huvudsakligen förnybar energi och energibesparing. Andra viktiga katego-

⁵ Jfr kommissionens statsstödsbeslut den 25 augusti 2006 i ärende nr NN41/05 och den 14 oktober 2009 i ärende nr N 249/2008.

⁶ RVO (2019). *Politisk utvärdering av förordningen om gröna projekt 2010–2017: Slutrapport.*

rier har varit natur, ekologiskt jordbruk och hållbar byggnation. Mindre omfattande kategorier har varit hållbara vattenkretslopp och återvinning/återanvändning. Statens kostnader för det gröna sparsystemet består främst av uteblivna skatteintäkter. Kostnaderna har minskat från 162 miljoner euro 2010 till uppskattade 62 miljoner euro 2019 genom att skatteförmånen till sparare och investerare gjordes mindre fördelaktig 2010.

Enligt utvärderingen har systemet haft betydande positiva effekter på miljön i form av minskade utsläpp av koldioxid, kväveoxid och luftföroreningspartiklar. De genomförda projekten har lett till en årlig minskning av koldioxidutsläpp med cirka 3,6 miljoner ton (motsvarande 2,1 procent av de nederländska utsläppen), en minskning av kväveoxid med 1 600 ton (motsvarande 0,4 procent av utsläppen), samt en minskning med 6 procent av de totala partikelutsläppen. Projekt har även genomförts som inneburit en minskning av enskildas exponering mot 1,4-diklorbensen ekvivalenter med 418 ton per år.

När det gäller systemets effekt på sparare och investerare konstateras att det nuvarande ränteläget innebär att det även fortsättningsvis kommer att behövas en skatteförmån för att intressera privatpersoner för att spara grönt. Ränteläget gör det även svårt för de gröna bankerna att få tillräckliga marginaler i verksamheten för att ge rabatter till gröna projekt. Trots bristande lönsamhet deltar bankerna fortsatt i systemet. Under 2018 anslöt sig av konkurrensskäl dessutom ytterligare en bank, vars gröna verksamhet tidigare legat nere i ett antal år. Enligt en analys i utvärderingen leder GFS till att banker finansierar fler hållbara och innovativa projekt än utan systemet, men att det är troligt att den positiva effekten på finansieringen av gröna projekt är större när räntenivåerna är höga och det råder ekonomisk tillväxt.

De gröna bankernas kreditportföljer är fortsatt små i jämförelse med de storbanker som de är knutna till. Storleken styrs av utbudet av inlåning, utbudet av projekt att finansiera samt av det lagstadgade matchningskravet. När skatteincitamentet sänktes 2010 minskade behållningen på gröna konton i motsvarande mån. Den snittrabatt som deltagande banker erbjuder till gröna projekt minskade även från 1,0 procent 2010 till 0,5 procent 2019. RVO konstaterar att det för närvarande saknas förutsättningar för att öka omfattningen av systemet. Det finns en tröghet i systemets utlåningssida som gör att deltagande banker och fonder ofta måste stänga för nytt inflöde av

kapital från spararna. Om den nederländska regeringen ökar informationsinsatserna till allmänheten kan en situation uppstå där många vill spara och investera grönt. Om banker och fonder inte vid den tidpunkten har tillgång till gröna projekt i samma omfattning leder matchningskravet till ytterligare stängningar.

En av slutsatserna i rapporten är vidare att det är av stor vikt att det råder stabila politiska förutsättningar för att GFS ska fungera över tid. Ändrade förutsättningar kan leda till stora effekter på hur de deltagande aktörerna bedriver sin verksamhet. Exempelvis rådde mellan 2010 och 2011 politisk osäkerhet i Nederländerna om systemets framtid. Samtliga gröna banker och fonder upphörde under denna period att bevilja nya gröna lån.

10 Analys

10.1 Hur används det offentliga kapitalet bäst?

För att Sverige ska kunna uppnå de av riksdagen fastlagda miljömålen krävs en genomtänkt strategi där tydliga målprioriteringar och en samlad styrning är av vikt för att säkerställa att den gröna omställningen blir av. En samordnad miljöpolitik där bl.a. samhällsmål vid behov omformuleras och där konsekvensanalyser görs av effekter är av stor vikt.¹ Investeringar är en viktig del av omställningen och offentligt kapital har en viktig roll när det gäller vissa typer av investeringar som t.ex. större kritiska infrastruktursatsningar, satsningar på projekt med stor risk och satsningar på forskning och utveckling. Det gäller också för andra projekt där samhällsnyttan är stor, men den förväntade avkastningen till en privat aktör bedöms vara för låg för att attrahera privat kapital. Anledningen till det kan vara att det finns positiva externaliteter, eller att negativa externaliteter inte prissätts i en tillräcklig omfattning. Som beskrivs i kapitel 7 finns begränsningar för de offentliga utgifterna, bl.a. som en konsekvens av det finansiella ramverket. Det är heller inte rimligt att förvänta sig att finansieringen av den gröna omställningen ska ske enbart med hjälp av offentliga medel via statsbudgeten. Där förutsättningarna för att nå lönsamhet av en investering inom en rimlig tid bedöms vara goda bör i stället finansiering via privat kapital uppmuntras.

När det gäller offentligfinansierade ekonomiska styrmedel bör det övervägas om det är mest ändamålsenligt att använda statsbudgetens utgifts och/eller inkomstsida. I dag används offentliga medel via utgiftssidan i budgeten exempelvis till anslag för direkta statsbidrag, riskkapitalinvesteringar och garantiprogram för att understödja den gröna omställningen. Ett alternativ är att i stället införa ett stöd på budgetens inkomstsida i form av en skattelättnad.

¹ Prop. 2019/20:65.

Ett skatteincitament är ett starkt styrande instrument och skulle teoretiskt kunna konstrueras så att en begränsad offentligfinansiell insats kan kompletteras med betydande mängd privat kapital. Det skulle kunna vara ett relativt snabbt och effektivt sätt att öka mängden tillgängligt kapital för investeringar. Om det finns ett marknadsmisslyckande i form av brist på kapital till miljöprojekt, och om ett skatteincitament för grönt sparande i slutändan leder till den önskade effekten i form av ökade investeringar i sådana projekt till en rimlig kostnad, skulle systemet tillsammans med andra styrmedel kunna korrigeras för snedvridningar i resurshushållningen. Införandet av ett sådant styrmedel skulle då kunna motiveras.

Skattelättnader för grönt sparande, vilka i slutändan syftar till att öka investeringarna i gröna projekt, skulle vara en generell stödåtgärd, om man bortser från de offentligfinansiella kostnaderna som ett sådant system förorsakar. Ett sådant system skulle, om det resulterar i att investeringar tidigareläggs, kunna leda till en snabbare omställning än om ett grönt sparandesystem inte införs. Konjunkturinstitutet², KI, anser att specifika stöd som finns till bl.a. energieffektivisering av flerbostadshus, och bonus-malus, inte är kostnadseffektiva. KI konstaterar vidare att en politik som ger varierande incitament till olika typer av åtgärder, riskerar att leda till en mix av åtgärder som inte är kostnadseffektiv. Ett generellt stöd till grönt sparande och i förlängningen gröna projekt, som inte innebär styrning till specifika sektorer, kan komma att innebära att flera stöd riktas till samma investering i ett projekt. Det innebär en risk för minskad effektivitet av enskilda styrmedel.

10.2 Tillgången till kapital

Utredningen har inte kunnat specificera vilket investeringsbehov som finns i relation till av vart och ett av de svenska miljömålen. Utredningen har inte heller funnit det möjligt att bedöma i vilken omfattning investeringar med positiva effekter på miljömålen inte har genomförts, på grund av brist på kapital.

Naturvårdsverket har i en rapport³ från 2019 konstaterat att de hittills genomförda åtgärderna är otillräckliga, men har inte specifi-

² Konjunkturinstitutet (2018), *Miljö, ekonomi och politik 2018*.

³ Naturvårdsverket (2019). *Fördjupad utvärdering av Miljömålen*.

cerat vilka investeringar som skulle krävas för att de sammanlagda åtgärderna skulle bedömas vara tillräckliga. Några sådana uppgifter samlas inte heller in av länsstyrelserna i samband med det regionala miljömålsarbetet. Att åtgärderna inte har varit tillräckliga innebär sannolikt att kapital inte i tillräcklig takt har allokerats till investeringar som bidrar positivt till miljömålen. Marknaden har därmed inte självt lyckats att fördela samhällets resurser på ett sätt som skapar maximal samhällsnytta, i form av ett hållbart samhälle.

Utredningens bedömning är att det inte är en generell brist på kapital som främst förklarar den otillräckliga investeringstakten i miljöprojekt. Det kan dock konstateras att det finns flera marknadsmisslyckanden gällande miljömålen, varav ett är miljöexternaliteter som uppstår för att det saknas eller finns otillräcklig styrning av marknaden. Som följd genomförs färre investeringar än vad som vore samhällsekonomiskt optimalt. Enligt utredningens bedömning finns det många andra huvudsakliga orsaker till en för låg investeringstakt än brist på kapital, framför allt bristfälliga eller motstridiga styrmedel, bristande samordning av styrmedel och reglering samt teknologirelaterade risker.

Även om inte tillräckligt kapital bedömts ha allokerats till den gröna omställningen, så har den generella tillgängligheten till kapital varit relativt god de senaste åren. Den generellt goda tillgången till kapital är delvis en funktion av en period med god tillväxt, men framför allt har den rådande lågräntemiljön påverkat. Kapitalutbudet kan dock minska i tider av osäkerhet.⁴ Studier visar även att trots den generellt goda tillgången till kapital, har många små och medelstora företag, speciellt i tillverkningsindustrin, haft problem att erhålla nödvändig finansiering även de senaste åren.⁵

EU-kommissionen har konstaterat att den senaste periodens goda tillgång på kapital har lett till att den genomsnittliga kreditvärdigheten hos de företag som lånar pengar har försämrats och nivån av panter har minskat.⁶ Samtidigt har snittlöptiderna för företagsutlåningen ökat, vilket minskar refinansieringsrisken för företag. Ett tecken på en ökad oro kring kvaliteten i utlåningen är att de s.k. kreditspreadarna har ökat för företagsobligationer sedan oktober 2019. Kommissionen kon-

⁴ Kahle, K. M., & Stulz, R. M. (2013). *Access to capital, investment, and the financial crisis*. Journal of Financial Economics, 110(2), 280–299.

⁵ Se exempelvis Svenskt Näringsliv (2019), *Bankreglering och företagens kreditmöjligheter*.

⁶ EU-kommissionen (2019). *Commission Services non-paper – Main risks for financial stability in the world economy*.

staterar också att möjligheterna att rulla över dessa skulder när de löper ut, kan komma att försämrats om kreditcykeln vänder. Den generella refinansieringen riskerar då att bli dyrare för företag, speciellt om den sammanfaller med stigande räntenivåer. OECD konstaterar att den utestående volymen av företagsobligationer som ska refinansieras inom de närmsta tre åren uppgår till 4 triljoner dollar, vilket motsvarar den amerikanska centralbankens balansräkning.⁷

Om det skulle uppstå en situation med generell försämrade finansieringsmöjligheter kan det bli svårare för företag allmänt att få tillgång till kapital för att genomföra en omställning som innebär att de svenska miljömålen uppnås i större utsträckning. Dessa problem kan förväntas bli än större för små och medelstora företag, som redan i dag har svårare att erhålla finansiering än större företag.⁸

Som beskrivs i kapitel 6 bedömer utredningen att det finns marknadsmisslyckanden i samhället som innebär att färre gröna investeringar realiserats än vad som vore optimalt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det betyder att vissa miljöfrämjande investeringar uteblir helt eller delvis. Med högre incitament för att välja miljömässigt bättre alternativ, både när det gäller material och teknik, skulle sannolikheten att miljömålen uppfylls öka. Även styrmedel i form av information och kunskap behövs för att få aktörer att ställa sig positiva till alternativa investeringsbeslut, så som t.ex. att välja en elbil kontra en fossildriven bil, byta värmeanläggning, genomföra åtgärder i verksamheten som innebär en minskad energiåtgång, eller bygga en miljöcertifierad fastighet. I de flesta av dessa fall, speciellt i början då en ny teknik introduceras, är det dyrare med ett alternativ som bidrar till den gröna omställningen i jämförelse med det konventionella alternativet. Den extra kostnaden kan påverka den enskilda aktörens beslut som då kan behöva kunskap om alternativen och även ekonomiska incitament för att välja en dyrare grön investering.

⁷ OECD (2019), *Corporate Bond Markets in a Time of Unconventional Monetary Policy*.

⁸ Carpenter, R. E., & Petersen, B. C. (2002). *Is the growth of small firms constrained by internal finance?* Review of Economics and statistics, 84(2), 298–309.

10.3 Direktivets krav på verifierad effekt

Även om det finns ett marknadsmisslyckande i att investeringar inte genomförs i tillräcklig omfattning, är det ytterligare förutsättningar som måste vara uppfyllda för att ett skatteincitament för grönt sparande ska införas. De sparprodukter som omfattas av utredningens förslag måste även tillgodose utgångspunkten i direktivet att kapitalet ska kanaliseras till gröna projekt som i sin tur bidrar till att de svenska miljömålen kan uppfyllas i större utsträckning. Det innebär enligt utredningens mening ett krav på att satsade skattemedel ska leda till en specifik effekt i form av ökade investeringar i åtgärder vars positiva bidrag till miljömålen kan verifieras av en oberoende part. Att åtgärderna verifieras är också nödvändigt för kontroll och uppföljning av att skattemedlen används som avsett.

I direktiven pekas på att utredningen ska definiera grönt sparande och utreda ett system för certifiering av gröna projekt. I denna del påverkas utredningens arbete i stor utsträckning av arbetet inom EU med att införa en gemensam taxonomi för bedömning av ekonomiskt hållbara verksamheter (se avsnitt 3.6). Utredningen har bedrivits parallellt med arbetet med taxonomin inom EU, där det tidigare funnits ett förslag om undantag för fiskala program. I det överenskomna förslaget till taxonomiförordning som presenterades i december 2019 framgår att när taxonomin har trätt i kraft ska den tillämpas på alla åtgärder som vidtas av medlemsstater och som föreskriver krav på marknadsaktörer avseende finansiella produkter eller företagsobligationer som marknadsförs som "miljömässigt hållbara". Det är då inte längre möjligt för medlemsstaterna att införa skatteincitament för sådana produkter med utgångspunkt i ett nationellt system för verifiering där inte taxonomins kriterier för hållbara verksamheter tillämpas. Däremot omfattas inte bankers inlånings- eller kreditverksamhet av förordningen om hållbarhetsrelaterade upplysningar och därmed inte heller av taxonomin.

Då taxonomin inte kommer att kunna tillämpas i sin helhet förrän i december 2022 bedömer utredningen att det för närvarande är för tidigt att ta fram ett förslag till skatteincitament som helt och hållet bygger på ett system för verifiering med utgångspunkt i taxonomins kriterier. Det är inte heller möjligt att i nuläget göra en uttömmande bedömning av hur taxonomins kriterier förhåller sig till de svenska miljömålen, och därmed hur taxonomin i framtiden skulle kunna an-

vändas i ett system för verifiering med den specifika inriktning som krävs för att uppfylla utredningens syften. I den följande framställningen redovisar utredningen dels sin bedömning av vilka sparprodukter som kan ge effekter i enlighet med direktivets syfte, dels förutsättningarna för att de i dag ska kunna omfattas av ett skatteincitament.

10.4 Finansiering av investeringar med verifierad effekt

Företag kan finansiera sin verksamhet och sina investeringar genom eget kapital eller externt kapital. Externt kapital kan tillföras direkt till företaget genom upptagande av krediter eller genom försäljning av nyemitterade obligationer eller aktier på primärmarknaden. I det senare fallet blir företaget låntagare på marknaden i stället för i banken. Som beskrivs i kapitel 7 kan olika finansieringsupplägg ha större eller mindre koppling till ett företags specifika investeringsbeslut i den gröna omställningen.

10.4.1 Krediter

En banks kreditutlåning utgör normalt inte finansiering till specifika projekt inom ett företag, utan är oftast generell finansiering. Projektfinansiering är däremot vanligt hos de multilaterala bankerna, som EIB och NIB. Det finns banker som är aktiva på den svenska marknaden som erbjuder gröna företagslån redan i dag. Syftet med dessa är att förstärka utvecklingen mot ett mer hållbart samhälle genom att finansiera investeringar som främjar en klimattålig tillväxt genom exempelvis lägre koldioxidutsläpp. Det företag som erhåller krediten ska kunna redovisa för banken den positiva påverkan som investeringen har på exempelvis el- eller vattenkonsumtion.

Utvecklingen av marknaden för gröna obligationer har inneburit en utveckling mot en tydligare koppling mellan en viss finansiering och specifika framtida investeringar, i det här fallet gröna investeringar. En bank som emitterar en grön obligation som del av sin finansiering måste öronmärka vilka av bankens krediter som kan klassificeras som gröna för att banken inte ska bryta mot det av branschen överenskomna regelverket, de s.k. Green Bond Principles (GBP). En sparprodukt i form av ett grönt inlåningskonto skulle på liknande sätt

som en grön obligation kunna användas för att skapa finansiering för åtgärder med verifierad effekt på de svenska miljömålen. En banks inlånings- eller kreditverksamhet omfattas inte av förordningen om hållbarhetsrelaterade upplysningar och därmed inte heller av taxonomin. Ett skatteincitament för banksparande skulle därför kunna införas redan idag. Även om det inte finns något hinder mot att ha ett särskilt system för verifiering som omfattar banksparande kan det dock inte anses lämpligt att i ett sådant system över tid avvika från taxonomins kriterier för hållbara verksamheter. För framför allt företag och enskilda kan det bli förvirrande om bedömningen av vad som är grönt skiljer sig åt beroende på om det är sparande på inlåningskonton eller t.ex. fonder. Verifieringssystemet behöver därför enligt utredningens mening anpassas till taxonomin när den färdigställts.

10.4.2 Nyemitterade obligationer

Stocken av utestående gröna obligationer har ökat de senaste åren, vilket delvis har drivits av en stigande efterfrågan. Svenska hushålls investeringar direkt i företagsobligationer är i dag begränsade, men det finns enligt utredningens bedömning inga hinder mot att det skulle kunna bli större omfattning i framtiden. Att finansiera enbart åtgärder med verifierad effekt på de svenska miljömålen med en nyemitterad obligation (miljösparobligation) skulle under vissa förutsättningar kunna vara genomförbart när taxonomin kan tillämpas fullt ut. Svenska företag använder sig i dag av branschstandarden GBP vid emittering av gröna obligationer. GBP kommer i framtiden att behöva anpassas till taxonomin. Då GBP inte kommer att utformas mot bakgrund av det svenska miljömålssystemet kan det inte förväntas vara möjligt att använda GBP vid utformningen av ett nationellt system där obligationer ska omfattas av ett skatteincitament. I stället bör i en sådan situation övervägas om sådana obligationer kan omfattas av samma system för verifiering som för banksparande. Det pågår dessutom ett arbete med en ny EU-standard för gröna obligationer som även den sannolikt kommer att behöva ta utgångspunkt i taxonomin. Om ett skatteincitament för nyemitterade obligationer skulle införas i framtiden måste även konsumentskyddsfrågor beaktas av lagstiftaren.

10.4.3 Nyemitterade aktier

För aktier finns det ingen metod motsvarande GBP för hur ett företag skulle kunna koppla vissa aktieslag till finansiering av vissa specifika verksamheter eller projekt inom ett företag. Olika aktieslag kan ha olika rösträtt och i vissa fall olika andel i bolagets tillgångar och vinst. Däremot är inte aktieslagen kopplade till olika delar av verksamheten i ett företag. Det innebär att det normalt inte är möjligt att via emittering av aktier finansiera enbart investeringar med de verkningar som krävs för att ge effekter i linje med syftet i direktivet (miljösparaktier). Aktier i aktiebolag vars verksamhet i sin helhet kan verifieras som positiv i förhållande till de svenska miljömålen skulle dock kunna omfattas av ett skatteincitament.

Enligt utredningens bedömning är det i dag mycket ovanligt att ett företags verksamhet består enbart av åtgärder vars positiva effekter på miljömålen skulle vara möjliga att verifiera inom ramen för miljöspar-systemet. När taxonomin kan tillämpas fullt ut, och om det utvecklas helt gröna aktiebolag som rapporterar i enlighet med taxonomin, skulle det vara teoretiskt möjligt att införa ett skatteincitament även för nyemitterade aktier. Även för aktier skulle konsumentskydd vara en viktig aspekt att ta hänsyn till om ett skatteincitament skulle införas i framtiden.

10.5 Fonder

Då det svenska folkets sparande till stor del sker i fonder av olika slag har utredningen analyserat om investeringar i fondandelar skulle kunna inkluderas i ett skatteincitament. Som förutsättning för analysen nedan gäller, som ovan angetts, att det när taxonomin har trätt i kraft inte längre är möjligt att införa ett skatteincitament för fonder med en uttalad miljö- och klimatprofil som utgår från ett nationellt system för verifiering av vad som är grönt. För att analysen av sparprodukter ska bli fullständig behandlas dock nedan vilka fonder som skulle kunna uppfylla utredningens syfte att öka investeringarna i projekt för att nå de svenska miljömålen.

Vilken placeringsinriktning krävs för att uppnå effekt i linje med direktivet?

De flesta värdepappersfonder och specialfonder som marknadsförs till hushållen placerar huvudsakligen i redan noterade värdepapper. Även om en fonds medel bara investeras i bolag som bedöms vara miljömässigt hållbara enligt vissa utgångspunkter som t.ex. taxonomin, så går det i dag inte att säkerställa att enskildas sparandebeslut i en sådan fond i sin tur föranleder en åtgärd i form av en investering i ett grönt projekt av de företag som fondens medel är investerade i. I ett längre perspektiv är naturligtvis en väl fungerande och likvid handel av emitterade värdepapper viktig för företags långsiktiga möjligheter till finansiering. En generell ökning av kapitalallokeringen från investerare till företag som bedöms vara gröna, innebär att dessa företag får en förbättrad kapitaltillgång över tid, vilket ger ökad förmåga att expandera verksamheten. Utredningen anser dock inte att en sådan långsiktig positiv effekt i sig är tillräcklig för att syftet i direktivet ska anses uppfyllt, dvs. att införandet av skattelättnader för grönt sparande ska ge direkta och verifierbara effekter i form av ökade investeringar i projekt som leder till en grön omställning i relation till de svenska miljömålen.

En alternativ placeringsinriktning, som till skillnad från placeringar i redan noterade värdepapper skulle kunna uppfylla utredningens syften, är en fondtyp som kan erbjuda finansiering helt eller delvis via krediter till åtgärder med verifierad effekt på de svenska miljömålen. Då en sådan fond skulle rikta sig mot den breda allmänheten skulle det samtidigt krävas att fonden erbjuder ett högt konsumentskydd. För att balansera upp den lägre likviditet som följer av innehavet av krediter som ges av fonden skulle fondens tillgångar sannolikt behöva kompletteras med exempelvis nyemitterade gröna obligationer. Sådana obligationer skulle som beskrivs i föregående avsnitt kunna ge effekter i linje med utredningens syfte, när taxonomin är genomförd och standarder för gröna obligationer är anpassade till taxonomin. Det skulle i sådana fall även kunna tänkas att ett skatteincitament utformas för fonder som enbart placerar i nyemitterade obligationer.

Möjligheterna till en grön kreditfond med dagens fondlagstiftning

Utredningen bedömer att nuvarande fondlagstiftning inte ger utrymme för en fond med placeringsinriktning mot krediter om ett högt konsumentskydd samtidigt ska upprätthållas. Med nuvarande reglering är krediter inte ett tillåtet tillgångsslag för svenska värdepappersfonder eller specialfonder.⁹ Det är förbjudet för fondbolag att i fondverksamheten ta upp eller lämna penninglån. Inte heller kan kreditgivningen bedrivas i ett bolag vars aktier ägs av en värdepappersfond eller specialfond eftersom fondförvaltaren inte får anskaffa aktier till fonden i sådan omfattning att fonden får ett väsentligt inflytande i ett företag.¹⁰ Värdepappersfonder och specialfonder kan därför inte bedriva kreditgivning.

Utredningen bedömer inte heller att en alternativ investeringsfond (AIF) som inte är en specialfond lämpar sig för utredningens syften. Det finns i och för sig inte något hinder mot att en sådan AIF investerar i tillgångsslaget krediter, och förvaltare av sådana fonder följer till stor del liknande regler som de fondbolag som förvaltar värdepappersfonder. AIF:er som inte är specialfonder omfattas dock inte fullt ut av motsvarande konsumentskydd och får endast säljas till icke-professionella investerare efter tillstånd av Finansinspektionen och under förutsättning att de uppfyller vissa krav.¹¹ Utredningen bedömer att det inte är lämpligt att styra konsumenter mot en produkt med avsevärt lägre konsumentskydd än för värdepappersfonder och specialfonder. För att uppfylla syftet i direktivet skulle krävas en helt ny och anpassad fondreglering i en särskild typ av AIF med ett jämförbart investerarskydd som en specialfond, men med möjlighet att placera en viss andel av fondens tillgångar i direkta krediter.

Om den svenska associationsrätten tillät bildandet av bolag med rörligt kapital skulle svenska motsvarigheter till SICAV:er¹² kunna bildas. Det skulle i så fall finnas förutsättningar för att på ett betydligt enklare sätt, exempelvis efter modell av den nederländska Triodos Groenfonds, skapa en regelbundet handlad grön fondprodukt som

⁹ 5 kap. 1 § lagen (2004:46) om värdepappersfonder, LVF, och 12 kap. 13 § andra stycket lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder, LAIF.

¹⁰ 5 kap. 20 § första stycket LVF.

¹¹ Se 4 och 5 kap. LAIF.

¹² En SICAV (Société d'Investissement à Capital Variable), är en juridisk person i form av ett aktiebolag med rörligt aktiekapital. Enkelt uttryckt kan man likna fondandelar i en SICAV vid aktier. Fonderna är öppna vilket innebär att antalet andelar varierar i takt med andelsägarnas förvärv och inlösen.

kan bedriva kreditgivning och samtidigt lämpar sig för marknadsföring mot konsumenter.

10.6 En grön ISK eller grön kapitalförsäkring

I direktivet anges en föreslagen alternativ inriktning med lägre beskattning av sparande på investeringssparkonton, ISK, där bara finansiella instrument eller fondandelar som uppfyller vissa miljökrav får förvaras. En stor andel av de finansiella tillgångarna inom ISK-systemet och inom kapitalförsäkringar är värdepappersfonder och andra fonder som lyder under UCITS-direktivets placeringsregler. Som redovisas i avsnitt 10.5 bedömer utredningen att placeringar i fonder som investerar i redan noterade värdepapper inte uppfyller syftet med utredningen.

När taxonomin är fullt ut genomförd, och om det då skapas möjlighet för en bredare palett av sparprodukter, skulle ett skatteincitament kunna kopplas till andra produkter som utgör tillåtna tillgångar i ISK. Enligt utredningens bedömning är det dock inte lämpligt att en skattelättnad införs enbart i förhållande till schablonbeskattningen på ISK eller i kapitalförsäkring. För att undvika snedvridningar i konkurrensen mellan olika sparformer bör ett incitament i stället kopplas till en specifik investering i en sparandetillgång, oavsett om tillgången innehas på exempelvis depåkonto, VP-konto, ISK eller kapitalförsäkring.

10.7 Gröna inlåningskonton efter modell av det nederländska systemet för grönt sparande

I direktivet anges det nederländska systemet för grönt sparande som ett exempel på hur ett system kan utformas för att åstadkomma en ökad kanalisering av privat kapital till gröna projekt. När skattelättnader för grönt sparande infördes i Nederländerna 1995 var avsikten att de banker och fondbolag som deltar i systemet skulle ges utrymme för att differentiera prissättningen på gröna sparande- och investeringsprodukter. Den lägre finansieringskostnaden förutsattes i ett senare led överföras av bankerna och fondbolagen till rabatterad låneränta för gröna projekt. Därigenom skulle fler gröna projekt med något högre risk och lägre förväntad avkastning kunna genomföras än om inte systemet fanns.

Den lågräntemiljö som har etablerats de senaste åren har medfört att systemets tänkta mekanismer delvis har satts ur spel, och de nederländska bankerna har i dagsläget svårt att differentiera prissättningen på inlåning för gröna konton i relation till ”vanliga” konton. Kostnaden för de rabatter som fortfarande erbjuds för lån till gröna projekt tas därför i stor utsträckning av bankerna själva, och enbart i viss mån från spararna i form av avgifter. Som beskrivs i avsnitt 9.1.2 är lönsamheten i de respektive gröna bankverksamheterna låg och bedrivs i dag av de nederländska storbankerna främst av marknadsföringsskäl.

Inriktningen mot finansiering via krediter

I teorin kan ett flertal olika gröna sparprodukter ingå i det gröna spar-systemet i Nederländerna och vid systemets införande förutsattes både kontosparande, fondandelar, aktier, obligationer och certifikat kunna omfattas av skatteincitament. I dag erbjuder deltagande finansiella aktörer enbart sparande i gröna bankkonton och investeringar i gröna fondandelar. Orsakerna till detta framgår inte direkt av den utvärdering av systemet som nyligen genomförts på uppdrag av den nederländska regeringen.¹³ En påverkande faktor kan dock antas vara att EU:s statsstödsregler har medfört en avsevärt högre grad av komplexitet i systemet för att certifiera gröna projekt än vad som ursprungligen var avsett. Som konsekvens är incitamenten i det nederländska systemet för grönt sparande i dag helt inriktade på finansiering via krediter till specifika investeringar i gröna projekt som uppfyller de mycket detaljerade kriterierna för undantag från statsstödsreglerna.

Förutsättningar för gröna inlåningskonton i Sverige

Enligt utredningens bedömning skulle ett liknande system för bank-sparande kunna införas i Sverige. Bankers inlåning och kreditverksamhet omfattas inte av förordningen om hållbarhetsrelaterade upplysningar, och därmed inte av taxonomin. Av utredningens direktiv följer dock ett krav på att ett skatteincitament som kopplas till behållningen på gröna konton ska leda till ökade investeringar i projekt och tillgångar med verifierbar effekt på de svenska miljömålen. Om ett system för grönt banksparande införs i Sverige måste även svenska

¹³ RVO (2019). Politisk utvärdering av förordningen om gröna projekt 2010–2017: Slutrapport.

banker hantera ett lågränteläge som ger svåra förutsättningar för att differentiera inlåningsräntor på gröna konton i förhållande till en skattereduktion som ges till spararna. Inte heller skulle bankerna kunna finansiera eventuella rabatter på låneräntor till företag genom historiska vinstmedel, vilket delvis varit fallet i Nederländerna. De alternativ som då återstår är att bankerna redan vid införandet tar ut avgifter från spararna för att tillhandahålla gröna inlåningskonton (minusränta), eller att bankerna själva står för kostnaden för eventuella rabatter inom det gröna sparsystemet.

Så länge nivån på skatteincitamentet till spararna är tillräcklig för att generera inlåning på gröna konton är skillnaden mellan att ta ut lägre ränta i ett högränteläge och minusränta i ett lågränteläge måhända mest ett problem för bankerna i relation till deras marknadsföring till privatkunder. En större brist med den nederländska modellen är att den inte garanterar att skattelättnader till spararna faktiskt ger önskade effekter i form av ökade investeringar i grön omställning. Det är inte möjligt för staten att inom ramen för nuvarande banklagstiftning reglera in- eller utlåningsräntan på gröna bankkonton. I vilken utsträckning ett skatteincitament för sparande ger effekter i form av ökade investeringar i gröna projekt, kan därför komma att bero på hur konkurrenssituationen ser ut i marknaden för gröna krediter. I ett system med skatteincitament för banksparande måste det accepteras att transparensen och förutsägbarheten är begränsad. Vidare måste skatteincitamentet till konsumenter sannolikt vara betydande för att bankerna ska ge en rabatt som är tillräckligt stor för att skapa intresse bland företagen för att få projekt godkända inom ramen för systemet. I Nederländerna ges privatpersoner en skattesubvention som motsvarar mellan 1,3–2,3 procents avkastning på grönt sparande, beroende på storleken av insatt kapital. Trots det är den rabatt som erbjuds till företagen, enligt uppgifter från de nederländska bankerna själva, inte mer än 30–70 punkter. Sannolikt är tyngdpunkten i den nedre delen av intervallet.

Om ett skatteincitament för grönt banksparande i Sverige skulle sättas på en motsvarande nivå som i Nederländerna skulle det sannolikt innebära relativt stora inflöden av sparmedel till gröna inlåningskonton. Erfarenheten från Nederländerna är att trögheten i systemet ligger på utlåningssidan och att det periodvis är svårt för bankerna att i tillräckligt snabb takt omsätta den gröna inlåningen till utlåning åt certifierade projekt. De gröna bankerna i Nederländerna har därför

återkommande varit tvungna att stänga för inflöde av ny inlåning. Det innebär också att de gröna konton som erbjuds huvudsakligen är låsta på ett–sju år. Delvis beror dock variationen i flödena över året på att storleken på skattelättnaden i Nederländerna beräknas på kontosaldot vid årets slut.

Potentiella förbättringar av effektiviteten i det nederländska systemet

Utredningen har övervägt om den nederländska modellen kan modifieras, så att den oberoende av aktuellt ränteläge kan förväntas ge mer förutsägbara och mätbara effekter i linje med utredningens syfte. Ett alternativ skulle kunna vara att incitamenten för företag som lånar till gröna investeringar görs oberoende av medverkan av privata finansiella intermediärer. Ett sådant incitament skulle kunna utformas antingen som ett utökat ränteavdrag för gröna lån, eller som en direkt statlig subvention till företagen, motsvarande en viss ränterabatt. Forskningsstudier visar på ett tydligt samband och hög elasticitet i nivån på investeringar i relation till räntan, där en räntesänkning med 1 procent ger en ökning av lånestocken med 1 procent. Om beräkningarna stämmer skulle en sänkning med 30 punkter från dagens snittränta i företagsutlåning, (enligt statistik från ECB) om 2 procent innebära 15 procents sänkning, vilket i sin tur skulle kunna leda till ökade investeringar med 15 procent. Branschorganisationen Företagarna, skattar däremot snitträntan för små och medelstora företag i Sverige till 3,6 procent. En räntesänkning med 30 punkter skulle då leda till 8 procents räntesänkning och en potentiell ökning av investeringar med motsvarande omfattning.

Ett avdrag kan ha olika värde för olika skattskyldiga och har på kort sikt, dvs. vid investeringstillfället, en begränsad incitamenteffekt för företag som inte går med vinst. Ett stöd på utgiftssidan i budgeten i form av en räntesubvention till företagen hade ur den aspekten varit att föredra. Ett sådant stöd hade kunnat fungera som komplement till skatteincitamentet för spararna. En större del av de totala skatteutgifterna för ett grönt sparandesystem skulle då gå direkt till de investerande företagen, och på sätt förväntas ha större effekt på investeringstakten.

En subvention till företagen skulle dock innebära att en del av stödet inom det gröna sparsystemet skiftas till budgetens utgiftssida,

samtidigt som påverkan på inkomstsidan minskar. Ett sådant alternativ skulle också bli beroende av att medel allokeras årligen i budgeten, vilket skulle kunna innebära att systemet blir otillräckligt finansierat över tid. En annan nackdel är att ett direkt stöd till företagen skulle kunna leda till mer omfattande arbete kring själva ansökningsprocessen hos de myndigheter som kommer att bli ansvariga för hanteringen av administrationen i systemet. Det ovan redovisade alternativet som skulle innebära stöd på budgetens utgiftssida, är dock per definition inte en skattelättnad. Ett förslag som innebär att en direkt subvention ges till företag som lånar till gröna projekt omfattas därför inte av utredningens direktiv.

10.8 Bör det införas skattelättnader för grönt sparande?

Bedömning: Ett generellt styrmedel på statsbudgetens inkomstsida i form av skattelättnader för grönt sparande bör inte införas med det syfte som anges i utredningens direktiv – att förslaget ska leda till ökade investeringar i projekt med verifierad positiv effekt på miljömålen. Om skattelättnader ändå införs bör de, i avvaktan på att taxonomins kriterier om hållbara verksamheter kan tillämpas fullt ut, enbart inriktas på sparande i gröna inlåningskonton efter modell av det nederländska systemet för grönt sparande.

Naturvårdsverket bedömer att de åtgärder som hittills har genomförts för att uppnå miljömålen har varit otillräckliga, vilket även innebär att investeringar i omställningen har understigit behoven.¹⁴ Ett generellt marknadsmisslyckande i form av brist på kapital är enligt utredningens mening inte orsaken till detta. Det finns dock sannolikt andra marknadsmisslyckanden i relation till enskilda miljömål och enskilda investeringsprojekt, eftersom investeringar hittills inte har skett i tillräcklig omfattning. Införandet av ett generellt styrmedel som riktar sig till samtliga miljömål skulle under vissa förutsättningar kunna vara rätt lösning för att korrigera dessa marknadsmisslyckanden, och framför allt öka takten i korrigeringen. Det gäller dock enbart

¹⁴ Naturvårdsverket (2019). *Fördjupad utvärdering av miljömålen*.

om styrmedlet med stor säkerhet kan förväntas ge rätt effekter till en motiverad kostnad.

Den specifika effekt som skattelättnader för grönt sparande ska leda till är att öka investeringarna i projekt som bidrar till den samhällsomställning som krävs för att Sverige ska uppnå miljömålen. För att åstadkomma en sådan effekt krävs att det går att verifiera vilka åtgärder som bidrar positivt i förhållande till miljömålen. Kraven på effekt och verifiering samt den kommande taxonomin för ekonomiskt hållbara verksamheter innebär i praktiken att förslaget i dag måste inriktas på sparprodukter som skapar incitament för finansiering via bankkrediter. När taxonomin kan tillämpas fullt ut och företagen rapporterar i enlighet med taxonomin finns teoretiska förutsättningar för att ta fram ett bredare förslag för skattegynnade sparande.

Gröna inlåningskonton ger enligt utredningens bedömning möjlighet att skapa incitament för finansiering som har direkt påverkan på företagens investeringar i åtgärder med verifierbar positiv effekt på miljömålen. Införandet av gröna inlåningskonton kan även förväntas medföra andra positiva effekter. Framför allt skulle det skapas förutsättningar för en ökad transparens i sparandet, eftersom kunden får tillgång till en sparprodukt där insatta medel måste användas för att finansiera verifierade gröna projekt. Ett ökat fokus på sådana projekt skulle även kunna leda till att kunskapen och intresset inom bankerna ökar för att ta hänsyn till hållbarhetsaspekter i den övriga verksamheten utanför ett miljösparsystem. En sådan utveckling är även i linje med de åtaganden som samtliga svenska storbanker nyligen har gjort i och med att de har signerat ”Principles of Responsible Banking”.

Systemets potentiella effekter på företagens gröna investeringar, bedöms dock som relativt osäkra eftersom det inte kan regleras att ett skatteincitament för privatpersoners sparande ska överföras av deltagande kreditinstitut till rabatter för lån till gröna projekt. I Nederländerna har de deltagande bankerna varit beredda att acceptera en lägre lönsamhet i den gröna utlåningen, vilket beror på att verksamheten prioriteras av bankerna av andra skäl. Det kommer sannolikt även att bli svårt att exakt kvantifiera effektiviteten av skatteutgiften i relation till vart och ett av de svenska miljömålen.

Vid bedömningen om ett skatteincitament för gröna inlåningskonton bör införas i Sverige måste vidare beaktas att ett skattemässigt gynnande av skuldfinansiering framför finansiering med eget kapital normalt inte kan anses motiverat om det inte leder till en mer

effektiv allokering av kapital. Vidare riskerar särregler som innebär att sparande på gröna inlåningskonton beskattas lindrigare än andra sparformer att leda till en snedvridning av konkurrensen. Införandet av sådana särregler utgör ett avsteg från principen om enhetlig beskattning, och därmed även från de skattepolitiska riktlinjer som antagits av riksdagen. En ytterligare effekt av förslaget är på sikt en oönskad omfördelning av sparandet i Sverige mot sparande med låg avkastning, vilket kan ge potentiellt negativa effekter för den enskilde spararen.

Med beaktande av att utredningen inte kan påvisa att brist på kapital är den främsta anledningen till att inte investeringar genomförs på ett sätt som leder till uppfyllnad av miljömålen, samt att förslagets positiva effekt på investeringstakten är osäker och svår att kvantifiera, kommer utredningen sammantaget till slutsatsen att skattereglerna inte bör ändras för att åstadkomma det syfte som direktivet anger. Om den föreslagna skattelättnaden skulle ingå som en del i ett större paket där även andra styrmedel på miljöområdet införs, skulle däremot förslaget möjligen kunna motiveras i syfte att korrigera för ett mer övergripande regleringsmisslyckande.

I utredningens uppdrag ligger att, oavsett vilken analys som görs i fråga om skattereglerna bör ändras, lämna ett heltäckande förslag till reglering av ett skatteincitament för grönt sparande. Ett alternativ med utgångspunkt i det nederländska systemet är då, trots ovan redovisade tveksamheter, det system som bäst uppfyller syftet med direktivet. I fråga om gröna inlåningskonton säkerställs även ett högt konsumentskydd. Vi återkommer i kapitel 11 till hur ett system för grönt sparande baserat på den nederländska modellen kan utformas – anpassat till svenska förhållanden.

11 Överväganden och förslag

11.1 Grönt sparande för ökade investeringar

I detta kapitel lämnar utredningen ett förslag till hur skattelättnader för grönt sparande kan utformas, efter förlaga av det nederländska systemet. Utredningen föreslår att det ska införas en skattereduktion för sparande på ett särskilt inlåningskonto för grönt sparande (miljösparkonto). Förslaget beskrivs närmare i avsnitt 11.2. För att tillhandahålla miljösparkonto ska krävas tillstånd av Finansinspektionen. För att tillstånd ska meddelas måste de kontoförande instituten följa särskilda villkor om matchning av in- och utlåning. De närmare bestämmelserna om miljösparkonto följer av en ny lag om miljösparkonto, se avsnitt 11.3.

För att säkerställa att enbart åtgärder som bidrar till de svenska miljömålen kan finansieras inom miljösparsystemet behöver de aktuella åtgärdernas effekt på miljömålen verifieras av en oberoende part. Utredningen föreslår därför att det införs en process för att godkänna miljöåtgärder, se avsnitt 11.4. Naturvårdsverket föreslås vara beslutande myndighet.

I avsnitt 11.5 redogörs för utredningens bedömning av hur delarna i förslaget förhåller sig till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

11.2 Ett skatteincitament för grönt sparande

11.2.1 Allmänt om beskattning av kapitalinkomster

Fysiska personer och dödsbon betalar skatt för kapitalinkomster. Till inkomstslaget kapital räknas inkomster och utgifter på grund av innehav av tillgångar och skulder (t.ex. räntor och utdelningar) och i form av kapitalvinster och kapitalförluster (vid t.ex. avyttring av

värdepapper) i den mån de inte räknas till inkomstslaget näringsverksamhet, 41 kap. 1 § och 42 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen (1999:1229), IL. Från intäkt av kapital får avdrag göras för utgifter för att förvärva och bibehålla inkomster, samt för ränta och kapitalförlust (42 kap. 1 § andra stycket IL).

Löpande kapitalinkomster och kapitalutgifter beskattas enligt kontantprincipen, dvs. skattskyldigheten inträder i fråga om intäkter när avkastningen kan disponeras och avdragsrätt uppkommer när utgifter betalas eller när man på annat sätt har kostnaden (41 kap. 8 och 9 §§ IL). Skattskyldighet för kapitalvinster inträder normalt när tillgången avyttras och avdragsrätt för kapitalförluster inträder då förlusten är definitiv (44 kap. 26 § IL).

Överskott av kapital beskattas med en statlig inkomstskatt på 30 procent (64 kap. 7 § IL). För vissa typer av kapitalinkomster kvoterar dock underlaget för beskattning och den effektiva skattesatsen blir därigenom lägre. Underskott av kapital omvandlas till en skattereduktion lika med 30 procent av underskottet. Överstiger underskottet 100 000 kronor blir skattereduktionen på överskjutande belopp 21 procent (67 kap. 10 § IL). Reduktionen minskar skatten på inkomst av tjänst och näringsverksamhet samt statlig fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift (67 kap. 10 § IL). En outnyttjad skattereduktion får inte utnyttjas ett senare år.

11.2.2 Beskattning av kontosparande

Sparande på inlåningskonto hos ett institut genererar avkastning i form av ränta som normalt kapitaliseras till kontot årligen den 31 december. Beskattningen av räntan sker enligt kontantprincipen och med en skattesats på 30 procent. Samtidigt som räntan beräknas drar banken vanligen motsvarande 30 procent preliminärskatt som redovisas till Skatteverket. Det är alltså endast 70 procent av den intjänade räntan som läggs till saldot på kontot vid kapitaliseringen.

Exakt hur räntan beräknas kan skilja sig från bank till bank och även mellan olika konton i samma bank. Två vanliga exempel är dag-för-dag-ränta där räntan beräknas på det saldo som finns varje dag på kontot, och lägsta-saldo-ränta där räntan beräknas på månadens lägsta kontosaldo.¹ Som regel ökar räntesatsen ju större belopp som sätts in

¹ Konsumenternas Bank- och finansbyrå (2020).

och ju längre bindningstiden på kontot är. På s.k. transaktionskonton, där pengarna kan röras ofta, är räntan följaktligen lägre än på ett konto för långsiktigt sparande. Samtliga svenska storbanker erbjuder även i dagens ränteläge olika typer av bundna sparkonton såsom framtidskonto, fasträntekonto och placeringskonto. Gemensamt för dessa konton är att medel som sätts in på kontot inte kan röras av kontohavaren under en viss bestämd tidsperiod utan att avgifter utgår. På ett bundet konto läggs upplupen ränta inte till saldot vid utgången av varje kalenderår, utan vid löptidens slut, då även beskattning sker.

11.2.3 Skattereduktion för grönt sparande

Förslag: En skattereduktion för grönt sparande införs. Skattereduktionen kopplas till fysiska personers och dödsbors tillgodohavanden på miljösparkonto. Skattereduktionen ska beräknas till 1 procent av ett kapitalunderlag, som får uppgå till högst 950 000 kronor per person och beskattningsår. Underlaget för skattereduktion ska beräknas som ett genomsnitt av kontots lägsta saldo för respektive månad under beskattningsåret. Skattereduktionen begärs i inkomstdeklarationen för beskattningsår då den skattskyldige har haft tillgodohavande på miljösparkonto.

Ett miljösparkonto med en hög grad av transparens i vad sparandet finansierar kommer sannolikt i sig att vara tillräckligt för att attrahera en viss grupp av sparare. För att i ännu högre utsträckning styra hushållens sparande till miljösparkonton kommer dock att krävas ett incitament som uppmuntrar spararna. Fråga är hur ett sådant incitament bör utformas för att på bästa sätt stimulera till den samhällsomställning som krävs för att miljömålen ska uppnås.

Ett möjligt incitament för grönt sparande skulle kunna vara att räntan på miljösparkonton görs skattefri. Det lågränteläge som har etablerats de senaste åren innebär dock att en skattefri ränta på kort sikt enbart ger en begränsad incitamentseffekt, och därför främst har ett signalvärde. I ett framtida högre ränteläge skulle en skattefri ränta vara ett effektivt incitament. Men vid ett högre ränteläge ökar också skattebortfallet. Att de offentligfinansiella effekterna av incitamentet, och därmed även behovet av finansiering, görs beroende av en extern faktor som gällande marknadsränta, är enligt utredningens mening

negativt. Särskilt för ett system som berör konsumenters sparande, vilket förutsätts ske på lång sikt.

Utredningen har övervägt om de potentiella negativa offentlig-finansiella effekterna av skattefri ränta kan begränsas genom att det införs ett takbelopp för skattefri ränta per person och beskattningsår. Enligt utredningens bedömning finns administrativa skäl som talar emot en sådan begränsning. Enligt bestämmelserna i 17 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL, ska kontrolluppgifter lämnas till Skatteverket om ränteinkomster. Det är den som har betalat ut räntan som ska lämna kontrolluppgift. Enligt 17 kap. 4 § SFL finns dock undantag från detta, bl.a. om den sammanlagda räntan på konton understiger 100 kronor för en person. Att ringa belopp undantas från kontrolluppgiftsskyldighet beror på att sådana inkomster är skattefria enligt 8 kap. 8 § IL. Skyldigheten att lämna kontrolluppgift gäller enligt 25 kap. 1 § SFL bl.a. inte heller för uppgifter som saknar betydelse för att beräkna inkomstskatten.

Ett problem med ett takbelopp för skattefri ränta på ett miljösparkonto är att en kontoinnehavare kan ha miljösparkonton hos flera kreditinstitut. Eftersom uppgiftslämnaren inte med säkerhet kan veta om utbetald ränta ska vara skattefri, måste kontrolluppgift lämnas. Om kontrolluppgift lämnas enligt 17 kap. SFL, ska också skatteavdrag göras med 30 procent enligt 10 kap. 15 § SFL. Vid ett lite högre ränteläge, innebär det att en mängd kontrolluppgifter ska lämnas och skatteavdrag ska göras, för en ränteinkomst som sannolikt i de flesta fall är skattefri. Ett sådant förfarande skulle medföra onödiga kostnader för Skatteverket och kanske även för uppgiftslämnarna. Det skulle även medföra en högre grad av komplexitet i systemet.

Enligt utredningens bedömning talar övervägande skäl för att räntan på miljösparkonto inte ska vara skattefri. I dagens ränteläge är det i stället att föredra att införa en skattelättnad för grönt sparande som motsvarar en faktisk avkastning på sparkapitalet. En skattelättnad med sådan effekt kan rent tekniskt utformas som ett avdrag eller en skattereduktion. Den grundläggande skillnaden mellan dessa varianter är att ett avdrag minskar den beskattningsbara inkomsten medan en skattereduktion minskar den uträknade skatten.

Skatteincitamentets utformning

Ett skatteincitament som riktas till hushållen bör utformas så att spararna enkelt kan beräkna de skattemässiga konsekvenserna. Av enkelhetsskäl bör det även finnas förutsättningar för att beskattningen ska kunna ske maskinellt med stöd av kontrolluppgifter. Vidare bör bestämmelserna utformas så att det inte finns något bedömningsmoment för uppgiftslämnarna. Det alternativ som utredningen bedömer bäst tillgodoser dessa syften är en skattereduktion.

Det finns i dag ett flertal olika skattereduktioner, varav några felaktigt benämns ”avdrag” trots att de är skattereduktioner. Som exempel kan nämnas jobbskatteavdrag och rot- och rut-avdrag. En skattereduktion innebär att den skattskyldiges uträknade skatt minskas med skattereduktionens belopp. Skattelättnaden blir då lika stor för alla skattskyldiga, oberoende av inkomst och marginalskatt, eftersom skattereduktionen dras från den uträknade skatten och inte från inkomsten före skatt.

Underlaget för skattereduktion

Det maximala underlaget för skattereduktionen bör av enkelhetsskäl uppgå till 950 000 kronor per person, vilket motsvarar det belopp som omfattas av den statliga insättningsgarantin för en person och ett kreditinstitut. Då skattereduktionen är kopplad till privatpersoners sparande på miljösparkonto bör underlaget för skattereduktionen i möjligaste mån motsvara den genomsnittliga behållningen på ett sådant konto. För att premiera långsiktighet i sparandet föreslås underlaget beräknas med utgångspunkt i samma princip som bankernas ”lägsta saldo-ränta”, vilket är en vanlig räntemodell för sparkonton där banken vill premiera få uttag. Underlaget för skattereduktion föreslås motsvara ett genomsnitt av det lägsta saldot på miljösparkonto för varje kalendermånad under beskattningsåret.

Skattereduktionens storlek

När det gäller storleken på skattereduktionen finns det starka skäl mot att alltför hårt driva inlåningssidan i det gröna sparsystemet, eftersom trögheten i systemet med största sannolikhet ligger på utlånings-

sidan. En alltför generös skattelättnad skulle därmed bidra till ökade problem för deltagande kreditinstitut att matcha in- och utlåning i den gröna verksamheten. Ett exempel på detta är att bankerna i det nederländska systemet i förekommande fall måste stoppa inlåningen på gröna konton för att möta de matchningskrav som gäller inom systemet. En skattereduktion som uppgår till 1 procent av underlaget framstår mot den bakgrunden som en väl avvägd nivå. Den huvudsakliga fördelen för spararna kommer då att vara möjligheten till transparens i vad ett miljösparkonto finansierar, men med tillägg av en mindre premie.

Exempel: Om ett miljösparkonto öppnas den 1 november år 1 med en insättning om 150 000 kronor och inga andra transaktioner sker på kontot under året, kommer det lägsta kontosaldot att uppgå till 150 000 kronor för november och 150 000 kronor för december. Underlaget för skattereduktionen beräknas då enligt följande $(150\,000 \times 2) / 12 = 25\,000$. Skattereduktionen beräknas till $25\,000 \times 1\% = 250$ kronor.

Om behållningen 150 000 kronor står kvar på kontot hela år 2 kommer underlaget år 2 att beräknas som $(150\,000 \times 12) / 12 = 150\,000$. Skattereduktionen för år 2 uppgår då till $150\,000 \times 1\% = 1\,500$ kronor (det bör dock noteras att skattereduktionen inte kapitaliseras till kontot vid årsskiftet, utan i stället tillgodoförs kontoinnehavaren av Skatteverket vid beslut om slutlig skatt).

Om ett konto upphör att vara ett miljösparkonto ska inte någon skattereduktion tillgodoföras kontoinnehavaren för tiden efter upphörandet.

Avräkningsordning och begäran om skattereduktion

Gällande vilken avräkningsordning en skattereduktion för grönt sparande bör ges i förhållande till andra reduktioner bedömer utredningen att denna helt nya reduktion ska placeras sist i avräkningsordningen. En skattereduktion kräver normalt ingen bedömning från den skattskyldiges sida, utan underlaget förtrycks i deklARATIONEN med ledning av lämnade kontrolluppgifter och kan medges automatiskt av Skatteverket i samband med beslut om slutlig skatt (se avsnitt 11.2.4 om kontrolluppgiftslämnande). Skattereduktion för grönt sparande begärs i

inkomstdeklarationen för det beskattningsår då den skattskyldige har haft tillgodohavande på miljösparkonto.

Lagförslag

Förslagen föranleder ändringar i 1 kap. 11 §, 42 kap. 36 § och 67 kap. 1–2 §§ IL, samt att det i 67 kap. IL införs fem nya paragrafer, 34–38 §§.

11.2.4 Skyldighet att lämna kontrolluppgift

Förslag: Kontrolluppgiftsskyldigheten för kreditinstitut utökas till att omfatta uppgifter nödvändiga för Skatteverkets administration av skattereduktionen för grönt sparande.

För att det ska vara möjligt för Skatteverket att hantera den nya skattereduktionen krävs att kontrolluppgifter lämnas av de kontoförande instituten. Redan i dag lämnar kreditinstitut kontrolluppgifter avseende ränta och annan avkastning på kontosparande. För att beräkna skattereduktionen för grönt sparande föreslås en ny kontrolluppgiftsskyldighet införas avseende miljösparkonto. I kontrolluppgiften ska lämnas uppgift om summan av ett miljösparkontos lägsta kontosaldo för varje kalendermånad under beskattningsåret, delat med tolv.

Lagförslag

Förslaget föranleder ändringar i 22 kap. 1 § och 23 kap. 2 § SFL, samt att en ny paragraf, 22 kap. 27 § införs i SFL.

11.3 Miljösparkonto

Förslag: Skattereduktionen för grönt sparande ska kopplas till tillgodohavanden på ett särskilt inlåningskonto, miljösparkonto.

Med inlåningskonto avses ett konto med standardiserade villkor enligt vilka det finns en rätt för kunden att sätta in pengar på kontot

samt att kundens fordran är nominellt bestämd, löper med ränta och är omedelbart uppsägbar till betalning. Inlåningen kan sedan användas av banken för att erbjuda lån och andra typer av krediter. Som beskrivs i avsnitt 10.4.1 skulle ett inlåningskonto kunna användas för att finansiera krediter till gröna projekt. Utredningen föreslår att en skattereduktion för grönt sparande kopplas till behållningen på ett särskilt inlåningskonto. För att undvika sammanblandning med befintliga gröna sparprodukter som tillhandahålls av bankerna och för att understryka kopplingen till det svenska miljömålssystemet föreslår utredningen benämningen miljösparkonto. Utöver skattefördelen för spararna kommer ett miljösparkonto att skilja sig från andra bankkonton genom att vissa särskilda villkor måste uppfyllas av det kontoförande institutet, bl.a. för att säkerställa att institutets inlåning på miljösparkonton i tillräcklig omfattning motsvaras av krediter till godkända miljömålsåtgärder, se avsnitt 11.4.4.

11.3.1 Den lagtekniska lösningen

Förslag: Bestämmelser om miljösparkonto införs i en ny lag om miljösparkonto.

Det kan diskuteras om de bestämmelser som utredningen föreslår ska ligga i en separat lag eller införas i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, LBF. Då de frågor som aktualiseras är av särskild karaktär i förhållande till de generella regler som gäller för alla institut bedömer utredningen att det finns ett pedagogiskt värde i en separat lagstiftning. Om de aktuella reglerna införs i LBF skulle den lagen dessutom riskera att bli mindre överskådlig. Den nya lagen bör däremot endast innehålla de föreskrifter som specifikt sammanhänger med verksamhet inom ramen för det gröna sparsystemet. Eftersom de kontoförande instituten är kreditinstitut kommer tillämpliga regler i LBF att gälla för verksamheten i övrigt. Det innebär bl.a. att de tillstånd ett kreditinstitut har enligt LBF inte i sig påverkas av de bestämmelser om t.ex. ingripanden som föreslås när det gäller miljösparkonton.

11.3.2 Skyddad benämning

Förslag: Benämningen miljösparkonto får endast användas som beteckning för konton som omfattas av den nya lagen om miljösparkonto.

En skattegynnad sparform medför särskilda rättsverkningar för det offentliga och för konsumenter. Därför bör benämningen miljösparkonto bara få användas för konton som omfattas av den nya lagen om miljösparkonto. Då underlättas även den praktiska hanteringen och spridandet av information om sparformen.

Lagförslag

En bestämmelse om att miljösparkonto är en skyddad benämning tas in i 5 § i den nya lagen om miljösparkonto.

11.3.3 Tillstånd att tillhandahålla miljösparkonto

Förslag: Svenska kreditinstitut och utländska kreditinstitut med filial i Sverige får ansöka om att tillhandahålla miljösparkonto efter tillstånd från Finansinspektionen. Tillstånd ska meddelas om den planerade verksamheten med miljösparkonto kan antas komma att drivas i enlighet med den nya lagen. Utländska kreditinstitut med filial i Sverige ska omfattas av motsvarande insättningsgaranti som ett svenskt kreditinstitut.

I Nederländerna ges skattelättnader för kontospårande hos gröna banker som är verksamma under eget banktillstånd. Den gröna verksamheten bedrivs i de flesta fall som en "bank i banken" hos en större bank. Enligt utredningens mening är en sådan ordning inte lämplig att införa i Sverige eftersom det innebär stora administrativa kostnader i förhållande till begränsade fördelar. Motsvarande ordning som i Nederländerna bedöms i stället kunna uppnås genom att de kreditinstitut som vill delta i miljösparsystemet ansöker om tillstånd hos Finansinspektionen för att tillhandahålla skattegynnade miljösparkonton inom ramen för sin vanliga verksamhet.

Det övergripande syftet med en tillståndsprövning är att säkerställa att skattemedel används på ett sätt som är förenligt med utredningens direktiv samt att tillgodose ett högt konsumentskydd för spararna. De institut som på frivillig basis önskar delta i miljösparsystemet kommer att behöva utföra två funktioner. Att tillhandahålla miljösparkonton till allmänheten samt att se till att institutets krediter avseende godkända miljömålsåtgärder (miljömålskrediter) över tid motsvarar en viss andel av inlåningen på miljösparkonton. Vid bedömningen av vilka institut som ska kunna ansöka om att tillhandahålla miljösparkonto till allmänheten är därför en förutsättning att institutens verksamhet måste inkludera både att ta emot insättningar från den svenska allmänheten och att bevilja krediter för egen räkning. Som utgångspunkt bör därför kretsen av aktörer som bör kunna komma ifråga begränsas till kreditinstitut.

För kreditinstitut gäller i dag vissa i lag preciserade förutsättningar för att de ska få tillstånd att driva bank- eller finansieringsrörelse. Förutsättningarna för beviljande av verksamhetstillstånd för dessa institut är i huvudsak desamma. Vid prövningen bedöms institutets bolagsordning, reglemente eller stadgar, den tilltänkta verksamheten, större ägare och ledning. Dessutom görs det en bedömning av om institutets förbindelse med andra fysiska eller juridiska personer hindrar en effektiv tillsyn av institutet. Liksom varje annan juridisk person ska instituten följa lagar och andra författningar som gäller för dem. Institutet ska vidare hålla sig inom de ramar som dess bolagsordning eller stadgar föreskriver.

Eftersom miljösparkonto införs med ett särskilt syfte och med särskilda rättsverkningar ska det, utöver vad som följer av bestämmelserna i LBF, krävas särskilt tillstånd från Finansinspektionen för att få erbjuda produkten miljösparkonto till allmänheten. Enligt utredningens förslag måste särskilda villkor om matchning och registerföring uppfyllas av det kontoförande institutet, se avsnitt 11.4.3 och 11.4.4. För att tillstånd ska beviljas ska det framstå som sannolikt att det finns förutsättningar för att denna verksamhet kommer att bedrivas på ett säkert och seriöst sätt samt att tillsyn av de särskilda villkoren är möjlig.

Ett 150-tal kreditinstitut driver i dag verksamhet i Sverige. Av dessa är cirka 35 utländska kreditinstitut som hör hemma inom EES och som driver verksamhet från filial i Sverige, inbegripet två av de sex största kreditinstitutet i Sverige. Marknadsandelarna för de sex största

kreditinstituten motsvarar cirka 75 procent av inlåningsmarknaden i Sverige.² Om enbart svenska aktörer tillåts att tillhandahålla miljösparkonto ökar förslaget snedvridningseffekter på konkurrensen mellan EU:s medlemsstater, vilket innebär en risk för att utredningens förslag står i konflikt med EUF-fördraget. Utredningens bedömning är därför att även utländska kreditinstitut som bedriver verksamhet i Sverige och har inlåning från svenska privatkunder ska kunna ansöka om tillstånd att tillhandahålla miljösparkonto. För att kravet på ett högt konsumentskydd ska uppnås och risken för greenwashing minimeras krävs att Finansinspektionen ges goda möjligheter att vid tillståndsprövning och efterföljande tillsyn bedöma och kontrollera att de särskilda villkoren avseende bl.a. matchning och register uppfylls. Som krav för tillstånd bör därför gälla att ett utländskt kreditinstituts verksamhet med miljösparkonto bedrivs från filial i Sverige.

För att tillgodose utredningens krav att föreslagna sparprodukter ska erbjuda ett högt konsumentskydd bör krävas att miljösparkonton omfattas av den statliga svenska insättningsgarantin eller av en motsvarande insättningsgaranti. Enligt 3 § första stycket lagen (1995:1571) om insättningsgaranti omfattas en insättning av garantin om insättningen finns hos ett svenskt institut här landet eller hos en filial i ett annat EES-land till ett svenskt institut och något annat inte framgår av 3 a §. Som huvudregel omfattas filialer i Sverige till ett utländskt institut av insättningsgarantin i moderbolagets hemland. I förekommande fall är insättningsgarantin i hemlandet dock mindre generös än den svenska. I dessa fall bör krävas att filialen ansöker om komplettering hos garantimyndigheten. Enligt 3 a § andra stycket får garantimyndigheten besluta att garantin ska omfatta insättningar som finns hos en filial till ett utländskt institut. Om kompletteringen beviljas står den svenska insättningsgarantin för mellanskillnaden.

Lagförslag

Bestämmelser om tillstånd tas in i 3–4 §§ i den nya lagen om miljösparkonto.

² Prop. 2019/20:14 s. 20.

11.3.4 Vem ska kunna inneha miljösparkonto

Förslag: Endast fysiska personer och dödsbon ska kunna inneha miljösparkonto. Ett miljösparkonto får inte innehas gemensamt.

Eftersom skattereduktionen för grönt sparande ska riktas till hushållen saknas skattemässiga skäl till att låta andra än fysiska personer och dödsbon inneha miljösparkonto. Miljösparkonto ska inte heller kunna ingå i enskild näringsverksamhet, då det skulle kunna leda till osäkerhet i frågan om förslaget i slutändan innebär skattelättnader för företag. En sådan osäkerhet skulle kunna vara till nackdel vid bedömningen av systemets förenlighet med EUF-fördragets bestämmelser om förbud mot statligt stöd.

Enligt utredningens förslag är underlaget för skattereduktion kopplad till kontoinnehavarens behållning på miljösparkonto. Det finns ett takbelopp för underlaget och de kontoförande instituten ska lämna kontrolluppgifter till Skatteverket avseende uppgifter som behövs för administrationen av skattereduktionen. Mot den bakgrunden saknas skäl att begränsa antalet miljösparkonton som en person får öppna, eller att begränsa antalet institut som en person får öppna konton i. Skattereduktionens utformning hindrar inte heller att medel flyttas mellan innehavarens konton, inom eller mellan institut. Däremot bör av skatteadministrativa skäl ett miljösparkonto endast kunna innehas av en enda fysisk person eller ett enda dödsbo. När det gäller övriga kontovillkor föreslås ingen begränsning av de kontoförande institutens möjligheter att införa villkor som exempelvis innebär att kontot låses till en viss tidsperiod eller att uttag avgiftsbeläggs.

Lagförslag

En bestämmelse om vem som får inneha miljösparkonto tas in i 6 § i den nya lagen om miljösparkonto.

11.3.5 Matchning av in- och utlåning

Förslag: Värdet av ett kontoförande instituts miljömålskrediter ska motsvara minst 70 procent av värdet av institutets inlåning på miljösparkonton. Sådan matchning ska uppnås inom tre år från Finansinspektionens beslut om tillstånd. Finansinspektionen bör minst en gång per år kontrollera att ett kontoförande institut uppfyller matchningskravet enligt den föreslagna lagen. Om det finns särskilda skäl får Finansinspektionen meddela tidsbegränsade undantag från matchningskravet.

Bankernas traditionella verksamhet är att agera intermediär, dvs. mellanhand, mellan sparare och låntagare samt att tillhandahålla betalningstjänster. För att utföra dessa funktioner måste banken löpande hantera skillnader i löptidsstrukturer mellan finansieringen från sparrarna och utlåningen till låntagarna. En betydande andel av den inlåning som bankerna finansierar sig med är kortfristig. Däremot är utlåningen ofta långfristig. Dessutom är utlåningen riskfylld, genom kreditrisken mot låntagarna. Bankerna sprider riskerna mellan olika låntagare genom en diversifierad kreditportfölj. Bankerna kan därmed sägas ägna sig åt tillgångsomvandling vad gäller löptid och risk. Förslaget innebär inte någon särreglering av kreditinstitutens risktagande i något specifikt riskslag eller avseende risken kopplad till löptidsomvandling.

Ett grundläggande krav för att säkerställa att syftet med miljöspar-systemet uppfylls är att inlåningen på miljösparkonton till viss del motsvaras av krediter som finansierar åtgärder med verifierad positiv effekt på miljömålen. Sådana krediter har utredningen valt att benämna miljömålskrediter. Så länge instituten bedriver sin verksamhet under normala ekonomiska förhållanden finns det inget krav på omedelbart samband mellan inlåning och specifika miljömålskrediter. Däremot måste kapital motsvarande en viss del av inlåningens sammanlagda värde allokteras till miljömålskrediter.

Den som har fått en åtgärd godkänd som miljömålsåtgärd kan söka lånefinansiering för åtgärdens kostnader hos något av de kreditinstitut som tillhandahåller miljösparkonto. Förslaget innebär inte någon särreglering gällande bankernas kreditbedömning av den som ansöker om en miljömålskredit. Det är inte heller juridiskt möjligt att reglera vilka villkor, exempelvis gällande ränta eller avgifter, som ska gälla

för ett inlåningskonto som tillhandahålls av en privat finansiell aktör. Det är därmed upp till de kontoförande instituten att avgöra om rabatterad ränta ska erbjudas på miljömålskrediter och hur produkten miljösparkonto ska utformas avseende regler för uttag och avgifter, särskilda tjänster m.m.

I vilken utsträckning måste matchning ske?

För att maximera allokeringen av kapital till miljömålsåtgärder är en hög grad av matchning önskvärd. För att kreditinstituten ska kunna hantera skillnaden mellan en snabbriktig inlåning och utlåning med relativt lång löptid, krävs dock en viss flexibilitet. Utredningen föreslår därför att värdet av de kontoförande institutens sammanlagda miljömålskrediter ska motsvara minst 70 procent av det sammanlagda värdet av inlåningen på miljösparkonton. I lagstiftningen krävs ingen separering av miljömålskrediterna ur ett kreditperspektiv, utan dessa krediter ingår eftersom de finansierar miljömålsåtgärder som är godkända. Det är dock av stor betydelse för systemets trovärdighet att de deltagande instituten fortlöpande upprätthåller denna balans. Finansinspektionen bör därför minst en gång per år kontrollera att matchningskravet uppfylls.

Särskilda regler för uppstartsskedet

Det kommer att ta tid för instituten att bygga upp en kreditportfölj med en volym av miljömålskrediter som över tid matchar inlåningen på miljösparkonton. Vidare kan processen med godkännande av miljömålsåtgärder bli en begränsande faktor för efterfrågan på miljömålskrediter, eftersom handläggningstiden för ansökan om godkännande måste adderas till kreditprocessen. Då trögheten i systemet sannolikt kommer att ligga på utlåningssidan bör särskilda regler gälla under ett uppstartsskede, med början från att Finansinspektionen beslutar om tillstånd. Utredningen bedömer att en inledande treårsperiod bör vara tillräcklig för att de kontoförande instituten ska ges möjlighet att uppfylla matchningskravet. Skattereduktionen för den som sparar på institutets miljösparkonton kommer dock att vara gällande redan från verksamhetens påbörjande.

Tidsbegränsade undantag

Utöver de särskilda reglerna för uppstartsskedet bedöms det även finnas behov av en ventil i form av tidsbegränsade undantag från matchningskravet efter beslut av Finansinspektionen. Frågan om vilka särskilda skäl som bör ligga till grund för undantag samt vilka övriga villkor som ska gälla bör delegeras till Finansinspektionen att reglera. Exempel på särskilda skäl skulle kunna vara att ett godkännande av en åtgärd som fått en större kredit återkallas, vilket medför att bankens matchning inte längre hålls inom 70-procents gränsen. Det kan också tänkas att tillfälliga ökning av inflödet på miljösparkonton på grund av förändringar i skattereglerna för grönt sparande kan utgöra sådana skäl.

Lagförslag

Bestämmelser om matchningskravet tas in i 7, 8 och 13 §§ i den nya lagen om miljösparkonto.

11.3.6 Register för in- och utlåning

Förslag: Ett kontoförande institut ska föra register över den sammanlagda inlåningen på miljösparkonton samt över miljömålskrediter.

Utgångspunkten är att inlåningen på miljösparkonto till viss del ska motsvaras av krediter som har öronmärkts så att de kan särskiljas från institutets övriga tillgångar. För att på ett smidigt sätt åstadkomma detta bör instituten upprätta särskilda register, en metod som är väl inarbetad i hanteringen av säkerställda obligationer. Ett väl fungerande register är en förutsättning för tillsyn av att matchningskravet upprätthålls. Det finns därför anledning att relativt utförligt ange vilka uppgifter som ska föras i registret och vad som i övrigt ska gälla beträffande hanteringen av registret. Registret bör möjliggöra en effektiv och smidig tillsyn där det klart går att utläsa det sammanlagda värdet av inlåning på miljösparkonto respektive miljömålskrediter.

I fråga om inlåningen ska det av registret framgå uppgift om kreditinstitutets sammanlagda behållning på miljösparkonton. Kreditinsti-

tuten för i dag register med uppgifter om vem som är innehavare av ett konto och vilken typ av konton de innehar. Detta för att kunna lämna kontrolluppgifter avseende bl.a. ränta till Skatteverket samt för att kunna uppfylla de avtal instituten har med spararna. Det bör därför vara enkelt för instituten att utifrån dessa uppgifter löpande ta fram den sammanlagda behållningen på institutets miljösparkonton. Om det finns behov av det torde det vara enkelt att göra en kontroll mot det nu föreslagna registret och institutets register över kontohavare.

För en miljömålskredit ska det finnas uppgifter om kreditens nummer, kredittagare, kapitalbelopp, amorteringsvillkor och ränta. Det ska även framgå diarienumret för ett beslut om godkännande av den miljömålsåtgärd som krediten avser. Ett register ska slutligen vid varje tidpunkt utvisa de sammanlagda miljömålskrediterna i förhållande till den sammanlagda behållningen på institutets miljösparkonton.

Det bör noteras att löptiderna för miljömålskrediter inte nödvändigtvis kommer att överensstämja med giltighetstiderna för Naturvårdsverkets beslut om godkända miljöåtgärder. Löptiderna för företagslån är normalt en funktion av amorteringsplanen för krediten. Lånens förfallotid är alltså lika med kredittiden. Enligt utredningens bedömning bör ett beslut om godkännande gälla för en bestämd tid om tio år, se avsnitt. 11.4.5. Godkännandet kan även komma att återkallas. När godkännandets giltighetstid löper ut eller godkännandet återkallas är en kredit avseende den aktuella åtgärden inte längre en miljömålskredit och ska inte ingå i registret.

Kreditinstitutet ansvarar själva för upprättandet av registren, för införandet av uppgifter i och för förvaring av dem och att detta görs i enlighet med dataskyddsförordningen. Kreditinstitutet för redan i dag register över kredittagare. Det som tillkommer är uppgifter om godkända miljöåtgärder. Uppgifterna är nödvändiga för att bedöma om kraven på matchning är uppfyllda och är därmed förenliga med dataskyddsförordningens bestämmelser. I Finansinspektionens tillsyn bör endast ingå att tillse att registren innehåller de uppgifter som ska registreras.

Lagförslag

En bestämmelse om de kontoförande institutens skyldighet att föra register över miljösparkonton och miljömålskrediter tas in i 9 § i den nya lagen om miljösparkonto.

11.3.7 Finansinspektionens tillsyn

Förslag: Finansinspektionen ska ha tillsyn över att ett konstoförande institut följer bestämmelserna i den föreslagna lagen om miljösparkonto.

För att Finansinspektionen ska kunna kontrollera efterlevnaden av reglerna i den nu föreslagna lagen behöver de omfattas av tillsyn. Finansinspektionen har redan i dag tillsyn över att svenska kreditinstitut bedriver sin verksamhet i enlighet med LBF och andra författningar som reglerar institutets verksamhet, institutets bolagsordning, stadgar eller reglemente samt interna instruktioner med grund i den lagstiftning som reglerar institutens verksamhet. Eftersom LBF innehåller nödvändiga bestämmelser om tillsyn och ingripanden har utredningen övervägt om lagen om miljösparkonto bör hänvisa till dessa bestämmelser. Finansinspektionens tillsyn enligt LBF omfattar dock bara svenska kreditinstitut och svenska filialer till kreditinstitut i länder utanför EES. Utländska kreditinstitut inom EES omfattas inte, oavsett filial i Sverige. Finansinspektionen har även begränsade möjligheter till ingripande mot utländska institut. Det beror på att bestämmelserna i LBF om tillsyn över och ingripanden mot kreditinstitut (13 och 15 kap.) i huvudsak genomför kapitaltäckningsdirektivet³. Det direktivet innebär att det som huvudregel är den behöriga myndigheten i hemlandet som ska ingripa mot överträdelse av det unionsrättsliga regelverket om kapitaltäckning i värdlandet.

Det är av EU-rättsliga skäl viktigt att utländska kreditinstitut som bedriver finansieringsverksamhet genom filial i Sverige kan ansöka om tillstånd att tillhandahålla miljösparkonto. Särskilda bestämmelser om tillsyn bör därför införas i lagen om miljösparkonto.

Lagförslag

En bestämmelse om Finansinspektionens tillsyn tas in i 11 § i den nya lagen om miljösparkonto.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG.

11.3.8 Upplysningar och undersökningar

Förslag: Ett kontoförande institut ska lämna Finansinspektionen de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som inspektionen begär. Finansinspektionen får, när inspektionen anser att det är nödvändigt, genomföra en undersökning hos ett kontoförande institut.

Miljösparkonto är en skattegynnad sparform där det är av stor vikt för legitimiteten i systemet att insatta medel används till rätt ändamål. Det är därför önskvärt att Finansinspektionen utövar en aktiv tillsyn över verksamheten med miljösparkonto hos de kontoförande instituten. Finansinspektionen måste ha möjlighet att kräva in uppgifter från de kontoförande instituten och att kontrollera att instituten uppfyller sina skyldigheter enligt den nya lagen. De kontoförande instituten ska för denna kontroll vara skyldiga att lämna Finansinspektionen de upplysningar om sin verksamhet med miljösparkonto och därmed sammanhängande omständigheter som inspektionen begär. Om är nödvändigt för tillsynen av institutets verksamhet med miljösparkonto bör Finansinspektionen ha rätt att genomföra undersökning på plats hos ett kontoförande institut. Finansinspektionen kan genom en undersökning på plats inspektera alla aspekter av institutets verksamhet som inspektionen har tillsyn över enligt den föreslagna lagen. Platsundersökningen syftar främst till att ta del av handlingar och studera rutiner på plats.

Lagförslag

En bestämmelse om de kontoförande institutens upplysningskyldighet tas in i 14 § i den nya lagen om miljösparkonto. I 15 § tas en bestämmelse in om möjligheten till platsundersökning.

11.3.9 Återkallelse och varning

Förslag: Om ett kontoförande institut åsidosätter sina skyldigheter enligt denna lag ska Finansinspektionen ha möjlighet att ingripa genom att återkalla institutets tillstånd att tillhandahålla miljösparkonto eller, om det är tillräckligt, meddela varning. Om tillståndet återkallas upphör ett konto att vara ett miljösparkonto.

Om ett kontoförande institut inte uppfyller villkoren i den föreslagna nya lagen måste Finansinspektionen ha möjlighet att ingripa. Vid allvarliga överträdelser bör Finansinspektionen kunna återkalla det kontoförande institutets tillstånd. Det kan vara fallet t.ex. om institutet under lång tid inte kunnat uppfylla matchningskravet, eller om det framstår som uppenbart att matchningskravet inte kommer att kunna uppfyllas. Om överträdelserna är ringa och tillfälliga, eller av andra skäl ursäktliga, bör det räcka att institutet meddelas en varning. Finansinspektionen bör också ha möjlighet att besluta om tidsbegränsade undantag från matchningskravet om det finns särskilda skäl, se avsnitt 11.3.5.

Det är väsentligt för legitimiteten i systemet att det inte kan missbrukas på så sätt att ett institut får tillstånd att ha miljösparkonton och det sedan visar sig att det inte finns förutsättningar att erbjuda krediter till godkända miljöåtgärder. Detta särskilt som ett tillstånd är en förutsättning för att en sparare ska kunna få skattereduktion för grönt sparande. För att det ska undvikas är det viktigt att Finansinspektionen vid sin tillståndsgivning har ett tillräckligt underlag för att bedöma om villkoret kan uppfyllas. Om står klart att ett kontoförande institut inte kommer att kunna uppfylla matchningskravet får Finansinspektionen återkalla tillståndet redan innan den inledande treårsperioden har löpt ut.

Lagförslag

Bestämmelser om återkallelse och varning tas in i 16 § i den nya lagen om miljösparkonto.

11.3.10 Ett kontoförande instituts underrättelseskyldighet

Förslag: Ett kontoförande institut ska underrätta kontohavaren om att ett miljösparkonto upphör.

Om ett tillstånd att tillhandahålla miljösparkonto återkallas, eller om det kontoförande institutet förklarar sig avstå från tillståndet, upphör ett konto att vara ett miljösparkonto. Skattereduktion för grönt sparande ska inte längre ska tillgodoräknas kontohavaren för tiden efter upphörandet. Det kontoförande institutet måste därför utan dröjsmål underrätta kontohavarna om att ett konto inte längre är ett miljösparkonto.

Lagförslag

En bestämmelse om de kontoförande institutens underrättelseskyldighet tas in i 19 § i den nya lagen om miljösparkonto.

11.3.11 Finansinspektionens register och underrättelseskyldighet

Förslag: Finansinspektionen ska föra ett register över medgivna och återkallade tillstånd. Skatteverket och Naturvårdsverket ska underrättas om medgivna och återkallade tillstånd.

För att garantera allmänhetens rätt till information om vilka företag som driver tillståndspliktig verksamhet med miljösparkonto behöver Finansinspektionen föra ett register över medgivna tillstånd. Allmänheten bör kunna lita på att de företag som är införda i registret och visas på Finansinspektionens webbplats uppfyller kraven för att driva sådan verksamhet.

Ett sådant register behövs också för att Skatteverket ska kunna få denna information i sin kontrollverksamhet. För att Skatteverket ska kunna kontrollera att ett konto som kontrolluppgift lämnas för är ett miljösparkonto enligt den föreslagna lagen måste Finansinspektionen vara skyldiga att lämna verket uppgifter om beviljade tillstånd. Även Naturvårdsverket behöver underrättas om meddelade tillstånd efter-

som de har en skyldighet att meddela kontoförande institut om ett godkännande av en miljömålsåtgärd återkallas.

Lagförslag

Bestämmelser om Finansinspektionens register och underrättelseskyldighet tas in i 10 § respektive 18 § i den nya lagen om miljösparkonto.

11.3.12 Avgifter till Finansinspektionen

Förslag: Finansinspektionen får ta ut avgifter från ett kontoförande institut för att täcka kostnaderna för inspektionens verksamhet enligt den nya lagen om miljösparkonto.

De företag som står under Finansinspektionens tillsyn betalar avgifter till inspektionen för anslagsfinansierad verksamhet enligt förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet. Finansinspektionen tar även ut avgifter för prövningen av olika typer av ärenden. Sådana avgifter regleras i förordningen (2001:911) om avgifter för prövning av ärenden hos Finansinspektionen. Utredningen föreslår att även Finansinspektionens kostnader för verksamhet avseende tillståndsprovning och tillsyn enligt den nya lagen får tas ut i form av avgifter från de kontoförande instituten.

Lagförslag

En bestämmelse som reglerar Finansinspektionens möjlighet att ta ut avgifter av de kontoförande instituten tas i 20 § i den nya lagen om miljösparkonto.

11.4 Godkända miljöåtgärder

11.4.1 Lag om godkända miljöåtgärder

Förslag: Bestämmelser om godkännande av miljöåtgärder införs i en ny lag.

I utredningens uppdrag ingår att definiera grönt sparande och att lämna förslag på ett system för certifiering av gröna projekt som bidrar till uppfyllande av de svenska miljömålen. En process för oberoende verifiering av en viss åtgärds positiva effekter på miljömålen är nödvändig för att säkerställa att ett system för grönt sparande ger effekter i linje med utredningens direktiv. Ett alternativ där marknadsaktörerna själva bygger upp kompetens på klimat- och miljöområdet och integrerar dessa aspekter i sina ordinarie kreditbedömningar kan inte uppfylla ett sådant krav.

Enligt utredningens mening talar övervägande skäl mot att använda begreppet certifiering i detta sammanhang. I dag används begreppet miljöcertifiering t.ex. för certifiering enligt ISO 14001, som är en standard för miljöcertifiering av företag. Denna standard är väl inarbetad av marknaden. En certifiering av projekt som bedömts bidra positivt till de svenska miljömålen skulle också riskera att leda till konkurrens med befintliga miljömärkningar som exempelvis KRAV och Svanen. Utredningen har därför valt att kalla denna verifiering för godkännande.

Det är enbart krediter som finansierar godkända miljöåtgärder som utgör miljömålskrediter för ett kontoförande institut vid bedömning av om matchningskravet i den nya lagen (0000:000) om miljösparkonto är uppfyllt. Mot bakgrund av den betydelse som ett godkännande av miljöåtgärder har anser utredningen att förutsättningarna bör regleras i en ny lag (0000:000) om godkända miljöåtgärder.

11.4.2 Ackreditering eller slutet system?

Förslag: En process för godkännande av miljöåtgärder ska utformas som ett slutet system med en statlig myndighet som processägare.

En process för godkännande av miljöåtgärder skulle kunna utformas antingen som ett öppet system där olika aktörer kan söka ackreditering hos Swedac för att utföra godkännandet, eller som ett slutet system där processen i sin helhet ägs och utförs av en statlig myndighet. Nedan följer en genomgång av dessa alternativ och utredningens bedömning av för- och nackdelar i relation till utredningens syften.

Öppet system med ackreditering

Ackreditering är ett system för kvalitetssäkring och kontroll som finns inom ett stort antal samhällsområden. Ackreditering innebär att ett företag eller en organisation får ett godkännande av att ha kompetens, system och rutiner för att utföra vissa uppgifter inom provning, kontroll eller certifiering. All ackreditering i Europa följer förordning 765/2008. Swedac är utsedd av regeringen att vara Sveriges nationella ackrediteringsorgan och att granska och godkänna företag och organisationer som arbetar med certifiering och kontroller. Swedac ackrediterar exempelvis alla företag som utför bilbesiktning och granskar att de arbetar korrekt. Ackrediteringar utfärdas av Swedac i ett öppet system där alla som vill och kan leva upp till ställda krav har möjlighet att etablera sig som ackrediterat organ på ett visst område. Ackreditering kan vara ett hjälpmedel för myndigheter och kommuner med tillsynsansvar genom att oberoende aktörer i viss utsträckning kan anlitas för att utföra myndighetens kontrollarbete. Tillsynsmyndigheten kan i sin tur lita på att Swedac kontrollerar de ackrediterade organen.

Även ett certifieringsorgan kan vara ackrediterat. Vid produkt- och processcertifiering är det en produkt, tjänst eller en process som certifieras. Produkter kan exempelvis handla om elektriska apparater. En tjänst kan t.ex. vara en persontransport och en process kan handla om produktionsprocessen för ekologiska livsmedel eller att trävarors ursprung kan spåras. Vid ledningssystemscertifiering är det en organi-

sation och dess ledningssystem som certifieras. Det kan exempelvis handla om säkerhet på arbetsplatsen eller om informationssäkerhet. Vid personcertifiering är det en person som certifieras. Det innebär att det säkerställs att personer har kompetens att utföra givna uppgifter, exempelvis besiktningsmän och kontrollörer.

Slutet system

Det finns också exempel på certifieringsorgan som organiseras som slutna system där exempelvis en myndighet eller ett visst bolag ensamt utför certifiering eller licensiering enligt en viss standard. Ett exempel är Miljömärkning Sverige AB, som av regeringen fått det övergripande ansvaret för bl.a. miljömärket Svanen i Sverige. Svanen är en nordisk miljömärkning där varje land har ett eget sekretariat som ansvarar för landets verksamhet. Miljömärkning Sverige utvecklar kriterier utifrån ett livscykelperspektiv – från råvara till avfall. Kriterierna revideras kontinuerligt för att produkten ska vara en av de bästa på marknaden. När kraven har funnits i några år görs en översyn. Då utvärderas och omarbetas kriterierna utifrån ny kunskap, teknisk utveckling, externa synpunkter och erfarenheter och skickas sedan ut på remiss.

Skälen för utredningens förslag

En fördel med att utforma systemet som öppet och att använda ackrediterade organ för att godkänna miljöåtgärder skulle vara att det minskar behovet hos den ansvariga myndigheten att använda sina egna resurser till processen. Det skulle också garantera en hög grad av överensstämmelse med de krav som uppställs för godkännande och erbjuda goda möjligheter till uppföljning av godkända åtgärder. Ackreditering är dock ett avgiftsbaserat system som innebär att den som ska kontrolleras självt står för kostnaden. Systemet är uppbyggt så att kostnader belastar de verksamheter som föranleder kontroll och tillsyn. I det förslag som utredningen valt att förordas är transparensen begränsad ifråga om vilka fördelar ett godkännande kommer att medföra. Då godkännandet i detta fall för företagets del inte främst kommer att handla om att sälja en produkt eller en tjänst med stöd av godkännandet, utan om en möjlighet att kunna få rabatterade miljömåls-

krediter hos en bank, kan en hög avgift för godkännande verka avskräckande.

I ett slutet system kan kostnaderna stanna hos den ansvariga myndigheten i de fall ingen, eller endast en mindre, ansökningsavgift tas ut. Vidare är en fördel med ett slutet system att det möjliggör ett processorienterat arbetssätt hos den ansvariga myndigheten där både kriterier för godkännande och ordning för handläggning av ärenden tillåts att utvecklas i takt med att lärdomar dras inom organisationen. Det sagda underlättar också i processen med att utvärdera systemet och att genomföra nödvändiga framtida författningsändringar. Vidare kommer det it-stöd som är nödvändigt för att ansökningsprocessen ska fungera att kräva utveckling och finansiering. Utredningens bedömning är därför att godkännandeprocessen bör inrättas som ett slutet system med en statlig myndighet som processägare.

11.4.3 Beslutande myndighet

Förslag: Naturvårdsverket ska vara beslutande myndighet i ärenden om godkända miljöåtgärder.

Den myndighet som framstår som lämpligast att hantera godkännande av miljömålsåtgärder är Naturvårdsverket. Verket har en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken. Att Naturvårdsverket är beslutande myndighet i ärenden om godkännande skulle även säkerställa en samordnad handläggningsordning på nationell nivå. Inom verket finns för närvarande en organisation för handläggning av ansökningar till Klimatklivet. Erfarenheter från den organisationen bör i möjligaste mån tas tillvara i arbetet med att utforma system för ansökan och handläggning av ärenden om godkända miljömålsåtgärder.

Lagförslag

En bestämmelse om att Naturvårdsverket är beslutande myndighet i ärenden om godkända miljöåtgärder tas in i 3 § i den nya lagen om godkända miljöåtgärder.

11.4.4 Miljömålsåtgärder

Förslag: Projekt och förvärv av tillgångar som bidrar till att nå ett eller flera miljömål får godkännas som miljömålsåtgärder. En åtgärd får inte godkännas om den medför en betydande negativ inverkan på ett annat miljömål, redan har påbörjats, utgörs av informationsinsatser, är marknadsföring eller måste genomföras t.ex. för att uppfylla villkor i en annan lag. Närmare föreskrifter om vilka åtgärder som ska anses bidra till att nå ett miljömål ska tas fram av Naturvårdsverket.

I direktiven anges att kapitalet i det gröna sparsystemet ska användas till att finansiera gröna projekt. Ett projekt är enligt Svenska Akademiens ordlista ett ”planerat arbete av större omfattning”. Ett exempel på problematiken med att begränsa omfattningen av godkännandet till just projekt är byggandet av en grön fastighet eller en vindturbin. Planeringen och byggandet kan tolkas in under definitionen av ett projekt. När byggnaden är klar borde den dock snarare definieras som en tillgång än ett projekt. På samma sätt är en lantbrukares investering i en fossilfri virkestork eller en eldriven traktor en investering i en tillgång och inte ett projekt. I praktiken bör både projekt och tillgångar kunna finansieras via det gröna sparsystemet utan några problem. Utredningen har därför valt att använda det gemensamma begreppet åtgärder, som omfattar både projekt och förvärv av tillgångar som kan anses bidra positivt till uppfyllande av ett eller flera miljömål.

Det finns i dag inte någon bedömningsram för att på ett snabbt och enkelt sätt säkerställa att en investering i ett visst projekt eller tillgång (åtgärder) kommer att bidra till uppfyllnad av de svenska miljömålen. Detta eftersom det aldrig har gjorts någon nationell ansats till en svensk taxonomi med utgångspunkt i miljömålssystemet. Det är heller inte möjligt att inom ramen för den nu aktuella utredningen genomföra ett sådant omfattande arbete.

Utredningen har mot den bakgrunden gjort bedömningen att det i förslaget till lag om godkända miljömålsåtgärder endast bör anges de yttre ramarna för när en åtgärd kan godkännas. Det bör ankomma på Naturvårdsverket, som är regeringens expertmyndighet på området, att föreskriva om närmare villkor för när en åtgärd kan anses bidra positivt till uppfyllnad av miljömålen. Länsstyrelserna har i uppdrag att tillsammans med bl.a. näringslivet och kommunerna ta fram regionala

miljöplaner. Det bör vara möjligt att tillsammans med länsstyrelserna utifrån de regionala planerna bedöma vilka åtgärder som kan anses bidra till miljömålen. När det finns en heltäckande taxonomi som är antagen av EU:s medlemsstater kommer den sannolikt att medföra möjligheter till förenklingar i hanteringen av en process för bedömning av gröna aktiviteter genom att vägledning kan hämtas från taxonomins kriterier för hållbara verksamheter. Att taxonomin används på detta sätt kan förenkla för framför allt företagen och de enskilda genom att bedömningen av grönt kommer att bli likartad oavsett om det är fråga om sparande på miljösparkonto eller t.ex. gröna fonder. Av den information som nu är tillgänglig kommer taxonomin sannolikt inte att medföra någon begränsning ifråga om vilka åtgärder som kan anses bidra positivt till uppfyllnad av de svenska miljömålen.

Förutom att en åtgärd ska bidra till miljömålen är det lika viktigt att en åtgärd inte samtidigt har en sådan negativ inverkan på ett annat miljömål att åtgärdens nettoeffekt på miljömålen är negativ. Vidare är syftet med miljösparsystemet att den som har att besluta om en investering i en åtgärd ska ges incitament att välja ett miljömässigt bättre alternativ. Godkännande bör därför inte kunna utfärdas till åtgärder som redan har påbörjats vid tidpunkten för ansökan, eftersom investeringsbeslutet i dessa fall redan har fattats. Inte heller bör godkännande utfärdas till åtgärder som utgör marknadsföring eller rena informationsinsatser, eller som måste vidtas för att uppfylla exempelvis villkor i en annan lag eller författning. För att godkännande ska utfärdas krävs att en åtgärd uppfyller samtliga dessa kriterier.

Godkännande av företag?

Innan det finns en färdigställd och fullt ut tillämplig taxonomi, och företagen också rapporterar i enlighet med taxonomin, bedömer utredningen att det inte är möjligt att besluta om godkännande av företag i sin helhet. Detta borde kunna vara teoretiskt möjligt för ett fåtal specifika företag, där företagets hela affärsidé kan sägas vara ett projekt med inriktning mot miljömålen. Godkännande av företag i sin helhet och en eventuell koppling till andra typer av lån än projektfinansiering kommer dock att ställa betydligt högre krav på uppföljning och kontroll än vid godkännande av specifika åtgärder. För ett projekt eller vid förvärv av en tillgång är det rimligt att vid beslut om god-

kännande utgå från ett syfte och en viss förväntad effekt. Ett företag kan ändra sin verksamhet betydligt över tid och därmed är effektberäkningen mer osäker. För att företag ska kunna godkännas i sin helhet måste därför frågan lösas om hur kontrollen av företagets verksamhet under godkännandets giltighetstid ska utföras. Dessutom är ofta företag, onoterade såväl som noterade, verksamma utanför Sverige, oavsett om det bara innebär försäljning av produkter utanför Sverige. Den geografiska fördelningen av verksamheten kan även förändras under giltighetstiden och skulle behöva följas upp. Direktivet fastställer att syftet med utredningen är att öka investeringar i den gröna omställningen, vilket i sin tur leder till ökad uppfyllnad av de svenska miljömålen. Det innebär en tydlig geografisk begränsning för förslaget. Att föreslå en lösning i det avseendet, som möjligen bara kommer att vara gällande under en övergångsperiod, innan taxonomin antagits, anser utredningen inte vara ändamålsenligt. Däremot bör inte uteslutas möjligheten att i framtiden använda sig av taxonomin för att godkänna företag i sin helhet. Nordea har nyligen gjort en genomgång av 230 noterade företag i Norden för att se stor del av dessa företags aktivitet som faller inom ramen för taxonomin. I snitt konstaterades 5 procent av omsättningen falla inom ramen. Det finns också vissa noterade företag som redan i dag har 100 procent av sin aktivitet inom ramen för taxonomin, t.ex. vindkraftsbolaget Vestas. Enligt statistik för noteringar har det under perioden januari 2017 till juli 2019 noterats tolv renodlade miljöteknikbolag på Nasdaq First North. Ingen aktör har dock ännu gjort någon analys kring i vilken utsträckning dessa verksamheter faller inom ramen för taxonomin.

Lagförslag

Bestämmelser om vilka åtgärder som får godkännas som miljömålsåtgärder tas in i 4, 5 och 16 §§ i den nya lagen om godkända miljömålsåtgärder.

11.4.5 Vem som får ansöka om godkännande

Förslag: Privatpersoner får inte ansöka om godkännande av miljömålsåtgärder.

Syftet med förslaget är att få igång åtgärder som bidrar till att miljömålen kan uppfyllas. Framför allt är det små och medelstora företag som har svårt med finansiering och behöver vidta åtgärder. En möjlighet att eventuellt få lägre låneränta kan i dessa fall förväntas få de största effekterna. Men även stiftelser, ekonomiska föreningar och kommuner bör ha möjlighet att få miljömålsåtgärder godkända.

I likhet med vad som gäller för Klimatklivet, som är ett stöd med motsvarande syfte, bör privatpersoner inte ha möjlighet att ansöka om godkännande

Lagförslag

En bestämmelse om att en privatperson inte får ansöka om godkännande tas in i 6 § i den nya lagen om godkända miljöåtgärder.

11.4.6 Beslut om godkännande

Förslag: Av Naturvårdsverkets beslut om godkännande ska framgå villkoren för godkännandet samt vilka kostnader som omfattas av godkännandet. Ett beslut om godkännande ska gälla i tio år.

Villkor för godkännande

I ansökan om godkännande ska sökanden ange en närmare beskrivning av åtgärden, bl.a. platsen för åtgärden, åtgärdens start- och slutdatum samt vilken metod som ska användas vid utförandet av åtgärden. För att underlätta kontrollen av om en åtgärd har utförts korrekt bör ett beslut om godkännande vara villkorat av att de angivna förutsättningarna och övriga villkor som Naturvårdsverket finner nödvändiga att uppställa följs. Om förutsättningarna förändras så att villkoren inte längre är uppfyllda ska den som beviljats godkännandet underrätta

Naturvårdsverket. Om avvikelsen inte kan avhjälpas ska godkännandet återkallas, se avsnitt 11.4.8.

Åtgärdens kostnader

För att undvika att kostnader som inte är hänförliga till verksamhet som bidrar till miljömålen omfattas av godkännandet bör en specificerad kostnadsberäkning för åtgärdens olika delmoment bifogas ansökan. Naturvårdsverkets beslut ska tydligt ange kostnadsramen för godkännandet, vilket även kommer att anvisa de kontoförande instituten enligt den nya lagen om miljösparkonto om den maximala storleken på en miljömålskredit som kan beviljas för att finansiera åtgärden.

Godkännandets giltighetstid

Godkännandet ger en möjlighet för den som behöver låna till ett grönt projekt eller en grön tillgång att söka en miljömålskredit hos ett kreditinstitut som valt att delta i miljösparsystemet. Eftersom förslaget fokus ligger på att stödja den samhällsomställning som krävs för att miljömålen ska uppnås, bör godkännandet ha en begränsad giltighetstid. Det bör beaktas att teknikutvecklingen sker i rask takt och att åtgärder som bedöms som gröna i dag inte nödvändigtvis kommer att vara det i framtiden. Utredningen föreslår mot den bakgrunden att giltighetstiden ska vara tio år.

Lagförslag

Bestämmelser om beslut om godkännande tas i 9 och 10 §§ i den nya lagen om godkända miljöåtgärder.

11.4.7 Föreläggande

Förslag: Naturvårdsverket ska kunna förelägga den som beviljats ett godkännande att lämna de uppgifter som behövs för kontroll av förutsättningarna för godkännandet eller att de övriga villkor som följer av beslutet följs.

För att följa upp att villkoren i ett beslut om godkännande följs och att oriktiga uppgifter inte lämnats i ansökan måste Naturvårdsverket ges möjlighet att genomföra egna kontroller. Naturvårdsverket ska därför få meddela de förelägganden som krävs.

Lagförslag

En bestämmelse om Naturvårdsverkets förelägganden tas in i 12 § i den nya lagen om godkända miljömålsåtgärder.

11.4.8 Återkallelse

Förslag: Om sökanden har lämnat oriktiga uppgifter eller godkännandet av annan orsak har utfärdats på felaktiga grunder och den som beviljats ett godkännande skäligen borde ha insett detta, ska Naturvårdsverket återkalla beslutet om godkännande. Detsamma gäller om villkoren i ett beslut om godkännande inte följs eller om Naturvårdsverkets föreläggande inte följs. Om det är tillräckligt får Naturvårdsverket i stället meddela varning. Naturvårdsverket ska underrätta Finansinspektionen och de kontoförande instituten enligt lagen (0000:000) om miljösparkonto om ett godkännande återkallas.

Naturvårdsverkets beslutet om godkännande av en miljöåtgärd innebär inte att åtgärden är berättigad till rabatterade miljömålskrediter i miljösparsystemet. Mottagaren av godkännandet måste även klara en sedvanlig kreditprövning och det kontoförande institutet har ingen skyldighet att erbjuda rabatt. Storleken på den eventuella rabatt som deltagande kreditinstitut kan komma att erbjuda till den som lånar för att finansiera miljöåtgärder är inte heller transparent och känd på förhand. Trots detta får ett beslut om godkännande anses innebära en potentiell fördel för mottagaren, och om detta incitament saknades skulle ingen vara villig att ansöka om godkännande. Det bör därför finnas bestämmelser om återkallelse av ett beslut om godkännande, under vissa förutsättningar, exempelvis att sökanden har lämnat orik-

tiga uppgifter eller om villkoren för godkännande inte längre är uppfyllda.

För kreditinstitutens del är det viktigt att de omedelbart underrättas av Naturvårdsverket om en återkallelse. Detta eftersom kontoförande institut enligt lagen om miljösparkonto kommer att behöva uppfylla ett matchningskrav mellan in- och utlåning i miljösparsystemet. Instituterna ska också vara skyldiga att föra register över miljömålskrediter. Om ett beslut om godkännande återkallats är en kredit som finansierat den godkända åtgärden inte längre en miljömålskredit och ska inte stå kvar i registret. Även Finansinspektionen som har tillsyn bl.a. över att matchningen efterlevs, ska underrättas om en återkallelse.

Att ett godkännande återkallas kan få konsekvenser för den som beviljats godkännandet, om denne har finansierat en åtgärd med en miljömålskredit. Det bör därför finnas möjlighet för Naturvårdsverket att i stället för att återkalla ett godkännande meddela varning om det bedöms tillräckligt.

Lagförslag

En bestämmelse om Naturvårdsverkets möjlighet att ingripa genom att återkalla ett beslut om godkännande eller meddela varning tas in i 13 § i den nya lagen om godkända miljömålsåtgärder.

11.5 EU-rättsliga förutsättningar och förslagets förenlighet med EUF-fördraget

Riksdagen antog våren 2015 riktlinjer för skattepolitiken⁴. Av riktlinjerna framgår att en viktig princip för skattepolitiken är att regelverket ska vara förenligt med EU-rätten, bl.a. med avseende på de bestämmelser om fri rörlighet och förbud mot statligt stöd som följer av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

I förslaget ingår nya skatteregler för privatpersoner som sparar i miljösparkonto. De föreslagna reglerna är mindre betungande än vad som gäller enligt allmänna kapitalbeskattningsregler. Den önskade

⁴ Prop. 2014/15:100, avsnitt 5.5, bet. 2014/15: FiU20, rskr. 2014/15:254.

effekten av de nya skattereglerna är, i ett senare led, att öka investeringarna i åtgärder med verifierad positiv effekt på de svenska miljömålen. Förhållandet mellan sådana regler och internationella åtaganden är komplicerat, och prövningen mot EU-rätten är av delvis olika karaktär beroende på vilka frågor det gäller. Vissa frågor gäller hur reglerna ska utformas, t.ex. i fråga om vilka krav på verksamhet i Sverige som kan ställas utan att komma i konflikt med den rätt till fri rörlighet som följer av Lissabonfördraget. Dessa frågor behandlas nedan i avsnitt 11.5.1.

En annan och större fråga är bestämmelsernas förenlighet med EU:s statsstödsregler. Om det förslag som lämnas utgör ett sådant statligt stöd som måste anmälas till och godkännas av EU-kommissionen innan det kan genomföras, ska förslaget enligt utredningsdirektiven utformas och motiveras så att det bedöms kunna godkännas. I avsnitt 11.5.2–11.5.4 redogörs för nuvarande regelverk för statsstöd, tillämpliga riktlinjer och undantag samt regler om anmälan av stöd. Utredningens bedömning av förslagets förenlighet med statsstödsreglerna behandlas i avsnitt 11.5.5.

11.5.1 Förslagets förenlighet med de fria rörligheterna

Bedömning: De föreslagna bestämmelserna om skattereduktion för grönt sparande m.m. är förenliga med EU-rättens regler om fri rörlighet.

Utredningens förslag till skattereduktion för grönt sparande

Alla åtgärder från medlemsstaternas sida som förbjuder, försvårar eller gör det mindre attraktivt att utöva de fria rörligheterna anses utgöra en inskränkning. Den åtgärd som nu är föremål för bedömning är införandet av särregler för beskattning av grönt sparande. Reglerna innebär att privatpersoner som sparar på miljösparkonto beskattas lindrigare än vad som är fallet vid konventionellt kontosparande. Den föreslagna skattelättnaden innebär i sig inget gränsöverskridande moment, utan riktar sig till skattebetalare i Sverige.

Syftet med skattelättnaden är att öka investeringarna i åtgärder med verifierad effekt på de svenska miljömålen. Företag som lånar för att

finansiera sådana åtgärder kan under vissa förutsättningar få tillgång till miljömålskrediter genom det föreslagna miljösparsystemet. Förslaget innebär i denna del ingen begränsning till inhemska aktörer. För att erhålla en miljömålskredit krävs dock att det aktuella företaget först ansöker hos Naturvårdsverket om godkännande för en åtgärd som bidrar till att uppnå de svenska miljömålen. Därutöver krävs att åtgärden finansieras med ett lån hos ett svenskt kreditinstitut eller ett utländskt kreditinstitut med filial i Sverige. Dessa moment skulle i praktiken kunna innebära en administrativ nackdel för utländska företag. Förslaget innebär dock inte att mer betungande krav ställs på utländska företag än inhemska. Några negativa effekter på utländska företag som verkar på den svenska marknaden i förhållande till de svenska förutses därmed inte.

Utredningens förslag till miljösparkonto

Att bedriva finansieringsrörelse är i sig en tillståndspliktig verksamhet. För både svenska och utländska kreditinstitut med filial i Sverige gäller därför att den nu aktuella verksamheten med miljösparkonto medför en dubbel tillståndsplikt. Den dubbla tillståndsplikten, kravet på att utländska kreditinstituts verksamhet med miljösparkonto ska bedrivas från filial i Sverige och omfattas av en insättningsgaranti motsvarande den svenska, skulle kunna anses innebära inskränkningar av etableringsrätten. Syftet med de föreslagna bestämmelserna är dock att upprätthålla ett högt konsumentskydd i en skattegynnad sparprodukt där transparens är av vikt för legitimiteten i systemet. För det ändamålet krävs en särskild tillståndsprövning av de aktörer som på frivillig basis vill delta i systemet, samt att nödvändig löpande tillsyn därefter kan utföras. Bestämmelserna är utformade så att samma krav ställs på svenska och utländska aktörer avseende kravet på tillstånd, nivån på tillsynen och skyddet för spararnas insättningar. Sammantaget bedömer utredningen därför att den föreslagna regleringen uppfyller kraven på proportionalitet och icke-diskriminering samt att den är nödvändig för att uppnå syftet med förslaget.

11.5.2 Allmänt om statligt stöd

De svenska reglerna på den direkta skattens område påverkas inte bara av direktiv och av EUF-fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital, utan även av fördragets bestämmelser om statligt stöd. Dessa bestämmelser finns i artiklarna 107–109. Av artikel 107.1 framgår att stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion inte är tillåtet om det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Artikeln innehåller således ett generellt förbud mot statliga stöd. Med statligt stöd avses bidrag i form av direkta överföringar, men också att en stat avstår från krav på vissa företag som den ställer på andra. Gynnande särregler på skatteområdet kan därför innebära statligt stöd. För att det ska vara frågan om ett statligt stöd krävs också att åtgärden gynnar vissa företag eller viss produktion. Åtgärden ska ge en ekonomisk fördel för mottagare och den ska vara selektiv. I artikel 107.2 och 107.3 redovisas undantag från detta förbud.

Enligt artikel 108.3 i fördraget ska kommissionen underrättas i så god tid att den kan yttra sig om alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder. Medlemsstaten i fråga får inte genomföra åtgärden förrän detta förfarande lett till ett slutgiltigt beslut (genomförandeförbudet). Statsstöd som lämnas i strid med genomförandeförbudet är olagligt enligt lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

11.5.3 Anmälan av stöd till kommissionen och undantag från anmälningsskyldigheten

Nya stödordningar, t.ex. skatteregler som innebär att vissa företag gynnas, ska anmälas till kommissionen, som gör en preliminär granskning och fattar beslut. Beslutet kan innebära att åtgärden inte anses utgöra något stöd eller att den innefattar ett stöd, men är förenlig med den inre marknaden.

Med stöd av artikel 109 i EUF-fördraget har kommissionen bemyndigats att anta förordningar om undantag från anmälningsskyldigheten. EU-kommissionen har också antagit riktlinjer, rekommendationer, tillkännagivanden och meddelanden för att underlätta tolk-

ningen och tillämpningen av statsstödsreglerna. En sådan förordning⁵ om undantag från anmälningsskyldigheten finns för stöd av mindre betydelse. Där finns bestämmelser som innebär att stöd som understiger 200 000 euro för en stödtagare under en period av tre beskattningsår under vissa ytterligare förutsättningar inte behöver anmälas.

Andra rättsakter som innehåller undantag från genomförandeförbudet är kommissionens gruppundantagsförordningar. Enligt den s.k. allmänna gruppundantagsförordningen⁶, förklaras vissa kategorier av stöd förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget. I den finns bl.a. regler om statligt stöd som syftar till att öka tillgången på riskkapital, statligt stöd till forskning, utveckling och innovation samt statligt stöd för miljöskydd. För stöd som uppfyller samtliga kriterier i den allmänna gruppundantagsförordningen gäller att stödet är tillåtet och att någon anmälan till kommissionen inte behöver göras innan stödet genomförs. Motsvarande gruppundantagsförordningar finns för jordbruks- och skogsbrukssektorn samt för fiskerisektorn.

I meddelanden och riktlinjer som kommissionen har utfärdat beskriver kommissionen hur man avser att tillämpa artikel 107.3 i EUF-fördraget. Sådana riktlinjer har kommissionen utfärdat för bedömning av stöd på en rad olika områden, bl.a. för riskfinansieringsinvesteringar, för stöd till forskning, utveckling och innovation, för stöd till miljöskydd och energi samt för regionalstöd m.m. Om en stödåtgärd inte kan hänföras till någon av kommissionens förordningar eller riktlinjer prövar kommissionen åtgärden direkt mot fördraget. Oavsett om åtgärden omfattas av kommissionens riktlinjer eller inte måste åtgärden anmälas och godkännas av kommissionen innan den kan genomföras av medlemsstaten.

⁵ Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

⁶ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.

11.5.4 Principerna för kommissionens bedömning av ett stöds förenlighet med fördraget

En förutsättning för att kommissionen ska kunna godkänna ett statligt stöd är att det bidrar till att uppnå något av fördragets målsättningar. Fördelarna med stödet måste även uppväga nackdelarna som följer av snedvridningen av konkurrensen. Denna bedömning kallas avvägningstestet. Avvägningstestet består av tre delar. Ett väldefinierat mål av gemensamt intresse ska identifieras (likvärdighetsmål eller effektivitetsmål). Stödet ska vara utformat så att det bidrar till att målet nås (stödet ska ha incitamentseffekt). Slutligen ska de positiva effekterna av stödet överväga de negativa effekterna (stödet ska vara proportionerligt och inte mer konkurrenssnedvridande än nödvändigt). Ett eventuellt stöd måste skapa incitament för mottagaren att göra något annat än vad mottagaren normalt gör inom ramen för sin verksamhet för att kunna godkännas av kommissionen.

11.5.5 Förslagets förenlighet med statsstödsreglerna

Bedömning: De föreslagna bestämmelserna om skattereduktion för grönt sparande m.m. är förenliga med EU-rättens regler om statligt stöd.

Den åtgärd som föreslås innebär att en skattereduktion införs för grönt sparande, dvs. sparande på miljösparkonto. Genom införandet av åtgärden går den svenska staten miste om skatteintäkter, givet antagandet att samma sparare skulle ha förlagt samma mängd pengar i annat sparande som beskattas enligt gängse bestämmelser. Syftet med åtgärden är att öka företagets investeringar i projekt med verifierad positiv effekt på de svenska miljömålen.

En prövning av den föreslagna åtgärden måste enligt utredningens mening göras i tre nivåer, hos de privatpersoner som sparar i miljösparkonton, hos de kontoförande instituten som förväntas kanalisera sparrarnas insatta medel till företag, samt i sista hand hos de företag som lånar för att finansiera godkända miljöåtgärder.

Åtgärden innebär i den första nivån att privatpersoner som sparar på miljösparkonto har rätt till skattereduktion. Eftersom åtgärden på denna nivå är generell och inte riktar sig till företag utgör den inte

statligt stöd. Eftersom den som sparar på miljösparkonto får en skatte-reduktion kan det tänkas att spararen är villig att acceptera en något lägre avkastning, eller att betala avgifter för kontot.

Därefter ska bedömas om åtgärden innebär statligt stöd i nivå två, till de kontoförande instituten. Förslaget uppställer inte något krav på att ett kontoförande institut måste vara verksamt under ett särskilt banktillstånd, utan bara att institutet ska ha inlåning från den svenska allmänheten och självständigt kunna lämna krediter till näringsidkare. Det är därmed fråga om ett öppet förfarande där samtliga svenska kreditinstitut och utländska kreditinstitut med filial i Sverige kan ansöka om tillstånd att delta. Skattereduktionen till spararna innebär att ett kontoförande institut som frivilligt väljer att delta i systemet har möjlighet, men ingen skyldighet, att differentiera prissättningen på miljösparkonton i förhållande till andra inlåningskonton. Utredningens förslag innebär vidare att det är upp till de kontoförande instituten att själva välja marknadsmässig prissättning på krediterna till företag som lånar till godkända miljöåtgärder. Däremot måste de kontoförande instituten uppfylla krav på matchning som innebär att institutets miljömålskrediter ska motsvara minst 70 procent av värdet på institutets inlåning på miljösparkonton. Under antagandet att sund konkurrens råder i miljösparsystemet, och att trögheten i systemet ligger på utlåningssidan, kommer de kontoförande instituten därför att behöva ha ett marknadsmässigt erbjudande till företagen som lånar till miljömålsåtgärder.

Kreditinstitutet kommer även att ha kostnader för deltagande i systemet avseende tillståndsprovning, löpande tillsyn, nya kontostrukturer m.m. Årsredovisningar för de gröna banker som deltar i det nederländska systemet visar att lönsamheten är lägre i gröna banker än för jämförbara verksamheter. Vidare kan konstateras att det lågränteläge som etablerats de senaste åren inte ger utrymme för bankerna att i någon högre utsträckning differentiera inlåningsräntor på gröna konton för att på så vis finansiera lånerabatter till gröna projekt. Detta bekräftas av nederländska myndigheter, som i en nyligen utförd analys⁷ pekar på att den nuvarande låga räntan gör det mycket svårt för gröna banker att få sin verksamhet att gå med vinst. Rabatter till gröna projekt finansieras i stället helt eller delvis av de gröna bankerna själva av främst kommersiella skäl. Man kan därmed anta att de kontoförande instituten inte är direkt ekonomiskt gyn-

⁷ RVO (2019). Politisk utvärdering av förordningen om gröna projekt 2010–2017: Slutrapport.

nade av systemet. Då åtgärden enligt utredningens bedömning inte är selektiv och inte heller utgör ett ekonomiskt gynnande bedöms åtgärden i nivå två inte utgöra statligt stöd.

Den tredje och sista nivån avser företagen som lånar till godkända miljöåtgärder. För att få möjlighet att ansöka om en miljömålskredit hos ett kontoförande institut måste ett företag först ansöka om godkännande för en miljömålsåtgärd. Ett beslut om godkännande innebär inte i sig någon garanti för att den som beviljats ett godkännande i slutändan kommer att erbjudas förmånlig låneränta avseende en miljömålskredit. Företaget måste först genomgå en sedvanlig kreditbedömning hos ett kreditinstitut som tillhandahåller miljösparkonto. I den slutliga förhandlingen om lånevillkoren mellan kreditinstitutet och företaget kan flera faktorer komma att påverka vilken ränta som företaget slutligen erbjuds. Vidare följer av bedömningen i nivå två att det inte heller förutsätts att en eventuell rabatt som specifikt följer av ett godkännande kommer att finansieras av statliga medel. Åtgärden innebär därför inte heller statligt stöd till de låntagande företagen.

Om förslaget av kommissionen skulle bedömas utgöra statsstöd

Om utredningens förslag trots det nu sagda av kommissionen skulle anses utgöra statligt stöd, måste förslaget justeras om det ska garanteras att systemet ska kunna godkännas på förhand. Enligt utredningens bedömning bör då åtgärden i nivå tre, dvs. till företagen som lånar för att finansiera godkända miljöåtgärder, anpassas efter tillämpliga undantag från genomförandeförbudet. Likt det nederländska systemet skulle då kretsen av godkända miljömålsåtgärder främst få sökas inom ramen för den allmänna gruppundantagsförordningen eller motsvarande gruppundantag för jordbruks- och fiskerinäringarna. En sådan utformning skulle sannolikt ha en begränsande verkan på utredningens förslag eftersom gruppundantagen är inte utformade med de svenska miljömålen i åtanke. Inte heller är kommissionens gruppundantagsförordningar och riktlinjer anpassade till den kommande taxonomin. Ett arbete med att uppdatera statsstödsreglerna har dock påbörjats.

12 Konsekvensanalys

I detta kapitel redovisas en konsekvensanalys av utredningens förslag (se kapitel 1, 10 och 11) samt ett förslag till finansiering av förslagen. Riktlinjerna i 14–16 §§ kommittéförordningen (1998:1474), som hänvisar till 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, har tillämpats för att ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. En beskrivning av alternativa lösningar som har avfärdats finns i föregående kapitel (se avsnitt 10.4–10.6 samt 10.8). Även en bedömning av om regleringen överensstämmer med, eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen finns i föregående kapitel (se avsnitt 11.5).

12.1 Utredningens syfte

Naturvårdsverket har i en rapport¹ från 2019 utvärderat utvecklingen av tillståndet i miljön. Utvärderingen visar en positiv trend gällande vissa miljömål som luftkvalitet och försurning. Inom andra områden, exempelvis ekosystemens återhämtning och bevarandet av biologisk mångfald, går utvecklingen däremot åt fel håll. Enligt verkets bedömning är de styrmedel och åtgärder som beräknas finnas på plats till 2020 otillräckliga för att Sverige ska nå miljömålen. Utsläppen av växthusgaser behöver minska i snabbare takt än de gjort fram till nu, de ekologiska sambanden i landskapet behöver stärkas och spridningen av farliga ämnen behöver minska. För att dessa mål ska kunna uppnås måste samhället ställa om. Det innebär i sin tur att investeringar måste styras om.

Utredningen har inte kunnat kvantifiera hur stora investeringar som skulle ha behövts genomföras i Sverige fram till nu för att Sverige ska

¹ Naturvårdsverket (2019). *Fördjupad utvärdering av miljömålen*.

uppfylla samtliga de av riksdagen satta miljömålen. Det är inte heller möjligt att förutse storleken av framtida investeringar som krävs för att uppnå målen. Utredningen kan dock konstatera att mycket talar för att betydande investeringar kommer att behövas inom många områden för att miljömålen ska kunna uppnås inom fastställd tid. För att finansiera dessa investeringar kommer det, utöver offentlig finansiering, behövas betydande tillskott av privat kapital.

Naturvårdsverket bedömer att framför allt klimatmålet och målet om biologisk mångfald börjar bli akuta att åtgärda. Studier², genomförda bl.a. av Stockholm Resilience Centre visar på risken att jordklotet har nått s.k. tipping points, dvs. punkter där utvecklingen efter överskridandet av en viss nivå av t.ex. utsläpp inte går att förutsäga. Det anses därför bråttom att vända utvecklingen. För att säkerställa en förändring kommer sannolikt ett stort antal olika policyåtgärder att behöva genomföras. Det är mot den bakgrunden som effekterna av utredningens förslag bör analyseras.

12.2 Effekter för enskilda

12.2.1 Tillgång till grönt sparande

De senaste åren har både utbud och efterfrågan på gröna sparprodukter ökat. Då ett stort antal begrepp används inom den finansiella sektorn för sparprodukter som beaktar hållbarhet, är det ofta svårt för konsumenter att utvärdera vad som är det bästa valet. Många skulle därför sannolikt uppskatta införandet av en sparform med god transparens och med statlig uppföljning av att sparmedlen används för det gröna syfte som utlovas.

12.2.2 Riskprofil och avgifter för den enskilde

En skattereduktion utgör ett positivt finansiellt tillskott för den enskilde. Om sparmedel överförs till miljösparkonto från andra sparprodukter med högre risk och därmed högre potentiell avkastning skulle förslaget dock på sikt kunna leda till en negativ finansiell nettoeffekt för den enskilde. I ISK och kapitalförsäkring placeras ofta till-

² Rocha, J.C., Peterson, G., Bodin, Ö., and Levin, S. (2018). *Cascading regime shifts within and across scales*. Science 362 (6421).

gångar med relativt högre risk och därmed högre förväntad avkastning jämfört med bankkontotillgodohavande. Skulle fördelningen mellan innehav på ISK och banktillgodohavandet förändras som en följd av en sådan förskjutning så skulle det kunna ge negativa långsiktiga effekter på avkastningen för den enskilde. Den föreslagna höjningen av beskattningen av investeringssparkonto (ISK) och kapitalförsäkring för att finansiera förslagen skulle kunna förstärka den negativa finansiella nettoeffekten för hushåll.

I den utvärdering som genomförts i Nederländerna³ har man räknat med att sparande inom ramen för det gröna sparsystemet medför en kostnad för spararna i form av lägre avkastning än vad som kan förväntas av alternativa sparprodukter. Detta eftersom systemet medvetet är inriktat mot finansiering av åtgärder med relativt låg risk och därmed relativt låg avkastning.

Det finns dock skäl som talar mot att införandet av miljösparkonton skulle leda till stora förändringar i allokeringen av hushållens sparande i Sverige. En stor del av det svenska sparandet är låst inom ramen för pensionssystemet, antingen som tjänstepension eller premiepension. Hushållens övriga långsiktiga sparande sker till stor del inom ramen för ISK-systemet, som även det har en viss inlåsnings effekt. Det är mot den bakgrunden mer sannolikt att delar av de medel som redan i dag är placerade som inlåning på ett bankkonto kommer att föras över till ett miljösparkonto. I det fallet uppstår ingen alternativkostnad i form av lägre avkastning.

Det är inte möjligt att reglera vilka avgifter som kreditinstitut får ta ut av sina kunder för att tillhandahålla miljösparkonto. Det finns därför en risk att bankerna inför högre avgifter än vad som kan anses vara befogat, vilket kan minska den positiva effekten av en skattereduktion. Om kapitaltillflödet till miljösparkonton blir stort i relation till utvecklingen av den gröna utlåningen, ökar risken för höga avgifter. De kontoförande instituten måste enligt den föreslagna lagen (0000:000) om miljösparkonto upprätthålla balansen mellan den gröna in- och utlåningen och kan, om kapitalflöden blir för omfattande, komma att införa höga avgifter för att minska inflödet av kapital.

³ RVO (2019). Politisk utvärdering av förordningen om gröna projekt 2010–2017: Slutrapport.

12.2.3 Risk för greenwashing

Greenwashing innebär att den som bedriver en viss verksamhet genom marknadsföring försöker framstå som miljövänlig på ett sätt som inte överensstämmer fullt ut med sanningen. Ett exempel är att framhäva en genomförd åtgärd, som dock kan vara obetydlig jämfört med de andra miljöförstörande effekter som verksamheten medför. Greenwashing kan existera gällande sparandeprodukter, speciellt när det som i dag inte finns en tydlig taxonomi för vad som är grönt, klimatsmart, hållbart, eller något av de andra begrepp som kan användas av aktörer inom det finansiella systemet.

Även med det föreslagna miljösparkontot finns en potentiell risk för greenwashing. I förslaget minskas risken genom att utlåning enbart kommer att ske till åtgärder som är godkända av Naturvårdsverket. Kravet på godkännande ger möjlighet till transparens och det blir lättare för konsumenten att säkerställa ”kvalitet” i sitt sparande.

Naturvårdsverket kommer att ha möjlighet att kontrollera att förutsättningarna för godkännande och övriga villkor i ett beslut om godkännande följs. Avvikelser från förutsättningarna eller villkoren måste anmälas av den som sökt godkännandet. Av kostnadsskäl kommer möjligheten till detaljkontroll dock sannolikt att bli begränsad. Det innebär en viss risk för att kapital kan komma att lånas ut till miljömålsåtgärder som när de färdigställts inte ger så stora positiva effekter på miljömålen som investeringsplanen initialt utlovade. Dessutom kommer inte 100 procent av inlåningen på miljösparkonton att behöva motsvaras av utlåning till godkända miljömålsåtgärder. För att tillgodose behovet av flexibilitet bl.a. för viss löptidsomvandling hos bankerna föreslår utredningen att enbart 70 procent av utlåningen behöver användas till utlåning till godkända miljömålsåtgärder. Utredningen har övervägt att även ställa krav på vad resterande 30 procent av utlåningen kan användas till. I avsaknad av ett ramverk för vad som inte är förenligt med de svenska miljömålen har dock utredningen valt att inte reglera bankernas förfogande i denna del. Det innebär även det en viss risk för greenwashing, inom ramen för de resterande 30 procenten.

12.3 Effekter för icke-finansiella företag

12.3.1 Vilka företag omfattas

Förslaget syftar till att aktörer som får en miljömålsåtgärd godkänd av Naturvårdsverket ska kunna låna hos ett kreditinstitut inom ramen för miljösparsystemet till en något lägre ränta än vad som annars hade varit fallet. Förslaget är brett utformat och aktörer i alla branscher som har en grön miljömålsåtgärd att finansiera kan få det godkänt av Naturvårdsverket. Att förslaget avgränsas till projektfinansiering och därmed utesluter t.ex. rörelsefinansiering skulle dock kunna innebära ett missgynnande av exempelvis tjänsteföretag som inte behöver finansiering för specifika miljömålsåtgärder, utan enbart för löpande kostnader.

För att ge en indikation på hur många svenska företag som kan gynnas av förslaget kan SCB:s företagsdatabas avseende aktiebolag användas som utgångspunkt. Enligt basen finns det i Sverige 292 154 mikroföretag, 38 420 små företag, 6 426 medelstora företag och slutligen 2 106 stora företag.

Det är dock viktigt att notera att förslaget innebär att alla företag, dvs. även icke-svenska företag, har möjlighet att söka godkännande för en miljömålsåtgärd, förutsatt att detta bidrar till att de svenska miljömålen uppfylls i högre grad. Ett stort antal bolag utanför Sverige kan således potentiellt omfattas av förslaget, men det är inte möjligt att identifiera hur många internationella företag som skulle kunna ha intresse av att genomföra en miljömålsåtgärd med syfte att öka uppfyllnad av de svenska miljömålen och dessutom finansiera denna åtgärd i ett svenskt finansiellt institut.

Förslaget sätter inte någon formell övre gräns för vilka företag som kan låna inom ramen för det föreslagna systemet, men som konstateras i kapitel 7 har stora företag generellt goda möjligheter att finansiera sig direkt via kapitalmarknaden. När det gäller gröna investeringar har stora företag dessutom möjlighet att finansiera dessa genom att emittera gröna obligationer. Små och medelstora företag har ofta större problem att finansiera sin verksamhet och är ofta mer beroende av bankfinansiering. Eftersom utredningens förslag fokuserar på bankutlåning bör förslaget kunna bidra till att minska det marknadsmisslyckande som verkar finnas när det gäller finansiering av små och medelstora företag. När det gäller de riktigt små företagen, mikroföretagen, kommer sannolikt de flesta av dem att vara för små

för att ha resurser till att hantera den administration som krävs för att ansöka om godkännande för en miljömålsåtgärd. Många mikro-företag skulle sannolikt inte heller låna så stora belopp att den positiva finansiella effekten av lägre räntekostnader i någon omfattning kan komma överstiga kostnaden för den interna administration som krävs för ansökan. Dessutom har många av dessa riktigt små företag begränsad tillgång till bankfinansiering. Slutsatsen är att utredningen tror att det främst är små och medelstora företag som kommer att vara intresserade av att låna inom ramen för miljömålssystemet.

Utredningens förslag är begränsat till skuldfinansiering via kreditinstitut. Alla företag vill eller kan dock inte finansiera sin verksamhet med skuld utan väljer i stället finansiering via emittering av aktier. Det kan speciellt vara fallet för innovativa företag med stor risk i verksamheten. Finansiering via eget kapital är i dessa fall ofta vanligt förekommande. Antalet små och medelstora företag som kan komma att söka grön finansiering inom miljösparsystemet begränsas därmed i okänd omfattning.

12.3.2 Finansiella effekter för företag

För att ett företag ska kunna låna pengar inom ramen för miljösparsystemet krävs att den miljömålsåtgärd som ska finansieras är godkänd av Naturvårdsverket. Genom godkännandet får företaget möjlighet att låna inom ramen för miljösparsystemet, eventuellt till viss rabatt jämfört med om inte miljömålsåtgärden varit godkänt. Förslaget innebär därmed en positiv effekt för företagen i form av sänkta räntekostnader.

Processen med ansökan om godkännande kommer dock att kräva visst administrativt arbete för de sökande företagen. Den administration och de kostnader som godkännandet innebär berör dock enbart den som söker och förslaget innebär inte några generella kostnader för företag. För att få en indikation på hur stora kostnader som en ansökan om godkännande kan medföra så kan en jämförelse göras med kostnaderna för ansökan i Klimatklivet. Enligt Riksrevisionen⁴ uppgår dessa kostnader till runt 7 000 kronor, eller motsvarande 1 procent av värdet av det mottagna bidraget.

⁴ Riksrevisionen (2019). *Klimatklivet – stöd till lokala klimatinvesteringar (RiR2019:1)*.

Hur omfattande den administrativa bördan blir för företag som ansöker om godkännande kommer att bero på hur processen för ansökan och handläggning av ärenden hos Naturvårdsverket utformas. Utredningens bedömning är att ansökan bör vara digitaliserad och så lättanvänd som möjligt. I det ligger att enbart information som är direkt relevant för ansökan ska efterfrågas i ansökningsskedet. Administration och därmed administrativa kostnader för företagen som söker kan då minimeras. Om ett företag exempelvis lånar 10 miljoner kronor för att investera i en godkänd miljömålsåtgärd och företaget därigenom får 30 punkter lägre ränta än vad som varit fallet utan godkännande, skulle det innebära 30 000 kronor årligen i lägre räntekostnader före skatt. Det ska då ställas mot de administrativa kostnaderna för ansökan, som skulle uppgå till 7 000 kronor om de interna kostnaderna blir i linje med Klimatklivet.

12.3.3 Effekter på konkurrenssituation

Den pågående gröna omställningen kommer sannolikt att förändra konkurrenssituationen mellan företag, oavsett om förslaget genomförs eller inte. Förslaget kan dock komma att förstärka och snabba på denna process. Om Parisavtalet ska uppnås kommer vissa företag att vara fast i verksamheter som inte är förenliga med avtalet. Andra företag kommer i stället att vara del av lösningen och därmed gynnas av omställningen. Förslaget i utredningen är helt teknikneutralt och samtliga företag som erhåller ett godkännande från Naturvårdsverket och lånar för att finansiera en åtgärd som bidrar till miljömålen omfattas.

Trots det kommer sannolikt vissa specifika branscher eller sektorer gynnas av förslaget. Men då förslaget har en mycket bred ansats och omfattar miljömålsåtgärder som bidrar till samtliga de svenska miljömålen, går det inte att på förhand avgöra vilka sektorer som i första hand kommer att attraheras av systemet. Därmed kan inte heller potentiella effekter på konkurrensen kvantifieras. Endast vissa begränsade slutsatser kan dras av statistik från Nederländerna. Där har investeringar riktats till ett flertal områden, allt från installation av solpaneler och vindkraft, till energieffektivisering av fastigheter. Eftersom den svenska näringslivsstrukturen, energiförsörjningssystemet men även topografin och densiteten i befolkningen skiljer sig be-

tydligt från den nederländska kommer dock fördelningen av investeringar som blir en följd av förslagen sannolikt att se annorlunda ut i Sverige.

12.3.4 Ökat fokus på utlåning till företag

Det kommer att vara frivilligt för kreditinstitut att delta i miljöspar-systemet. Förslaget medför dock effekter på de deltagande instituten genom att en viss andel av inlåningen på miljösparkonto måste motsvaras av krediter till företag som lånar till godkända miljömålsåtgärder. De kontoförande instituten måste därför ha eller bygga upp kompetens att bedöma risker i företagskrediter, särskilt gällande utlåning till små och medelstora företag, eftersom dessa av utredningen bedöms ha störst behov av bankfinansiering. Förslaget kan komma att medföra ett större fokus på företagsutlåning i förhållande till annan utlåning. En förändring i den riktningen skulle kunna ha positiva effekter för små och medelstora företags möjligheter till bankfinansiering. Den positiva effekten kan dock komma att motverkas av förändrade kapitaltäckningsregler inom Baselregelverket.⁵ Dessa regler kan inverka restriktivt på bankernas villighet att ta risk i utlåning och på fördelningen av utlåningen till olika kategorier av verksamheter.

Förslaget kan dock förväntas medföra en ökad medvetenhet och kunskap om utlåning till gröna ändamål bland de deltagande kreditinstituten. Förslaget sammanfaller tidsmässigt med att alla de större bankerna i Sverige nyligen har signerat FN:s Principles for Responsible Banking, vilka bl.a. innehåller krav på bankerna att arbeta mer systematiskt inom hållbarhetsområdet.

12.3.5 Effekter för sysselsättning

Alla företag som investerar i en miljömålsåtgärd kan söka om godkännande hos Naturvårdsverket. Förslaget innebär ingen nationell begränsning till svenska företag. Däremot ska den miljömålsåtgärd som företaget investerar i, påverka de svenska miljömålen positivt, vilket med stor sannolikhet innebär att många av dessa företag kom-

⁵ Basel III är ett regelverk som gäller för banker, vilket bl.a. reglerar kapitalkrav och likviditetskrav. Det togs fram efter finanskrisen 2008/2009 för att minska risken för liknande finansiella kriser i framtiden.

mer att vara verksamma i Sverige. Eftersom förslaget är brett utformat är det dock svårt att på förhand avgöra exakt vilken typ av investeringar som kommer att genomföras och hur arbetsintensiva de aktuella verksamheterna är. Därmed är förslagets effekter på sysselsättningen osäkra, men effekten är antagligen mycket begränsad.

12.4 Effekter för finansiella företag

12.4.1 Vilka finansiella företag omfattas

Alla svenska kreditinstitut och utländska kreditinstitut med filial i Sverige kommer att kunna söka om tillstånd hos Finansinspektionen för att etablera en miljösparkontostruktur. I slutet av 2018 fanns det sammanlagt 149 kreditinstitut i Sverige fördelat på 124 banker, inklusive utländska bankers filialer, och 25 kreditmarknadsföretag (finansbolag)⁶. Det innebär att det finns ett stort antal möjliga aktörer i den aktuella marknaden. Sannolikt kommer antalet aktörer som väljer att delta i miljösparsystemet att bli betydligt färre, delvis eftersom det krävs en relativt stor finansiell insats för att inleda en sådan verksamhet.

12.4.2 Vilka finansiella effekter innebär det för dessa aktörer

Förslaget kommer att innebära kostnader för de kreditinstitut som väljer att erbjuda miljösparkonton. Enligt kostnadsuppskattningar från Svenska Bankföreningen kommer kostnaderna för att etablera den föreslagna kontostrukturen, inklusive register där in- och utlåning matchas, samt datastöd för utlåningen, att uppgå till cirka 15 miljoner kronor per institut (plus/minus 30 procent). Kostnaderna för utbildning av personal samt lansering av produkten beräknas även de uppgå till cirka 15 miljoner kronor per institut. Avgiften för att söka tillstånd förväntas uppgå till minst 108 000 kronor per institut enligt Finansinspektionens beräkningar.

Förslagen kommer även att medföra löpande kostnader för de medverkande aktörerna. Dels kommer en årlig avgift att behöva betalas till Finansinspektionen för tillståndet att bedriva verksamhet med

⁶ Om vi exkluderar dels kommunfinansierade institut och bostadsinstitut från denna kategori samt även alla VP-bolag.

miljösparkonto om 135 000 kronor. Dels medför förslaget löpande interna kostnader som enligt Svenska Bankföreningen skulle kunna uppgå till cirka 500 000 kronor per år och institut.

De ovan angivna kostnaderna blir dock enbart aktuella i det fall en aktör ansöker om, och erhåller, tillstånd att föra miljösparkonto. Förslaget medför inga generella kostnader för kreditinstitut. Hur lönsamheten i utlåningen inom miljösparsystemet kommer att se ut beror på hur de deltagande aktörerna väljer att prissätta inlåning på miljösparkonto samt vilka eventuella rabatter som kommer att ges till de som lånar inom ramen för systemet. Eftersom inga gränser i det avseendet fastställs i förslaget är den exakta påverkan på kreditinstitutens generella lönsamhet inte möjlig att beräkna. Erfarenheten från Nederländerna är dock att kreditinstituten periodvis kan få svårt att matcha en snabbväxande inlåning med en sannolikt mer trögrörlig utlåning. För att öka motivationen hos låntagarna att söka godkännande och finansiering för gröna miljömålsåtgärder måste erbjudandet då göras mer attraktivt. Det kan därför finnas en viss risk för att förslagen medför negativ påverkan på lönsamheten jämfört med annan företagsutlåning, speciellt när effekten från en eventuell ränterabatt adderas till de extra löpande kostnaderna som anges ovan. Om en bank med 1 miljard kronor i utlåning ger ytterligare 10 punkter i ränterabatt för att stimulera företaget att söka gröna krediter, uppgår kostnaden för banken till en miljon kronor årligen.

Förslaget kan även medföra att bankerna måste allokera mer kapital till företagsutlåning avseende små och medelstora företag i relation till vad som annars varit fallet. Det kan innebära effekter på volymen av bankers och kreditinstituts utlåning i andra delar av deras verksamhet.

12.4.3 Effekter för konkurrenssituationen

Samtliga kreditinstitut kommer att ha möjlighet att erbjuda miljösparkonto. Om alla kreditinstitut skulle välja att etablera en miljösparkontostruktur så förblir konkurrenssituationen oförändrad. Sannolikt kommer dock enbart vissa finansiella aktörer att välja att söka tillstånd för miljösparkonto och skapa en ny grön kontostruktur. Deltagande aktörer kommer sannolikt på samma sätt som i Nederländerna komma att använda sitt deltagande i marknadsföringssyftet,

för att förstärka sin gröna profil även för övrig verksamhet. I Nederländerna har den gröna bankverksamheten varit förlustbringande för flera aktörer, men bankerna har ändå sett andra värden av att delta i det gröna systemet.

Det finns i dag en bank, Ekobanken, som redan i dag har ett system där konsumentinlåning kopplas till grön utlåning till framför allt mindre företag. Konkurrenssituationen för Ekobanken kommer att ändras dels i positiv riktning genom att det genom förslaget sannolikt blir mer fokus på och intresse för grön inlåning och grön utlåning. Samtidigt blir konkurrensen större med fler deltagande banker.

Att utredningens förslag inte omfattar en fondprodukt innebär att aktörer inom icke-bank segmentet inte kommer att kunna delta. Det skulle kunna påverka andelen marknadsfinansiering i relation till bankfinansiering. Sedan den finansiella krisen har banker varit mer återhållsamma gällande utlåningen, vilket har lett till en tendens till ökad andel marknadsfinansiering. Utredningen bedömer inte att förslaget kommer att ha betydande effekter på fördelningen mellan bankfinansiering och marknadsfinansiering. Den påverkas främst av andra faktorer, framför allt finansmarknadsregleringen inom EU och utvecklingen i det generella utbudet och efterfrågan på kapital. Dessutom innebär kravet på godkännande av miljömålsåtgärder en tydlig begränsning av den totala kreditfinansieringen inom miljösparsystemet.

12.5 Effekter för kommuner och regioner

Förslagen innebär inga kostnader för kommuner och regioner. I den mån kreditinstituten väljer att låna ut till kommuner och regioner kan dessa aktörer erhålla rabatterad finansiering av godkända miljömålsåtgärder. I Nederländerna har kommuner och regioner i viss omfattning lånat inom ramen för det gröna systemet. I Sverige är bankernas nuvarande utlåning till offentlig sektor relativt begränsad och stod 2018 för 4 procent av bankernas totala utlåning⁷. Det är inte möjligt att kvantifiera en eventuellt positiv finansiell effekt för kommuner och regioner eftersom det inte är möjligt att avgöra om de kommer att vara aktiva i systemet. Den sammanlagda effekten kommer dock sannolikt att vara marginell eftersom kommuner och regioner enbart i begränsad utsträckning finansierar sin verksamhet via kredit-

⁷ Svenska Bankföreningen.

institut, utan har andra, och ofta billigare sätt att finansiera sig, via t.ex. Kommuninvest.

12.6 Offentligfinansiella effekter

I detta avsnitt redogörs för förslagens effekter med beaktande av förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. De offentligfinansiella effekterna till följd av ändrade skatte- och avgiftsregler beräknas i enlighet med Finansdepartementets beräkningskonventioner. Beräkningarna görs i ikraftträdandeårets priser och volymer och utgår vanligtvis från att beteendet hos individer och företag inte ändras till följd av förändringarna i skattereglerna. Antagandet om oförändrat beteende ger en god uppskattning av åtgärdernas effekt på kort och medellång sikt. På längre sikt, och för att bedöma andra effekter än de offentligfinansiella effekterna skulle eventuellt ett mer dynamiskt synsätt behöva användas, där skattebaser tillåts påverkas av regeländringen.

De kostnader som följer av förslagen består huvudsakligen av minskade skatteintäkter till följd den skattereduktion som införs kopplat till privatpersoners sparande i miljösparkonton. Därutöver förväntas förslagen leda till administrativa kostnader för de myndigheter som tilldelas olika roller i systemet. Inga negativa effekter förväntas däremot av förslaget när det gäller direkta kostnader för kommuner och regioner.

12.6.1 Effekter för skatteintäkter

Beräkning skatteincitament

Analysen av hur mycket förslaget kommer att kosta i form av minskade skatteintäkter är baserad på statistik från SCB för utlåning och inlåning. De i det följande redovisade resultaten är behäftade med betydande osäkerhet, främst på grund av att beräkningarna i analysen baserats på ett antal principiellt viktiga antaganden, som i vissa fall bygger på otillräcklig information. Utredningen försökte initialt göra en beräkning med utgångspunkt från resultat i analyser där elasticiteten i utlåning beräknas i relation till en räntesänkning. Exem-

pelvis skattar Dwenger i sin analys⁸, att 1 procent sänkning, ger en ökning av lånestocken med 1 procent. Om räntan för företag som lånar till en godkänd miljömålsåtgärd skulle vara 30 punkter lägre än en ”vanlig” företagskredit, motsvarar det en räntesänkning om drygt 8 procent, jämfört med den snittränta om 3,6 procent som varit aktuell för små och medelstora företag i Sverige under 2018–2019⁹. Med elasticiteten ovan skulle det ge en ökning av utlåning till gröna miljömålsåtgärder om dryga 8 procent.

För att genomföra en sådan beräkning skulle utredningen dock behövt skatta storleken på de krediter som skulle kunna ges till godkända miljömålsprojekt. Långt ifrån all utlåning kan dock kopplas till åtgärder i företag som skulle kunna godkännas av Naturvårdsverket. Det saknas i dag nedbruten statistik för företagsutlåning gällande vad företagen använder lånade medel till, vilka sektorer utlåningen sker till, eller företagens storlek. Mer detaljerad statistik kommer snart att bli tillgänglig i och med färdigställandet av Riksbankens projekt om en databas med statistik för krediter utifrån ett stort antal kriterier. I dag är det dock inte möjligt att ta fram en uppskattning av de krediter som skulle kunna vara en utgångspunkt för en elasticitetsberäkning enligt ovan.

Utredningen har i stället gjort ett antagande om en förväntad andel av den totala utlåningen till icke-finansiella företag i Sverige då systemet är fullt genomfört. Som ledning för det antagandet har använts andelen grön företagsutlåning inom det nederländska gröna sparsystemet. De två dominerande aktörerna inom det nederländska gröna banksystemet, ING Groenbank och Rabo Groenbank, har utlåning som uppgår till uppskattningsvis knappa 1 procent av den totala utlåningen i Nederländerna till icke-finansiella företag. Skulle även utlåning via de gröna fonderna adderas uppgår andelen till dryga 1 procent¹⁰. Om miljösparsystemet skulle bli mer omfattande i Sverige än i Nederländerna, och utlåningen till godkända miljöåtgärder över tid skulle nå 3 procent av utlåningen till icke-finansiella företag (som enligt SCB uppgick till 1 545 miljarder kronor i slutet av september

⁸ Nadja Dwenger (2014). *User cost elasticity of capital revisited*.

⁹ Företagarnas finansieringsrapport 2019 – *Finansiering för tillväxt och jobb*, (snitträntan för alla företag är enligt SCB cirka 2 procent, men utredningen anser att det är mer aktuellt att använda snitträntan för små och medelstora företag eftersom de sannolikt kommer att vara den huvudsakliga målgruppen för förslagen.

¹⁰ Statistik från årsredovisningar avseende Rabo Bank och ING Bank, faktablad för Triodos Groenfonds och bankstatistik från De Nederlandsche Bank.

2019), skulle den gröna utlåningen tio år efter förslaget implementering uppgå till dryga 45 miljarder kronor. Kostnaden för skattereduktionen skulle då uppgå till dryga 600 miljoner kronor 2031¹¹.

Anledningen till att utredningen förväntar sig att omfattningen blir större än i Nederländerna, är att förslaget dels utformats så att fler aktörer kan delta i det svenska systemet, dels har en bredare ansats gällande vilka miljömålsåtgärder som kan söka godkännande. Det är även möjligt att deltagande kreditinstitut i Sverige kommer att vara något mer aktiva med marknadsföring till både sparare och möjliga låntagare än vad som hittills varit fallet i Nederländerna.

Utredningen har i beräkningen ovan inte inkluderat utlåning från bostadsinstitut i utgångspunkten för total utlåning. Detta eftersom de svenska bolåneinstituten inte finansierar sin utlåning via konsumentinlåning, vilket är ett krav för att delta i systemet med miljöspar-konton. Utgångspunkten omfattar inte heller utlåning till offentlig sektor, även om dessa inte utesluts i förslaget. Som konstateras i kapitel 12.5 är dock bankernas utlåning till offentlig sektor i dag begränsad. Det skulle visserligen kunna komma att ändras framöver men offentlig sektor bör i stor utsträckning kunna fortsätta finansiera investeringar, och även gröna sådana, med mer fördelaktiga villkor än via privata banklån. Den eventuella ränterabatten kan därför te sig mindre attraktiv för offentlig sektor än för företag.

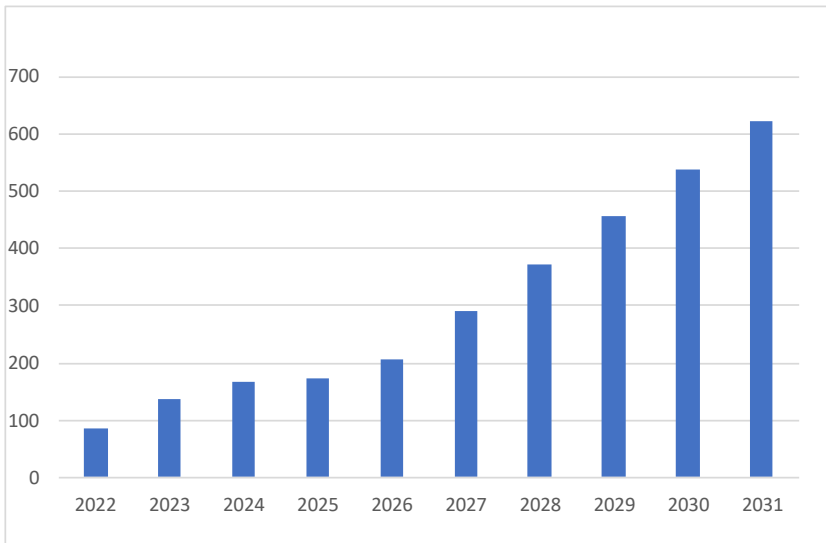
Utredningen har i beräkningarna gjort antagandet att tillväxten i den gröna lånestocken kommer att vara relativt jämnt fördelad över de kommande tio åren. Den gröna inlåningen förväntas att överstiga den gröna utlåningen eftersom den föreslagna lagstiftningen innehåller krav på matchning, och i beräkningarna antar utredningen att andelen utlåning i relation till inlåning över tid kommer att vara i linje med minimiandelen om 70 procent till godkända miljöåtgärder. Eftersom de deltagande finansiella instituten har tre år på sig att bygga upp verksamheten, kommer dock inlåningen de första åren sannolikt att överstiga utlåningen.

I de beräknade kostnaderna ingår inte några konsekvenser för skatteintäkter avseende mervärdesskatt, punktskatt eller bolagsskatt. När det gäller bolagsskatter kommer den positiva effekten av lägre snittränta på krediten sannolikt att i stor utsträckning neutraliseras av att företagen gör större investeringar jämfört med om inte de hade varit gröna och därmed inte varit en del av systemet. Utredningen ut-

¹¹ Baserat på statistik för utlåning från Bankföreningen från slutet av 2019.

går därför från att effekten på bolagsskatteintäkterna från icke-finansiella företag blir begränsad. Även effekten på bolagsskatten genererat från de finansiella företag som söker tillstånd att tillhandahålla miljösparkonto förväntas bli relativt begränsad. Men beroende på hur konkurrensituationen utvecklas finns dock viss risk för att lönsamheten i miljömålskrediterna kan komma bli något lägre än för kreditinstitutets övriga utlåning eftersom konkurrensen kring lämpliga miljömålsåtgärder att ge krediter till kan komma bli stor. Bankerna förväntas också ha något större kostnader för att hantera denna utlåning än den normala utlåningen. Sammantaget skulle det kunna ge en viss negativ effekt på bolagsskatteintäkterna. Effekterna för mervärdesskatter och även punktskatter är inte möjligt att alls ha en åsikt om eftersom det inte går att förutsäga vilken typ av åtgärder inom vilken typ av näringsgrenar som förslaget kommer att resultera i. Utredningen bedömer inte att det kommer att uppstå några betydande effekter på dessa skatter.

Figur 12.1 Beräknade kostnader för skatteincitamentet



Källa: Finansstatistik SCB, egna beräkningar.

Känslighetsanalys

Utredningen har genomfört en känslighetsanalys som redovisas i tabellen nedan. I denna beräkning har det viktiga antagandet, kring hur stor del av den totala utlåningen som kommer att utgöras av utlåning till miljösparåtgärder, varierats, från antagandet i utredningen om 3 procents andel 2031. Alla andra antaganden i beräkningarna är däremot oförändrade.

Tabell 12.1 Känslighetsanalys

Andel av utlåning 2031	Kostnad för skattesubvention
2,0 %	414
3,0 %	621
4,0 %	828

Källa: Finansstatistik SCB, egna beräkningar.

Rimlighetsberäkning

Sedan förmögenhetsskattens avskaffande i Sverige uppdateras inte förmögenhetsdata, vilket innebär att det saknas information om hur det finansiella sparandet fördelas bland hushållen. Utredningen bedömer att miljösparkontot inte kommer att vara ett transaktionskonto utan ett mer av ett långsiktigt sparande. Hur många hushåll som har ett tillräckligt stort banktillgodohavande för att det ska vara aktuellt att placera i ett grönt konto med en viss bindningstid är inte möjligt att bedöma på grund av bristen på statistik. Den beräknade storleken av inlåning skulle dock innebära att det gröna sparandet i Sverige skulle uppgå till närmare 6 600 kronor per person år 2031, vilket motsvarar knappt 4 procent av bankernas totala inlåning från hushållen och drygt 16 procent av hushållens sammanlagda saldo på sparkonton. Fördelningen mellan transaktionskonton och sparkonton har dock i viss utsträckning varierat över tid och kan förändras igen om villkoren för sparkonton blir mer attraktiva än i dag.

Ett annat sätt att bedöma rimligheten i antagandena som har gjorts i beräkningarna är att relatera de förväntade investeringarna i miljömålsåtgärder som systemet kan stimulera. Enligt statistik från SCB har enbart industrin i Sverige de senaste tio åren investerat mellan 50 till 70 miljarder kronor per år, medan de sammanlagda investeringarna i näringslivet ligger på närmare 80 miljarder kronor per kvartal.

Detta ska jämföras med de beräkningar som har gjorts av effekterna av utredningens förslag. Enligt dessa beräkningar skulle nettoinvesteringarna i miljömålsåtgärder uppgå till knappa 6 miljarder kronor 2031, när systemet förväntas ha uppnått sin maximala omfattning. I relation till industrins nuvarande investeringstakt verkar en sådan omfattning vara rimlig.

12.7 Effekter för myndigheter och allmänna förvaltningsdomstolar

Utredningens förslag skulle om de genomförs leda till ökade kostnader, framför allt hos Naturvårdsverket för godkännande av miljömålsåtgärder, hos Skatteverket för hantering av deklarerationer och kontrolluppgifter samt hos Finansinspektionen för tillståndsgivning och övervakning av de kreditinstitut som tillhandahåller miljösparkonton till allmänheten.

12.7.1 Effekter för Naturvårdsverket

Utredningen har med hjälp av Naturvårdsverket uppskattat kostnaderna för verket att hantera den föreslagna godkännandeprocessen. Verket förväntas ha initiala fasta kostnader för att bl.a. ta fram ansökningsformulär, vägleda sökanden, utbilda personal, ta fram föreskrifter inklusive även en lista på typgodkända åtgärder samt upphandla it-system. Till it-systemet behöver även säkerhetstjänster köpas in eftersom systemet kommer att hantera säkerhetsklassad information såsom personuppgifter. Om informationsutbytet med banker inom ramen för miljömålssystemet skulle komma kräva att säkerheten höjs betydligt jämfört med Klimatklivet kan säkerhetskostnaderna bli något högre än vad som antagits i de nuvarande beräkningarna. Utöver systemkostnaderna om 2,9 miljoner kronor, (inklusive säkerhetskostnader om 0,4 miljoner), förväntas övriga initiala kostnader uppgå till dryga 0,7 miljoner kronor, bl.a. för framtagande av formulär för ansökan, framtagande av vägledning, handledning samt föreskrifter för de företag som ska söka om godkännande av miljömålsåtgärder. Dessutom ska de handläggare som kommer att arbeta med att godkänna miljömålsåtgärder läras upp i användandet av systemet. I be-

räkningarna har det antagits en motsvarande upplärningsperiod som för Klimatklivet.

När det gäller de löpande kostnaderna för att administrera processen för godkännande skulle kostnaderna för administration av Klimatklivet och andra stöd kunna utgöra en relevant referens¹². Det kan dock konstateras att kostnaden för hantering av dessa stöd varierar betydligt och är per ärende för Klimatklivet relativt hög jämfört med andra stödsystem. Den uppgick under 2015–2017 till 25 700 kronor, medan kostnaden per ärende för stöd till solvärme enbart var 212 kronor per ärende. En stor skillnad mellan dessa båda stödsystem är att Klimatklivets ansökan är betydligt mer komplex. Kompletterande information begärs från den sökande i 60 till 80 procent av alla ärenden. Motsvarande siffra gällande stöd för solvärme var endast 20 procent. Ett annat stöd av intresse är konverteringsstödet till oljeuppvärmning. Kostnaden per ärende uppgår där till 2 334 kronor och kompletteringar har begärts i 37 procent av ansökningarna. Båda dessa andra stödprogram är dock smalare än Klimatklivet och riktar sig enbart till en eller ett par typåtgärder. En annan relevant referens är kostnaderna i det nederländska systemet för grönt sparande. De totala årliga kostnaderna för RVO, den myndighet i Nederländerna som är ansvarig för processen att certifiera gröna finansieringsprojekt, uppgår till runt 6 miljoner kronor per år för att hantera ungefär 800 ansökningar. Det innebär en kostnad om runt 7 500 kronor per ansökan, dvs. även den betydligt lägre än kostnaden för att hantera ett ärende i Klimatklivet. RVO har 3,5 årsarbetskrafter som arbetar med att hantera processen.

I beräkningarna för de löpande kostnaderna för miljömålssystemet har utredningen antagit att fem personer kommer att arbeta heltid med handläggning av ärenden på Naturvårdsverket redan vid systemets igångsättande. Det skulle kosta verket cirka 4,25 miljoner kronor per år, baserat på att en handläggare kostar 850 000 kronor per år. Initialt antas handläggarna hantera färre ansökningar per år än över tid, eftersom effektiviteten i handläggningen kan förväntas bli mer effektiv allt eftersom. Därutöver antas i beräkningarna förvaltningskostnader för it-systemet om cirka 2,5 miljoner kronor per år, vilket är i linje med motsvarande kostnader för Klimatklivet. Sammantaget innebär det att kostnaderna per ansökan skulle uppgå till närmare 12 000 kronor per ansökan 2024.

¹² Riksrevisionen (2019). *Klimatklivet – stöd till lokala klimatinvesteringar (RiR2019:1)*.

12.7.2 Effekter för Skatteverket

Skatteverket bedömer att de sammanlagda initiala kostnaderna för att etablera miljösparsystemet kommer uppgå till 3,3 miljoner kronor. De huvudsakliga posterna är kostnader för att ta fram formulär, kostnader för att justera it-system och slutligen kostnader för extern och intern information. Ett nytt kontrolluppgiftsformulär behöver tas fram avseende underlaget för skattereduktion för grönt sparande. Det krävs även en ny ruta i inkomstdeklarationen där underlaget för skattereduktion kan för ifyllas. Systemanpassningar måste vidare göras i flera av Skatteverkets it-system för att ta emot det nya kontrolluppgiftsformuläret, hantera de nya uppgifterna i inkomstdeklarationen och beräkna skattereduktionen vid uträkning av preliminär och slutlig skatt. Även webbtjänsten för skatteuträkning måste anpassas. Den initiala kostnaden för dessa it-relaterade åtgärder beräknas uppgå till sammanlagt cirka 2,5 miljoner kronor. Vidare behöver Skatteverket bl.a. ta fram information om det gröna sparatet riktad dels till de som ska lämna kontrolluppgifter, dels till de personer som vill ha information om skattekonsekvenserna för det gröna sparatet.

Gällande löpande kostnader kommer Skatteverket att behöva kontrollera och hantera vissa av de inkomna kontrolluppgifterna. Därutöver kan de årliga löpande systemkostnaderna förväntas uppgå till 490 000 kronor. Dessutom kommer det troligen att uppkomma frågor om underlaget för skattereduktionen i samband med granskningen av inkomstdeklarationen även efter det initiala skedet vilket innebär löpande kostnader för kommunikation. Sammantaget förväntas enligt Skatteverkets beräkningar de årliga löpande kostnaderna uppgå till cirka 1,1 miljoner kronor.

Tabell 12.2 Uppskattade kostnader för Skatteverket, kronor

	Initiala kostnader	Löpande kostnader/år
Formulär	38 000	
It-system	2 447 000	490 000
Extern och intern information	805 000	150 000
Kontroll och utredning		488 000
Summa	3 290 000	1 128 000

12.7.3 Effekter för Finansinspektionen

Finansinspektionen finansieras dels med avgifter för tillstånd m.m. som regleras i förordningen (2001:911) om avgifter för prövning av ärenden hos Finansinspektionen, dels med avgifter för Finansinspektionens anslagsfinansierade verksamhet enligt förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet. Kostnaderna för de uppgifter som ges i förslaget till Finansinspektionen kommer främst att vara avgiftsfinansierade.

Förslaget innebär nya uppgifter för Finansinspektionen avseende tillståndsprövning och tillsyn av kreditinstitut som önskar föra miljösparkonto. Initialt kommer krävas arbete med att förbereda tillsynsarbetet och ta fram föreskrifter som kompletterar den föreslagna lagen om miljösparkonto. Dessutom behöver inrapporteringsmallen för underlag från de aktörer som söker tillstånd att behöva justeras. Finansinspektionen bedömer att de initiala engångskostnaderna kan förväntas minst uppgå till minst 680 000 kronor.

Kostnaderna för Finansinspektionens arbete med löpande tillsyn bedöms uppgå till minst 135 000 kronor per institut och år. Med antagandet att 10 institut skulle söka tillstånd för att bedriva miljösparverksamhet, skulle det innebära sammanlagda kostnader för tillsynen om 1 350 000 kronor per år. Dessa kostnader kommer att finansieras med avgiftsintäkter enligt förordningen (2001:911) om avgifter för prövning av ärenden hos Finansinspektionen. Finansinspektionen bedömer att avgiften för tillståndsansökan bör uppgå till minst 108 000 kronor per institut.

12.7.4 Effekter för de allmänna förvaltningsdomstolarna

Skattereduktionen för grönt sparande förväntas endast påverka måltillströmningen marginellt och domstolarnas kostnader får tas inom befintliga ekonomiska ramar.

12.8 Sammantagna offentligfinansiella effekter och finansiering

Utredningen bedömer att fördelningen mellan kostnaderna för myndigheternas hantering av systemet och kostnaderna för de föreslagna skattelättnaderna kommer att förändras betydligt över åren. År 1, dvs. 2022 förväntas de administrativa kostnaderna inklusive uppstartkostnader stå för 18 procent av totala kostnader och skattelättnaderna för resterande del. Över tid kommer dock andelen administrativa kostnader i relation till kostnaderna för skatteincitamentet att minska och när systemet har nått sin förväntade långsiktiga potential, förväntas de administrativa kostnaderna utgöra en mycket begränsad del av de totala kostnaderna för systemet. Med detta i åtanke, anser utredningen att det är viktigt att arbetet med att initiera systemet sker på ett genomtänkt sätt och att tillräckliga resurser avsätts till uppbyggnad av ett väl fungerande digitalt system för ansökningar. Tillväxten i systemet förväntas vara begränsad efter 2031, när omfattningen uppnått 3 procent av företagsutlåningen. Det innebär att de offentligfinansiella kostnaderna efter 2031 förväntas ligga kvar på samma nivå som 2031, dvs. en offentligfinansiell effekt om dryga 600 miljoner kronor årligen.

Tabell 12.3 Uppskattade kostnader för att upprätta systemet, miljoner kronor

Införande projekt inklusive it-utveckling	2022
Skatteverket	3,3
Naturvårdsverket	3,6
Finansinspektionen	0,7
Summa införande projekt	7,6

Källor: Finansinspektionen, Skatteverket, underlag för beräkningar från Naturvårdsverket.

Tabell 12.4 Uppskattade årliga driftskostnader, miljoner kronor

Myndighet	Kostnadspost
Skatteverket	1,1
Naturvårdsverket	6,8
Finansinspektionen*	1,4
Summa totalt	9,2

* 135 000 per institut * 10 institut, avgiftsfinansieras.

Källor: Skatteverket, Finansinspektionen, underlag för beräkningar från Naturvårdsverket.

Under de första tre åren ställs inga krav på att deltagande kreditinstitut ska matcha inlåning på miljösparkkonton med minst 70 procent miljömålskrediter. Det innebär att initialt kommer inlåningen sannolikt att överstiga utlåningen. Efter de första tre åren förväntas kostnaderna i relation till utlåningen att falla, även om de ökar i kronor. De sammanlagda kostnaderna för de första tre åren förväntas utvecklas i enlighet med tabellen nedan. Finansinspektionen ges möjlighet att avgiftsbelägga både tillstånd och löpande tillsyn medan kostnader för Naturvårdsverket som får en helt ny arbetsuppgift behöver finansieras utanför befintliga ramar. Skatteverkets kostnader är däremot av sådan art att de kan finansieras inom befintliga ekonomiska ramar.

Tabell 12.5 Förslagets sammanlagda kostnader, miljoner kronor

	2022	2023	2024
Upprättande av system	7,6		
Löpande kostnader	9,2	9,2	9,2
Skattesubvention	87	135	167
Summa kostnader	104	145	176

Källor: Skatteverket, Finansinspektionen och egna beräkningar.

Utredningen föreslår att förslaget finansieras genom att schablonintäkten för investeringssparkonto respektive skatteunderlaget för kapitalförsäkring ändras så att den beräknas genom att kapitalunderlaget multipliceras med statslåneräntan ökad med 1,025 procent i stället för dagens procentenhet. I budgetpropositionen 2017/18:1 höjdes tillägget från 0,75 till 1,00 procentenhet vilket motsvarade en förväntad positiv effekt på budgeten om närmare 800 miljoner kronor. Det totala beskattningsbara kapitalunderlaget har ökat därefter, vilket innebär att en höjning om 2,5 punkter förväntas leda till ökade skatteintäkter i nivå med de offentligfinansiella kostnader som förslagen i utredningen förväntas innebära under perioden 2022 till 2024. Om statslåneräntan, SLR, vid införandet, eller snarare i november året innan införandet är 0,2 procent eller lägre så måste även golvet för schablonintäkten om 1,25 procent höjas med 0,025 procentenheter för att den offentligfinansiella effekten av finansieringsförslaget ska uppstå på såväl kort som lång sikt.

Den effektiva skattesatsen på sparande i ISK samt kapitalförsäkring ökar därmed till något över den nuvarande nivån. En höjning,

om än begränsad, skulle dock kunna riskera att avskräcka enskilda från att spara inom ramen för ISK, och i stället välja andra alternativa sparformer, se avsnitt 12.2.2. Den föreslagna höjningen kommer dock enbart att medföra en begränsad ökad effektiv nivå på beskattningen. Sparande på investeringssparkonto och kapitalförsäkring kommer även fortsättningsvis att vara skattemässigt gynnat i förhållande till konventionell kapitalbeskattning. Därmed uppskattar utredningen att effekterna inte kommer att bli betydande på sparares beteende.

12.9 Styrmedlets förväntade kostnadseffektivitet

Det är svårt att utforma styrmedel som träffar helt rätt i relation till syftet med styrmedlet. Det i utredningen föreslagna systemet innebär att hushållen ges skattelättnader, vilka eventuellt kan komma att transfereras av kreditinstitut till ränterabatt för den som lånar till godkända miljömålsåtgärder. Som konstateras i utredningens analys är transfereringsmekanismen inte transparent, eftersom gällande rätt inte medger att staten reglerar vilka räntenivåer som ska gälla för kreditinstitutens in- och utlåning i det gröna sparsystemet. Det innebär att det inte finns någon säkerhet i att en tillräcklig andel av hushållens skattelättnader transfereras till ränterabatter och på så sätt påverkar investeringstakten i de gröna projekten. Om för stor del av skattelättnaderna stannar hos den enskilde och/eller om bankernas kostnader för hanteringen av förslaget blir för stora kommer en begränsad del av skattelättnaderna att kanaliseras till företagen i form av lägre ränta. Verkningsgraden och därmed förslagets kostnadseffektivitet kommer då att bli begränsad. Att kostnadsberäkningarna och effektiviteten i transfereringen är osäkra innebär att även beräkningarna av förslagets möjliga effekter är osäkra.

Utredningen bedömer att en subvention direkt till företag som lånar grönt hade varit mer ändamålsenlig jfr avsnitt 10.7 Den alternativa lösningen skulle enligt utredningens bedömning i högre utsträckning ha garanterat att huvudsyftet med utredningen uppfylls, dvs. att öka investeringarna i miljömålsåtgärder som bidrar till den gröna omställningen. En indirekt subvention via hushållens sparande är sannolikt inte en lika effektiv metod att uppnå detta syfte. Det alternativa förslaget faller dock utanför det mandat som ges i direktivet.

Även om det skulle falla inom ramen för direktivet skulle det dessutom riskera att bli otillräckligt finansierat.

Enligt utredningens beräkning kommer utlåningen till miljömålsåtgärder att uppgå till 45 miljarder kronor 2031. Det kan antas att en viss del av en investering som genomförs med stöd av en miljömålskredit är additionell, men sannolikt inte hela investeringen. Under ett väldigt positivt antagande att en betydande del av investeringarna är additionella, och motsvarar en elasticitet som är betydligt högre än den nivån som refereras till i avsnitt 12.6.1, så skulle investeringarna inom miljösparsystemet troligen ändå utgöra en begränsad del av totala investeringsbehovet i relation till miljömålen.

12.10 Samhällsekonomiska effekter

Även om utredningen bedömer att förslagen riskerar att inte bli kostnadseffektiva ur offentligfinansiell synpunkt, kan förslagen innebära positiva samhällsekonomiska effekter. Den främsta samhällsekonomiska nyttan av förslaget förväntas vara positiva externaliteter i form av minskad miljöbelastning och förbättrad hälsa för befolkningen. Exakt vilka positiva externaliteter förslaget kan komma leda till går dock inte att härleda eftersom förslagets generella upplägg gör att det inte går att förutse vilka investeringar som kan komma bli en följd av förslaget. En säkerställd positiv externalitet är att det kommer att sammanställas och tillgängliggöras mer detaljerad information kring vilka investeringar som sker i syfte att öka möjligheten att miljömålen uppfylls. Den svenska miljöpolitiken kan då konkretiseras i större omfattning än i dag. Dessutom kan förslaget leda till att kreditinstitut får bättre underlag för att bedöma risker i små och medelstora bolag.

De samhällsekonomiska effekterna av förslaget kan inte beräknas eftersom det inte går att förutse vilka investeringar som förslaget kan komma leda till. Förslaget kan dock ge negativa effekter om produktionsresurser i samhället används där de ger mindre marginalnytta än annars hade varit fallet. Dessutom kan produktiviteten påverkas om medel allokeras till aktiviteter som har mindre positiva effekter på produktiviteten än vad som varit fallet om inte förslaget hade genomförts.

Det är viktigt att notera att de flesta av de projekt som sannolikt kommer att genomföras inom ramen för förslaget inte i sin helhet kan bedömas vara additionella. En grön investering kan många gånger förväntas vara något större än en traditionell investering. Den additionalitet som förslaget medför är det extra investeringsbeloppet, och det är den delen som i sin tur medför positiva samhällsekonomiska externaliteter i form av förbättrad miljö.

De samhällsekonomiska effekterna kan till viss del räknas om till monetära termer. Denna monetära effekt för samhällsekonomin är inte möjlig att kvantifiera eftersom förslaget är generellt utformat och kan komma leda till investeringar i en mängd olika typer av projekt som inte är kända på förhand. I Nederländerna finns det dock tjugo års erfarenhet från ett motsvarande system. I den utvärdering som gjorts av det nederländska systemet¹³ har en uppskattning av systemets genomsnittliga årliga positiva miljöexternaliteter mellan 2010 och 2017 genomförts. Effekterna beräknas ha uppgått till mellan 262 och 303 miljoner euro för de externaliteter där det var möjligt att räkna om i monetära termer. Det ska jämföras med de offentlig-finansiella kostnaderna om 98 miljoner euro årligen. Förutom de kvantifierade miljöeffekterna ovan bedöms systemet även ha haft andra miljöeffekter som inte har kunnat kvantifieras, exempelvis positiva externaliteter för biologisk mångfald och livskvalitet.

12.10.1 Effekter på miljön

Förslagets fokusering på finansiering via krediter förväntas medföra positiva miljömässiga effekter eftersom det medför en ökad utlåning till investeringar i projekt som direkt bidrar till att de svenska miljömålen uppnås. Effekterna kommer att vara beroende av hur utlåningen fördelas mellan olika typer av projekt samt vilket eller vilka miljömål dessa projekt bidrar till. Förslaget är brett inriktat och alla företag som investerar i godkända miljöåtgärder kan vara föremål för stimulanser inom ramen för utredningens förslag. Utredningen kan inte förutse exakt vilka åtgärder som huvudsakligen kommer att bli godkända och förslagets effekt på enskilda miljömål är därför osäker.

¹³ RVO (2019). Politisk utvärdering av förordningen om gröna projekt 2010–2017: Slutrapport.

12.10.2 Effekter för hälsan

Om klimatmålen ska uppnås måste användningen av fossilt bränsle reduceras snarast. En konsekvens av användandet av fossilt bränsle är ökade halter av luftföroreningar som i sin tur har stora hälsokonsekvenser.

Luftföroreningar och partikelhalter i Sverige är relativt sett mindre allvarliga än i de flesta andra länder, vilket gör att de negativa hälsokonsekvenserna inte är lika omfattande. I de stora städerna finns dock påverkan även i Sverige. I Nederländerna har som redovisats ovan i avsnitt 12.12.1, en minskning av partikelutsläpp om 6 procent blivit en följd av projekt genomförda inom ramen för det gröna systemet. Enligt utredningen kan vissa positiva effekter på luftkvaliteten förväntas även i Sverige, vilket i sin tur kan ge vissa positiva hälsoeffekter i form av minskade problem med luftrörsrelaterade sjukdomar som allergi och astma.

12.10.3 Effekter för jämställdheten

Det saknas statistik för kapitaltillgodohavande fördelat på män respektive kvinnor, men tillgänglig statistik från 2016 för kapitalinkomster visar dock att kvinnor i förvärsaktiv ålder hade igenomsnitt 47 procent av mäns kapitalinkomster¹⁴. Kvinnors kapitalinkomster uppgick i genomsnitt till 29 000 kronor och mäns till 62 000 kronor. Förhållandet mellan kvinnors och mäns kapitalinkomster har varit relativt konstant sedan mitten av 1990-talet. I de yngsta åldersgrupperna, 20–24 år och 25–34 år, är kapitalinkomsterna förhållandevis små för både kvinnor och män, och andelen är ungefär densamma för kvinnor som för män. I äldre åldersgrupper är mäns kapitalinkomster högre än kvinnors¹⁵.

Hur effekten fördelas mellan män och kvinnor påverkas av ett antal faktorer. Män har sannolikt ett större sparkapital än kvinnor om statistiken för kapitalinkomster används som ledning, och kan därför komma att placera större belopp i det gröna sparandet än kvinnor. Då skulle de få en större del av skatteincitamentet. Kvinnor å andra sidan tar ofta mindre risk i sitt sparande och därmed skulle de i större utsträckning än män kunna attraheras av miljösparkonto-

¹⁴ Prop. 2018/19:1, bilaga 3.

¹⁵ Ibid.

sparande och placera en relativt större del av sparandet på ett miljösparkonto. I en sådan situation skulle kvinnor få större del av skatteincitamentets effekter.

Sammantaget bedömer utredningen dock att förslaget endast får marginella effekter på jämställdheten.

12.10.4 Fördelningseffekter av förslaget

Förslaget riktar sig till personer med kapital att avvara och placera. Det innebär att effekterna av förslaget kommer att fördelas ojämnt mellan personer i olika inkomst- och förmögenhetskategorier. Beloppet som skattesubventionen baseras på beräknas som det lägsta genomsnittet av det lägsta kontosaldot för respektive kalendermånad under beskattningsåret. Det betyder att om en enskild skulle använda ett miljösparkonto som lönekonto, och få in lönen för att sedan göra av med den under månaden därefter, skulle skattesubventionen bli mycket begränsad. Miljösparkontot är därmed mer lämpligt för mer långsiktigt sparande, vilket utesluter de enskilda som inte har något sparande eller mycket begränsat sådant. Förslagen i utredningen innebär dock att skattelättnader ges redan från den första sparade kronan, vilket betyder att alla som sätter in pengar på ett miljösparkonto kan komma i åtnjutande av de föreslagna skattelättnaderna, om än i olika omfattning. Vad gäller den föreslagna skattereduktionen för grönt sparande finns även en begränsning av underlaget för skattereduktion till 950 000 kronor, vilket begränsar förslagets effekter.

För att en skattereduktion ska ge effekt krävs beskattningsbara inkomster. Det betyder att enskilda som inte har sådan inkomst inte har möjlighet att få del av subventionen. Det innebär att insättningar som görs på exempelvis ett barns miljösparkonto inte ger någon positiv nettoeffekt i form av reduktion av den slutliga skatten. När det gäller barn blir dock problematiken med alternativkostnad som beskrivs under avsnitt 12.12.2 än mer uttalat eftersom sparandet oftast är långsiktigt. Den ackumulerade negativa effekten av att enbart spara i miljösparkonto kan då bli betydande.

Utredningen anser att förslagen i utredningen kan förstärka redan existerande fördelningseffekter inom samhället. Den totala effekten kan dock förväntas vara begränsad eftersom den skattereduktion

som kommer att ges i kronor räknat är av mindre storlek, även vid maximalt sparande i miljösparkonto.

12.11 Effekter för finansiell stabilitet

Förslagets effekter för den finansiella stabiliteten förväntas vara relativt begränsade. Förslagen innebär inga förändringar i bankernas bedömningar av kreditvärdigheten för företag som lånar grönt. Att en viss miljömålsåtgärd har godkänts av Naturvårdsverket medför inte någon garanti att den som sökt godkännandet får finansiering för miljömålsåtgärden hos ett kreditinstitut. Förslaget påverkar därmed inte kreditrisken i bankernas utlåning. Kreditkvaliteten av miljösparkrediter skulle dock under vissa förutsättningar kunna påverkas på grund av att regleringen av miljösparkonto kräver att de kontoförande instituten matchar in- och utlåning. Om antalet godkända miljömålsåtgärder betydligt underskrider tillgången av inlåning på miljösparkonton kan bankerna för att leva upp till matchningskravet acceptera att låna ut pengar till miljömålsåtgärder med lägre kreditvärdighet än vad de normalt hade krävt. En sådan utveckling skulle kunna påverka kreditkvaliteten i bankernas företagsutlåning negativt. Å andra sidan kan riskerna i den gröna utlåningen bli lägre än i snittet för företagsutlåning eftersom bankerna genom Naturvårdsverkets beslut om godkännande kommer att ha bättre information om de miljömålsåtgärder som ska finansieras och därmed även ett bättre underlag för kreditbedömning.

Sammantaget förväntas dock inga betydande effekter på kreditvärdigheten och därmed inte heller en större risk ur ett finansiellt stabilitetsperspektiv.

12.12 Behov av informationsinsatser

Det kommer att krävas informationsinsatser i samband med att systemet lanserats. Initialt krävs viss information från Finansinspektionen till kreditinstitut om hur de ska söka om tillstånd för att öppna miljösparkonton. Därefter kommer bankerna att behöva informera kunderna om att miljösparkontona existerar men framför allt företag om möjligheten att söka godkännandet från Naturvårdsverket för de miljömålsåtgärder som de kan komma genomföra. Även Naturvårdsverket

kommer att behöva informera om hur ett företag ska gå tillväga och vad som krävs för att få en åtgärd godkänd. Slutligen kommer Skatteverket att ha behov av både interna och externa informationsinsatser.

12.13 Effekter av alternativa förslag

Utredningen har redovisat det arbete som har genomförts för att undersöka alternativa lösningar i avsnitt 10.4–10.6 samt 10.8. Efter- som förslagen i utredningen begränsas till ett banksparande och inte omfattar t.ex. ett fondförslag, skulle alternativ som innebär tillägg av alternativa sparprodukter ha kunnat ge större offentligfinansiella effekter. Detta förutsatt att skatteincitamentet skulle varit detsamma som i förslaget som redovisas i utredningen.

12.14 EU-rättsliga effekter

Riksdagen antog våren 2015 riktlinjer för skattepolitiken (prop. 2014/15:100, avsnitt 5.5, bet. 2014/15: FiU20, rskr. 2014/15:254). Av riktlinjerna framgår att en viktig princip för skattepolitiken är att regelverket ska vara förenligt med EU-rätten. Förslaget bedöms vara förenligt med fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Utredningens överväganden i detta avseende framgår av avsnitt 11.5.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om miljösparkonto

1 §

I paragrafens *första stycke* anges att lagen innehåller bestämmelser om miljösparkonto och att miljösparkonto är en skattegynnad sparform.

I *andra stycket* lämnas en upplysning om att bestämmelser om beskattningen av kontoinnehavaren, dvs. den som innehar ett miljösparkonto, finns i inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL. Av IL följer bland annat att tillgodohavande på ett miljösparkonto berättigar till skattereduktion.

2 §

Paragrafen innehåller definitioner av en rad begrepp som används i lagen. Med *kontoförande institut* avses ett svenskt eller utländskt kreditinstitut med tillstånd från Finansinspektionen att tillhandahålla miljösparkonto enligt denna lag. Definitionerna av *kreditinstitut* och *utländskt kreditinstitut* är desamma som i lagen (2004:297) om bank och finansieringsrörelse. Vidare definieras *miljösparkonto* som insättning som ska användas av det kontoförande institutet för miljömålskrediter enligt bestämmelserna i 7 och 8 §§. Med insättning, avses i det här sammanhanget detsamma som enligt 2 § lagen (1995:1571) om insättningsgaranti, dvs. tillgodohavande som avser inlåning på konto. Slutligen anges att en *miljömålskredit* är en kredit som lämnas för att finansiera åtgärder som omfattas av ett beslut om godkännande enligt bestämmelserna i lagen (0000:000) om godkända miljöåtgärder. Det enbart sådana krediter som får ingå vid beräkning av matchningskravet i 7 §.

3 §

Finansinspektionens tillstånd är en förutsättning för att ett kreditinstitut ska kunna tillhandahålla miljösparkonto, som är en skattegynnad sparform med särskilda rättsverkningar för kontoinnehavaren. Gällande utländska kreditinstitut är ett krav för tillstånd att verksamheten med miljösparkonto bedrivs genom en filial i Sverige. Av bemyndigandet i 22 § följer att Finansinspektionen får meddela föreskrifter om innehållet i en ansökan om tillstånd.

4 §

Första stycket innehåller de allmänna villkor som ska prövas av Finansinspektionen. För att tillstånd ska meddelas måste det framstå som sannolikt att sökanden kommer att uppfylla lagens villkor. Syftet med bestämmelsen är i första hand att säkerställa att kreditinstitutets planerade verksamhet med miljösparkonto kommer att kunna bedrivas på ett seriöst och säkert sätt och att det finns förutsättningar för en effektiv tillsyn.

I *andra stycket* följer ett särskilt villkor för att tillstånd ska meddelas ett utländskt kreditinstitut med filial i Sverige. För att tillstånd ska ges måste filialen omfattas av insättningsgaranti enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti, eller av en motsvarande insättningsgaranti i det land där det utländska kreditinstitutet har sitt säte.

5 §

I paragrafen föreskrivs att begreppet miljösparkonto bara får användas för konton som omfattas av denna lag. Skälen till att miljösparkonto ska vara en skyddad benämning utvecklas i avsnitt 11.3.2.

6 §

Paragrafen innehåller en begränsning av dem som får vara innehavare av ett miljösparkonto. Ett miljösparkonto får bara innehas av en enda fysisk person eller ett enda dödsbo. Ett miljösparkonto kan således inte innehas gemensamt av flera fysiska personer eller dödsbon.

7 §

I paragrafen regleras den relation som ett konföförande institut måste upprätthålla mellan miljömålskrediter och inlåning på miljösparkonton. Ett konföförande instituts sammanlagda miljömålskrediter ska motsvara minst 70 procent av den sammanlagda behållningen på institutets miljösparkonton (matchningskravet). Att inlåning på miljösparkonto i tillräcklig omfattning används till ändamål, vars positiva effekt på miljömålen har verifierats av en oberoende part, är en förutsättning för miljösparsystemets effektivitet. Med miljömålskrediter avses krediter som ges ut av det konföförande institutet för att finansiera åtgärder som omfattas av ett beslut enligt lagen (0000:000) om godkända miljömålsåtgärder. I beslutet anges vilka kostnader som omfattas av godkännandet, vilket utgör den övre gränsen för storleken på en miljömålskredit.

8 §

Matchningskravet i 7 § behöver inte vara uppnått under en inledande tidsperiod om tre år från det datum då beslut om tillstånd enligt 3 § meddelats. Under den inledande treårsperioden har ett konföförande institut möjlighet att bygga upp sin utlåning till godkända miljömålsåtgärder. Efter utgången av tidsperioden gäller matchningskravet enligt 7 §, om inte Finansinspektionen beslutar om ett tidsbegränsat undantag, se kommentaren till 13 § andra stycket.

9 §

Enligt *första stycket* ska ett konföförande institut föra register över miljösparkonton och miljömålskrediter.

Registret ska enligt *andra stycket punkten 1* innehålla uppgifter om den sammanlagda behållningen på miljösparkonton, samt enligt *punkten 2* uppgifter om en miljömålskredits nummer, kredittagare, kapitalbelopp, amorteringsvillkor och ränta samt diarienummer för ett beslut om godkännande av den miljömålsåtgärd som krediten avser.

Av *tredje stycket* följer att registret vid varje tidpunkt ska utvisa de sammanlagda miljömålskrediterna i förhållande till den sammanlagda behållningen på institutets miljösparkonton, vilket är nödvändigt för

att det kontoförande institutets uppfyllande av matchningskravet i 7 § enkelt ska kunna stämmas av.

10 §

Enligt paragrafen ska Finansinspektionen föra ett register över vilka företag som har tillstånd att tillhandahålla miljösparkonto. Utredningens överväganden framgår av avsnitt 11.3.11.

11 §

I paragrafen föreskrivs att Finansinspektionen skall utöva särskild tillsyn över att ett kontoförande institut följer bestämmelserna i 6–9 §§. Därutöver anges att tillsynen även omfattar efterlevnad av föreskrifter meddelade till följd av denna lag, se 22 §. De kontoförande instituten är kreditinstitut och kommer därmed att omfattas av Finansinspektionens tillsyn enligt bestämmelserna i LBF, vilket innebär även andra författningar som reglerar företagets verksamhet, företagets bolagsordning eller stadgar samt interna instruktioner som har sin grund i de författningar som reglerar företagets verksamhet. Svenska filialer till utländska kreditinstitut som hör hemma inom EES omfattas av tillsyn av sina hemlandsmyndigheter gällande den verksamhet som omfattas av hemlandstillståndet. Till författningar som reglerar företagets verksamhet hör bl.a. de associationsrättsliga bestämmelserna och bestämmelser som syftar till att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism. Enligt utredningens bedömning utgör de särskilda villkoren enligt 6–9 §§ lagen om miljösparkonto ingen verksamhetsreglering, och omfattas inte av denna tillsyn. För att upprätthålla ett högt konsumentskydd och att säkerställa att skattemedel används till rätt ändamål finns därför särskilda regler om tillsyn och ingripanden i lagen om miljösparkonto.

12 §

I paragrafen anges att Finansinspektionen har rätt att ingripa mot den som utan att ha tillstånd enligt denna lag använder benämningen miljösparkonto genom att förelägga denne att upphöra med använ-

dandet. Finansinspektionens föreläggande får förenas med vite. Om ett utländskt kreditinstitut använder benämningen miljösparkonto utan att ha tillstånd, kan Finansinspektionen, i likhet med vad som gäller för svenska kreditinstitut, förelägga institutet att upphöra med verksamheten.

13 §

I *första stycket* regleras att Finansinspektionen minst en gång per år ska kontrollera att kontoförande institut uppfyller matchningskravet i 7 §.

I *andra stycket* regleras att Finansinspektionen efter ansökan av ett kontoförande institut får meddela tidsbegränsade undantag från matchningskravet i 7 §, dvs. att matchningen för en begränsad tidsperiod får understiga 70 procent. För att undantag ska medges krävs särskilda skäl. Vad som utgör särskilda skäl ska utvecklas i Finansinspektionens föreskrifter avseende tillämpningen av denna bestämmelse.

14 §

Paragrafen reglerar de kontoförande institutens skyldighet att lämna uppgifter till Finansinspektionen. Inspektionen har rätt att ta in de uppgifter som ska ingå i registret enligt 9 § eller att begära att företagen informerar inspektionen om andra omständigheter avseende verksamheten.

15 §

Av paragrafen följer att Finansinspektionen även får genomföra en undersökning hos ett kontoförande institut när inspektionen anser att det är nödvändigt. Som regel är det fråga om att ta del av handlingar och studera rutiner på plats, i stället för att först begära in dem till inspektionen.

16 §

Av paragrafens *första stycke* framgår att Finansinspektionen ska ingripa om ett företag inte följer lagens regler avseende kontoinnehavare, matchning och registerföring. De regler som anges är desamma som ligger till grund för Finansinspektionens tillsyn enligt 11 §. Valet mellan att ingripa genom återkallelse och att meddela varning avgörs av hur allvarlig överträdelsen är. Vid allvarliga överträdelser ska tillståndet att tillhandahålla miljösparkonto återkallas. Om det är tillräckligt ska istället varning meddelas.

Om det redan på ett tidigt stadium finns omständigheter som gör att det framstår som uppenbart att matchningskravet i 7 § inte kommer att uppfyllas får Finansinspektionen enligt *andra stycket* återkalla ett tillstånd att tillhandahålla miljösparkonto på denna grund redan innan den tidpunkt som anges i 8 §.

17 §

I paragrafen regleras rättsverkningen av att ett tillstånd att tillhandahålla miljösparkonto återkallas av Finansinspektionen eller att det kontoförande institutet självt väljer att avstå sitt tillstånd. Kontot upphör då att vara ett miljösparkonto. När ett konto upphör att vara ett miljösparkonto ska behållningen på kontot därefter inte längre ingå i underlaget för skattereduktion för privatpersoner och dödsbon enligt IL. För att den som sparar på miljösparkonto inte ska gå miste om delar av beskattningsårets skattereduktion måste det kontoförande institutet enligt 19 § omedelbart underrätta kontohavaren om att miljösparkontot upphör så att denna kan ges möjlighet att flytta insatta medel till ett annat institut.

18 §

I paragrafen anges att Finansinspektionen har en skyldighet att underrätta både Skatteverket och Naturvårdsverket om beslut att meddela eller återkalla tillstånd enligt den nya lagen.

19 §

Se kommentaren till 17 §.

20 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om sådana avgifter som Finansinspektionen får ta ut med anledning av sin verksamhet enligt lagen. Bestämmelsen omfattar såväl avgifter av engångskaraktär som årliga avgifter. I 22 § bemyndigas regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om avgifterna. Föreskrifter om avgiftsuttag kommer att finnas i förordningen (2001:911) om avgifter för prövning av ärenden hos Finansinspektionen samt i förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet.

21 §

Paragrafen reglerar vad som gäller i fråga om överklagande av beslut enligt denna lag.

22 §

I paragrafen anges vilka föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela.

13.2 Förslaget till lag om godkända miljömålsåtgärder

1 §

I paragrafens *första stycke* anges att lagen innehåller bestämmelser om godkännande av åtgärder som bidrar till att nå ett eller flera svenska miljömål.

I *andra stycket* lämnas en upplysning om att syftet med ett beslut om godkännande är att anvisa ett kontoförande institut enligt den nya lagen (0000:000) om miljösparkonto om vilka kostnader som kan finansieras med miljömålskrediter.

2 §

Paragrafen innehåller definitioner av begrepp som används i lagen. Med *miljömål* avses det generationsmål samt de miljö kvalitetsmål för miljöarbetet som riksdagen har beslutat. Genom att definiera *åtgärder* som projekt och förvärv av tillgångar med syfte att åstadkomma ett visst resultat understryks att inte bara projekt kan godkännas enligt den föreslagna lagen. Överväganden finns i avsnitt 11.4.4.

3 §

Paragrafen reglerar att Naturvårdsverket är beslutande myndighet i ärenden om godkännande enligt denna lag.

4 §

Av bestämmelsen följer den grundläggande förutsättningen för att en åtgärd ska godkännas, att åtgärden bidrar till att uppnå ett eller flera miljömål. I bemyndigandet i 16 § stadgas att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka åtgärder som ska anses bidra till uppfyllandet av ett miljömål. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.4.4.

5 §

I paragrafen anges under vilka förutsättningar en åtgärd inte får godkännas.

Enligt *punkten 1* får en åtgärd inte godkännas om den medför en betydande negativ påverkan på ett miljömål. Enligt *punkten 2* får en åtgärd inte godkännas om den har påbörjats innan tidpunkten för Naturvårdsverkets beslut om godkännande. Bemyndigandet i 16 § stadgar att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om när en åtgärd ska anses påbörjad. Av *punkten 3* följer att en åtgärd inte får godkännas om den utgörs av informationsinsatser. Enligt *punkterna 4 och 5* får åtgärder som är marknadsföring enligt definitionen i 3 § marknadsföringslagen (2008:486), eller måste genomföras för att uppfylla en skyldighet

enligt lag eller annan författning eller enligt villkor i ett tillstånd inte godkännas.

6 §

I paragrafen stadgas att ansökan inte får göras av privatpersoner.

7 §

Paragrafen anger formen för ansökan. En ansökan ska göras skriftligen till Naturvårdsverket. Eftersom processen för ansökning och handläggning av ärenden redan från början fullt ut digitaliseras måste ansökningar göras elektroniskt i det formulär som Naturvårdsverket anvisar för detta ändamål.

8 §

I denna paragraf anges vilken information som ska lämnas av sökanden. Av *punkten 1* framgår att ansökan måste innehålla de identifikationsuppgifter som behövs för handläggningen av ärendet och för ett beslut om godkännande, vilket i ett senare skede kan komma att ligga till grund för en kreditansökan hos ett kontoförande institut enligt lagen om miljösparkonto. Av *punkten 2* följer att sökanden måste redogöra närmare för åtgärden och vilket resultat som ska uppnås, vilka metoder som ska användas för att nå resultatet, platsen för åtgärden samt åtgärdens start- och slutdatum. I *punkten 3* anges att en förteckning över kostnaderna för att genomföra åtgärden ska bifogas ansökan. Det är enbart kostnader som omfattas av ett beslut om godkännande som kan finansieras med en miljömålskredit av ett kontoförande institut enligt lagen om miljösparkonto.

9 §

Paragrafen stadgar att giltighetstiden för ett beslut om godkännande ska vara tio år. Utredningens överväganden framgår av avsnitt 11.4.6.

10 §

Av bestämmelsen följer att i ett beslut om godkännande ska anges vilka villkor som ska gälla för godkännandet. Exempel på sådana villkor är metoden för utförandet, platsen för åtgärden samt åtgärdens start- och slutdatum. Vidare anges i paragrafen att beslutet ska ange vilka kostnader som omfattas av godkännandet. Enbart sådana kostnader som bidrar till uppfyllandet av ett eller flera miljömål ska omfattas.

11 §

Av paragrafen följer att den som beviljats ett godkännande ansvarar för att underrätta Naturvårdsverket om de villkor som följer av beslutet inte längre är uppfyllda.

12 §

Paragrafen behandlar Naturvårdsverkets rätt att inhämta uppgifter genom föreläggande till den som har beviljats ett godkännande. Bestämmelsen är nödvändig för att verket ska ha möjlighet att kontrollera att förutsättningarna i ansökan och övriga villkor i ett beslut om godkännande följs. Om ett föreläggande enligt denna paragraf inte följs får Naturvårdsverket återkalla godkännandet, se 13 § första stycket punkten 2.

13 §

I denna paragraf regleras Naturvårdsverkets möjligheter att återkalla ett godkännande eller att meddela varning. Av *första stycket punkten 1* följer att ett godkännande får återkallas om villkoren i Naturvårdsverkets beslutet inte följs. Detsamma gäller enligt *punkten 2* om Naturvårdsverkets föreläggande enligt 12 § inte följs. Ett godkännande får enligt *punkten 3* även återkallas om sökanden har lämnat oriktiga uppgifter som orsakat att åtgärden godkänkts eller att kostnaderna har angetts för högt. Vidare följer av *punkten 4* att återkallelse får ske om ett godkännande av annan orsak har utfärdats på

felaktiga grunder och den som beviljats ett godkännande skäligen borde ha insett detta.

Av *andra stycket* framgår att om det är tillräckligt får Naturvårdsverket istället meddela varning.

14 §

Av paragrafen följer att ett beslut om återkallelse ska gälla omedelbart.

15 §

I denna paragraf regleras att Naturvårdsverket måste underrätta Finansinspektionen och kontoförande institut enligt lagen om miljöspar-konto om ett beslut att återkalla ett godkännande. Om återkallelse skett är en kredit som finansierar åtgärden inte längre en miljömåls-kredit hos det kontoförande institutet.

16 §

I paragrafen anges vilka föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela.

17 §

Paragrafen reglerar vad som gäller i fråga om överklagande av beslut enligt denna lag.

13.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel

3 d §

I paragrafens andra och tredje stycke anges hur skatteunderlaget för kapitalförsäkring och sådant avtal om tjänstepension som är jämförbart med kapitalförsäkring ska beräknas. För att finansiera utredningens förslag föreslås en ändring i *andra stycket* innebärande att den räntefaktor som kapitalunderlaget ska multipliceras med höjs genom att det till statslåneräntan vid utgången av november kalenderåret närmast före beskattningsåret läggs 1,025 procentenheter. Motsvarande höjning görs för investeringssparkonto, se kommentaren till 42 kap. 36 § inkomstskattelagen (1999:1229).

13.4 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

1 kap.

11 §

I kapitlet, som innehåller grundläggande bestämmelser om kommunal och statlig inkomstskatt, finns i den aktuella paragrafens *tredje stycke* en hänvisning till de regler om skattereduktion som finns i 67 kap. Stycket har kompletterats så att det framgår att 67 kap. också omfattar skattereduktion för grönt sparande.

42 kap.

36 §

I paragrafen anges bl.a. hur schablonintäkten för investeringssparkonto ska beräknas. För att finansiera utredningens förslag föreslås en ändring i paragrafen som innebär att den räntefaktor som kapitalunderlaget ska multipliceras med höjs genom att det till statslåneräntan vid utgången av november närmast före det aktuella kalenderåret läggs 1,025 procentenheter. Motsvarande höjning görs för kapitalför-

säkring, se kommentaren till 3 d § i förslaget till lag om ändring i lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel.

67 kap.

2 §

I paragrafens *första stycke* anges i vilken ordning skattereduktionerna ska göras när en skattskyldig har rätt till flera skattereduktioner. Bestämmelsen har kompletterats så att det framgår att skattereduktion för grönt sparande ska göras efter skattereduktion för mikroproduktion av förnybar el.

34 §

Paragrafen, som är ny, innehåller det grundstadgande som anger att skattskyldiga i den omfattning som anges i 67 kap. 35–38 §§ har rätt till skattereduktion för grönt sparande.

Av *första stycket* framgår att skattereduktion kan beviljas de som varit obegränsat skattskyldiga under någon del av beskattningsåret och haft behållning på ett miljösparkonto enligt lagen (0000:000) om miljösparkonto.

Vidare framgår av *andra stycket* att skattereduktion även kan beviljas begränsat skattskyldiga personer som har skattepliktiga inkomster enligt 3 kap. 18 § första stycket 1, 2 eller 3, dvs. utomlands bosatta som begärt att få sina inkomster beskattade enligt inkomstskattelagen i stället för enligt lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta eller lagen (1991:591) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta artister, m.fl. samt skattskyldiga som beskattas i inkomstslaget näringsverksamhet för inkomster från ett fast driftställe eller en fastighet i Sverige. Överskottet av sådana förvärvsinkomster som ska beskattas i Sverige ska vidare uteslutande eller så gott som uteslutande utgöra den skattskyldiges sammanlagda överskott av förvärvsinkomster från Sverige och andra länder. Med överskott av förvärvsinkomster avses summan av tjänsteintäkter och intäkter av näringsverksamhet efter avdrag för kostnader i respektive inkomstslag. Det ankommer på den skattskyldige att ange vilka inkomster denne uppbär utomlands.

Tredje stycket gäller dödsbon. Boet kan ges skattereduktion som grundas på den avlidnes behållning på miljösparkonto före dödsfallet.

35 §

Av paragrafen, som är ny, framgår att skattereduktion endast kan komma ifråga för sparande på ett miljösparkonto enligt lagen om miljösparkonto.

36 §

Paragrafen är ny och reglerar hur underlaget för skattereduktion för grönt sparande ska beräknas.

I *första stycket* finns den grundläggande regeln om skattereduktion för grönt sparande. För varje kalendermånad som ett miljösparkonto innehas ska månadens lägsta saldo ligga till grund för beräkningen av underlaget. Vid beräkning av underlaget vid beskattningsårets slut ska det lägsta saldot för varje kalendermånad som kontot innehafts summerats och delas med tolv.

I *andra stycket* anges vad som gäller om den skattskyldige innehar miljösparkonton hos flera kreditinstitut. Underlagen ska då summeras.

Av *tredje stycket* framgår att det finns en övre beloppsgräns för underlaget om 950 000 kronor per person och beskattningsår.

37 §

I paragrafen, som är ny, anges hur man beräknar skattereduktionen. Skattereduktionen uppgår till en procent av underlaget för skattereduktion. Den högsta skattereduktion som en fysisk person kan få är därmed 9 500 kronor.

38 §

Paragrafen är ny. Av bestämmelsen framgår att en begäran om skattereduktion ska göras i inkomstdeklarationen för beskattningsår då den en privatperson eller ett dödsbo har haft behållning på miljösparkonto.

13.5 Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1254)

22 kap.

1 §

Paragrafen inleder kapitlet och anger dess innehåll. Den kompletteras med en hänvisning till 27 § som handlar om skyldighet att lämna kontrolluppgift om grönt sparande.

27 §

I paragrafens *första stycke* stadgas att kontrolluppgift ska lämnas avseende grönt sparande som avses i 67 kap. inkomstskattelagen (1999:1229), dvs. sparande på miljösparkonto enligt lagen (0000:000 om miljösparkonto).

Av *andra stycket* framgår att kontrolluppgiften ska avse miljösparkonton som innehas av fysiska personer och dödsbon och att den ska lämnas av det kontoförande institutet.

Enligt *tredje stycket* ska kontrolluppgiften innehålla uppgift om summan av miljösparkontots lägsta kontosaldo för varje kalendermånad under beskattningsåret, delat med tolv.

13.6 Förslaget till förordning om ändring i skatteförfarandeförordningen (2011:1261)

6 kap.

6 §

I paragrafen regleras vad en underrättelse enligt 31 kap. 4 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska innehålla. Bestämmelsen har kompletterats genom att det i punkten 5 anges att uppgift om underlag för skattereduktion för grönt sparande ska ingå i underrättelsen.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Sara Bergström, Svensk Försäkring och Anna Larris, Fondbolagens förening

Särskilt yttrande avseende utredarens förslag till finansieringslösning för införandet av grönt sparande

Utgångspunkten för utredningens arbete har, såvitt vi kan bedöma, varit att de förslag till grönt sparande som lämnas ska finansieras genom någon typ av s.k. grön skatteväxling. Avsikten har alltså varit att den minskade skatteintäkt som uppstår genom införandet av en skatte-reduktion för grönt sparande skulle finansieras genom en höjning av beskattningen av verksamhet med negativ inverkan på miljön.

Finansieringen av förslagen har under utredningens arbete endast diskuterats muntligen med experterna. Först till utredningens sista sammanträde lämnades ett skriftligt förslag där grönt sparande föreslås finansieras genom en höjning av skatten på investeringssparkonto och kapitalförsäkring. Förslaget till finansiering har därför inte varit föremål för något mer omfattande diskussion med experterna i utredningen.

Förslaget till höjd skatt på investeringssparkonto och kapitalförsäkring är enligt vår mening problematiskt ur flera aspekter. För det första ändrar det förutsättningarna för de båda sparformerna. En viktig förutsättning för att bibehålla sparformernas attraktionskraft bland spararna är tydliga, långsiktiga och stabila regler. Det gäller inte minst vad gäller beskattningen av dessa. Långsiktigt stabila skattevillkor är synnerligen viktigt för individer som i dag har sitt sparande på värdepapperskonton, vilka är föremål för konventionell beskattning, och som överväger att realisera upparbetade vinster i syfte att flytta över sitt (beskattade) kapital till en schablonbeskattad sparform. Spararna måste helt enkelt ges förutsättningar att kunna bedöma om en sådan överflyttning riskerar att bli skattemässigt ogynnsam, vilket

kan bli konsekvensen om skattereglerna inte är stabila över tid. Förslaget om höjd skatt på investeringssparkonto och kapitalförsäkring riskerar att skada förtroendet för sparformerna och i längden minska sparandet.

För det andra kan den föreslagna skattehöjningen på sparande ifrågasättas ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Vi lever allt längre och samhällets resurser är begränsade. Det finns därför skäl att stimulera till eget sparande. Många hushåll har i dag en hög skuldsättning och ett stort behov av att bygga upp buffertar i form av tillgängligt sparande. I en tid då beläning subventioneras via ränteavdrag och det avdragsgilla pensionssparandet avskaffats, utgör investeringssparkonto och kapitalförsäkring några av de få kvarstående alternativen för individer att bygga upp ett långsiktigt sparande. Att då öka beskattningen på dessa sparformer sänder helt fel signaler och riskerar att minska ett sparande som många är i stort behov av.

För det tredje påverkas allt sparande inom investeringssparkonto och kapitalförsäkring negativt av den föreslagna skattehöjningen – oavsett om det har en grön/hållbar inriktning eller inte. Det finns i dag stora förväntningar på finansmarknadens aktörer att bidra till omställningen till en mer hållbar ekonomi. Även regelkraven går i den riktningen. De svenska fondbolagen och försäkringsföretagen arbetar sedan länge hårt för att möta dessa förväntningar från kunder och beslutsfattare. De båda investerarkategorierna förvaltade i slutet av 2019 sammanlagt 9 600 miljarder kronor, vilket kan jämföras med de 45 miljarder kronor som utredningen uppskattar att den gröna utlåningen kan uppgå till år 2031 (se avsnitt 12.6.1). Det är i det perspektivet troligt att det snarare är detta stora kapital som kommer att göra störst skillnad för möjligheterna att ställa om ekonomi och samhälle i en mer hållbar inriktning. Det ska också framhållas att såväl försäkringsföretagen som fondbolagen utgör de största investerarkategorierna av gröna obligationer, vars likvid är fullt ut dedikerad till gröna projekt. Det framstår därför som kontraproduktivt att finansiera förslaget om miljösparkonto genom ökad beskattning på just dessa sparformer.

Även om man bortser från finansieringen av skattereduktionen riskerar förslaget om skattegynnade miljösparkonton att vara ogynnsamt för konsumenter. Investeringssparkontot har bidragit till minskade inlåningseffekter och därmed också en ökad konkurrens mellan olika sparprodukter, vilket gynnar konsumenterna. Kontosparande

innebär generellt sparande med låg risk och därmed också låg avkastning. Om sparande flyttar från sparprodukter med högre avkastning till miljösparkonto riskerar förslaget att leda till sämre avkastning för den enskilde. En samtidig höjning av beskattningen av investeringssparkonto och kapitalförsäkring riskerar att förstärka den effekten.

Avslutningsvis anser vi, i likhet med utredaren, att förslaget om miljösparkonton inte bör genomföras. Däremot ställer vi oss positiva till fortsatt utredning av ett skattegynnade grönt sparande med en väsentligen bredare ansats vad gäller olika sparformer och lämpligtvis med utgångspunkt i EU:s taxonomi. Om förslaget om miljösparkonton ändå genomförs anser vi att en mer lämplig finansieringslösning borde finnas inom ramen för grön skatteväxling, i syfte att minska de negativa samhällsekonomiska konsekvenserna av förslaget.

Särskilt yttrande av Miriam Münnich Vass, Naturvårdsverket

Inledning

Jag anser att det finns motiv för staten att under en begränsad period ge stöd till investeringar i gröna tekniker som i dag är dyrare än konventionell teknik för att ge incitament till marknadens aktörer att investera i miljövänliga alternativ. Dock instämmer jag till fullo i utredningens slutsats om att en skattereduktion för privatpersoner som sparar i ett grönt bankkonto, ett så kallat miljösparkonto, inte är ett kostnadseffektivt sätt att bidra till investeringar för den gröna samhällsomställningen. Den låga kostnadseffektiviteten i liggande förslag beror framför allt på följande faktorer:

- Utformningen av stödet ställer inte krav på additionalitet i de investeringar som planeras, vilket innebär att åtgärderna eventuellt hade genomförts även utan stöd.
- Stödet ska kunna beviljas investeringar som redan får stöd genom exempelvis klimatklivet, vilket innebär en slags dubbelstyrning.
- Att styrmedlet utformas som ett skatteincitament till privata bank-sparare snarare än ett stöd direkt till de som investerar i grön teknik på marknaden är onödigt komplext och leder till högre administrativa kostnader.
- Skattereduktion är utformat så att man måste förlita sig på att bankerna ska ge incitament till investerare genom att erbjuda en ränterabatt på mellanskillnaden mellan inlåning- och utlånings-räntan. Om bankerna, som har fri räntesättning, inte vill erbjuda ränterabatt förlorar investerare sitt incitament trots att staten betalar en skattesubvention till de privatpersoner som sparar på banken.

Sammanfattningsvis är detta inte ett kostnadseffektivt sätt att använda svenska skattemedel för att främja gröna investeringar.

Får gröna investeringar den finansiering som behövs för att dessa ska kunna ske till en samhällsekonomiskt effektiv nivå?

I kommittédirektivet står att utredaren bland annat ska: ”analysera om projekt som bidrar till miljömålen (gröna projekt) under nuvarande marknadsförutsättningar tilldelas investeringar i en sådan omfattning som kan anses vara samhällsekonomiskt optimalt”.

Denna formulering är otydlig då den bland annat lider av en begreppsförvirring. Min tolkning av uppdraget är att utredaren ska analysera om projekt som bidrar till de svenska miljömålen får tillräcklig möjlighet att finansiera sig genom olika marknadsalternativ (krediter, obligationer m.m.) så att antalet investeringar når den nivå som är samhällsekonomiskt effektiv.

När man analyserar den privata kapitalmarknaden i dag finner man att det finns god tillgång till kapital för gröna investeringar. Enligt marknadens aktörer överstiger utbudet av kapital till gröna investeringar antalet gröna investeringsprojekt. Med andra ord är det inte brist på finansiering som är problemet.

Grundproblemet som kräver en statlig insats är att kostnaden för att nyttja miljön inte är inkluderad i priset kunden betalar för en vara eller tjänst som har en negativ miljöpåverkan. För att detta nyttjande inte ska bli negativt för samhället behöver man internalisera miljö-kostnaderna i priset. Detta görs genom statlig styrning som påverkar relativpriserna på marknaden. Om styrningen är för svag skickar staten signalen till marknadens aktörer att samhället inte vill ha mer gröna investeringar. Det är framför allt detta som händer på kapitalmarknaden nu och som bäst åtgärdas med starkare styrmedel i den reala sektorn. Hårdare styrning skickar tydliga signaler till investerare och finansiärer om vägen framåt.

För att det ska vara en samhällsekonomiskt effektiv nivå på antalet gröna investeringar behöver man kunna mäta marginalnyttan för samhället av att göra ytterligare en investering och ställa den mot marginalkostnaden för samhället av att göra denna investering. När marginalnyttan är lika med marginalkostnaden har vi en optimal nivå. Men i praktiken vet vi inte vad denna nytta och kostnad är därför utgår vi från målen som är beslutade av riksdagen. Om målen är riktmärken för vad vi bör uppnå för att det ska vara bra för samhället så är måluppfyllnad den nivå vi bör sträva efter. Sverige ligger i dag

långt ifrån måluppfyllnad på nästan alla miljömål utom två. Det betyder att vi behöver investera mer i gröna projekt.

Förslaget i denna utredning är dock att gå via den finansiella marknaden och styra med statliga stöd. Detta blir indirekt styrning som blir ineffektiv och inte särskilt träffsäker. I slutändan blir styrningen sannolikt inte verkningsfull i att styra mot målen, definitivt inte kostnadseffektiv och eventuellt heller inte genomförbar utan att styrmedlet utformas för att runda existerande lagar och regler såsom statsstödsreglerna.

I stället för att ta fram ett förslag på skattereduktion för grönt sparande borde utredningen ha fått i uppgift att analysera en bredare palett av styrmedel som lämpar sig för att överkomma de problem som eventuellt finns på finansmarknaden. De problem som framför allt har identifierats är informationsproblem i form av asymmetrier mellan olika aktörer. Dessa kan motivera specifik styrning från staten efter att en djupare problemanalys gjorts.

Naturvårdsverkets roll som godkännande myndighet för gröna investeringar

Det liggande skatteförslaget innebär att man behöver veta vad som är en grön investering och inte för att kunna erbjuda en ränterabatt till det som är grönt. Den s.k. EU taxonomin som ska definiera vilka ekonomiska verksamheter som kan anses vara gröna är under utveckling och när den finns på plats kan det i bästa fall finnas EU definitioner och vägledning om vad som ska ingå i en grön klassifikation. Innan dess är det svårare att göra bedömningen.

Naturvårdsverket har pekats ut som bäst lämpad för att avgöra om en potentiell investering är grön eller inte. Detta är en helt ny typ av verksamhet för verket som riskerar att kosta stora summor pengar i administration och handläggning för att inte riskera ”greenwashing” dvs. att man godkänner tekniker som gröna fast de i själva verket inte direkt bidrar till ett av de 16 miljömålen. Det indirekta stödet i kombination med avsaknaden av krav på additionalitet medför problem för Naturvårdsverket att utvärdera effekten på miljön och därmed effektiviteten i styrningen och den egna verksamheten. I förlängningen undergräver det medborgarnas rätt till ansvarsutkrävande och tilltron till miljöpolitiken.

Naturvårdsverket har lämnat synpunkter på förslaget och i dessa framgår att verket förespråkar att marknaden själv bör avgöra vad som är grönt genom att tillsätta rätt kompetens för uppgiften. När godkännandet gjorts av marknaden kan Naturvårdsverket ta på sig rollen som tillsynsmyndighet.

Särskilt yttrande av Vigg Troedsson, Svenska Fondhandlareföreningen

Direktivet till utredningen

Direktivet till utredningen har rubriken ”Grönt Sparande” och har stort fokus på hur just sparandet ska göras attraktivt för privatpersoner. Ur samhällelig effektivitetssynvinkel finns det skäl att ifrågasätta varför stöd till investeringar som gynnar de svenska miljömålen endast ska ske genom underlättande av krediter från kreditinstitut finansierade av inlåning från allmänheten. Att t.ex. finansiera dessa investeringar med företagens egna medel borde vara lika angeläget. Dessutom är det betänksamt att stödet enbart riktar sig till privatpersoners placeringar. Att stödja institutionella investeringar i dessa projekt borde vara lika angeläget. Sammantaget innebär dessa begränsande riktlinjer tillsammans med statsstödsreglerna att resultatet, i form av den nederländska modellen, riskerar ge en väsentligt sämre avkastning på statens medel för att uppnå de svenska miljömålen än ett generellt men lägre stöd.

Samtidigt kommer utredningen fram till att ”det inte är en generell brist på kapital som främst förklarar den otillräckliga investeringstakten i miljöprojekt.” Detta är nu inte så förvånande med alla de olika stimulansmedel som gött marknaden med likviditet under numera ganska många år och drivit ned finansieringskostnaderna – i vissa fall t.o.m. under nollstrecket.

Detta gör att man måste ställa sig frågan om det verkligen behövs statliga stimulansmedel under rådande förhållande eftersom, det enligt flera källor, råder brist på gröna investeringsalternativ. Dvs. det är inte brist på finansiering som är bekymret. Samtidigt, om det nu ändå skulle införas statliga stimulansmedel är det, i effektivitetens och resursknapphetens namn, viktigt att alla finansieringsformer erhåller lika villkor och förutsättningar.

Principiella synpunkter på utredningens förslag

Utredningens förslag är i linje med och ett resultat av utredningsdirektivet. Förslaget är, bortsett från att den bygger på den nederländska modellen, en helt svensk konstruktion. Förslaget förutsätter att Naturvårdsverket ska kunna godkänna projekt som bidrar till att

nå ett eller flera svenska miljömål. Det kan i högsta grad ifrågasättas det lämpliga med att vi utvecklar en egen klassificering med EU:s taxonomi runt hörnet. Det hade sannolikt gett ett bättre och mer hållbart resultat och en effektivare användning av såväl utredningsresurser, som skattemedel vid ett genomförande, om utredningen getts mandat att avvakta den färdiga taxonomin.

Finansiering är en viktig del i att stödja gröna projekt. Gröna projekt har olika krav på finansieringen. De som investerar har i sin tur olika krav på hur man kan tänka sig att finansiera olika projekt. Dessa intressen sammanfaller mer eller mindre men aldrig helt.

Därför måste man närmare:

- a) se på vilka krav som gröna projekt ställer på finansiering inklusive behovet av riskkapital respektive
- b) se på vilka krav olika investerare och finansieringsformer har och
- c) se hur de matchar varandra.

Analysen är ur samhällets synvinkel viktig för att till lägsta kostnad locka mesta möjliga kapital för att på ett så ändamålsenligt och effektivt sätt som möjligt finansiera gröna projekt. Vi saknar denna analys – som till stor del beror på begränsningar i det snäva utredningsdirektivet.

Att inte göra denna analys kommer att skapa friktion i finansieringen. Friktion är i detta sammanhang samma sak som högre kostnader för finansieringen och högre kostnader för att erhålla måluppfyllelse. Dvs. risken är uppenbar att man försvårar, fördyrar och försenar investeringar i gröna projekt. Det ska tilläggas att med hjälp av olika slags finansiella instrument, bland annat aktier och obligationer i kombination med en utvecklad sekundärmarknad kommer marknadskrafterna att se till att finansieringen blir så effektiv som möjligt. Det nu presenterade förslaget har tyvärr inte getts möjlighet att nyttja den effektiva infrastruktur som finns för att underlätta och effektivisera finansieringen av gröna projekt.

På samma sätt som finansiering av gröna projekt föreslås ske genom att Naturvårdsverket godkänner gröna projekt som därefter, efter sedvanlig kreditprövning, finansieras genom krediter hos kreditinstitut som tar emot inlåning så är det rimligt att gröna projekt kan finansieras genom att kredittagare också kan emittera miljösparobligationer och miljösparaktier. Samma krav skulle föreligga för att emit-

tera dessa produkter som att ta upp lån i kreditinstitut. Innehav av dessa produkter liksom i fonder som placerar i dessa produkter borde ge samma skattereduktion som grönt sparande. Genom denna palett av olika finansieringsformer skulle flera intressen kunna tillgodoses såväl hos placerare som investerare. Därmed borde även effektiviteten öka och det blir ett bättre hushållande med statens medel.

Enligt utredningen är det framför allt avsaknaden av den färdiga taxonomin som skapar problem för finansieringsformerna ovan. När taxonomin väl föreligger bör därför initiativ tas till komplettering av utredningen så att detta problem löses.

Utredningens förslag präglas av, som ett resultat av direktivet till utredningen, att det är skuldfinansierade investeringar som premieras. Rimligt hade varit att egenfinansierade gröna projekt hade varit lika gynnade.

Det förtjänar att påminnas om att den internationellt uppmärksammade väl fungerande svenska finansmarknaden präglas av mångfald såväl vad gäller finansierings- som placeringsformer. Inte minst den breda allmänhetens deltagande i marknadens utveckling har också betytt mycket för allmänhetens förståelse för företagandets villkor samtidigt som allmänheten har fått ta del av marknadens tillväxt och inte minst avkastning.

I avsnitt 3.7 i betänkandet anförs att ”de sparandeprodukter som slutligen förordas som lämpliga att gynna med en skattelättnad också erbjuder ett högt konsumentskydd.” Detta får inte tolkas så att man bara kan förorda bankinlåning. Detta skulle i så fall begränsa sparalternativen påtagligt och är inte i allmänhetens intresse. I dagsläget har mer än två miljoner privatpersoner investeringssparkonton som i flertalet fall innehåller aktier. De som valt aktier som placeringsform borde även erbjudas miljösparobligationer och miljösparaktier och fonder som placerar i dessa produkter. Det förtjänar också att nämnas att investeringssparkonton och kapitalförsäkringar är de enda alternativen för de som vill spara långsiktigt till sin egen pension. Då hade det också varit önskvärt för de som har dessa sparandeformer att också kunna placera i ovan föreslagna miljösparprodukter. Enligt utredningens bedömning är det avsaknaden av den färdiga taxonomin och statsstödsreglerna som just nu skapar problem för dessa placerings-/finansieringsformer. Så fort taxonomin föreligger bör därför initiativ tas till komplettering av utredningen så att även innehav

i miljösparobligationer och miljösparaktier och fonder som placerar i dessa produkter erhåller samma skatteförmåner som grönt sparande.

Miljösparobligationer

Intresset för att placera i gröna obligationer, emitterade enligt GBP, är stort. Placerarnas intresse för gröna obligationer påverkar prisbildningen påtagligt vilket gynnar emittenterna som genom dessa emissioner erhåller en än mer prisvärd finansiering av gröna projekt. Ytterligare ett exempel på intresset för denna marknad är att även regeringen har givit Riksgäldskontoret i uppdrag att emittera gröna obligationer.

Det hade varit önskvärt att gröna obligationer anpassade till kraven för gröna projekt, benämnda miljösparobligationer, hade inkluderats i utredningens förslag. Placeringar i dessa obligationer skulle därmed komma i åtnjutande av samma skattefördelar som grönt sparande. Enligt utredningens bedömning är det avsaknaden av den färdiga taxonomin och statsstödsreglerna som just nu skapar problem för dessa placerings-/finansieringsformer. Så fort taxonomin föreligger bör därför initiativ tas till komplettering av utredningen så att även miljösparobligationer och miljösparaktier och fonder som placerar i dessa produkter erhåller samma skatteförmåner som grönt sparande.

Om placerarna skulle få ett skattegynnade sparande i miljösparobligationer skulle med största sannolikhet räntan kunna sättas ännu lägre än eljest – vilket fullt ut kommer emittenterna till godo. Det skulle därmed vara intressant även för emittenterna att särskilt anpassa emissionerna för konsumentkollektivet. Därmed skulle det även erhållas instrument som passar det stora placerarkollektiv som i dag har investeringssparkonton och som visat ett stort intresse för gröna obligationer men som i dagsläget har svårt att få tag på dessa instrument p g a knapp tillgång. Intressant är också att spararen och emittenten erhåller samma räntevillkor. Dvs den av spararna, på grund av skattesubventionen, accepterade låga intäktsräntan på dessa obligationer blir densamma som emittentens upplåningsränta. Dvs. genom obligationsförfarandet garanteras full koppling mellan villkoren för placeraren och låntagaren vilket är en betydligt bättre koppling än den förespråkade nederländska modellen som helt saknar denna koppling. Ytterligare en fördel med miljösparobligationer är att man med hjälp

av sekundärmarknaden skapar en synlig balans mellan tillgång och efterfrågan för dessa obligationer. En förväntad överefterfrågan leder till sänkt ränta som kommer nya emissioner tillgodo. Därmed tar marknaden hand om och löser en av de svagheter som den förespråkade nederländska modellen innebär. Man slipper det uppenbara volym-matchningsproblemet mellan inlåning och kreditgivning där minst 70 procent av inlåningen måste beviljas i krediter som godkänts av Naturvårdsverket. Visar det sig att ifrågavarande instrumentslag blir attraktivt så sjunker priserna på dessa instrument och det blir motsvarande billigare för emittenterna att finansiera sig. Presumptiva emittenters emissionsvillkor blir en spegling av placerarnas intresse i dessa emissioner. Dvs. ett större intresse i dessa skuldinstrument leder till lägre upplåningskostnader för låntagarna i stället för att kreditinstituten skulle behöva stoppa inlåningen på grund av för stort intresse från placerarna vilket har blivit ett återkommande problem med den nederländska modellen.

Det finns i detta sammanhang också skäl att påminna om Europeiska Rådets uppfattning. I Council Conclusions on the Deepening of the Capital Markets Union (5 December 2019)¹ anger man under rubrikerna Measures to be assessed and explored och Transition to sustainable economies att man bör ”Consider an approach for developing and promoting green bonds both at national and EU level”.

Miljösparaktier

Brist på riskkapital, dvs. aktiekapital, är en påtaglig utmaning för mindre och nystartade bolag. Behovet av riskkapital för att understödja gröna projekt har tyvärr inte utretts av utredningen. Överhuvudtaget får man inte glömma hur viktigt det är att underlätta för SME:s² varav många har ett fokus på gröna projekt. När väl taxonomin föreligger i sin helhet bör man därför omgående utreda möjligheterna för Naturvårdsverket att godkänna hela aktiebolag vars aktier därmed skulle bli miljösparaktier. Ägarna av aktier i dessa bolag skulle därmed komma i åtnjutande av samma förmåner som de som har grönt sparande. Ägandet skulle antingen kunna vara direkt, som innehav på en ISK eller kapitalförsäkring eller i en miljösparfond.

¹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14815-2019-INIT/en/pdf>.

² Small and medium-sized enterprises, SME, dvs. mindre och medelstora företag.

Fonder

Utredningen har övervägt om fonder skulle kunna placera i krediter till projekt som gynnar de svenska miljömålen och om dessa fonder kan inkluderas i förslaget om skatteincitament. Detta alternativ stöter tyvärr dock på många hinder.

Närmare tillhands ligger i stället att fonder, liksom nu sker, placeras i finansiella instrument dvs. framför allt aktier men även obligationer som är upptagna till handel på en reglerad marknad eller handlas på en handelsplattform. När taxonomin föreligger och när även dessa båda instrumentslag förhoppningsvis skulle kunna godkännas av Naturvårdsverket som gröna projekt skulle de kunna innehas av fonder som enbart får ha dessa tillgångar. Därmed skulle dessa fonder kunna ge ägarna samma skattefördelar som grönt sparande. En fonds spridning på flera innehav innebär också att riskerna i dessa placeringar sprids ut.

Gröna fonder är ett utmärkt alternativ till grönt sparande och borde också, med samma skattefördelar, vara intressanta alternativ på en ISK eller i en kapitalförsäkring.

Grönt sparande för alla

Föreliggande förslag till grönt sparande innebär att spararen erhåller en skattereduktion på det sparade beloppet med 1 procent. Förslaget innebär därmed att alla de som inte har en beskattningsbar inkomst inte kommer i åtnjutande av förslagets fördelar. Detta bör rättas till. Grönt sparande bör vara attraktivt även för barn, ungdomar och studerade som inte har någon beskattningsbar inkomst.

Fortsatta åtgärder

Utredningsdirektivet, avsaknaden av den färdiga taxonomin och statsstödsreglerna innebär att utredningens förslag begränsar sig till grönt sparande enligt den nederländska modellen. För att olika finansieringsalternativ ska ha samma förutsättningar är det därför angeläget att så snart som den fullständiga taxonomin finns på plats utreda möjligheterna och helst införa miljösparobligationer, miljösparaktier och öppna upp för särskilda fonder att placera i dessa instrument.

Dessa instrument ska också kunna innehas på investeringsparkonton eller ingå i en kapitalförsäkring. Därigenom erbjuds en minimipalett för såväl investerare som placerare som vill stödja gröna projekt genom att erhålla en skattereduktion. Nu presenterat förslag riskerar annars att bli en udda fågel i en annars diversifierad finansieringsmarknad med stor risk för att statens kostnader för att finansiera investeringar som gynnar de svenska miljömålen blir väldigt höga relativt de investeringar som skulle komma till stånd just tack vare och bara just därför att det introduceras ett skattegynnat sparande.

Återstår gör också frågan om vi verkligen behöver ett skattegynnat sparande för att snabbare uppnå de svenska miljömålen. Intresset från allmänheten och andra att placera i gröna projekt är, vad vi hittills kunnat se, betydligt större än tillgången på gröna projekt. Det finns inget som pekar på att detta förhållande skulle komma att ändras inom den närmaste tiden.

Kommittédirektiv 2018:75

Grönt sparande

Beslut vid regeringssammanträde den 2 augusti 2018

Sammanfattning

En viktig del av kanaliseringen av kapital till miljöprojekt och finansiering av klimatåtgärder är privata investeringar. En särskild utredare ska därför undersöka hur förutsättningarna för sådana investeringar ser ut och, inom angivna ramar, lämna förslag i syfte att bidra till den samhällsomställning som behöver ske för att klimat- och miljömålen ska uppnås.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga och, om möjligt, kvantifiera i vilken utsträckning kapitalmarknaden beaktar miljö- och klimatfrågor i dag,
- analysera om projekt som bidrar till miljömålen (gröna projekt) under nuvarande marknadsförutsättningar tilldelas investeringar i en sådan omfattning som kan anses vara samhällsekonomiskt optimalt,
- med utgångspunkt i den genomförda kartläggningen och analysen ta ställning till om skattereglerna bör ändras för att öka incitamenten för sparande där kapitalet ska användas för att finansiera gröna projekt (grönt sparande),
- analysera och redogöra för fördelarna och nackdelarna med olika alternativ, oavsett vilken slutsats som utredaren gör i fråga om särskilda regler för beskattningen av grönt sparande bör införas, och

- förorda och lämna förslag till ett heltäckande system med de författningsändringar, inklusive ändringar i det skatteadministrativa regelverket och i andra regelverk, som bedöms nödvändiga.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2020.

Bakgrund

Behov av finansiering av åtgärder för miljö och klimat

Det finns ett politiskt åtagande att förverkliga de klimatrelaterade investeringar som krävs för att uppfylla de långsiktiga målen i det s.k. Parisavtalet, som antogs vid de internationella klimatförhandlingarna COP 21 i Paris 2015, och de mål som antagits globalt genom FN:s agenda 2030 och Addis Abeba Action Agenda om utvecklingsfinansiering. Ett centralt mål i Parisavtalet är att investeringar ska göras förenliga med en utveckling i riktning mot låga utsläpp av växthusgaser och motståndskraft mot klimatförändringar.

Inom ett flertal internationella forum, såsom G20 och FN:s miljöprogram UNEP, pågår utvecklingsarbete när det gäller en hållbar finansmarknad och finansiering för klimatet.

Regeringens ambition är att Sverige ska vara ledande i genomförandet av FN:s globala hållbarhetsmål Agenda 2030. Miljöpolitiken utgår ifrån de nationella miljö kvalitetsmål och det generationsmål för miljöarbetet som beslutats av riksdagen. Målen är styrande för allt miljöarbete som Sverige bedriver nationellt, inom EU och internationellt. Miljömålssystemet ger också en struktur för en systematisk uppföljning av miljöpolitiken som grund för ett strategiskt åtgärdsarbete. Miljömålen är en viktig del i det nationella genomförandet av Agenda 2030. Regeringen har tagit initiativ till flera betydande reformer för att öka takten i arbetet med att nå miljömålen. På skatteområdet har det exempelvis införts en kemikalieskatt, en skatt på flygresor samt en mer koldioxiddifferentierad fordonsskatt för nya lätta fordon inom ramen för bonus-malus-systemet. Det har även genomförts höjningar av energiskatten på bensin och dieselbränsle. Samtidigt bidrar allt fler aktörer i samhället aktivt i arbetet för att nå målen.

Det finns dock behov av ytterligare åtgärder för att ställa om samhället och uppfylla målen. År 2017 beslutade riksdagen om ett klimatpolitiskt ramverk som bl.a. innefattar ett nytt klimatmål till 2045 och

sektorsmål till 2030. Enligt det övergripande målet ska Sverige senast 2045 inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp.

Inom ramen för regeringens framtidsarbete Uppdrag: Framtid har analysgruppen Grön omställning och konkurrenskraft haft i uppdrag att ta fram förslag på åtgärder för att främja den omställning av samhället som är nödvändig för att klara tvågradersmålet. Gruppen redovisade sitt uppdrag i april 2016. I rapporten Omställning till hållbarhet och konkurrenskraft – Sveriges väg mot ett fossilfritt och resurseffektivt välfärdssamhälle (SB2016/01824/KSF) lämnas flera förslag. Ett av dessa är att kartlägga investeringsbehov och möjliga finansieringslösningar med fokus på transparens och kostnadseffektivitet samt ökad attraktivitet hos hållbarhetsdrivna investeringar.

Insikten växer på finansmarknaden om att hållbarhetsaspekter generellt och miljökonsekvenser specifikt behöver vägas in för att investeringar ska vara långsiktigt lönsamma. Det speglas bl.a. i ett ökat intresse för hållbara investeringar hos institutionella och privata investerare.

Beskattning av kapitalinkomster

Fysiska personer och dödsbon betalar skatt för kapitalinkomster. Till inkomstslaget kapital räknas inkomster och utgifter på grund av innehav av tillgångar och skulder (t.ex. räntor, utdelningar och inkomst av uthyrning av privata tillgångar) och i form av kapitalvinster och kapitalförluster (vid t.ex. avyttring av värdepapper eller en fastighet), i den mån de inte räknas till inkomstslaget näringsverksamhet (41 kap. 1 § och 42 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen [1999:1229], förkortad IL). Från intäkt av kapital får avdrag göras för utgifter för att förvärva och bibehålla inkomster, samt för ränta och kapitalförlust (42 kap. 1 § andra stycket IL). Löpande kapitalinkomster och kapitalutgifter beskattas enligt kontantprincipen, dvs. skattskyldigheten inträder i fråga om intäkter när avkastningen kan disponeras och avdragsrätt uppkommer när utgifter betalas eller när man på annat sätt har kostnaden (41 kap. 8 och 9 §§ IL).

Skattskyldighet för kapitalvinster inträder normalt när tillgången avyttras och avdragsrätt för kapitalförluster inträder då förlusten är definitiv (44 kap. 26 § IL). Överskott av kapital beskattas med en

statlig inkomstskatt på 30 procent (64 kap. 7 § IL). För vissa inkomster kvoterar dock underlaget för beskattning och den effektiva skattesatsen blir därigenom lägre. Underskott av kapital får användas för att minska skatt på inkomst av tjänst och näringsverksamhet samt mot statlig fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift (67 kap. 10 § IL).

För att stimulera tillgången till kapital för mindre företag infördes i december 2013 ett investeraravdrag (prop. 2012/13:134, bet. 2013/14:SkU2, rskr. 2013/14:10). Investeraravdraget är ett avdrag i inkomstlaget kapital för fysiska personer som förvärvar andelar i ett företag av mindre storlek. Avdrag får göras för hälften av betalningen för andelarna, dock med högst 650 000 kronor per person och år. Om flera investerare investerar i ett och samma företag får det sammanlagda underlaget för investeraravdrag för det företaget uppgå till högst 20 miljoner kronor per år. Bestämmelserna om investeraravdrag finns i 43 kap. IL.

Den 1 januari 2012 infördes ett schablonbeskattat sparande för vissa direktägda finansiella instrument, kallat investeringssparkonto (prop. 2011/12:1, bet. 2011/12:FiU1, rskr. 2011/12:32). Utgångspunkten är att bara investeringstillgångar och kontanta medel får förvaras på ett investeringssparkonto. Med investeringstillgångar avses finansiella instrument som är upptagna till handel på en reglerad marknad eller en motsvarande marknad utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, finansiella instrument som handlas på en MTF-plattform samt andelar i en värdepappersfond eller en specialfond. Finansiella instrument som inte är investeringstillgångar är kontofrämmande tillgångar. Kontofrämmande tillgångar får bara förvaras på ett investeringssparkonto i vissa situationer och då bara under en begränsad tid. Avkastningen av sparande på investeringssparkonto är föremål för schablonbeskattning. Det innebär att kontoinnehavaren inte ska redovisa kapitalvinster och annan avkastning på finansiella instrument eller kontanta medel som förvaras på ett investeringssparkonto. På motsvarande sätt får kapitalförluster och utgifter på sådana tillgångar inte dras av. I stället ska kontoinnehavaren i inkomstlaget kapital ta upp en schablonmässigt beräknad intäkt. Denna intäkt baseras i huvudsak på marknadsvärdet på de tillgångar som förvaras på investeringssparkontot under det aktuella beskattningsåret och kontoinnehavarens egna inbetalningar till kontot (kapitalunderlag). Schablonintäkten beräknas genom att kapital-

underlaget multipliceras med statslåneräntan vid utgången av november närmast före det aktuella kalenderåret ökad med en procentenhet. Schablonintäkten ska dock beräknas till lägst 1,25 procent av kapitalunderlaget. Den beräknade schablonintäkten tas upp som en inkomst i inkomstslaget kapital och beskattas med 30 procent. Bestämmelser om investeringssparkonto finns i lagen (2011:1268) om investeringssparkonto och 42 kap. 35–42 §§ IL.

Nederländernas regler om skattelättnader för sparande i gröna banker och fonder

I Nederländerna finns sedan 1995 regler om skattelättnader för sparande i s.k. gröna banker och fonder. Privatpersoner som sparar i banker eller investerar i fonder som kvalificerat sig som gröna accepterar en lägre avkastning än normalt men kompenseras för detta genom skattelättnader. Gröna banker och fonder måste i sin tur investera minst 70 procent av insatta medel i projekt som certifierats som gröna av de nederländska myndigheterna. Långivningen till gröna projekt sker på kommersiella grunder men till en lägre utlåningsränta än normalt. EU-kommissionen har efter statsstödsprövning godkänt reglerna, senast 2009.

De skattepolitiska riktlinjerna

Riksdagen antog våren 2015 riktlinjer för skattepolitiken (prop. 2014/15:100, bet. 2014/15:FiU20, rskr. 2014/15:254). Enligt riktlinjerna är skattepolitikens främsta syfte att finansiera den gemensamma välfärden, olika samhällsfunktioner och andra offentliga utgifter. Skattepolitiken ska också skapa förutsättningar för en hållbar tillväxt och hög sysselsättning, rättvist fördelat välstånd och ett miljömässigt och socialt hållbart samhälle. För att åstadkomma detta bör skattepolitiken utformas efter fyra vägledande principer. Dessa principer innebär bl.a. att skattesystemet ska vara legitimt och rättvist och att skattereglerna ska vara generella, med breda skattebaser och skattesatser som är väl avvägda gentemot målen för den ekonomiska politiken. Stöd på budgetens inkomstsida bör i första hand undvikas. Beskattningen ska i möjligaste mån ske i nära anslutning till inkomsttillfället och regelverket ska vara förenligt med EU-

rätten, både i förhållande till specifika rättsakter, till bestämmelser i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt om fri rörlighet och till reglerna om statligt stöd.

Uppdraget

En viktig del av kanaliseringen av kapital till miljöprojekt och finansiering av klimatåtgärder är privata investeringar. Utredaren får därför i uppdrag att undersöka hur förutsättningarna för sådana investeringar ser ut och, inom nedan angivna ramar, lämna förslag med syfte att bidra till den samhällsomställning som behöver ske för att miljömålen ska uppnås.

Förutsättningar för grönt sparande och behovet av ändrade regler

Ett marknadsmisslyckande är ett tillstånd där rådande förutsättningar på en marknad helt eller delvis leder till en situation som inte är samhällsekonomiskt effektiv. Sådana marknadsmisslyckanden kan uppstå när en viss typ av projekt eller aktiviteter har betydande positiva externa effekter som inte uteslutande kommer en investerare till gagn. Viljan att investera i ett projekt med betydande positiva externa effekter kan av ekonomiska skäl vara begränsad, då avkastningen kan vara mindre än för alternativa investeringsmöjligheter trots att samhällsnyttan är större. Här ligger det potentiella marknadsmisslyckandet för bl.a. miljöprojekt då dessa kan ha betydande positiva externa effekter och hög samhällsekonomisk nytta men riskerar att inte genomföras på grund av en för låg avkastning till investeraren.

Utredaren ska därför

- kartlägga och, om möjligt, kvantifiera i vilken utsträckning kapitalmarknaden beaktar miljö- och klimatfrågor i dag,
- analysera om projekt som bidrar till miljömålen (gröna projekt) under nuvarande marknadsförutsättningar tilldelas investeringar i en sådan omfattning som kan anses vara samhällsekonomiskt optimalt, och
- med utgångspunkt i den genomförda kartläggningen och analysen ta ställning till om skattereglerna bör ändras för att öka incitamenten för sparande där kapitalet ska användas för att finansiera

gröna projekt (grönt sparande) och om fler samhällsekonomisk lönsamma gröna projekt därigenom kan komma att genomföras.

Vid bedömningen av om skattereglerna bör ändras ska utredaren beakta de skattepolitiska riktlinjerna, bl.a. vad dessa riktlinjer anger i fråga om stöd på budgetens inkomstsida och krav på styrning eller samhällsekonomisk effektivitet vid avsteg från generella och tydliga regler.

Förändrade skatteregler för att öka incitamenten för grönt sparande

Ett skatteincitament kan utformas på olika sätt, t.ex. i form av en avdragsrätt eller en skattereduktion för grönt sparande. Ett exempel är det nederländska systemet med gröna sparkonton. Ett annat alternativ kan vara en lägre beskattning av sparande på investeringsspar-konton där bara finansiella instrument eller fondandelar som uppfyller vissa miljökrav får förvaras.

Oavsett vilken slutsats som utredaren gör i fråga om särskilda regler för beskattningen av grönt sparande bör införas, ska utredaren

- analysera och redogöra för fördelarna och nackdelarna med olika alternativ, och
- förorda och lämna förslag till ett heltäckande system med de författningsändringar, inklusive ändringar i det skatteadministrativa regelverket och i andra regelverk, som bedöms nödvändiga.

Utredaren ska särskilt överväga hur grönt sparande skulle kunna definieras i skattelagstiftningen samt hur ett system för certifiering och kontroll av gröna projekt och grönt sparande skulle kunna utformas.

Uppdraget omfattar att göra en EU-rättslig analys av de åtgärder som övervägs, bl.a. med avseende på EU:s regler om fri rörlighet och reglerna om statligt stöd. Om utredaren bedömer att det förslag som lämnas utgör ett sådant statligt stöd som måste anmälas till och godkännas av Europeiska kommissionen innan det kan genomföras, ska förslaget utformas och motiveras så att det bedöms kunna godkännas av kommissionen vid en sådan prövning.

Som en allmän utgångspunkt gäller att de föreslagna reglerna bör vara enkla att tillämpa. Reglerna ska vidare utformas så att kontrollen av efterlevnaden underlättas och riskerna för kringgåenden minimeras.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa offentligfinansiella och andra effekter av förslaget. De förslag som läggs fram ska sammantagna vara offentligfinansiellt neutrala. Till den del lämnade förslag medför negativa offentligfinansiella effekter, ska utredaren föreslå finansiering av förslagen enligt gällande finansieringsprinciper.

Utredaren ska analysera och bedöma hur och i vilken omfattning förslaget påverkar förutsättningarna att klara de nationella miljö kvalitetsmålen och generationsmålet, samt belysa de viktigaste faktorerna som påverkar klimat och miljö.

Utredaren ska även redovisa hur förslagen påverkar den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män samt vilka miljöeffekter förslagen kan väntas ha.

De administrativa konsekvenserna av förslagen för Skatteverket och andra myndigheter ska belysas, liksom eventuella kostnadsökningar och finansiering av dessa.

Utredaren ska redovisa kostnadsberäkningar och andra konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2020.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler rutjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

- Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]
- Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]
- Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]
- Grönt sparande. [17]

Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]

Justitiedepartementet

- Skärpta regler om utländska månggiften. [2]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]
- Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]

Miljödepartementet

- Hållbar slamhantering. [3]
- Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]
- Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. [10]

Näringsdepartementet

- Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]
- Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. [13]

Socialdepartementet

- Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]
- En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]
- Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]