

Statliga kreditgarantier för gröna industriinvesteringar

Styrning, tillämpning och resultat

Beslutsdatum: 2026-06-12
Diarienummer: 2026-00078-6
Rapportnr: STK 2026:27
Copyright: Statskontoret
Rapportansvarig: Andreas Pistol

Besöksadress: Fleminggatan 20
Postadress: Box 12028, 102 21 Stockholm
Telefon: 08-690 43 00
Webbplats: statskontoret.se

Förord

Regeringen gav den 27 november 2025 Statskontoret i uppdrag att göra en utvärdering och kartläggning av de statliga kreditgarantierna för gröna investeringar. Utvärderingen ska innefatta en analys av ändamålsenligheten och effektiviteten i det nuvarande garantiprogrammet. Statskontoret ska utifrån sina observationer även lämna rekommendationer utifrån ett framåtblickande perspektiv.

Utredarna Andreas Pistol (projektledare), Tora Färnström och Maria Kling har tagit fram den här rapporten.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten, *Statliga kreditgarantier för gröna industriinvesteringar – Styrning, tillämpning och resultat* (STK 2026:27). Uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm
2026-06-12

Clas Olsson

Generaldirektör

Andreas Pistol

Utredare

Innehåll

Sammanfattning	6
1 Statskontorets uppdrag, slutsatser och rekommendationer	9
1.1 Vad är gröna kreditgarantier?	9
1.2 Hur vi har tolkat och genomfört uppdraget.....	10
1.3 Gröna kreditgarantier är ett effektivt men inte riskfritt verktyg för att främja gröna industriinvesteringar	13
1.4 Regeringens styrning är inte tillräckligt sammanhållen	17
1.5 Riksgäldens hantering av kreditgarantierna kan stärkas	21
1.6 Rekommendationer	23
2 Regeringens styrning av de gröna kreditgarantierna	29
2.1 Sammanfattande iakttagelser	29
2.2 Kreditgarantierna ska bidra till Sveriges miljö- och klimatmål genom att möjliggöra gröna investeringar	30
2.3 Flera rekvisit ska vara uppfyllda för att Riksgälden ska ställa ut en garanti	35
2.4 Två myndigheter ställer ut två olika gröna kreditgarantier	38
3 Riksgäldens hantering av de gröna kreditgarantierna	42
3.1 Sammanfattande iakttagelser	42
3.2 Riksgäldens handläggning är omfattande och i delar iterativ.....	43
3.3 Riksgälden säkerställer först att de sökande möter grundläggande krav.....	46
3.4 Riksgälden bedömer och hanterar risk på flera sätt	47
3.5 Avgiften ska vara marknadsmässig	50
3.6 Riksgälden gör en miljöbedömning utifrån EU:s taxonomi.....	52
3.7 Riksgäldens beslut om garanti uppfattas som tydligt	55
3.8 Riksgälden följer upp delar av garantin.....	56
3.9 Riksgäldens kostnad för att hantera de gröna kreditgarantierna har ökat.....	57
4 Resultat och möjliga effekter av de gröna kreditgarantierna	58
4.1 Sammanfattande iakttagelser	58
4.2 Riksgälden har haft informationsmöten om cirka 50 investeringar	59
4.3 Oklart om antalet ansökningar är många eller få i förhållande till målgruppen	59
4.4 Sex garantier till fem projekt har beviljats – två är aktiva	60
4.5 De gröna kreditgarantierna har främjat investeringar	62
4.6 För tidigt att bedöma om investeringarna bidrar till de svenska miljö- och klimatmålen	64
4.7 Risker kan illustreras genom ett exempel	66
5 Konsekvensbeskrivning	70
5.1 Förslaget att flytta uppgiften till Exportkreditnämnden innebär en bättre användning av statens resurser	70
5.2 Förslaget att flytta uppgiften till Exportkreditnämnden och övriga förslag kan få effekter på Sveriges miljö- och klimatmål	71

5.3	Våra övriga förslag leder till ökad förutsebarhet och bättre överblick	71
5.4	Förslagen innebär inte några förändrade utgifter	71
	Referenser	73
	Bilaga 1 Regeringsuppdrag	78
	Bilaga 2 Metodbeskrivning	80
	Bilaga 3 Fördjupande underlag	89

Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av regeringen utvärderat de statliga kreditgarantierna för gröna industriinvesteringar (gröna kreditgarantier). De gröna kreditgarantierna är ett styrmedel som syftar till att möjliggöra gröna industriinvesteringar som bidrar till att Sverige når sina miljö- och klimatpolitiska mål. Genom de gröna kreditgarantierna går staten i borgen för lån som företag tar upp hos kreditinstitut. Det underlättar finansieringen av investeringarna. Riksgälden ansvarar för att ställa ut de gröna kreditgarantierna.

I den här utvärderingen analyserar vi regeringens styrning, Riksgäldens tillämpning och resultaten av de gröna kreditgarantierna. Utvärderingen innefattar inte någon allsidig bedömning av de bredare konsekvenserna av de industriinvesteringar som omfattas av gröna kreditgarantier. Vi utvärderar inte heller för- och nackdelarna med en aktiv industripolitik.

Statskontorets övergripande bedömning är att de gröna kreditgarantierna är ett effektivt och ändamålsenligt, men inte riskfritt, styrmedel för att främja gröna industriinvesteringar som bidrar till att Sverige når sina miljö- och klimatpolitiska mål. Statskontoret föreslår att regeringen behåller garantiprogrammet. Samtidigt anser vi att regeringen bör utveckla organiseringen och hanteringen av programmet.

Gröna kreditgarantierna är ett effektivt men inte riskfritt sätt för att främja gröna investeringar

Statskontoret bedömer att de gröna kreditgarantierna är ett effektivt men inte riskfritt verktyg för att främja gröna industriinvesteringar som bidrar till att Sverige når sina miljö- och klimatpolitiska mål. Vår utvärdering visar att det finns en bred samsyn om att det finns utmaningar med att finansiera den här typen av investeringar. Det beror bland annat på att det nästan alltid finns en inneboende hög risk när nya tekniker ska användas i större skala. Vi kan också konstatera att de gröna kreditgarantier som har ställts ut har möjliggjort finansiering som i annat fall hade varit svår att få till.

Statskontoret anser att det är för tidigt att bedöma om de investeringar som omfattas av en utställd garanti bidrar till att Sverige når sina miljö- och klimatpolitiska mål. Det beror på att miljönyttorna blir mätbara först när investeringarna är färdigställda och ibland på ännu längre sikt. Men Statskontoret konstaterar att den förväntade miljönyttan av de projekt som omfattas av de gröna kreditgarantierna sannolikt kommer att uppstå om investeringarna fullföljs enligt plan.

De gröna kreditgarantierna är kostnadseffektiva i den meningen att de inte förväntas innebära någon extra kostnad för staten. Riksgälden tar ut en avgift för garantin som

består av en administrativ avgift och en avgift för förväntad förlust. Avgiften kan också innehålla ett påslag för att säkerställa att avgiften är marknadsmässig.

Det finns inte något krav om att avgifterna för ett enskilt garantiprogram ska täcka kostnaderna för programmet. Riksgälden utgår från att de gröna kreditgarantierna är en del av statens samlade garanti- och utlåningsverksamhet, där det förväntade resultatet är att avgifterna ska täcka kostnaderna över tid. Men även om de gröna kreditgarantierna inte förväntas innebära en extra kostnad för staten, så kan enskilda fallissemang inom programmet få konsekvenser för statens finanser. Om ingen garanti inom det gröna kreditgarantiprogrammet infrias kan staten göra ett överskott på programmet. På motsvarande sätt kan staten sannolikt göra ett underskott om någon garanti infrias. Det påverkar i sin tur statsskulden.

Regeringens styrning är inte tillräckligt sammanhållen

Statskontoret konstaterar att styrmedlet är utformat så att det svarar mot regeringens syfte med åtgärden, som det är formulerat i budgetpropositionen för 2021 och uppdraget till Riksgälden att ställa ut de gröna kreditgarantierna. Men det saknas förarbeten som tydliggör vilka ställningstaganden som ligger bakom utformningen av de rekvisit som reglerar programmet. Det som saknas är framför allt information om varför beloppsgränsen är satt till 500 miljoner kronor, vad som avses med ”industri”, hur garantin förhåller sig till Exportkreditnämndens gröna kreditgaranti samt vad programmet innebär för det samlade statliga åtagandet på området. Regeringen har inte heller satt upp några konkreta uppföljningsbara mål för programmets resultat och effekter.

I dag ställer både Riksgälden och Exportkreditnämnden ut varsin grön kreditgaranti. De två garantierna har gemensamt att de omfattar gröna investeringar i Sverige men skiljer sig åt eftersom de styrs av olika regelverk. Exportkreditnämndens gröna kreditgaranti styr till skillnad från Riksgäldens gröna kreditgaranti inte mot de svenska miljö- och klimatpolitiska målen utan ska bidra positivt till klimatomställningen. Men båda myndigheterna använder EU:s taxonomin i sina bedömningar. Taxonomin är ett klassificeringssystem för miljömässigt hållbara ekonomiska verksamheter. Vi bedömer att det hade varit mer effektivt att samla hanteringen av de två gröna kreditgarantierna på en myndighet. En sådan ordning skulle medföra en bättre användning av statens resurser, bland annat genom att kompetensen för att genomföra den typ av komplexa bedömningar som ryms inom garantiprogrammet koncentreras till en myndighet.

Riksgäldens hantering av kreditgarantierna kan stärkas

Vår utvärdering visar att Riksgälden genomför uppgiften att ställa ut de gröna kreditgarantierna i enlighet med de krav som regeringen har formulerat. Men

Statskontoret anser att Riksgälden kan arbeta mer aktivt med att redovisa resultat från, och utveckla, programmet. Vi ser också att myndigheten har ett högt personberoende i miljöbedömningarna och att myndigheten skulle kunna utveckla sina interna riktlinjer och processbeskrivningar.

Regeringen bör behålla men förfina de gröna kreditgarantierna

Statskontoret har, utifrån vårt uppdrag och våra avgränsningar, inte identifierat några omständigheter som motiverar att det gröna kreditgarantiprogrammet ska upphöra. Statskontoret bedömer därför att regeringen bör behålla programmet.

Statskontoret anser också att det är för tidigt att dra några långtgående slutsatser om resultaten av de gröna kreditgarantierna. Garantierna har bara funnits i cirka fem år och endast sex garantier till fem projekt har ställts ut. Det kommer dröja innan det är möjligt att fastställa vilka faktiska resultat som programmet har genererat, både när det gäller miljöeffekter och eventuella kostnader. Att avveckla garantierna skulle skapa osäkerhet på en marknad som är beroende av långsiktiga spelregler. Osäkerheten skulle påverka investeringsviljan, inte minst för kapitalintensiva investeringar i hållbar teknik. Det kan i förlängningen ha en negativ effekt på Sveriges möjlighet att nå sina miljö- och klimatpolitiska mål. Därför bedömer vi att nackdelarna med att avveckla programmet överstiger fördelarna.

Statskontoret bedömer dock att regeringen kan utveckla programmet. Vi har gjort en övergripande översyn av rekvisiten, men har på grund av sekretessbestämmelser inte kunnat göra en djupgående analys av rekvisiten och hur de skulle kunna utvecklas. Regeringen bör därför ge ansvarig myndighet i uppdrag att se över rekvisiten i förordningen (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar. Översynen behöver beakta den gröna kreditgaranti som Exportkreditnämnden förvaltar, för att säkerställa att det inte finns några omotiverade överlapp eller glapp i det statliga åtagandet på området.

Regeringen bör flytta uppgiften att ställa ut de gröna kreditgarantierna till Exportkreditnämnden

Regeringen bör flytta uppgiften att ställa ut de gröna kreditgarantierna till Exportkreditnämnden. Statskontoret bedömer att det skulle leda till att statens resurser används mer effektivt och bättre förutsättningar för att utveckla samt främja användandet av styrmedlet. Rekommendationen grundar sig inte i att Riksgälden har hanterat uppgiften felaktigt. Motiveringen är i stället övergripande effektivitetsskäl och värdet av att kompetensen koncentreras för att genomföra den typ av komplexa bedömningar som ryms inom garantiprogrammet.

1 Statskontorets uppdrag, slutsatser och rekommendationer

Statskontoret har på uppdrag av regeringen utvärderat de statliga kreditgarantierna för gröna investeringar. Garantierna är ett verktyg för att möjliggöra gröna industriinvesteringar som bidrar till att Sverige når sina miljö- och klimatpolitiska mål.

Vår utvärdering ska innehålla en kartläggning och en analys av ändamålsenligheten och effektiviteten i det nuvarande garantiprogrammet. Utvärderingen ska också innehålla en översyn av rekvisiten för att utfärda kreditgarantier för gröna investeringar. Vi ska lämna rekommendationer som har ett framåtblickande perspektiv och även belysa förutsättningarna för att utvärdera den här typen av kreditgarantiprogram. Uppdraget finns i sin helhet i bilaga 1.

I det här kapitlet beskriver vi vad gröna kreditgarantier är och hur vi har genomfört uppdraget. Vi redovisar även våra slutsatser och förslag.

1.1 Vad är gröna kreditgarantier?

De statliga kreditgarantierna för gröna investeringar (gröna kreditgarantier) är ett finansiellt styrmedel som syftar till att möjliggöra gröna industriinvesteringar som bidrar till att Sverige når sina miljö- och klimatpolitiska mål. Garantiprogrammet infördes 2021 och innebär att staten, genom Riksgälden, garanterar återbetalning av en del (täckningsgrad på max 80 procent) av ett nytt lån som ett företag tar upp hos ett kreditinstitut för att finansiera en så kallad grön industriinvestering. Garantin ställs ut till kreditgivaren, vilket ofta är en bank.

För att finansiera de gröna kreditgarantierna tar Riksgälden ut en marknadsmässig avgift för garantin av kreditgivaren och i förlängningen låntagaren. Avgiften består av en administrativ avgift, avgift för förväntad förlust och eventuellt ett påslag för att säkerställa att avgiften är marknadsmässig.¹ Avgifterna ska täcka de förväntade kostnaderna vid utfärdandet. Avgiften ska vara marknadsmässig, eftersom de gröna kreditgarantierna omfattas av EU:s statsstödsregler.

Tanken är att kreditgarantierna för gröna investeringar ska fungera som en hävstång som gör det möjligt för kreditinstitut att låna ut mer och på längre löptider än utan garantin. Garantin ska därmed bidra till att finansiering blir möjlig i större skala, trots marknadsmässig prissättning. Riksgälden har hittills beviljat sex gröna kreditgarantier till fem projekt. Två av de garantierna är aktiva.

¹ Riksgälden. *Frågor och svar om gröna kreditgarantier*. <https://www.riksghalden.se/var-verksamhet/garantier-och-lan/grona-kreditgarantier/fragor-och-svar-om-grona-kreditgarantier/> (Hämtad 2026-05-09).

År 2025 fick Riksgälden ta på sig maximalt 80 miljarder kronor i åtaganden (garantiramen) för kreditgarantier för gröna investeringar. Men i budgetpropositionen för 2026 begärde regeringen inget bemyndigande av riksdagen att få ställa ut nya garantier. Regeringen hänvisade till att statliga åtaganden regelbundet bör omprövas för att säkerställa ändamålsenlighet och effektivitet. Riksdagen beslutade i linje med regeringens förslag, vilket innebär att kreditprogrammet är pausat. Pausen påverkar inte de avtal som Riksgälden redan ingått.

1.2 Hur vi har tolkat och genomfört uppdraget

Uppdraget går ut på att kartlägga och utvärdera om gröna kreditgarantier är ett ändamålsenligt och effektivt verktyg för att främja gröna industriinvesteringar som bidrar till att Sverige når sina miljö- och klimatpolitiska mål. Vi har brutit ned uppdraget i tre frågor:

1. **Regeringens styrning.** Har regeringen utformat styrmedlet på ett effektivt och ändamålsenligt sätt?
2. **Riksgäldens tillämpning.** Har Riksgälden genomfört uppgiften att ställa ut gröna kreditgarantier på ett effektivt och ändamålsenligt sätt?
3. **Resultat.** Har gröna kreditgarantier främjat gröna industriinvesteringar (additionalitet) och har investeringarna bidragit till att Sverige når sina miljö- och klimatpolitiska mål?

De tre frågorna ger sammantaget underlag för att besvara uppdragets huvudsakliga del: ”en kartläggning och en analys av ändamålsenligheten och effektiviteten i det nuvarande garantiprogrammet som verktyg för att främja gröna industriinvesteringar som bidrar till att Sverige når sina miljö- och klimatpolitiska mål.”

Utvärderingen ska även omfatta en översyn av rekvisiten för att utfärda kreditgarantier för gröna investeringar. Vi behandlar översynen inom ramen för frågan om regeringens styrning.

Utifrån våra analyser och bedömningar har vi formulerat slutsatser och lämnat rekommendationer med ett framåtblickande perspektiv. I uppdraget anger regeringen också att vi ska belysa förutsättningarna för att utvärdera den typ av kreditgaranti-program som kreditgarantierna för gröna investeringar utgör. Vi har under arbetets gång löpande identifierat ett antal utmaningar och hinder som påverkar förutsättningarna att utvärdera gröna kreditgarantier specifikt och garantiprogram generellt.

1.2.1 Hur vi bedömer om regeringens utformning av styrmedlet är ändamålsenlig

För att kreditgarantierna ska vara ett ändamålsenligt och effektivt styrmedel, bedömer vi att det bör finnas ett behov som motiverar att staten träder in på en marknad som normalt hanteras av privata aktörer och som inte omfattas av det statliga åtagandet. Vi prövar det genom att analysera om det finns ett sådant behov på den aktuella marknaden. Regeringen bör också ha utformat styrmedlet så att det i så hög grad som möjligt svarar mot det övergripande syftet med kreditgarantierna. Det innebär att möjliggöra gröna industriinvesteringar som bidrar till att Sverige når sina miljö- och klimatpolitiska mål.

Regeringen bör ha gett uppgiften att ställa ut de gröna kreditgarantierna till den myndighet som är bäst lämpad att hantera den, till exempel en myndighet som har rätt kompetens eller erfarenhet av liknande uppgifter. Regeringen bör också ha gett den myndigheten förutsättningar att genomföra uppgiften på ett effektivt sätt. Regeringen bör också ha säkerställt att den löpande får tillräcklig information om hur garantiprogrammet utvecklas. Det behövs för att regeringen ska kunna styra och utveckla programmet. I bilaga 2 beskriver vi bedömningsgrunderna mer utförligt.

1.2.2 Hur vi bedömer en ändamålsenlig och effektiv hantering av kreditgarantierna av Riksgälden

För att bedöma om Riksgäldens hantering av de gröna kreditgarantierna är ändamålsenlig och effektiv, utgår vi från förvaltningslagens krav på myndigheters handläggning. Det handlar om att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt, utan att rättssäkerheten eftersätts.² Vi anser att Riksgälden behöver vidta vissa åtgärder för att leva upp till kraven i förvaltningslagen. Det handlar bland annat om att myndigheten

- bör samla in nödvändiga uppgifter på ett sätt som inte skapar onödig administration för de sökande
- säkerställa att de har rätt kompetens för att bedöma ansökningarna
- säkerställa att myndighetens beslut är väl motiverade.

För att Riksgäldens hantering ska vara ändamålsenlig och effektiv, bör myndigheten även handlägga de gröna kreditgarantierna enligt de krav som framgår av förordningen (2011:211) om lån och garantier och förordning (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar. Riksgälden bör även samla in den information om hur garantiprogrammet fortskrider som regeringen behöver, och som myndigheten själv behöver för att kunna utveckla handläggningen av de gröna kreditgarantierna. I bilaga 2 beskriver vi bedömningsgrunderna mer utförligt.

² 9 § förvaltningslag (2017:900).

1.2.3 Hur vi bedömer om gröna kreditgarantier har främjat gröna industriinvesteringar

För att bedöma om styrmedlet har främjat gröna industriinvesteringar som bidrar till att Sverige når sina miljö- och klimatpolitiska mål undersöker vi vilken påverkan som garantin har haft på möjligheten att finansiera investeringarna. Det handlar till exempel om garantierna har bidragit till att investeringar genomförts som inte skulle kommit till annars, eller till att investeringar genomförts i större omfattning eller snabbare än vad de annars skulle ha gjort.

För att industriinvesteringarna ska kunna anses bidra till att Sverige når sina miljö- och klimatpolitiska mål bör investeringarna uppfylla de miljömässiga kraven som framgår av 3 § i förordning (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar. Villkoren i förordningen är tydligt framskrivna för att styra mot de miljö- och klimatpolitiska målen och vi kan därför göra antagandet att investeringarna bidrar till miljö- och klimatmålen om de uppfyller miljökraven i förordningen. Men vår bedömning förutsätter att Riksgälden har skapat tillräckliga förutsättningar för att göra dessa miljöbedömningar, vilket vi också analyserar.

1.2.4 Vi utvärderar gröna kreditgarantier – inte stora industriinvesteringar eller aktiv industripolitik

I utvärderingen tar vi varken hänsyn till de bredare konsekvenserna av en industriinvestering eller för- och nackdelar med en aktiv industripolitik. Det beror på att vi utvärderar gröna kreditgarantier som styrmedel för att främja gröna industriinvesteringar, inte stora industriinvesteringar i sig eller regeringens industripolitik i stort. Vi har inte heller jämfört de gröna kreditgarantierna med alternativa styrmedel för att möta samma behov.

Syftet med de gröna kreditgarantierna är att möjliggöra gröna industriinvesteringar som bidrar till att Sverige når sina miljö- och klimatpolitiska mål. Garantierna är riktade mot stora industriinvesteringar eftersom de lån som garantin omfattar ska vara minst 500 miljoner. Sådana investeringar kan ha omfattande konsekvenser utöver att bidra till att Sverige når klimat- och miljömålen. De kan till exempel innebära ökad sysselsättning, ökad självförsörjning, ökad import och export samt ökat bostadsbyggande. De kan även medföra ökade krav på kommuner och regioner, exempelvis i form av utbyggd infrastruktur och offentlig service.

Samtidigt innebär stora investeringar också särskilda risker. Om ett projekt misslyckas kan konsekvenserna bli stora, inte bara för staten som garantigivare utan också för berörda kommuner och det omgivande samhället. Det finns forskning som pekar på risker kopplade till bland annat arbetsmarknaden, elmarknaden, det säkerhetspolitiska

läget samt ökad belastning på offentliga investeringar.³ Riskerna är dessutom ofta sammankopplade. Om en investering misslyckas kan det påverka andra investeringar. Det beror på att flera projekt på en ort eller i en region ofta är beroende av gemensam infrastruktur och insatsfaktorer.⁴ På nationell nivå är effekterna av en misslyckad investering begränsade, men på regional och lokal nivå kan de vara betydande. Det gäller inte minst för kommuner, som ofta förväntas investera i infrastruktur och offentlig service innan de privata investeringarna har gett resultat.

Hur staten bör bidra till den gröna omställningen är omdiskuterat. Det finns olika syn på hur mycket staten ska engagera sig och om den bör bedriva en aktiv industripolitik. Ett mer marknadsliberalt synsätt betonar att staten i första hand bör använda generella styrmedel, exempelvis skatter och skatteincitament, och i övrigt låta marknadsaktörer anpassa investeringar och produktion. Ett annat synsätt är att staten i större utsträckning bör använda riktade stöd och andra selektiva insatser.

1.2.5 Disposition

I kapitel 2 redovisar vi vår analys av regeringens styrning. I kapitel 3 analyserar vi Riksgäldens tillämpning av programmet. I kapitel 4 redovisar vi de resultat och möjliga effekter som redan nu går att urskilja av programmet. Alla tre kapitlen inleds med våra sammanfattande iakttagelser och bedömningar utifrån bedömningsgrunderna.

I resten av det här kapitlet redovisarar vi våra slutsatser och rekommendationer. Vi redovisar även vilka förutsättningar och utmaningar det finns med att utvärdera den här typen av garantiprogram.

I bilaga 1 finns regeringens uppdrag till Statskontoret. I bilaga 2 beskriver vi vilka metoder vi har använt och hur vi har genomfört uppdraget. Bilaga 3 innehåller en fördjupad beskrivning av hur Riksgälden hanterar de gröna kreditgarantierna.

1.3 Gröna kreditgarantier är ett effektivt men inte riskfritt verktyg för att främja gröna industriinvesteringar

Vår bedömning är att de gröna kreditgarantierna har främjat gröna industriinvesteringar som bidrar till att Sverige når sina miljö- och klimatpolitiska mål. De gröna kreditgarantierna är kostnadseffektiva i den meningen att garantierna inte förväntas innebära någon extra kostnad för staten. Men styrmedlet är inte riskfritt. Om en industriinvestering inte bär sig kan det få konsekvenser för statens finanser. Merparten av de aktörer som vi har intervjuat har generellt varit positiva till styrmedlet, även om vissa haft principiella invändningar mot en aktiv industripolitik.

³ Lundberg, S. (2025). *Risker i den gröna omställningen. En analys av industrisatsningarna i norra Sverige.*

⁴ Ibid.

1.3.1 Gröna kreditgarantier har främjat gröna industriinvesteringar

Vår bedömning är att de gröna kreditgarantierna har främjat gröna industriinvesteringar. Vi grundar det framför allt på att de kreditinstitut och företag som omfattas av en utställd garanti uppger att garantierna har möjliggjort finansiering eller gjort att investeringen kan genomföras snabbare.

Det går inte att med säkerhet fastställa vad som hade skett utan garantierna. Men kreditinstituten bedömer att garantierna har bidragit till att de har kunnat bevilja större lån med längre löptider. Kreditinstituten uppger att det hade varit svårt att arrangera en finansiering av samma storlek utan garantin. Det beror framför allt på att det utan en garanti hade krävts ett stort antal kreditinstitut för att fördela den risk som staten tar på sig när den går in som garant.

Företagen bedömer i sin tur att garantierna har bidragit till att förenkla finansieringen av investeringarna och att genomförandet har kunnat ske snabbare. Men att garantierna har bidragit till finansieringen innebär inte nödvändigtvis att investeringarna inte hade kunnat genomföras utan garantierna, menar företagen. Enligt de företag som vi har intervjuat hade investeringarna i så fall troligen genomförts i mindre skala eller senare.

1.3.2 Investeringarna bidrar sannolikt till att Sverige når sina miljö- och klimatpolitiska mål

Statskontoret utgår från att de investeringar som omfattas av en utställd garanti sannolikt bidrar till att Sverige når sina miljö- och klimatpolitiska mål. Men det är i dag inte möjligt att slå fast att det har skett eller kommer att ske. Det beror på att miljöeffekter kan mätas först när investeringen är klar, eller ännu senare.

Riksgäldens miljöbedömning vilar på ett antagande om att investeringarna kommer att bidra till målen om de möter miljökraven i förordningen och genomförs enligt den plan som står framskriven i ansökan. Statskontoret har ingen anledning att ifrågasätta den utgångspunkten. Riksgälden använder EU:s taxonomi i sin bedömning, och taxonomin bygger på konkreta, vetenskapligt grundade krav som en ekonomisk aktivitet måste uppfylla för att klassas som grön. Naturvårdsverket fastställer också i en vägledning till Riksgälden att taxonomin är det nu tillgängliga verktyg som är bäst lämpat för att bedöma om en ekonomisk aktivitet kan klassas som hållbar eller inte (kapitel 3.6.2).

Statskontoret kan samtidigt konstatera att miljöbedömningen är komplex och att Riksgälden bara har en miljöanalytiker anställd för att göra bedömningen. Därtill är Riksgäldens möjligheter att samverka med andra myndigheter i sin bedömning begränsad på grund av att informationen i ansökningarna omfattas av sekretess (kapitel 1.5.2).

Riksgälden har i dag inget uppdrag att följa upp vilka miljöeffekter som har skapats av de investeringar som omfattas av en utställd garanti. Naturvårdsverket ansvarar övergripande för uppföljning av Sveriges territoriella utsläpp av växthusgaser och av industrins utsläpp. Statskontoret uppfattar att det genom den uppföljningen kommer att vara möjligt att identifiera vilka miljönyttor som just de här investeringarna inom garantiprogrammet har skapat. Men varken Riksgälden eller Naturvårdsverket har fått i uppdrag att sammanställa och redovisa den informationen om garantiprogrammet när den finns tillgänglig.

1.3.3 Gröna kreditgarantier förväntas inte innebära någon extra kostnad för staten

De gröna kreditgarantierna omfattar ett fåtal stora garantier som är utställda till industriinvesteringar med inriktning på hållbar teknik. Investeringarna är förknippade med risker, vilket är ett huvudskäl till att garantierna behövs. Riskerna innebär att det inte är osannolikt att det sker enskilda fallissemang inom programmet, det vill säga att företaget inte kan fullgöra sina betalningsåtaganden.

De gröna kreditgarantierna är kostnadseffektiva i den meningen att garantierna inte förväntas innebära någon extra kostnad för staten. Det beror på att Riksgälden tar ut en avgift för garantin som består av en administrativ avgift, avgift för förväntad förlust och eventuellt ett påslag för att säkerställa att avgiften är marknadsmässig.

Det finns inte något krav i Riksgäldens uppdrag eller antagande om att avgifterna för ett enskilt garantiprogram ska täcka kostnaderna för programmet. Riksgälden utgår från att de gröna kreditgarantierna ska ses som en del av statens samlade garanti- och utlåningsverksamhet, och det förväntade resultatet är att de samlade avgifter ska täcka kostnaderna över tid. En utmaning med modellen är att den förutsätter att avgifterna i de enskilda garantiåtagandena är korrekt beräknade. Om avgifterna är för lågt respektive högt beräknade kommer de inte att täcka eller täcka mer än de förväntade kostnaderna.

Även om de gröna kreditgarantierna inte förväntas innebära en extra kostnad för staten, så kan enskilda fallissemang inom programmet få konsekvenser för statens finanser. Om ingen garanti inom det gröna kreditgarantiprogrammet infrias kan staten göra ett överskott på programmet. På motsvarande sätt kan staten sannolikt göra ett underskott om någon garanti infrias. Detta påverkar i sin tur statsskulden.

1.3.4 Gröna kreditgarantier är en del av ett större offentligt risktagande

De gröna kreditgarantierna är en av flera offentliga insatser som på olika sätt stödjer samma investeringar. En enskild industriinvestering kan ha stöd i form av gröna kreditgarantier, bidrag från Industriklivet, exportkreditgarantier och omfattande kommunala investeringar i infrastruktur. Sammantaget kan det offentliga åtagandet i

en enskild investering alltså bli stort. Om investeringen misslyckas kan konsekvenserna drabba flera offentliga aktörer samtidigt, exempelvis staten som garantigivare och bidragsgivare samt kommuner och regioner som investerat i bostäder, vägar och offentlig service.

Vår utvärdering omfattar inte det samlade offentliga åtagandet i enskilda investeringar. Men det finns alltså anledning för regeringen att beakta den samlade riskbilden när flera offentliga insatser riktas mot samma investering.

1.3.5 Flera utmaningar med att utvärdera ett garantiprogram

Statskontoret har under utvärderingen identifierat ett antal utmaningar som vi bedömer gäller generellt för utvärderingar av liknande kreditgarantiprogram.

En central utmaning med att utvärdera de gröna kreditgarantierna är att identifiera vilken påverkan en garanti har på att en investering genomförs, så kallad additionalitet. Det beror på att vi inte har några kontrafaktiska utfall att jämföra mot. De gröna kreditgarantierna är också ofta ett av flera statliga stöd riktade mot samma investering. Det gör det svårt att fastställa hur stor roll just de gröna kreditgarantierna har spelat för enskilda investeringar i förhållande till exempelvis andra lån och garantier, bidrag eller övriga stöd. Några exempel på närliggande insatser är Industrikivet, Klimatkivet, Exportkreditnämndens gröna kreditgarantier, Vinnovas Net Zero Industry och Almis gröna lån. Vi har i den här utvärderingen främst utgått från företagets och kreditinstitutens bedömningar om garantiernas påverkan på att investeringen genomförs. Men det kan finnas motiv för kreditinstitut och företag att överskatta garantins påverkan (se bilaga 2).

En ytterligare utmaning handlar om att utvärdera de miljöeffekter som investeringen ska bidra till. Det beror på att miljöeffekter uppstår först när en investering är färdigställd, eller ännu senare. Eftersom det gröna kreditgarantiprogrammet bara varit igång några år är det därför inte möjligt att utvärdera om sådana effekter har uppstått.

En stor del av de underlag som Riksgälden samlar in från företag och kreditinstitut omfattas av sekretess. Det innebär en begränsning för utvärdering av gröna kreditgarantier och liknande program. Det gäller särskilt om akter ska granskas och överprövningar ska göras. Vi har i den här utvärderingen inte gjort någon aktgranskning, utan istället utgått från Riksgäldens riktlinjer och processer. Det har minskat problemet med sekretess. Men det hade trots det varit fördelaktigt för oss att ha större tillgång till underlag, till exempel för att bygga upp vår övergripande förståelse för systemet och utfallet av handläggningen av ärenden.

Det finansiella utfallet är inte ett bra mått för att utvärdera kreditgarantiprogram av den typ som gröna kreditgarantier är. Ambitionen för de gröna kreditgarantierna är att de ska prissättas på ett sätt som gör att det förväntade utfallet blir att de i genomsnitt inte ska innebära någon kostnad för staten. Det förutsätter att det är möjligt att på ett tillräckligt säkert sätt bedöma de inneboende riskerna för att garantier kommer att infrias. Men givet det låga antalet utfärdade garantier går det inte att använda information om avgiftsintäkter i relation till kostnaderna för infriade garantier för att utvärdera Riksgäldens prissättning, då slumpen får för stort genomslag. Det finns heller inte något krav eller antagande om att avgifterna för ett enskilt garantiprogram ska täcka kostnaderna för programmet. Alla avgifter som Riksgälden tar ut för sina garantier hanteras istället samlat. Det innebär att de avgifter som Riksgälden tar ut för alla sina garantier på lång sikt förväntas täcka de förväntade kostnaderna förknippade med dessa garantier.

Utmaningarna med att utvärdera de gröna kreditgarantierna förstärks också av att det inte finns några mål för programmet. Det beskriver vi i nästa kapitel.

1.4 Regeringens styrning är inte tillräckligt sammanhållen

Statskontoret anser att regeringens styrning av de gröna kreditgarantierna inte är tillräckligt sammanhållen. Samtidigt bedömer vi att styrmedlet är riktat mot ett identifierat behov.

Vi anser att utformningen av styrmedlet svarar mot regeringens syfte med åtgärden. Vi kan också konstatera att det finns en bred samsyn bland statliga och privata aktörer om att det finns utmaningar med att finansiera stora gröna industriinvesteringar. Industrin står därtill för cirka en tredjedel av Sveriges territoriella utsläpp av växthusgaser, vilket innebär att det finns betydande miljövinster att göra i sektorn.

Samtidigt konstaterar Statskontoret att det saknas förarbeten som tydliggör vilka konkreta resultat och effekter som regeringen förväntar sig av åtgärden. Regeringen är inte heller aktiv i sin uppföljning av garantin. Vi anser också att organiseringen av uppgiften att ställa ut gröna kreditgarantier kan effektiviseras.

1.4.1 Regeringen har inte skapat tillräckliga förutsättningar för att styra och utveckla programmet

Syftet med de gröna kreditgarantierna är att möjliggöra gröna industriinvesteringar som bidrar till att Sverige når sina miljö- och klimatpolitiska mål.⁵ Men regeringen har utöver det inte satt upp några andra mål eller resultatmätt för programmet. Regeringen har inte heller gett Riksgälden i uppdrag att ta fram någon sådan uppföljning.

⁵ Prop. 2020/21:1, Utgiftsområde 24.

När regeringen inte har formulerat några förväntningar på programmet finns det ingen referenspunkt att förhålla sig till, varken för Riksgälden i den löpande hanteringen av garantierna, för regeringen i sin styrning av programmet eller för Statskontoret i den här utvärderingen. Det gör det svårt att bedöma om programmet fungerar som avsett, om det behöver justeras, och i så fall hur.

1.4.2 Rekvisiten är i linje med regeringens syfte men den har också skapat vissa begränsningar

Statskontoret kan konstatera att rekvisiten till förordning (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar är i linje med regeringens syfte med kreditgarantierna, som det är formulerat i budgetpropositionen för 2021 och i uppdraget till Riksgälden att ställa ut de gröna kreditgarantierna.⁶ Men rekvisitens utformning skapar också vissa begränsningar. Det handlar främst om att lånet som Riksgälden garanterar ska uppgå till minst 500 miljoner och att det ska avse en industriinvestering. Statskontoret har inte hittat några förarbeten som ger mer information om varför rekvisiten ser ut som de gör och mer specifikt om varför beloppsgränsen är satt till just 500 miljoner.

Kravet att lånet ska avse en industriinvestering är otydligt. Det beror på att det inte framgår klart vad som räknas som industri. Riksgälden har därför tagit fram en egen definition för vad de bedömer är en industri. Vissa av de vi har intervjuat menar att begreppet industri begränsar vilken verksamhet man kan söka kreditgarantier för. Riksgälden exemplifierar begränsningen med att de fått förfrågningar om garantier för exempelvis fastigheter (bostäder eller annan uthyrningsverksamhet) och infrastrukturinvesteringar (som hamnar och järnvägar), men att de projekten inte har kunnat gå vidare med en ansökan på grund av industrikravet. Statskontoret anser också att Riksgälden hade kunnat lägga upp sin definition av begreppet på sin webbplats. Det hade minskat risken att en potentiell målgrupp inte söker garantin för att de tror att deras verksamhet inte räknas som industri, trots att den kan kvalificera enligt Riksgäldens tolkning av begreppet.

Några av de statliga aktörer som vi har intervjuat har ställt sig frågande till varför beloppsgränsen är satt till 500 miljoner kronor. Fossilfritt Sverige har också föreslagit att beloppsgränsen ska sänkas.⁷ I våra intervjuer har det framkommit indikationer på att det fanns diskussioner i Regeringskansliet och med berörda myndigheter om att beloppet skulle vara 100 miljoner kronor. Men vi har inte hittat något motiv till varför det slutligen blev 500 miljoner kronor.

⁶ Förordning (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar; Prop. 2020/21.

⁷ Fossilfritt Sverige (2022). *Finansieringsstrategi*; Naturvårdsverket (2022). *Kapitalförsörjning för näringslivets klimatomställning 2022*.

1.4.3 Det finns ett glapp mellan Riksgäldens garanti och Exportkreditnämndens garanti

I dag ställer både Riksgälden och Exportkreditnämnden ut gröna kreditgarantier. De två garantierna styrs av olika regelverk men har gemensamt att de omfattar gröna investeringar i Sverige. Båda myndigheterna använder också EU-taxonomin för att bedöma om en ekonomisk aktivitet uppfyller villkoren för att klassas som grön eller hållbar. Skillnaderna i regelverk handlar övergripande om mål och målgrupp. Riksgäldens gröna kreditgaranti ska ges till större industriinvesteringar i Sverige som bidrar till de svenska miljö- och klimatpolitiska målen. Exportkreditnämndens gröna kreditgaranti ska i sin tur ges till mindre investeringar med exportkoppling som ska bidra positivt till klimatomställningen. De garantierna styr alltså inte specifikt mot de svenska miljö- och klimatmålen.

Det finns i dag ett glapp mellan Riksgäldens garanti och Exportkreditnämndens garanti. Glappet innebär att det finns vissa grupper av aktörer som inte kan söka någon av de två gröna kreditgarantierna.

- Exportkreditnämndens gröna kreditgaranti är till för gröna investeringar i Sverige *med exportkoppling* för lån på *högst 500 miljoner kronor*.
- Riksgäldens gröna kreditgaranti är till för gröna investeringar i Sverige *med eller utan exportkoppling*, för lån på *minst 500 miljoner kronor* som ska avse en *industriinvestering*.

Företag som vill ta ett lån under *500 miljoner kronor utan exportkoppling* samt företag som vill ta ett lån på *över 500 miljoner kronor men vars investering inte avser industri*, kan i dag inte söka någon av garantierna.

Statskontoret har inom ramen för den här utvärderingen inte analyserat om det är motiverat att staten ställer ut garantier även under de här förutsättningarna. Men det har efterfrågats av några statliga aktörer som vi har intervjuat. Vi kan också konstatera att det inte är tydligt om det är ett avsiktligt glapp från regeringen, eller om det skulle vara möjligt att göra justeringar i de två garantierna så att de bättre avspeglar regeringens målsättning på området.

1.4.4 Organiseringen av uppgiften att ställa ut gröna kreditgarantier kan effektiviseras

Vår analys visar att regeringen kunde ha organiserat uppgiften att ställa ut de gröna kreditgarantierna mer effektivt. I dag ställer Riksgälden och Exportkreditnämnden ut varsin grön kreditgaranti med olika beloppsgränser och skilda krav när det kommer till vilka miljömål som garantierna styr mot och vilka verksamheter som omfattas. Även om garantierna skiljer sig åt på vissa punkter finns det också likheter mellan

dem. Båda garantierna omfattar till exempel investeringar i Sverige och kräver kreditvärdighetsbedömningar och bedömningar utifrån EU:s taxonomi. Statskontoret anser att det hade varit mer effektivt att samla hanteringen av de två gröna kreditgarantierna på en myndighet. Vi anser att det skulle leda till att statens resurser används mer effektivt och ge bättre förutsättningar för att utveckla styrmedlet.

Statskontoret anser inte att Riksgäldens hantering av de gröna kreditgarantierna är bristfällig. Däremot anser vi att myndigheten inte fullt ut har haft de rätta förutsättningarna för att utföra uppgiften. Riksgäldens garantiverksamhet är överlag bred och omfattar bland annat insättningsgarantin, resolutionsreserven och ett antal enskilda garantiåtaganden, till exempel kreditgarantin för Öresundsbro Konsortiets upplåning. De gröna kreditgarantierna skiljer sig på vissa sätt från de garantier som Riksgälden är van att ställa ut. Det handlar främst om att de gröna kreditgarantierna styrs av ett ansökningsförfarande och att myndigheten ska göra en relativt omfattande miljöbedömning av de inkomna ansökningarna. Vi uppfattar att Riksgälden visserligen är van vid att ställa ut garantier till stora industriinvesteringar, men att det ofta handlar om riktade garantier. Det innebär garantier till aktörer som regeringen har pekat ut på förhand. En kreditgaranti som styrs av ett ansökningsförfarande kräver andra typer av rutiner och processer, bland annat för att säkerställa att ansökningarna hanteras likvärdigt.

Riksgälden har i och med att de fick uppgiften behövt anställa ny personal och i delar även ta fram nya processer. Myndigheten har till exempel anställt en miljöanalytiker eftersom den kompetensen saknades på myndigheten. Även om Riksgälden säkerställde att det fanns rätt kompetens för att utföra uppgiften har myndigheten i jämförelse med Exportkreditnämnden färre personer som arbetar med garantier. Det gör att Riksgäldens process blir mer sårbar än om det hade funnits ett större team inom exempelvis kreditvärdighets- och hållbarhetsbedömningar som kan avlasta och rådfråga varandra.

Statskontoret konstaterar att det hade varit möjligt att ge Exportkreditnämnden i uppgift att ställa ut även de gröna kreditgarantier som i dag hanteras av Riksgälden. Exportkreditnämnden hanterar flera typer av kreditgarantier och har en större organisation kopplad till kreditgarantier än Riksgälden. Exportkreditnämndens verksamhet styrs i hög grad av ansökningsförfarande och det finns därför formaliserade och utarbetade processer för det. Exportkreditnämnden använder i delar också EU:s taxonomi och har fem hållbarhetsanalytiker anställda som bland annat gör miljö- och klimatbedömningar. Myndigheten är dessutom välkänd och har ett stort kontaktnät hos kreditinstitut, både nationellt och internationellt. Exportkreditnämnden följer internationella riktlinjer och prövar affärer utifrån miljömässiga och sociala aspekter, vilket gör att det finns kompetens i myndigheten för att hantera sådana frågor.

Våra intervjuer visar att flera av de kreditinstitut och företag som har ansökt om en garanti anser att Riksgälden inte har haft den vana som krävs för att hantera det gröna kreditgarantiprogrammet. De menar överlag att Riksgälden har agerat professionellt och varit tillgängliga för dem men lyfter också att handläggningen har varit omständlig och i delar otydlig. Några av de som vi har intervjuat och som även har haft kontakt med Exportkreditnämnden i olika ärenden anser därför att det hade varit bättre att lägga uppgiften på Exportkreditnämnden. Myndigheten beskrivs genomgående som vana att hantera finansieringslösningar som ligger nära marknaden och handlägga ansökningar för komplexa affärer eller investeringar.

1.5 Riksgäldens hantering av kreditgarantierna kan stärkas

Riksgälden genomför uppgiften att ställa ut de gröna kreditgarantierna enligt de krav som regeringen har formulerat. Uppgiften är fortfarande relativt ny för myndigheten. Myndigheten har till exempel behövt rekrytera kompetens och i delar etablera nya rutiner och arbetssätt, vilket tar tid och innebär att justeringar behöver göras löpande. Men Statskontoret anser att Riksgälden skulle kunna ta mer egna initiativ till att följa upp och utveckla garantiprogrammet.

Statskontoret tycker att myndigheten inom ramen för sitt uppdrag kan arbeta mer aktivt med att sammanställa och analysera den information som genereras av garantiprogrammet. Det kan till exempel handla om att analysera och redovisa underlag om förväntade miljöeffekter av garantiprogrammet i sin helhet, potentiella målgrupper och varför intressenter faller bort eller inte kan söka garantin.

Statskontoret anser också att Riksgäldens hantering av de gröna kreditgarantierna kan utvecklas. Det handlar till exempel om att säkerställa att det finns interna dokument som på ett tydligt sätt redogör för hur de olika bedömningsmomenten ska genomföras och hur processen i stort går till.

1.5.1 Riksgäldens process för att handlägga ärenden är inte helt transparent

Statskontoret har svårt att analysera och utvärdera Riksgäldens hantering, eftersom vissa av myndighetens bedömningsmoment är omfattande, komplexa och inte finns tydligt beskrivna. Riksgälden har på en övergripande nivå generella riktlinjer som gäller för alla garantier som myndigheten ansvarar över. Men handläggningen är också i delar iterativ och anpassas efter de enskilda projekten. För vissa bedömningsmoment har myndigheten valt att inte ta fram egna formaliserade riktlinjer som tydligt beskriver hur momentet ska göras. Sammantaget gör det att Statskontoret har svårt att fullt ut förstå hur handläggningen genomförs och om den är effektiv.

Riksgälden är enligt förvaltningslagen fri att utforma handläggningen av ärenden och beslut på det sätt som är lämpligast utifrån uppdraget och tillgången till resurser. De

krav som finns är att handläggningen ska vara enkel, snabb och kostnadseffektiv och att den lever upp till de krav som finns på rättssäkerhet, exempelvis opartiskhet, kommunikation och motivering av beslutet.⁸ Statskontoret förstår att en iterativ process kan vara nödvändig när det handlar om så pass komplexa investeringar och finansieringsstrukturer. Men vi konstaterar också att det kan innebära att handläggningsprocessen inte är lika transparent och förutsebar för utomstående och sökande.

Det är viktigt att de delar i processen som kan vara transparenta är det. Det är särskilt viktigt för en kreditgaranti som styrs av ett ansökningsförfarande, där kontakten med de sökande är omfattande och det gäller stora summor. Det ställer bland annat högre krav på transparens om det uppstår behov av att prioritera, exempelvis mellan ansökningar. Det är också viktigt för att minska personberoendet i handläggningen. Hittills har alla ansökningar som färdigställts blivit beviljade. Men om Riksgälden skulle behöva avslå en ansökan är det viktigt att det går att motivera på vilka grunder det sker, inte minst eftersom Riksgäldens beslut inte går att överklaga.⁹

1.5.2 Riksgäldens miljöbedömningar är personberoende

Riksgälden har bara en person anställd med kompetens att göra miljöbedömningar. Det innebär ett högt personberoende.

Riksgälden ska enligt förordning (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar samverka med berörda myndigheter vid bedömningen av om miljökraven i förordningen är uppfyllda. Men Riksgälden har behövt anpassa samverkan, eftersom en stor del av informationen som myndigheten hanterar är sekretessbelagd enligt 30 kap. 23 § OSL, samt 9 § offentlighets- och sekretessförordningen och punkten 165 i bilagan till nämnda förordning.¹⁰ Den samverkan som sker är därför främst principiell, och berör inte bedömningar i de enskilda ansökningarna. Riksgälden har till exempel samverkat med Naturvårdsverket om hur miljöbedömningarna kan genomföras.

Riksgälden uppger att de tar in flera typer av underlag för att säkerställa en gedigen miljöbedömning. Myndigheten kan vid behov även direktupphandla en konsult som stöd i bedömningen, även om det enligt Riksgälden inte har behövts hittills. Men Statskontoret anser inte att en upphandlad konsult är samma typ av resurs som en ytterligare fast anställd miljöanalytiker på myndigheten skulle vara. En konsult kan tillfälligt avlasta i arbetet men kan inte på samma sätt som en tjänsteperson bära ansvaret för bedömningarna eller bygga upp den institutionella kompetens och kontinuitet som myndigheten behöver.

⁸ Förvaltningslag (2017:900).

⁹ 11 § förordning (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar.

¹⁰ Offentlighets- och sekretesslag (SFS 2009:400); Offentlighets- och sekretessförordning (2009:641).

1.5.3 Riksgälden lämnar den redovisning som regeringen kräver men kan också utveckla sin uppföljning av garantiprogrammet

Regeringen ställer inte några särskilda krav på att Riksgälden ska redovisa resultatet av de gröna kreditgarantierna på annat sätt än genom den finansiella redovisningen i årsredovisningen och i den samlade riskanalysen av statens garantier och utlåning. Myndigheten följer även löpande upp garantiavtalen genom att begära in uppgifter från garantitagaren. Men det sker inte någon redovisning av de samlade resultaten och förväntade effekterna av det gröna kreditgarantiprogrammet.

Även om regeringen inte har gett Riksgälden i uppdrag att följa upp garantiprogrammet i sin helhet bedömer Statskontoret att Riksgälden på eget initiativ hade kunnat utforma en mer heltäckande redovisning av programmets resultat. Det är viktigt för att myndigheten ska kunna utveckla programmet och följa vilka utfall och resultat som det genererar, till exempel vad gäller målgrupp och förväntad effekt på de miljö- och klimatpolitiska målen. Det är inte minst viktigt i och med att syftet med de gröna kreditgarantierna är att nå just specificerade mål i form av de miljö- och klimatpolitiska målen.

Statskontoret vill också lyfta att Riksgälden sitter på viktig och användbar information om både garantiinstrumentet som verktyg för att Sverige ska nå sina miljö- och klimatpolitiska mål och om de marknadsförhållanden som råder vid den här typen av storskaliga investeringar i hållbar teknik.

1.6 Rekommendationer

Med utgångspunkt i våra slutsatser lämnar vi ett antal rekommendationer. Rekommendationerna handlar om ifall garantiprogrammet bör fortsätta, hur uppgiften att ställa ut de gröna kreditgarantierna bör organiseras och hur utformningen och styrningen av de gröna kreditgarantierna kan utvecklas.

1.6.1 Regeringen bör behålla men förfina de gröna kreditgarantierna

Statskontoret har utifrån de frågor som följer av vårt uppdrag inte identifierat några omständigheter som motiverar att det gröna kreditgarantiprogrammet ska upphöra. Statskontoret bedömer därför att regeringen bör behålla programmet. De skäl som har framkommit för att programmet inte ska fortsätta har varit mer principiella. Det handlar till exempel om hur aktiv staten ska vara i att stötta industrin, vilka områden som ska omfattas av ett statligt åtagande och vilken risk som staten bör vara villig att ta. Men sådana frågor ingår inte i vårt uppdrag.

Statskontoret konstaterar att de gröna kreditgarantierna har möjliggjort finansiering av gröna industriinvesteringar i enlighet med regeringens syfte med garantierna. Ett av de företag (Northvolt) som omfattats av en garanti har gått i konkurs. Men kredittagaren fick inte någon del av lånet utbetalt. Det uppstod därför inte någon

kostnad för staten och inte heller något fallissemang, inom ramen för garanti-programmet. Men att det uppstår enskilda fallissemang inom den här typen av garantiprogram är inte ett tecken på att programmet är misslyckat. Tvärtom är själva syftet med programmet att möjliggöra riskfyllda investeringar. Att det sker enskilda fallissemang är därmed inte osannolikt (kapitel 4.7).

Statskontoret anser att det är för tidigt för att dra några långtgående slutsatser om resultatet av de gröna kreditgarantierna. Garantierna har bara funnits i cirka fem år och bara sex garantier har ställts ut till fem projekt. Kostnader och miljönyttor kan mätas först när investeringen har färdigställts, och vissa effekter visar sig först på ännu längre sikt.

Att avveckla garantierna skulle skapa osäkerhet för marknaden som är beroende av långsiktiga spelregler. Osäkerheten skulle i sin tur påverka investeringsviljan, inte minst i kapitalintensiva investeringar i hållbar teknik. Om de gröna kreditgarantierna avvecklas, skulle det också innebära att utmaningarna med att finansiera den här typen av storskaliga gröna investeringar kvarstår. Det kan i förlängningen ha en negativ effekt på Sveriges möjlighet att nå sina miljö- och klimatpolitiska mål. Klimatpolitiska rådet anser också att regeringens beslut att pausa garantiprogrammet har motverkat klimatmålen. Rådet menar också att kreditgarantierna inte bör avskaffas utan förslag på andra system för riskdelning, som regeringen i så fall anser är bättre lämpade att komplettera andra styrmedel.¹¹

Om regeringen väljer att behålla de gröna kreditgarantierna bör regeringen se över utformningen och organiseringen av styrmedlet. Det handlar främst om rekvisitens innehåll och vilken myndighet som bör utfärda garantin.

1.6.2 Regeringen bör flytta uppgiften att ställa ut de gröna kreditgarantierna till Exportkreditnämnden

Statskontoret bedömer att det skulle vara mer effektivt att flytta uppgiften att ställa ut de gröna kreditgarantierna till Exportkreditnämnden. Vi anser att det skulle leda till att statens resurser används mer effektivt och ge bättre förutsättningar för att utveckla styrmedlet. Rekommendationen grundar sig inte i att Riksgälden har hanterat uppgiften på ett felaktigt sätt. Rekommendationen motiveras i stället av övergripande effektivitetsskäl, värdet av att koncentrera kompetens och vikten av tydlighet för målgruppen.

Vi bedömer att en flytt av uppgiften skulle leda till en koncentration av kompetens och därmed en bättre användning av statens resurser. Vi anser inte att det i det här fallet är motiverat att två myndigheter bygger upp liknande kompetens för att hantera

¹¹ Klimatpolitiska rådet (2026). *Klimatpolitiska rådets rapport 2026*, s. 88 och 172.

varsin grön kreditgaranti. Vi ser snarare att det är viktigt att minska sårbarheterna vid den typ av komplexa och riskfyllda bedömningar som ryms inom garantiprogrammet. Exportkreditnämnden hanterar fler typer av garantier som styrs av ansökningsförfarande och har därför vana och processer för att hantera det. Exportkreditnämnden har också ett team av hållbarhetsanalytiker som bland annat jobbar med miljöbedömningar. Exportkreditnämnden har även ett stort team som arbetar med kreditvärdighetsbedömningar. En koncentration av kompetensen till en myndighet skapar stordriftsfördelar och minskar sårbarheten vid personalomsättning.

Statskontorets uppdrag har varit att utvärdera om de gröna kreditgarantierna har *främjat* gröna investeringar som bidrar till att uppfylla Sveriges miljö- och klimatpolitiska mål. Men vi konstaterar att regeringen inte tydligt har styr mot att Riksgälden ska beakta det här perspektivet i sin hantering av garantiprogrammet. Det nämns varken i förordningen (2021:524) om kreditgarantier för gröna investeringar eller i det uppdrag som myndigheten fick i och med att de skulle börja ställa ut garantier. Om regeringen vill stärka främjandeperspektivet, kan den ge Riksgälden ett sådant riktat uppdrag för just de gröna kreditgarantierna. Men Riksgäldens kärnverksamhet är inte att främja och det skulle därför inte ligga i linje med myndighetens grunduppdrag. Statskontoret bedömer därför att det finns bättre förutsättningar för att utveckla styrmedlet mot en främjande ansats inom ramen för Exportkreditnämndens verksamhet. Med främjande menar vi att skapa förutsättningar för och uppmuntra kreditgivare och företag att använda kreditgarantier för att genomföra gröna investeringar som också stärker företagets konkurrenskraft.

Samtidigt finns det argument som talar mot att flytta uppgiften. Riksgälden har under de år som myndigheten har hanterat de gröna kreditgarantierna byggt upp kompetens inom området. Riksgälden har dessutom erfarenhet av att hantera stora garantiåtaganden. Riksgälden skulle troligen fortsatt behöva ansvara för redan ingångna garantiavtal även om uppgiften att ställa ut nya garantier flyttas till Exportkreditnämnden. Ett skäl till det är att avtalen är tecknade mellan Riksgälden och garantitagaren, och att det är osäkert om ett sådant avtal kan föras över till Exportkreditnämnden.

Det finns också två viktiga skillnader mellan Riksgäldens gröna kreditgaranti och Exportkreditnämndens gröna kreditgaranti som regeringen behöver beakta vid en eventuell flytt av uppgiften. Den första skillnaden är att Riksgäldens garanti är riktad mot industriinvesteringar och de svenska miljö- och klimatpolitiska målen, vilket inte gäller för Exportkreditnämndens gröna kreditgaranti. Den andra är att Exportkreditnämndens garantier ska främja svensk export och internationalisering, vilket inte gäller för Riksgäldens garanti. Några av de som vi har intervjuat har lyft det som ett skäl till att Exportkreditnämnden inte bör överta uppgiften.

Att flytta uppgiften från Riksgälden till Exportkreditnämnden skulle innebära att Exportkreditnämnden måste göra bedömningar som styr mot de svenska miljö- och klimatpolitiska målen, och inte de europeiska och internationella miljö- och klimatmål som Exportkreditnämnden vanligtvis styr mot. Det är inte heller säkert att alla potentiella investeringar inom ramen för Riksgäldens gröna kreditgaranti uppfyller kravet om exportkoppling som Exportkreditnämnden har för sina garantier.

Statskontoret konstaterar att Exportkreditnämnden liksom Riksgälden redan använder EU:s taxonomi i sin bedömning av sin gröna kreditgaranti, och att myndigheten i de delar som behövs kan anpassa handläggningen till de svenska miljö- och klimatpolitiska målen. Dessutom är kravet om 25 procent exportkoppling inte regelstyrt utan en praxis. Regeringen kan också göra det möjligt för Exportkreditnämnden att göra avsteg från kravet på exportkoppling. Ett sådant avsteg har exempelvis gjorts för den råvarugaranti som Exportkreditnämnden ställer ut.¹²

Om regeringen väljer att gå vidare med den här rekommendationen bör det ske i samband med att programmet är pausat. Det blir annars ineffektivt om Riksgälden ska återuppta programmet för att sedan låta Exportkreditnämnden ta över uppgiften.

1.6.3 Regeringen bör ge Exportkreditnämnden i uppdrag att se över de två gröna kreditgarantierna

Om regeringen väljer att flytta uppgiften att ställa ut gröna kreditgarantier till Exportkreditnämnden, bör regeringen också ge Exportkreditnämnden i uppdrag att se över rekvisiten i förordningen (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar. Behovet av en översyn motiveras främst av det som Statskontoret har identifierat i kapitel 1.4.

Statskontoret har inom ramen för det här uppdraget gjort en översyn av rekvisiten, men den har behövt ske på en övergripande nivå och har begränsats av sekretessbestämmelser (bilaga 2). Vi bedömer att Exportkreditnämnden kommer att ha bättre förutsättningar att göra en mer djuplodande analys av rekvisiten. Exportkreditnämndens analys kan ta avstamp i våra slutsatser och bör göras med hänsyn till den gröna kreditgaranti som myndigheten förvaltar i dag. Det är viktigt för att säkerställa att det inte finns några omotiverade överlapp eller glapp i det statliga åtagandet på området.

Översynen blir ett tillfälle att på ett samlat sätt analysera statens åtaganden på området och vid behov justera de två kreditgarantierna till regeringens prioriteringar för att öka träffsäkerheten i styrmedlet. Områden som bör ingå i översynen är:

¹² Förordning (2022:1360) om kreditgaranti för att säkra tillgången av råvaror.

- **Beloppsnivåer.** Ska det finnas två gröna kreditgarantier med olika beloppsnivåer och är dagens beloppsnivåer i så fall motiverade och ändamålsenliga?
- **Industriebegreppet.** Ska det finnas två gröna kreditgarantier där den ena avser gröna investeringar generellt och den andra enbart avser gröna industriinvesteringar? Eller bör det bara finnas en samlad garanti, och bör den i så fall riktas mot investeringar generellt, eller enbart mot industriinvesteringar?
- **Miljö- och klimatmål.** Ska det finnas två kreditgarantier som styr mot olika miljö- och klimatmål eller bör de två kreditgarantierna styras mot samma miljö- och klimatmål? Alternativt om garantierna bör läggas samman till en kreditgaranti som styr mot samma miljö- och klimatmål?

Beroende på regeringens önskemål kan översynen också omfatta en analys av riskbegränsande åtgärder. Täckningsgraden, det vill säga den andel av lånet som täcks av garantin, är i dag maximalt 80 procent. Statskontoret bedömer att en eventuell differentiering av täckningsgraden skulle kunna vara en riskbegränsande åtgärd, om regeringen vill minska riskerna med styrmedlet. En minskad täckningsgrad skulle visserligen minska riskerna, men det skulle också göra styrmedlet mindre attraktivt för målgruppen och troligtvis leda till att garantierna inte används lika mycket. Översynen bör också innehålla en analys av hur många företag som potentiellt kan söka garantin och hur stor garantiramen bör vara.

Exportkreditnämnden bör i översynen inhämta synpunkter från Riksgälden, Naturvårdsverket, Tillväxtverket och andra relevanta aktörer. Myndigheten bör dessutom lämna förslag på hur garantiprogrammets resultat och förväntade effekter löpande ska följas upp och redovisas, om det inte redan följer av annan styrning.

1.6.4 Om Riksgälden ska ha kvar uppgiften bör regeringen och myndigheten vidta vissa åtgärder

Om regeringen väljer att inte flytta uppgiften till Exportkreditnämnden, bör Riksgälden genomföra åtgärder för att stärka sin hantering av den gröna kreditgarantin. Riksgälden bör bland annat ta fram arbetsbeskrivningar för samtliga delar av handläggningsprocessen och utveckla sin redovisning av resultatet av garantiprogrammet.

Riksgälden bör också genomföra åtgärder för att minska personberoendet i miljöbedömningarna. Som ett komplement bör regeringen se över hur Riksgäldens möjligheter att samverka med andra myndigheter vid bedömning av inkomna ansökningar kan stärkas.

Statskontoret rekommenderar därför följande:

- **Riksgälden** bör ta fram arbetsbeskrivningar för samtliga delar av handläggningsprocessen av de gröna kreditgarantierna. Detta bör även innefatta en övergripande beskrivning av processen i sin helhet. Riksgälden bör också göra en mer djupgående analys av hur handläggningsprocessen och uppföljningen av garantiprogrammet kan utvecklas. Riksgälden bör samverka med Naturvårdsverket om hur uppföljningen av garantiprogrammet kan utvecklas. Riksgälden bör genomföra ytterligare åtgärder för att minska personberoendet på miljöområdet.
- **Regeringen** ser över hur Riksgälden kan samverka med berörda myndigheter vid bedömningen av om miljökraven i 3 § i förordning (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar är uppfyllda. Om sådan samverkan inte är genomförbar bör regeringen stryka 9 § i förordningen där den samverkan regleras.

1.6.5 Om Riksgälden ska ha kvar uppgiften bör regeringen ge myndigheten i uppdrag att se över rekvisiten och analysera resultatet av programmet

Om regeringen väljer att inte flytta uppgiften från Riksgälden, bör regeringen ge ett liknande uppdrag till Riksgälden som det vi presenterade under rubrik 1.6.3.

Uppdraget bör innefatta en översyn av rekvisiten, bland annat för beloppsgränsen, industribegreppet och hur den här garantin förhåller sig till den gröna kreditgaranti som Exportkreditnämnden ställer ut. Skälet är att undvika omotiverade överlapp eller glapp i det samlade statliga åtagandet på området.

Uppdraget bör även innehålla en sammanställning och analys av vilka resultat som garantiprogrammet har genererat så här långt samt en målgruppsanalys för att kartlägga hur stora de potentiella målgrupperna för styrmedlet är. Om analysen av resultaten ska innefatta finansiella resultat, måste sekretessfrågor beaktas. Analysen bör även innefatta en del om vilken effekt som en revidering av rekvisiten skulle ha på målgruppen och vilka effekter det skulle kunna få på styrmedlets genomslagskraft. Regeringen bör tydliggöra i uppdraget att Riksgälden ska genomföra uppdraget i samråd med Exportkreditnämnden.

Uppdraget till Riksgälden bör till skillnad från det uppdrag vi föreslår under rubrik 1.6.3 inte innefatta frågan om den garanti som Riksgälden hanterar bör slås ihop med den gröna kreditgaranti som Exportkreditnämnden ställer ut.

2 Regeringens styrning av de gröna kreditgarantierna

I det här kapitlet beskriver vi bakgrunden till de gröna kreditgarantierna samt hur regeringen har motiverat, utformat och organiserat arbetet. Vi redovisar även hur offentliga och privata aktörer ser på behovet av finansieringslösningar för gröna investeringar och på kreditgarantierna som verktyg.

2.1 Sammanfattande iakttagelser

Våra sammanfattande iakttagelser om regeringens styrning återger dels centrala iakttagelser från analysarbetet, dels våra samlade ställningstaganden utifrån utvärderingens bedömningsgrunder.

- Det finns en bred samsyn om att det är svårt att finansiera stora gröna industriinvesteringar. Det beror bland annat på hög risk när ny teknik ska användas i större skala, att investeringarna har långa tidshorisonter och att det finns politisk osäkerhet. Den bilden bekräftas av myndigheter, kreditinstitut, branschorganisationer och företag. Därtill står industrisektorn för ungefär en tredjedel av Sveriges territoriella utsläpp av växthusgaser. Styrmedlet möter därmed ett identifierat behov. Genom de gröna kreditgarantierna övertar staten en del av den risken och underlättar finansieringen av investeringarna.
- Rekvisiten till förordning (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar är i linje med regeringens syfte med kreditgarantierna. Men rekvisitens utformning skapar också vissa begränsningar. Det handlar främst om att lånet som Riksgälden garanterar ska uppgå till minst 500 miljoner och att det ska avse en industriinvestering.
- Riksgälden och Exportkreditnämnden ställer i dag ut varsin grön kreditgaranti. Garantierna liknar varandra i vissa delar men skiljer sig också åt, till exempel vad gäller vilka miljö- och klimatmål som garantin styr mot, storleken på garantin och vilka verksamheter som kan söka garantin. Det finns ett glapp för vilka som kan söka en grön kreditgaranti. Företag som vill ta lån för att genomföra gröna investeringar över 500 miljoner kronor som inte avser en industri kan till exempel inte söka en garanti. Det är inte tydligt om det är ett avsiktligt glapp från regeringen.
- Även om det ingår i både Riksgäldens och Exportkreditnämndens kärnverksamhet att ställa ut kreditgarantier, har Exportkreditnämnden mer erfarenhet av att hantera garantier som bygger på ett ansökningsförfarande likt den gröna kreditgarantin. Exportkreditnämnden har också fler personer som arbetar med kreditvärdighets- och hållbarhetsbedömningar där miljöbedömningar ingår.

Några av de kreditinstituten och företag som vi har intervjuat har ställt sig frågande till varför inte Exportkreditnämnden fick uppgiften som har en verksamhet utformad för det och är känd hos målgruppen både nationellt och internationellt.

- Regeringen har inte skapat tillräckliga förutsättningar för att styra och utveckla garantiprogrammet. Syftet med de gröna kreditgarantierna är att möjliggöra gröna industriinvesteringar som bidrar till att Sverige når sina miljö- och klimatpolitiska mål. Regeringen har inte uttryckt någon annan tydligare styrning av garantiprogrammet. När det inte finns uppföljningsbara mål och förväntningar på programmet finns det ingen referenspunkt att förhålla sig till, varken för Riksgälden i den löpande hanteringen av garantierna, för regeringen i sin styrning av programmet eller för Statskontoret i den här utvärderingen.

2.2 Kreditgarantierna ska bidra till Sveriges miljö- och klimatmål genom att möjliggöra gröna investeringar

De gröna kreditgarantierna är ett styrmedel som syftar till att möjliggöra gröna industriinvesteringar som bidrar till att Sverige når sina miljö- och klimatpolitiska mål. Industrin står i dag för en tredjedel av Sveriges utsläpp. Det finns både regleringar och mål som innebär att industrins verksamheter på sikt behöver anpassas till väsentligt lägre utsläpp och i många fall fossilfria produktionsprocesser. Det kräver ofta kostsamma och riskfyllda investeringar i ny teknik. I dag råder det bred enighet om att det finns svårigheter med att finansiera den typen av investeringar. Men det finns olika uppfattningar om hur frågan ska lösas.

2.2.1 Politiska mål ställer krav på en grön omställning

Sveriges miljö- och klimatarbete styrs av mål på nationell, europeisk och internationell nivå.

På nationell nivå styr regeringen mot det klimatpolitiska ramverket och miljömåls-systemet. Det klimatpolitiska ramverket består av en klimatlag, nationella klimatmål och det oberoende Klimatpolitiska rådet. Syftet med ramverket är att skapa långsiktiga förutsättningar för näringsliv och samhälle att ställa om, samt säkerställa att Sverige lever upp till Parisavtalet. Parisavtalet är en internationell överenskommelse som syftar till att begränsa den globala uppvärmningen till väl under 2 grader.¹³ Sveriges nationella klimatmål är att nå nettonollutsläpp senast 2045.¹⁴ Utöver de nationella målen är Sverige även bundet av EU:s klimatramverk, vilket bland annat innefattar

¹³ Parisavtalet om klimatförändringar (APA): Parisavtalet, 12 december 2015, TIAS nr 16–1104, artikel 2.1 a.

¹⁴ Naturvårdsverket. *Sveriges klimatmål och klimatpolitiska ramverk*.

<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomstallningen/sveriges-klimatarbete/sveriges-klimatmal-och-klimatpolitiska-ramverk/> (Hämtad 2026-05-13).

utsläppshandelssystemet ETS och ett åtagande om att minska nettoutsläppen med minst 55 procent till 2030 och bli klimatneutralt senast 2050.¹⁵

Utöver det klimatpolitiska ramverket har Sverige också ett miljömålssystem.¹⁶ Miljömålssystemet fungerar som riktmärken för miljöarbetet i Sverige och består av ett generationsmål, 16 miljö kvalitetsmål och flera etappmål. Miljö kvalitetsmålen innefattar bland annat målen frisk luft, levande skogar och giftfri miljö. Sveriges miljömål är det nationella genomförandet av den miljömässiga dimensionen av de globala hållbarhetsmålen, det vill säga Agenda 2030.¹⁷

2.2.2 Industrisektorn står för ungefär en tredjedel av Sveriges utsläpp

Industrisektorn står för ungefär en tredjedel av Sveriges territoriella utsläpp av växthusgaser. Utsläppen är i hög utsträckning knutna till ett fåtal stora industri-anläggningar inom järn- och stålindustri, mineralindustri, kemi- och raffinaderiindustri, gruvor och övrig metallindustri. Utsläppen består framför allt av utsläpp från förbränning av fossila bränslen och utsläpp som uppstår under processerna vid tillverkning. Cirka två tredjedelar av industrins utsläpp är processrelaterade. Det kan vara en stor utmaning att minska utsläppen utan att ändra hela processen. Att ändra processen kräver i sin tur utveckling, demonstration och kommersialisering av nya tekniker. Sådana investeringar innebär ofta en hög risk, eftersom teknikerna är nya och omogna. Men om konventionella tekniker byts ut mot klimatneutrala kommer utsläppen att minska drastiskt.¹⁸

Det finns i dag flera olika regleringar som skapar ett omställningstryck på industrin. EU:s utsläppshandel (EU ETS) ska till exempel skapa incitament för utsläppsminskande åtgärder inom industrin och medför både ett utsläppstak och en prissättning av utsläpp. På sin webbplats listar Naturvårdsverket exempel på styrmedel som påverkar industrins utsläpp: energiskatt och koldioxidskatt, Energikartläggning, Klimatklivet, Industriklivet och miljöbalken samt stöd till forskning, utveckling och demonstration inom industrin.¹⁹ Sammantaget innebär regleringarna på området och de nationella, europeiska och internationella målen att industrins verksamheter på sikt behöver anpassas till väsentligt lägre utsläpp och i många fall helt fossilfria produktionsprocesser.²⁰

¹⁵ Naturvårdsverket. *Sveriges del av EU:s klimatmål*. <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomstallningen/sveriges-klimatarbete/sveriges-del-av-eus-klimatmal/> (Hämtad 2026-05-13).

¹⁶ Naturvårdsverket. *Sveriges miljömål*. <https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/sveriges-miljomal/> (Hämtad 2026-05-13).

¹⁷ Naturvårdsverket. *Sveriges miljömål*. <https://www.sverigemiljomal.se/miljomalen/> (Hämtad 2026-05-18).

¹⁸ Naturvårdsverket. *Klimatet och industrin*. <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomstallningen/omraden/klimatet-och-industrin/?q=uppf%C3%B6ljning%20industrins%20utsl%C3%A4pp> (Hämtad 2026-05-19).

¹⁹ Naturvårdsverket. *Energieffektivisering*. <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomstallningen/omraden/klimatet-och-energin/energieffektivisering/> (Hämtad 2026-05-19).

²⁰ Naturvårdsverket och Tillväxtverket (2022). *Industrins klimatomställning*, s. 7.

2.2.3 Regeringen vill möjliggöra gröna industriinvesteringar som bidrar till att Sverige når sina miljö- och klimatpolitiska mål

I budgetpropositionen för 2021 skriver regeringen följande under skälen för regeringens förslag att införa de gröna kreditgarantierna:

”För att nå miljömålen och främja omställningen till en mer cirkulär och biobaserad ekonomi med nettonollutsläpp till 2045 krävs industriinvesteringar i hållbar teknik som ännu inte är kommersialiserad i större skala. Samhällsnyttan av denna teknikutveckling bedöms gå utöver den nytta som tillfaller de privata aktörer som gör investeringarna.”²¹

Regeringen skriver sedan att kreditgarantierna ska fungera som en teknikneutral finansieringslösning för att möta behovet av kapital för stora industriinvesteringsprojekt i Sverige som bidrar till att nå målen i miljömålssystemet och det klimatpolitiska ramverket. Regeringen menar att investeringar i hållbar teknik som ännu inte är kommersialiserad i större skala är nödvändiga för att nå miljömålen, och för att främja omställningen till en mer cirkulär och biobaserad ekonomi. Regeringen motiverar behovet av de gröna kreditgarantierna med att det finns utmaningar för finansiering av stora industriinvesteringar i hållbar teknik. Detta trots en väl fungerande marknad och ett utbud av finansieringsinsatser riktade till företag. Regeringen menar att det beror på att sådana investeringar ofta innebär en högre risk för investeraren. De innefattar till exempel ofta nya och obeprövade processer och tekniker, och steget när en fullskalig produktion ska skifta till en ny hållbar process är i regel omfattande och kapitalintensiv. Dessutom finns det ofta en osäkerhet om framtida policybeslut, vilket påverkar investeringsviljan. Sammantaget riskerar det att leda till att industriinvesteringar inte kommer till stånd trots att de är viktiga för både hållbarhetsarbetet och svensk industris långsiktiga konkurrenskraft.²³

Riksgälden fick uppgiften att ställa ut gröna kreditgarantier i budgetpropositionen för 2021, i ett regeringsuppdrag och i förordning.²⁴ I uppdraget till Riksgälden står att myndigheten ska vidta förberedande åtgärder för att kunna ställa ut statliga kreditgarantier för gröna investeringar. I förordning (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar står att myndigheten *får* ställa ut kreditgarantier för nya lån som företag tar upp hos kreditinstitut för att finansiera stora industriinvesteringar i Sverige som bidrar till att nå målen i miljömålssystemet och det klimatpolitiska ramverket. Det är en skillnad gentemot hur regeringen har formulerat sig i Statskontorets uppdrag. I vårt uppdrag har regeringen skrivit att vi ska göra en analys av ändamålsenligheten och effektiviteten i det nuvarande garantiprogrammet som

²¹ Prop. 2020/21:1. *Budgetproposition för 2021 Utgiftsområde 24*, s. 126.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*; Fi2020/05098 Fi2021/02260; förordning (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar.

verktyg för att *främja* gröna industriinvesteringar som bidrar till att Sverige når sina miljö- och klimatmål. Men någon liknande skrivning finns alltså inte i den reglering som styr Riksgäldens uppgift.

Regeringen har inte satt upp några andra mål för programmet annat än att styrmedlet ska bidra till att nå målen i miljömålssystemet och det klimatpolitiska ramverket. Det finns inga resultatmått annat än de aggregerade finansiella resultat som Riksgälden redovisar i sin årsredovisning och den årliga riskanalysen om statens garantier och utlåning.

2.2.4 Bred samsyn om utmaningar med att hitta finansiering till stora gröna industriinvesteringar

Flera aktörer som vi har intervjuat bekräftar regeringens bild om att det finns utmaningar med att hitta finansiering till stora gröna industriinvesteringar. Aktörerna är både offentliga i form av statliga myndigheter och privata i form av branschorganisationer, kreditinstitut och företag.

Naturvårdsverket pekar till exempel på att det visserligen finns ett brett utbud av offentliga eller privata finansieringsmöjligheter men att det finns flera hinder för företag att ta del av dem. Det handlar bland annat om utmaningar med att förstå och navigera i finansieringssystemet. Det finns också kapitalbrist i vissa faser och branscher. Det beror bland annat på strukturella faktorer som bankernas riskaptit, det vill säga hur mycket risk en bank är beredd att ta på sig.²⁵ Även Fossilfritt Sverige identifierar i sin finansieringsstrategi att det grundläggande problemet inte är brist på kapital utan svårigheter att hitta rätt sorts finansiering, särskilt tillräckligt riskvilligt och långsiktigt kapital, i rätt skede av omställningen.²⁶

Även Technopolis Group lyfter, i en rapport till Tillväxtverket och Accelerationskontoret, att det trots en bred palett av finansieringsinstrument är svårt att mobilisera privat kapital till svenska gröna uppskalningsbolag, särskilt i sena tillväxtfaser.²⁷

2.2.5 Klimatpolitiken kopplas till konkurrenskraft

Regeringen motiverade de gröna kreditgarantierna framför allt med miljö- och klimatpolitiska skäl. Samtidigt kopplar regeringen i budgetpropositionen för 2021 styrmedlet till svensk industris långsiktiga konkurrenskraft. Regeringen anger bland annat att uteblivna investeringar i hållbar teknik kan få negativa effekter för både hållbarhetsarbetet och konkurrenskraften.²⁸ Konkurrenskraft finns därmed med i

²⁵ Naturvårdsverket (2025). *Kapitalförsörjning av svenska företags klimatinvesteringar*, s. 6.

²⁶ Fossilfritt Sverige (2022). *Strategi för fossilfri konkurrenskraft – Finansieringsstrategi*, s. 7.

²⁷ Technopolis Group, på uppdrag av Tillväxtverket och Accelerationskontoret (2025). *Så mobiliseras privat kapital till gröna uppskalningsbolag – Insikter från sex länder*.

²⁸ Prop. 2020/21:1. *Budgetpropositionen för 2021. Utgiftsområde 24*, s. 126–127.

problembilden, även om det bärande motivet är att möjliggöra investeringar som bidrar till miljömålssystemet och det klimatpolitiska ramverket.

Kopplingen mellan klimatomställning och konkurrenskraft återkommer i regeringens klimathandlingsplan. Där beskriver regeringen klimatpolitiken som en motor i en växande ekonomi och framhåller att en långsiktig klimatpolitik kan ge svenska företag möjlighet att ta marknadsandelar med fossilfria produkter och tekniska lösningar.²⁹

Den koppling som regeringen gör mellan klimatomställning och konkurrenskraft ligger nära hur grön industripolitik beskrivs i forskning och i rapporter från olika myndigheter. Tillväxtanalys beskriver exempelvis grön industripolitik som en politik som syftar till att stödja vissa sektorer eller tekniker för att uppnå både miljömål och ökad konkurrenskraft. Myndigheten nämner lånegarantier som ett av flera möjliga styrmedel.³⁰ Det finns även forskare som gör en liknande analys och som anger att svensk grön industripolitik kan exemplifieras med bland annat de gröna kreditgarantierna via Riksgälden.³¹

De gröna kreditgarantierna kan därmed förstås som ett styrmedel i skärningspunkten mellan klimatpolitik och näringspolitik. Det bärande motivet är fortfarande miljö- och klimatpolitiskt, men ovan refererade texter visar att styrmedlet också kan förstås i ett bredare sammanhang där klimatomställning, finansiering och industrins konkurrenskraft hänger ihop.

2.2.6 Flera aktörer är positiva till de gröna kreditgarantierna men det finns också de som är kritiska

Flera aktörer ställer sig positiva till de gröna kreditgarantierna som styrmedel. Klimatpolitiska rådet menar till exempel att de gröna kreditgarantierna är ett av de mer kostnadseffektiva sätten för staten att bidra till riskdelning vid stora investeringar med stor samhällsnytta, under förutsättning att riskerna analyseras noggrant. Eftersom staten dessutom ska ta ut en riskpremie för kreditgarantierna, är det förväntade utfallet att det inte leder till några statsfinansiella kostnader.³²

Även Svenskt Näringsliv har lyft att kreditgarantier generellt kan fylla en viktig funktion för att finansiera samhällskritiska investeringar. Det beror på att den samhälls-ekonomiska vinsten av investeringar i den gröna omställningen är större än den företagsspecifika vinsten, samtidigt som det finns en brist på kapital. Tidshorisonterna är ofta långa och de politiska riskerna är höga. Med politisk risk avses exempelvis

²⁹ Skr. 2023/24:59, *Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll*, s. 10–14.

³⁰ Tillväxtanalys, *Statens roll vid grön omställning genom aktiv industripolitik*, s. 7, 10 och 26–28.

³¹ Söderholm, P. m.fl. (2025) *Grön industripolitik – nödvändig men också utmanande*, Ekonomisk Debatt, nr 1 2025, och Stenkula, M. (2026) *Green Deals Around the World. A Green Entrepreneurial State? Exploring the Pitfalls of Green Deals*.

³² Klimatpolitiska rådet (2026). *Klimatpolitiska rådets rapport 2026*.

riskan att lagar och regler ändras, att stöd dras tillbaka eller minskar eller att priset för att släppa ut koldioxid ändras. Det innebär att staten behöver ha en roll i näringslivets gröna omställning.³³

Både kreditinstitut, företag och statliga utredningar lyfter i intervjuer med oss att de gröna kreditgarantierna även påverkar Sveriges konkurrenskraft. De framhåller att gröna kreditgarantier och andra riskavlastande instrument kan vara viktiga för att Sverige ska kunna attrahera och behålla gröna investeringar. Om andra länder erbjuder bättre möjligheter till riskdelning finns det en risk att investeringar i stället sker där, enligt flera av de intervjuade.

Samtidigt finns det både offentliga och privata aktörer som ifrågasätter de gröna kreditgarantierna. Den övergripande kritiken handlar om aktiv industripolitik på generell nivå. Givet avgränsningen i vår rapport (se avsnitt 1.2.5) gör vi ingen värdering av det. Men kritiken består kortfattat av att staten genom selektiva insatser tar på sig svårbedömda finansiella risker, att beslutsfattare saknar tillräcklig information för att välja rätt satsningar och att förmånliga lån och garantier kan skapa incitament till ökat risktagande hos mottagarna.³⁴

2.3 Flera rekvisit ska vara uppfyllda för att Riksgälden ska ställa ut en garanti

I förordningen (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar har regeringen fastställt att det är Riksgälden som får utfärda kreditgarantierna. Regeringen har också angett ett antal rekvisit för när en garanti får ställas ut. Riksgälden får bara utfärda en kreditgaranti om följande förutsättningar är uppfyllda:

- Lånet måste avse industriinvesteringar i Sverige.
- Industriinvesteringen väsentligt bidrar till minst ett av målen i miljömålssystemet eller det klimatpolitiska ramverket.
- Industriinvesteringen inte väsentligt motverkar något annat mål i miljömålssystemet och det klimatpolitiska ramverket.
- Industriinvesteringen med stor sannolikhet bidrar till sammantaget positiva miljöresultat och miljöeffekter på lång sikt.
- Industriinvesteringen är en del av företagets upprättade plan för att uppnå miljö- och klimatmässig hållbarhet.
- Lånet måste var nytt.

³³ Svenskt Näringsliv. *Den gröna omställningen pågår hos tiotusentals företag varje dag.* https://www.svensktnaringsliv.se/ageranu_old2024/den-grona-omstallningen-pagar-hos-tiotusentals-foretag-varje-dag_1207830.html (Hämtad 2026-03-26).

³⁴ Se exempelvis Henrekson, M., Sandström, C. & Stenkula, M. (2024). *Sju lärdomar från missionsorienterad innovationspolitik*, Ekonomisk Debatt, nr 1/2024.

- Lånet måste uppgå till minst 500 miljoner kronor.
- Företaget får inte vara i svårigheter.³⁵

Förordningen ställer också krav på garantins utformning:

- Kreditgaranti får inte vid någon tidpunkt avse ett belopp som motsvarar mer än 80 procent av de garanterade åtagandena.
- Garantitagaren och Riksgälden ska bära förluster proportionerligt och på samma sätt.
- Garantins löptid får vara max 15 år.

Riksgälden ska samverka med berörda myndigheter vid bedömningen av om investeringen uppfyller förutsättningarna för en garanti avseende bidraget till miljö- och klimatmålen.³⁶ Riksgälden ska även samverka med andra myndigheter som ställer ut garantier till investeringar i Sverige som kan bidra till klimatomställningen.³⁷

2.3.1 Rekvisiten ligger i linje med regeringens syfte

Vi bedömer att rekvisiten i förordningen stämmer överens med regeringens syfte med styrmedlet, som det är formulerat i budgetpropositionen för 2021. Rekvisiten fastställer till exempel att kreditgarantierna ska vara teknikneutrala och att lånet behöver vara över 500 miljoner kronor, vilket innebär att det handlar om större industriinvesteringar i Sverige. Rekvisiten tydliggör bland annat också att investeringen väsentligt ska bidra till de svenska miljö- och klimatmålen.

2.3.2 Rekvisiten påverkar styrmedlets genomslag

Vi har i vår analys inte kunnat ta del av några förarbeten eller andra underlag som beskriver de bakomliggande orsakerna till utformningen av rekvisiten i förordningen (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar.

Vi kan konstatera att två av rekvisiten är utformade i linje med EU:s regelverk om statligt stöd.³⁸ Det gäller kravet att garantin inte får avse ett belopp som motsvarar mer än 80 procent av de garanterade åtagandena och att företaget inte får vara i svårigheter. Även om några av de vi har intervjuat anser att garantin borde kunna omfatta en större del av lånet, har vi tagit de här kraven för givet och därför inte analyserat gränsen djupare. Statskontoret kan dock konstatera att täckningsgraden för

³⁵ Europeiska kommissionens meddelande om gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter (2004/C 244/02).

³⁶ 9 § förordningen (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar.

³⁷ Fi2020/05098 Fi2021/02260.

³⁸ EUR-lex. *Statliga stöd – garantier*. <https://eur-lex.europa.eu/SV/legal-content/summary/state-aid-guarantees.html> (Hämtad 2026-05-13).

garantin är en viktig parameter, baserat på våra intervjuer och tidigare studier.³⁹ Ju högre täckningsgraden är, desto mindre är bankens risk att ge ut ett lån. Bankens incitament att göra en noggrann kreditbedömning ökar därmed om täckningsgraden är lägre. En minskad täckningsgrad skulle visserligen minska riskerna för staten, men samtidigt göra styrmedlet mindre attraktivt för målgruppen.

Av de vi har intervjuat är det flest som har haft synpunkter på att lånet som garantin omfattar måste uppgå till minst 500 miljoner kronor. Flera av de vi har intervjuat menar att det vore önskvärt med ett lägre lånebelopp, men det är ingen som har preciserat vad som skulle vara en rimlig nivå. Vi kan konstatera att det i dokument från Riksgälden framgår att de fått indikationer på att garantierna skulle omfatta lån som uppgick till minst 100 miljoner kronor. Men vi har inte fått ett tydligt motiv från vare sig Regeringskansliet eller Riksgälden till varför det landade i 500 miljoner kronor.⁴⁰

I förordningen framgår att lånet ska avse en industriinvestering i Sverige. Men det framgår inte klart vad som räknas som industri. Riksgälden har därför tagit fram riktlinjer för hur begreppet industri kan tolkas. I riktlinjerna skriver Riksgälden att myndigheten bör kunna gå in i sektorer inom SNI-koderna 05–33 och även kunna verka inom sektorer som omfattas av Industriutsläppsdirektivet, IED (2010/75/EU). Riksgälden bedömer även att energisektorn bör kunna vara berättigad till en grön garanti eftersom den har en central roll för industrins klimatomställning. Slutligen beskriver Riksgälden att deras definition kan utgöra en utgångspunkt, som kan göras avsteg från om särskilda skäl finns. Några av de vi har intervjuat har lyft att industribegreppet riskerar att bli alltför snävt och därför stänga ute verksamheter. Exempel på verksamheter som vänt sig till Riksgälden men inte kunnat söka garantier på grund av industrikravet är fastighetsverksamheter (för bostäder eller annan uthyrningsverksamhet) och infrastrukturinvesteringar (som hamnar och järnvägar). Riksgäldens konstaterar i sina riktlinjer att deras tolkning av begreppet är relativt snäv men pragmatisk och att de kan göra avsteg från den om det finns särskilda skäl.⁴¹

De miljökrav som finns i förordningen är relativt brett formulerade. Investeringen ska väsentligt bidra till minst ett av de svenska miljö- eller klimatmålen. Det innebär att investeringen kan bidra till flera av målen, men för att Riksgälden ska kunna ställa ut en garanti behöver det bara väsentligt bidra till ett av målen. Däremot finns det ett krav att investeringen inte heller väsentligt ska påverka något annat miljömål negativt, vilket är i linje med kraven i EU:s taxonomi, det vill säga det regelverk och klassificeringssystem som fastställer kriterier för när en ekonomisk verksamhet ska

³⁹ Se exempelvis OECD (2013). *SME and Entrepreneurship Financing: The Role of Credit Guarantee Schemes and Mutual Guarantee Societies in supporting finance for small and medium-sized enterprises, samt Världsbanken (2015). Principles for Public Credit Guarantee Schemes for SMEs.*

⁴⁰ Riksgälden (2021). *Beräkning av garantiavgifter: Gröna kreditgarantier.*

⁴¹ Riksgälden (2024). *Riktlinjer – hur Riksgälden ska förhålla sig till begreppet "industri" inom gröna garantier.*

anses vara miljömässigt hållbar.⁴² Industriinvesteringen ska även med stor sannolikhet bidra till sammantaget positiva miljöresultat och miljöeffekter, vilket lämnar relativt stort utrymme för Riksgälden att tolka vad det innebär.

Riksgälden får även vid bedömningen av om förutsättningarna är uppfyllda särskilt beakta industriinvesteringens kostnadseffektivitet, vilket Statskontoret tolkar som att bedöma vilka projekt som ger mest miljöeffekt per investeringskrona.⁴³ Men vi bedömer inte att det är tydligt hur Riksgälden ska göra det, och det är inte heller någonting som vi uppfattar att Riksgälden hittills har vägt in i sina miljöbedömningar.

2.4 Två myndigheter ställer ut två olika gröna kreditgarantier

Det finns i dag fyra myndigheter som ställer ut garantier i staten: Boverket, Exportkreditnämnden, Riksgälden och Sida.

Både Riksgälden och Exportkreditnämnden ställer ut gröna kreditgarantier till investeringar eller verksamhet i Sverige. Garantierna liknar varandra men har också vissa skillnader. Skillnaderna handlar framför allt om vilka miljö- och klimatmål som de två garantierna styr mot, garantiernas målgrupp och hur stort lånebelopp som staten går i borgen för.

2.4.1 Riksgälden har många uppgifter, men att ställa ut garantier är en del av kärnverksamheten

Riksgälden ansvarar för statens centrala finansförvaltning.⁴⁴ I det ingår bland annat att vara statens internbank, ta upp lån och förvalta statsskulden samt ge statliga garantier och krediter. Riksgäldens övergripande mål för verksamheten är att minimera kostnaderna för statens finansförvaltning utan att risken blir för hög och att bidra till finansiell stabilitet.⁴⁵

Riksgälden ansvarar utöver de gröna kreditgarantierna även för andra garantier, bland annat en kreditgaranti till Öresundsbro-konsortiet och pensionsgarantier för tidigare statliga verk. Tidigare har myndigheten även ställt ut garantier till flygindustrin samt till små- och medelstora företag för att mildra de ekonomiska konsekvenserna av coronapandemin. Vissa av dessa garantiprogram har innehållit ett ansökningsförfarande, i likhet med de gröna kreditgarantierna.⁴⁶ Men vi bedömer att majoriteten av Riksgäldens garantiverksamhet avser garantier som regeringen har gett myndigheten i uppgift att ställa ut till en utpekad aktör.

⁴² Förordning (EU) 2020/852 och Europeiska kommissionen. *Do no significant harm*. https://knowledge4policy.ec.europa.eu/glossary-item/do-no-significant-harm_en (Hämtad 2026-03-23).

⁴³ 3 § förordning (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar.

⁴⁴ 1 § förordning (2023:909) med instruktion för Riksgäldskontoret.

⁴⁵ Riksgälden. *Om vår verksamhet*. <https://www.riksgalden.se/om-riksgalden/om-var-verksamhet/> (Hämtad 2026-03-18).

⁴⁶ Se exempelvis Riksgälden. *Företagsakuten*. <https://www.riksgalden.se/var-verksamhet/garantier-och-lan/foretagsakuten-garantiprogram-for-foretag/> (Hämtad 2026-05-04).

De gröna kreditgarantierna är Riksgäldens enda uppgift med koppling till gröna investeringar eller den gröna omställningen. När Riksgälden fick uppgiften att ställa ut garantierna fick de därför anställa en miljöanalytiker för att kunna göra miljöbedömningarna enligt kraven i förordningen (se kapitel 3).

2.4.2 Exportkreditnämndens kärnverksamhet är att ställa ut garantier

Exportkreditnämndens kärnverksamhet är att ställa ut garantier för att främja svensk export och import.⁴⁷ Samtliga av myndighetens garantiprodukter innehåller ett ansökningsförfarande.

Exportkreditnämnden ställer sedan 2021 ut en grön kreditgaranti som antingen kan omfatta krediter för grön omställning i den egna verksamheten eller att företaget vill expandera med sina gröna produkter. Myndigheten fick uppdraget i sitt regleringsbrev för 2021. Uppdraget föranleddes av ett regeringsuppdrag till Exportkreditnämnden och AB Svensk exportkredit år 2020 där regeringen gav aktörerna i uppdrag att se över hur de svenska och internationella exportfinansieringssystemen ska bidra till tydlig omställning och kraftigt minskade utsläpp av växthusgaser. Ett av förslagen i återrapporteringen till regeringen var att Exportkreditnämnden kommer att pröva möjligheterna att ställa ut garantier till miljö- och klimatinvesteringar i Sverige som kan bidra till klimatomställningen där de har direkt eller indirekt koppling till svensk export.⁴⁸

Exportkreditnämndens gröna kreditgaranti gäller för lån upp till 500 miljoner kronor och till svenska exportföretag och deras underleverantörer, och ska omfatta en verksamhet eller investering i Sverige som bidrar positivt till klimatomställning. För att bedöma ansökningarna använder myndigheten de aktiviteter som ingår i EU:s gröna taxonomi och som enligt taxonomin ger ”betydande bidrag” till klimatomställning.

De investeringar som omfattas av Exportkreditnämndens verksamhet ska ha en exportkoppling. Det gäller även för myndighetens gröna kreditgaranti. Exportkravet är styrt genom myndighetens instruktion. Om ansökan gäller en kredit som inte är finansiering i en specifik exportaffär, ska minst 25 procent av låntagarens omsättning utgöras av export av svenska varor eller tjänster. Om låntagaren är underleverantör, ska minst 25 procent av det exporterande företags omsättning utgöras av export av svenska varor eller tjänster.⁴⁹ Kravet på just 25 procent är inte regelstyrt, men för de gröna kreditgarantierna och flera andra kreditgarantier har Exportkreditnämnden krav på minst 25 procent. Det är enligt Exportkreditnämnden en vanlig kravnivå som myndigheten använder sig av.

⁴⁷ 1 § förordning (2007:1217) med instruktion för Exportkreditnämnden.

⁴⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Exportkreditnämnden (UD2022/02558) och regeringsuppdraget *Ett exportfinansieringssystem som bidrar till klimatomställningen* (dnr. UD2020/03704/FH).

⁴⁹ Exportkreditnämnden. *Grön kreditgaranti för banker*. <https://www.ekn.se/garantier/vara-garantier/ekns-garantier/gron-kreditgaranti/> (Hämtad 2026-05-27).

Exportkreditnämnden ska enligt sin instruktion integrera ett jämställdhets- och hållbarhetsperspektiv i hela sin verksamhet. Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling ska vara vägledande i det arbetet. Myndigheten behöver även säkerställa att den exporterande verksamheten bedrivs enligt bland annat OECD:s riktlinjer för multinationella företag och principerna om hållbart företagande i FN:s Global Compact.⁵⁰ Exportkreditnämnden har fem hållbarhetsanalytiker anställda som bland annat genomför miljöbedömningar. Myndigheten har även ett vetenskapligt klimatråd tillsammans med AB Svensk exportkredit.⁵¹

2.4.3 Likheter, skillnader och luckor mellan Riksgäldens och Exportkreditnämndens gröna kreditgarantier

Vår analys visar att det finns likheter, skillnader och luckor mellan Riksgäldens och Exportkreditnämndens gröna kreditgarantier (tabell 1).

Tabell 1. Övergripande skillnader mellan Riksgäldens och Exportkreditnämndens gröna kreditgarantier

Rekvisit	Riksgäldens gröna kreditgaranti	Exportkreditnämndens gröna kreditgaranti
Storlek på lån	Mer än 500 miljoner kronor	Upp till 500 miljoner kronor
Målgrupp	Industriinvesteringar i Sverige	Investeringar och verksamheter i Sverige
Miljö- och klimatkrav	Bidra till de svenska miljö- och klimatmålen	Bidra positivt till klimatomställningen
Krav på exportkoppling	Nej	Ja, minst 25 procent
Tid	Max 15 år	Normalt max 10 år
Maximal täckningsgrad	80 %	80 %

Riksgäldens gröna kreditgaranti avser lån som minst uppgår till 500 miljoner kronor för industriinvesteringar i Sverige som bidrar till att Sverige når sina miljö- och klimatmål. Exportkreditnämnden ställer ut gröna kreditgarantier för lån upp till 500 miljoner kronor med krav på en exportkoppling och som bidrar positivt till klimatomställningen. Både garantierna är avsedda för verksamheter eller investeringar i Sverige. Men till skillnad från Riksgäldens garantier har Exportkreditnämnden garantier inget krav på att lånet ska omfatta en industriinvestering. Målgruppen för den senare garantin är alltså bredare.

Exportkreditnämndens gröna kreditgaranti styr till skillnad från Riksgäldens gröna kreditgaranti inte mot de svenska miljö- och klimatmålen, utan ska bidra positivt till klimatomställningen. Exportkreditnämnden använder i sin bedömning av ansökningarna de aktiviteter som ingår i EU:s taxonomi och som ska ge ”betydande bidrag” till

⁵⁰ 3 § förordning (2007:1217) med instruktion för Exportkreditnämnden.

⁵¹ Exportkreditnämnden. *EKN:s hållbarhetsarbete*. <https://www.ekn.se/om-ekn/hallbarhet/ekns-hallbarhetsarbete/klimat/> (Hämtad 2026-05-06).

klimatombställning. Det gäller främst mål 1 och 2 i taxonomi-förordningen, det vill säga begränsning av klimatförändringar och anpassning till klimatförändringar.⁵²

Det är kredittagaren som anger till Exportkreditnämnden vilket eller vilka kriterier i EU:s taxonomi som investeringen eller verksamheten uppnår, och om det finns risk för att andra miljömål skadas. Myndigheten granskar sedan kredittagarens uppgifter och bedömer om det gröna kriteriet är uppfyllt. Exportkreditnämnden har möjlighet att vid behov begära en tredjepartsbedömning. Det kan jämföras med Riksgäldens krav på att kreditgivaren ska anlita en oberoende aktör för att beskriva hur investeringen uppfyller kraven i förordningen (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar.

Statskontoret konstaterar att de två gröna kreditgarantierna i delar kompletterar varandra, men att det också finns företag som varken kan söka Riksgäldens eller Exportkreditnämndens garanti. Ett exempel är att det inte finns en kreditgaranti för lån som är lägre än 500 miljoner kronor utan krav på exportkoppling. Det har även Fossilfritt Sverige och Naturvårdsverket uppmärksammat tidigare.⁵³ På samma sätt konstaterar Statskontoret att det inte finns någon kreditgaranti för lån över 500 miljoner kronor utan krav på att det ska vara en industriinvestering.

Vi har inte kunnat ta del av någon förklaring från Regeringskansliet till varför gränsdragningen mellan de två kreditgarantierna ser ut som den gör. Vi vet därför inte om ovan beskrivna ”glapp” är avsiktligt eller om det är en omotiverad lucka. Dessutom beskriver flera av de kreditinstitut och företag som vi har intervjuat att det är oklart för dem varför regeringen la upp giften att ställa ut de gröna kreditgarantierna på Riksgälden, när Exportkreditnämnden har mer erfarenhet av att hantera den typen av kreditgarantier.

⁵² Finansinspektionen. *Kriterierna i EU:s taxonomiförordning*. <https://www.fi.se/sv/hallbarhet/regler/taxonomi/kriterierna-i-taxonomiforordningen/> (Hämtad 2026-05-29).

⁵³ Fossilfritt Sverige (2022). *Finansieringsstrategi*, Naturvårdsverket (2022). *Kapitalförsörjning för näringslivets klimatombställning 2022*.

3 Riksgäldens hantering av de gröna kreditgarantierna

I det här kapitlet beskriver vi Riksgäldens process för att hantera garantiprogrammet och handlägga ansökningar till de gröna kreditgarantierna. Vi beskriver även hur Riksgälden följer upp och redovisar resultatet av garantierna.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

Våra sammanfattande iakttagelser om Riksgäldens hantering återger dels centrala iakttagelser från analysarbetet, dels våra samlade ställningstaganden utifrån utvärderingens bedömningsgrunder.

- Riksgäldens process för att handlägga ansökningar till de gröna kreditgarantierna styrs övergripande av myndighetens interna riktlinjer för garanti- och kreditgivning. Men processen är i delar också iterativ och myndigheten har valt att inte ta fram interna riktlinjer eller liknande formaliserade rutiner för samtliga bedömningsmoment. Det gäller till exempel miljöbedömningen. Statskontoret har därför svårt att utvärdera dessa delar och processen blir inte helt transparent.
- Processen från en intresseanmälan till ett beslut om garanti har tagit 6–12 månader. Under den tiden har Riksgälden omfattande kontakt med de sökande som ofta får komplettera information vid flera tillfällen. Vissa av de sökande anser att processen har varit omständlig, men att Riksgäldens slutgiltiga beslut om att ställa ut en garanti har varit tydligt. Riksgälden bedömer att processen är dimensionerad till komplexiteten och storleken på garantierna.
- Riksgälden bedömer och hanterar risker inom programmet på flera sätt. Myndigheten gör bland annat en redbarhetsbedömning och kreditvärdighetsbedömning av både garantitagaren och låntagaren. Riksgälden är inte part i låneavtalen, men kan ställa krav på villkor i låneavtalet och använder säkerheter för att begränsa risk. Det kan till exempel handla om att vissa krav måste vara uppfyllda för att företaget ska kunna få lånutbetalningar. Det är också vanligt att kreditinstitutet skriver in sådana villkor i låneavtalen.
- Riksgälden använder EU:s taxonomi och en vägledning från Naturvårdsverket i sin bedömning av om investeringen uppfyller miljökraven i förordningen. Riksgälden har bara en miljöanalytiker anställd för att göra miljöbedömningarna, vilket innebär ett högt personberoende. Riksgälden ska enligt förordningen samverka med andra myndigheter i sin miljöbedömning. Samverkan har försvarats av att en stor del av informationen i ansökningarna omfattas av sekretess. Riksgälden har därför behövt anpassa formerna för samverkan.

- De kreditinstitut och företag som vi har intervjuat uppfattar att Riksgälden är professionella och tillgängliga, men också ovana vid att hantera den sortens garanti som de gröna kreditgarantierna är. Riksgälden har bland annat efterfrågat information som de sökande uppfattar som irrelevant eller har svårt att dela med sig av. Riksgälden menar att synpunkten kan vara en konsekvens av att myndigheten måste förhålla sig till lagar och regler som privata aktörer inte behöver förhålla sig till.
- Riksgäldens uppföljning av de gröna kreditgarantierna är avgränsad till finansiell redovisning enligt myndighetens instruktionsbundna krav. Riksgälden lämnar inte någon annan redovisning om resultat av garantiprogrammet till regeringen. Regeringskansliet är inte heller tydliga i vad de behöver för typ av uppföljning eller på annat sätt aktiva i sin uppföljning av garantiprogrammet.

3.2 Riksgäldens handläggning är omfattande och i delar iterativ

Principerna för statlig garantigivning och statlig utlåning med kreditrisk regleras i budgetlagen (2011:203). Närmare bestämmelser finns i förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. Dessa regelverk utgör tillsammans den så kallade statliga garanti- och utlåningsmodellen. De gröna kreditgarantierna styrs av dem och regleras därutöver i förordningen (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar.

Riksgälden har interna riktlinjer och rutiner som ska ge vägledning för anställda på myndigheten i garanti- och kreditgivningsprocessen. Det finns också en processkarta som översiktligt beskriver de olika momenten i myndighetens handläggning av just de gröna kreditgarantierna.⁵⁴ Men alla bedömningsmoment i handläggningen av ansökningar till de gröna kreditgarantierna är inte dokumenterade i form av beslutade riktlinjer eller liknande styrande dokument. Det gör att Statskontoret har svårt att förstå hur Riksgälden genomför vissa moment, även om Riksgälden anser att de har de riktlinjer, rutiner, dokumenterade processer och mallar som de behöver.

Riksgälden beskriver handläggningen av ansökningarna som iterativ i flera delar. Kontakten med de sökande är omfattande och det är vanligt att de sökande får komplettera ansökan löpande under processens gång.

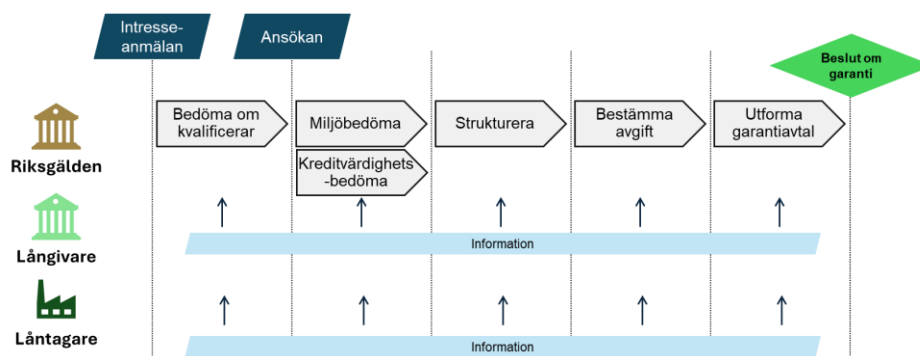
⁵⁴ Riksgälden (2018). *Interna riktlinjer för processen Garanti- och kreditgivning*; Riksgälden (2024). *Gröna kreditgarantier – Processbeskrivning per den 20240527*.

3.2.1 Processen innehåller flera bedömningsmoment som i stort liknar Riksgäldens övriga garantihantering

Riksgäldens process för att handlägga de gröna kreditgarantierna består av flera delmoment (figur 1). Processen följer i stort myndighetens generella process för garantier, med undantag för den miljöbedömning som tillkommer enligt förordningen (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar.

Riksgälden utvecklade en delvis ny process när myndigheten fick uppdraget att ställa ut de gröna kreditgarantierna. Det beror på att de gröna kreditgarantierna innefattar en miljöbedömning och har en öppen ansökningsprocess, till skillnad från flera av myndighetens övriga garantier, som i regel riktas till en på förhand utpekad aktör och inte kräver den här typen av miljöbedömning. Processen har utvecklats successivt i takt med att myndigheten har hanterat inkommande ansökningar och intresseanmälningar.

Figur 1. Riksgäldens process för att handlägga gröna kreditgarantier



Källa: Riksgälden.

3.2.2 Processen är iterativ och i delar dokumenterad

Riksgälden beskriver sin handläggning av de gröna kreditgarantierna som iterativ. Myndigheten har den här utgångspunkten i all sin garantigivning och det är alltså ingenting som är specifikt för de gröna kreditgarantierna.

I praktiken innebär det att Riksgälden genomför flera bedömningsmoment parallellt, snarare än att en ansökan hanteras stegvis där varje moment måste avslutas innan nästa påbörjas. Det innebär också att inte alla bedömningsmoment i processen följer en beslutad riktlinje eller liknande formaliserade rutiner. Det gäller till exempel för hur kompletteringar av ansökan ska genomföras och för miljöbedömningen. Processen anpassas i stället i viss mån till de specifika förutsättningar som råder i de enskilda projekten.

Riksgälden menar att ett iterativt arbetssätt är nödvändigt när ansökningarna avser komplexa och sinsemellan mycket olika projekt. Myndigheten menar att ett alltför standardiserat förfarande kan leda till att de inte får in rätt eller tillräcklig information för att göra en korrekt bedömning. Riksgälden anser också att de utöver sina riktlinjer har dokumenterade processer och mallar i den grad som de bedömer är nödvändigt.

Statskontoret noterar att myndigheten har ett antal generella riktlinjer som är tillämpliga på flera av bedömningsmomenten, men att det saknas dokumenterade riktlinjer för vissa delar av processen. Det gäller främst miljöbedömningen. För miljöbedömningarna finns inga interna riktlinjer för hur momentet ska genomföras. Riksgälden utgår från en vägledning från Naturvårdsverket och EU:s taxonomi i sin bedömning. Men myndigheten har inget eget styrdokument som fastställer hur handläggningen av det här momentet ska gå till (se kapitel 3.6.2). Riksgälden har inte heller formaliserade och beslutade riktlinjer för hur industribegreppet ska tolkas, men har tagit fram underlag som beskriver myndighetens utgångspunkter.

Statskontoret anser att ett iterativt arbetssätt kan ge myndigheten mer utrymme att ta in information som är unik för det enskilda projektet och är därför avgörande för myndighetens bedömning. Men vi konstaterar också att det kan innebära vissa utmaningar. Det leder till exempel till att processen inte blir lika transparent för utomstående och försämrar förutsebarheten för de sökande. Det gör det också svårare för myndigheten att redogöra för eventuella prioriteringar mellan ansökningar. När det samtidigt saknas formaliserade riktlinjer som tydligt beskriver hela processen för att handlägga de gröna kreditgarantierna har Statskontoret svårt att förstå hur vissa delar av handläggningen går till.

3.2.3 Omfattande kontakter och flera kompletteringar under processen

Processen från en första intresseanmälan till ett beslut om garanti tar enligt Riksgälden 6–12 månader. Under den tiden har myndigheten omfattande kontakt med både kreditgivaren och låntagare för att hämta in nödvändig information. Kontakterna sker genom möten, e-post och telefon. Det är vanligt att ansökan kompletteras flera gånger under handläggningen, vilket gäller för samtliga bedömningsmoment.

Flera av de kreditinstitut och företag som Statskontoret har intervjuat beskriver att kontakten med Riksgälden i perioder har varit mycket omfattande. Vissa anser att kontakten har varit alltför omfattande och att handläggningen har tagit lång tid. Den främsta kritiken handlar om att Riksgälden inte alltid har kunnat motivera varför viss information har begärts in. Vissa sökande har uppfattat att myndigheten inte varit säker på vilken information den behövt och därför begärt in mer information än nödvändigt. Samtidigt anser även Riksgälden att vissa moment har tagit mycket tid

i anspråk och att myndigheten upprepade gånger har behövt be om kompletteringar, inte minst av de miljörapporter som ingår i ansökan.

Företagen och kreditinstituten lyfter också att det har förekommit utdragna diskussioner om uppgifter som är känsliga att dela, men som Riksgälden bedömt är nödvändiga för att kunna hantera ansökan. Riksgälden menar att synpunkten kan vara en konsekvens av att myndigheten måste förhålla sig till lagar och regler som övriga privata aktörer inte behöver förhålla sig till. Myndigheten menar att besluten måste vara rättssäkra, transparenta och lika för alla och att handläggningen därför kan uppfattas som mer omfattande. Myndigheten uppger också att det faktum att projekten utvecklas under tiden som handläggningen sker är en av anledningarna till den omfattande kontakten med de sökande under processen.

Samtidigt beskriver merparten av kreditinstituten och företagen att Riksgälden överlag har varit serviceinriktad och tillgänglig. Statskontoret uppfattar också att det har funnits en förståelse hos de sökande för att uppdraget har varit nytt för myndigheten.

3.3 Riksgälden säkerställer först att de sökande möter grundläggande krav

Riksgäldens process kan i grova drag delas in i två delar. I den första delen säkerställer myndigheten att den sökande uppfyller de grundläggande kraven för att komma i fråga för en garanti. Om kraven är uppfyllda lämnar den sökande sedan in en formell ansökan. Det gör att både Riksgälden och den potentiella garantitagaren i ett tidigt skede får klarhet i om en formell ansökan är aktuell.

De grundläggande kraven utgår från förordningen (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar. Där framgår bland annat att det ska röra sig om ett nytt lån, att lånet ska finansiera en industriinvestering samt att garantins löptid inte får överstiga 15 år.

En ansökningsprocess inleds genom att en kreditgivare eller ett företag kontaktar Riksgälden. I de flesta fall skickar den sökande in en intresseanmälan, men det är inget formellt krav. Intresseanmälan innehåller bland annat uppgifter om kontaktperson, låntagare, förväntat lånebelopp, löptid och en kortfattad beskrivning av investeringen.⁵⁵ Riksgälden tar därefter initiativ till ett möte med kreditgivaren eller låntagaren för att gå igenom de grundläggande kraven.

⁵⁵ Riksgälden. *Intresseanmälan gällande kreditgarantier för gröna investeringar*. [Kreditgarantier för gröna investeringar – Riksgälden.se](#) (Hämtad 2026-05-13).

Riksgälden ställer ut kreditgarantin till kreditgivaren, men både kreditgivaren och låntagaren deltar i ansökningsförfarandet genom att lämna information. Det är vanligt att flera kreditgivare ansöker om en kreditgaranti för samma investering. I sådana fall är en kreditgivare huvudansvarig och agerar som agent för de övriga. Riksgälden gör samma kontroller och bedömningar för samtliga kreditgivare.

3.3.1 Om kraven möts skickas en formell ansökan in

Om Riksgälden bedömer att investeringen uppfyller de grundläggande kraven kan den sökande skicka in en ansökan. Ansökan ska bland annat innehålla information om:

- kreditgivaren och låntagaren
- kreditbelopp
- löptid
- säkerheter
- låntagarens befintliga åtaganden gentemot kreditgivaren.

Ansökan ska också innehålla ett antal bilagor med information om bland annat investeringen, en miljörapport från en oberoende aktör och kreditinformation om kreditgivaren och låntagaren.⁵⁶ När Riksgälden får in en ansökan bildar myndigheten en projektgrupp som består av medarbetare med olika kompetenser inom bland annat juridik, finansiell analys och miljöbedömning. Projektgruppen har ett antal avstämningsmöten där respektive områdesexpert är föredragande. Avstämningsmötena är exempelvis gröna kommittén, kreditkommittén och priskommittén.

3.4 Riksgälden bedömer och hanterar risk på flera sätt

Riksgälden hanterar risk på olika sätt, till exempel genom redbarhets- och kreditvärdighetsbedömningar av både kreditgivaren och låntagaren. Andra sätt är riskbegränsande villkor i garantiavtalet och återvinning av fodringar vid eventuella förluster.

De olika momenten följer interna riktlinjer som gäller för hela verksamheten. Att bedöma och hantera risk i garantiverksamheten är också en löpande uppgift i Riksgäldens verksamhet.

⁵⁶ Riksgälden. *Application for a credit guarantee for a green investment*. <https://www.riksdagen.se/var-verksamhet/garantier-och-lan/grona-kreditgarantier/> (Hämtad 2026-05-12).

3.4.1 Riksgälden gör en redbarhetsbedömning av företag och kreditinstitut

Riksgälden gör en redbarhetsbedömning av låntagare för att säkerställa att de inte är företag i svårigheter, och av kreditgivaren för att verifiera att de har tillstånd från Finansinspektionen. Bedömningen baseras på kreditprövning, ägarkontroll och kontroll av intressekonflikter. Vi beskriver det närmare i bilaga 3.

3.4.2 Kreditrisken utgår från affärsrisk och finansiell risk

Riksgäldens använder etablerade metoder för kreditvärdering, från internationella kreditvärderingsinstitut, inom hela sin garanti- och utlåningsverksamhet. Riksgälden använder i första hand ett offentligt kreditbetyg som underlag för sin kreditvärdighetsbedömning. Myndigheten kan justera betyget utifrån specifika förhållanden för det enskilda lånet, exempelvis om löptiden är särskilt lång. Om det inte finns ett offentligt kreditbetyg gör Riksgälden en egen bedömning med samma metodik som de internationella kreditvärderingsinstituten. Det gäller framför allt för nystartade företag, där centrala faktorer som kassaflöde, kapitalstruktur och marknadsposition inte finns att tillgå på samma sätt som för etablerade företag. Osäkerheterna kring sådana förhållanden är i sig en faktor som Riksgälden beaktar och som påverkar den samlade riskbedömningen.⁵⁷

Kreditvärdighetsbedömningen vilar på två huvudkomponenter: affärsrisk och finansiell risk. Affärsrisken är en central del för de investeringar som de gröna kreditgarantierna avser. Affärsrisken är en bedömning av nivån och stabiliteten i ett företags framtida kassaflöden. Bedömningen utgår från ett antal faktorer som sammantaget ger en bild av hur sannolikt det är att företaget kan fullgöra sina betalningsåtaganden över tid. En viktig faktor är branschens egenskaper: om den är cyklisk eller stabil, hur lönsam den är, hur stor konkurrensen är och vilka inträdesbarriärer som finns. Även företagets konkurrensposition har betydelse, exempelvis dess marknadsandel, kostnadsbild och beroende av enskilda kunder eller marknader. Ju mer diversifierat ett företag är – i fråga om produkter, slutkunder och geografiska marknader, desto lägre bedöms i regel affärsrisken vara.⁵⁸

Statskontoret uppfattar att affärsriskbedömningen ofta är särskilt krävande för de gröna kreditgarantierna. De investeringar som garantierna avser handlar i flera fall om ny teknik, nya produktionsprocesser eller marknader som ännu inte är fullt utvecklade. Det innebär att det kan saknas historiska data att utgå ifrån, till exempel dokumenterade kassaflöden, etablerade prisstrukturer och erfarenheter av hur tekniken fungerar i industriell skala. Osäkerheten kan dessutom förstärkas om företaget är relativt nystartat. Att det saknas historisk information att basera

⁵⁷ Riksgälden (2018). *Interna riktlinjer för processen garanti- och kreditgivning* och intervjuer med Riksgälden.

⁵⁸ Ibid.

uppskattningar på försvårar generellt riskbedömningen. Osäkerheten i sig är en faktor som Riksgälden beaktar och som påverkar kreditbetyget i negativ riktning.

Finansiell risk avser främst företagets skuldsättningsgrad i relation till kassaflödet. Riksgälden bedömer också potentiella förändringar av företagets riskprofil, exempelvis dess finansiella mål, ägarstruktur, tillväxtstrategi och historik av skuldfinansierade förvärv. I bedömningen ingår även sannolikheten för ekonomiskt stöd från ägare eller andra externa parter. Om sannolikheten för stöd från en starkare ägare är hög, innebär det en högre kreditvärdighet och vice versa.⁵⁹

3.4.3 Förväntad återvinning påverkar risken

Om en garanti infrias, innebär det inte nödvändigtvis att hela beloppet som Riksgälden får betala ut till kreditinstitutet går förlorat. Staten kan återvinna pengar genom fordran på konkursboet. Hur stor andel som kan återvinnas varierar mellan olika garantier. Storleken beror bland annat på vilken ställning fordran har i förhållande till andra fordringsägare, vilken bransch som företaget verkar i och det rådande ekonomiska läget.

Riksgäldens bedömning av hur mycket pengar den kan återvinna ingår i Riksgäldens beräkning av förväntad förlust. Återvinningsgraden är en integrerad del av Riksgäldens riskbedömning och påverkar direkt hur stor den förväntade förlusten blir för en enskild garanti. Det innebär att den faktiska kostnaden för staten normalt blir lägre än det garanterade beloppet. Återvinningsprocessen kan dock ta lång tid, inte sällan flera år, vilket innebär att den slutliga förlusten i ett enskilt ärende kan vara svår att fastställa inom överskådlig tid.⁶⁰

3.4.4 Riksgälden inför riskbegränsande villkor i garantiavtalen

Riksgälden är inte part i låneavtalen, men myndigheten kan ställa krav på villkor i låneavtalet och använder säkerheter för att begränsa risk. Villkoren är specifika för den enskilda garantin och utformas utifrån de risker som myndigheten har identifierat i sin bedömning av låntagaren och det aktuella projektet. Syftet är att minska statens förväntade förlust och begränsa den potentiella förlusten.

Riksgälden kan föra in villkor i ett enskilt garantiavtal för att begränsa statens risk. Villkoren kan avse förutsättningar som ska vara uppfyllda innan lånet får betalas ut, exempelvis att man har fått nödvändiga miljötillstånd eller att vissa kundkontrakt finns på plats. Riksgälden kan även ställa krav som gäller under garantins löptid, till exempel begränsningar av låntagarens skuldsättning eller förändringar i ägarstruktur.⁶¹

⁵⁹ Riksgälden (2018). *Interna riktlinjer för processen garanti- och kreditgivning* och intervjuer med Riksgälden.

⁶⁰ Riksgälden (2026). *Statens garantier och utlåning – en riskanalys*, s. 10.

⁶¹ Riksgälden. *Interna riktlinjer för processen Garanti- och kreditgivning*.

3.5 Avgiften ska vara marknadsmässig

Den statliga garanti- och utlåningsmodellen är konstruerad utifrån en självkostnadsprincip. Det innebär generellt att de avgifter som staten tar ut för garantier på lång sikt förväntas täcka de förväntade kostnaderna förknippade med garantierna. Men i praktiken kommer utfallen i verksamheten att variera över tid och avvika från det förväntade utfallet åt båda hållen.⁶² Det finns inte heller något krav eller ens ett antagande om att avgifterna för ett enskilt garantiprogram ska täcka kostnaderna för programmet. Avgifterna ska enbart täcka de förväntade kostnaderna vid utfärdandet. Det historiska utfallet från tidigare utfärdade garantier ska därmed inte påverka avgiftsberäkningarna.

Riksgälden tar ut en marknadsmässig avgift för de gröna kreditgarantierna. Avgiften består av kostnaden för förväntad förlust, Riksgäldens administrativa kostnad för att hantera garantin och ett eventuellt påslag som säkerställer att avgiften är marknadsmässig så att garantin inte utgör ett statligt stöd. Flera av de kreditinstitut och företag som vi har pratat med tycker att det är otydligt hur Riksgälden har kommit fram till prissättningen.

3.5.1 Avgiften för förväntad förlust utgår från företagets kreditrating

Enligt 14 § förordning (2011:211) om utlåning och garantier ska Riksgälden ta ut en garantiavgift som motsvarar statens förväntade förlust. Förväntad förlust är ett kostnadsmått som uttrycker ett statistiskt väntevärde. Det betyder att om Riksgälden skulle utfärda ett stort antal identiska garantier upprepade gånger antas den genomsnittliga kreditförlusten för dessa garantier motsvara den förväntade förlusten som Riksgälden statistiskt beräknar för en enskild garanti.⁶³

För att skatta den förväntade förlusten gör Riksgälden en kreditbedömning av företaget som resulterar i en rating. Rating är ett mått på ett företags betalningskapacitet och brukar kategoriseras i cirka 20 kategorier.⁶⁴ Riksgälden använder metoder från ratinginstitut både för att göra kreditbedömningen och få fram en rating.⁶⁵ Riksgälden använder sedan statistik för fallissemang för respektive ratingklass och löptid samt statistik för återvinningsgrad för att beräkna förväntad förlust. Enkelt uttryckt så kollar man på hur liknande bolag historiskt fullgjort sina betalningsåtaganden för att få en uppskattning om det bolaget man analyserar.

⁶² Riksgälden (2026). *Statens garantier och utlåning – en riskanalys*.

⁶³ Riksgälden (2018). *Riktlinjer för processen Garanti- och kreditgivning*.

⁶⁴ Se exempelvis kapitel 3.3 i *Kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier* för en beskrivning av rating-klasser.

⁶⁵ Standard & Poor's. *Ratings Criteria and Models*. <https://www.spglobal.com/ratings/en/regulatory/ratings-criteria> (Hämtad 2026-06-03); Fitch. *Ratings Criteria*. <https://www.fitchratings.com/criteria> (Hämtad 2026-06-03); Moody's. *Methodologies and models*. <https://www.moody.com/web/en/us/insights/methodologies-and-models.html> (Hämtad 2026-06-03).

Den del av garantiavgiften som motsvarar förväntad förlust förs till en garantireserv. Det är en del av tillgångarna i garantiverksamheten som ska täcka de förväntade förlusterna.

3.5.2 Riksgäldens avgift ska täcka myndighetens administrativa kostnader och vara marknadsmässig

Riksgälden ska ta ut en avgift som täcker myndighetens administrativa kostnader för garanti- och utlåningsverksamhet, enligt 17 § förordning (2011:211) om utlåning och garantier. Det gäller för hela Riksgäldens garanti- och utlåningsverksamhet samlat.

Om den avgift som Riksgälden beräknar understiger marknadspriset lägger Riksgälden även till en marknadspremie. Det beror på att avgiften för de gröna kreditgarantierna ska vara marknadsmässig enligt 8 § i förordning (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar. Det betyder att Riksgälden ska ta ut samma avgift som en privat aktör skulle ta ut för att bära samma risk. Syftet är att följa EU:s statsstödsregler. Något egentligt marknadspris finns dock inte, eftersom statliga kreditgarantier inte köps och säljs på en marknad. Riksgälden får i stället räkna fram ett uppskattat marknadspris utifrån vad det kostar att låna ut pengar till andra företag (exempelvis via företagsobligationer) med liknande risk. Avgiften sätts alltså inte utifrån ett faktiskt pris, utan utifrån en bedömning av vad priset rimligen borde vara. Riksgälden betalar in marknadspremien till statskassan. Garantiavgiftens komponenter kan sammanfattas enligt följande ekvation:

$$\text{Garantiavgift} = \text{Förväntad förlust} + \text{Administrativa kostnader} + \text{Marknadspremie}$$

3.5.3 Flera kreditgivare och låntagare upplever att prissättningen av avgiften inte är transparent

Flera av de kreditinstitut och företag som vi har pratat med anser att Riksgäldens beräkning av avgiften inte är transparent. Några tycker också att Riksgäldens besked om storleken på avgiften har kommit för sent i processen. Några jämför Riksgäldens process med både svenska och europeiska exportkreditnämnder och menar att det vanligaste är att myndigheten ger en indikation på storleken på avgiften tidigt i processen. Det ska tilläggas att sammanhanget för den typen av garantier och gröna kreditgarantier kan variera.

När det kommer till transparensen i prissättningen mot företag och kreditinstitut, har vi inte tagit del av några underlag och kan därför inte göra en egen bedömning av eventuell brist på transparens. Vi har inte heller överprövat Riksgäldens metod för prissättning. Men Statskontoret noterar att Riksgälden kvalitetssäkrade sina avgiftsberäkningar inför att de skulle börja ställa ut de gröna kreditgarantierna.

Myndigheten gav ett konsultbolag i uppdrag analysera dem i relation till Riksgäldens interna riktlinjer och bedöma om de interna riktlinjerna följde ”best practice”.⁶⁶

3.6 Riksgälden gör en miljöbedömning utifrån EU:s taxonomi

I 3 § i förordningen (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar anger regeringen att en kreditgaranti bara får utfärdas om det garanterade lånet avser en industriinvestering som, oberoende av val av teknik,

- väsentligt bidrar till minst ett av målen i miljömålssystemet eller det klimatpolitiska ramverket,
- inte väsentligt motverkar något annat mål i miljömålssystemet eller det klimatpolitiska ramverket,
- med stor sannolikhet bidrar till sammantaget positiva miljöresultat och miljöeffekter på lång sikt, och
- är en del av en av företaget upprättad plan för att uppnå miljö- och klimatomfattig hållbarhet.

De sökande måste lämna in en miljörapport som beskriver hur investeringen möter miljökraven i förordningen. Rapporten ska tas fram av en oberoende aktör och bland annat innehålla information om hur investeringen förhåller sig till de svenska miljö- och klimatommålen samt EU:s taxonomi. Riksgälden tar även in andra underlag för sin bedömning.

Taxonomi är ett klassificeringssystem som fastställer kriterier för när en ekonomisk verksamhet anses vara miljömässigt hållbar. Verksamheten ska bland annat bidra väsentligt till ett eller flera av sex fastställda miljömål, inte orsaka betydande skada för något av de övriga målen samt uppfylla vissa minimikrav inom hållbarhet. Taxonomiförordningen antogs av Europaparlamentet och rådet i juni 2020. De delegerade akter som preciserar de tekniska granskningskriterierna antogs av kommissionen 2021 och 2023. Bestämmelserna är därmed relativt nya.

Riksgälden följer en vägledning från Naturvårdsverket och använder EU:s taxonomi för att bedöma om en ansökan möter miljökraven i förordningen. Myndigheten har inte tagit fram några egna interna riktlinjer som tydliggör hur miljöbedömningarna ska gå till. Det är en miljöanalytiker anställd för att göra miljöbedömningen. Bedömningen diskuteras också internt i en så kallad grön kommitté som består av projektledare, miljöanalytiker och enhetschef.

⁶⁶ KPMG (2021-05-31). *Prissättning av kreditgarantier för investeringar i omställning*.

3.6.1 De sökande ska lämna in en miljörapport från extern aktör

För att Riksgälden ska kunna bedöma om ett projekt uppfyller kraven ska låntagarna lämna in en bilaga i form av en miljörapport till ansökan.

Riksgälden har tagit fram en mall för vad rapporten ska innehålla.⁶⁷ Det innefattar bland annat information om vilket eller vilka av de 16 svenska miljö kvalitetsmålen eller det klimatpolitiska ramverket som investeringen förväntas bidra till att uppnå, och information om hur investeringen förhåller sig till EU-taxonomin⁶⁸. Mallen ligger publicerad på myndighetens webbplats. Miljörapporten ska tas fram av en extern oberoende aktör med relevant kompetens som låntagaren själv anlitar. Riksgälden uppger att de utöver miljörapporten även använder miljökonsekvensbeskrivningar och mark- och miljödomstolens dom om miljö tillstånd för att säkerställa att bedömningen blir välgrundad. Det står också redogjort för i mallen.

I förordningen (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar står även att Riksgälden får beakta industriinvesteringens kostnadseffektivitet vid bedömning av miljökraven. Men enligt Riksgälden har myndigheten ännu inte använt skrivningen i handläggningen.

3.6.2 Riksgälden använder EU:s taxonomi i sin miljöbedömning

I och med att Riksgälden fick uppgiften att ställa ut de gröna kreditgarantierna samverkade de med Naturvårdsverket som tog fram en vägledning för hur Riksgälden kan genomföra sin miljöbedömning.⁶⁹ Riksgälden utgår från den vägledningen och EU:s taxonomi när de bedömer om informationen i miljörapporten möter kraven i förordningen. Naturvårdsverket är inte inblandad i själva bedömningen av om ansökan möter miljökraven eller inte, utan har endast tillhandahållit vägledningen som Riksgälden kan använda som stöd i sin bedömning.

Taxonomin ska fungera som en väldefinierad och accepterad måttstock för att bedöma vilka ekonomiska aktiviteter som kan anses bidra väsentligt till EU:s miljömål, utan att väsentligt skada andra miljömål. Syftet är att inom EU nå en gemensam förståelse för vad som kan saluföras som ”gröna” eller ”hållbara” aktiviteter i marknadsföringen av finansiella produkter.⁷⁰ Till taxonomiförordningen finns delegerade akter med så kallade tekniska granskningskriterier som fastställer om en investering är hållbar eller inte. Taxonomin utgår från EU:s sex miljömål:

⁶⁷ Riksgälden (2026). *Kreditgarantier för gröna investeringar*. <https://www.riksqalden.se/var-verksamhet/garantier-och-lan/grona-kreditgarantier/> (Hämtad 2026-05-06).

⁶⁸ Förordning (EU) 2020/852.

⁶⁹ Naturvårdsverket (2021). *Naturvårdsverkets vägledning avseende 3 § första stycket förordningen om statliga kreditgarantier för gröna investeringar (2021:524)*.

⁷⁰ Ibid. s. 5.

- Begränsning av klimatförändringar
- Anpassning till klimatförändringar
- Hållbar användning och skydd av vatten och marina resurser
- Omställning till en cirkulär ekonomi
- Förebyggande och begränsning av miljöföroreningar
- Skydd och återställande av biologisk mångfald och ekosystem

Naturvårdsverket bedömer i vägledningen till Riksgälden att de svenska miljö- och klimatmålen går att inrymma i taxonomin. Naturvårdsverket skriver att EU:s miljömål och Sveriges miljö kvalitetsmål till stor del är överlappande och att målen för begränsning av klimatförändringar till största del är identiska. Naturvårdsverket fastställer därför att EU:s taxonomi och gällande delegerade akter är de nu tillgängliga verktyg som bäst lämpar sig för att bedöma vilka investeringar som kvalificerar för en grön kreditgaranti. Ekonomiska aktiviteter som utförs i enlighet med taxonomin kommer enligt Naturvårdsverket med stor sannolikhet att bidra till sammantaget positiva miljöresultat och miljöeffekter på lång sikt.⁷¹

Naturvårdsverkets vägledning togs fram 2021 vid en tidpunkt när taxonomi-förordningen inte var fullt utvecklad. Då saknades det till exempel en delegerad akt som omfattar samtliga av EU:s miljömål. Statskontoret konstaterar också att Riksgälden inte har tagit fram några egna interna riktlinjer som tydliggör hur miljöbedömningen i stort ska gå till, hur taxonomin ska användas i bedömningen och vilka underlag utöver miljörapporten som myndigheten kan använda i sin bedömning. Riksgälden anser inte att det behövs ytterligare riktlinjer eftersom myndigheten har Naturvårdsverkets vägledning och taxonomin som centrala verktyg.

Riksgälden informerar på sin webbplats om att den använder taxonomin i sin bedömning. Tidigare låg även Naturvårdsverkets vägledning på webbplatsen, men den har tagits ner eftersom den behöver uppdateras.

3.6.3 Riksgälden anpassar samverkan kring miljöbedömning på grund av sekretessregler

Riksgälden ska samverka med andra berörda myndigheter vid bedömningen av om miljökraven i förordningen är uppfyllda, enligt 9 § förordningen (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar.

Som vi nämnde ovan har Riksgälden samverkat med Naturvårdsverket om hur miljöbedömningarna kunde genomföras. Men Riksgälden har inte samverkat med

⁷¹ Naturvårdsverket (2021). *Naturvårdsverkets vägledning avseende 3 § första stycket förordningen om statliga kreditgarantier för gröna investeringar (2021:524)*, s. 5.

någon myndighet om miljöbedömningarna i de enskilda ansökningarna. Riksgälden menar att omfattningen av och formerna för samverkan har behövt anpassas med hänsyn till att det fanns en osäkerhet om den sekretessbestämmelse som är tillämplig hos Riksgälden (30 kap. 23 § OSL, samt 9 § offentlighets- och sekretessförordningen och punkten 165 i bilagan till nämnda förordning) var tillämplig hos Naturvårdsverket. Det har enligt Riksgälden försvårat den samverkan som har skett.

Riksgälden uppger att kontakten med andra myndigheter därför främst har skett på en principiell nivå, och inte rört specifika detaljer i eller bedömningar av de enskilda ansökningarna. Sådan samverkan har bland annat skett med Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Energimyndigheten.

3.6.4 Bara en miljöanalytiker som arbetar med miljöbedömningarna

Riksgälden har i dag bara en miljöanalytiker anställd som arbetar med miljöbedömningarna. Personen anställdes när myndigheten fick uppdraget att ställa ut garantier, eftersom myndigheten vid tillfället inte hade den kompetens som krävdes för uppgiften. Att det bara finns en anställd med miljökompetens leder till högt personberoende. Riksgälden uppger att det under perioden 2021–2025 inte har varit motiverat att anställa fler miljöanalytiker. Myndigheten har i stället haft beredskap att göra en direktupphandling av konsult som kan bidra i miljöbedömningarna om sådant behov har uppstått, vilket det enligt Riksgälden inte har.

3.7 Riksgäldens beslut om garanti uppfattas som tydligt

Efter att låntagaren och samtliga kreditgivare har skrivit på låneavtalet beslutar Riksgäldsdirektören om garantin till kreditgivaren. Beslutet går inte att överklaga.⁷² Kreditgivaren får ett skriftligt beslut som bland annat innehåller storleken på garantin och vilka delar som Riksgäldens bedömning innefattar. De kreditinstitut vi har intervjuat tycker att beslutet har varit tydligt. Det enda undantaget som flera har lyft är att det inte har varit transparent hur Riksgälden har kommit fram till priset på avgiften för garantin.⁷³

Det är inte reglerat i någon författning hur den administrativa avgiften ska tas ut och Riksgälden uppger att det därför varierar beroende på lämplighet. Men myndigheten tar ofta ut avgiften i anslutning till att garantiavtalet ingås, det vill säga i samband med att garantin ställs ut till kreditgivaren. På det sättet vet myndigheten med säkerhet att de täcker sina kostnader för hanteringen. Garantin aktiveras först när kreditgivaren börjar betala ut lånet. Det är också då det uppstår en risk för staten.

⁷² Förordning (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar.

⁷³ 32 § förvaltningslag (2017:900).

3.8 Riksgälden följer upp delar av garantin

Riksgälden följer med fasta intervall upp garantiavtalet med kreditgivaren. Uppföljningen består bland annat av kreditgivarens hantering av det garanterade lånet, efterlevnad av garantivillkoren samt rapportering om låntagarens finansiella ställning och investeringens genomförande. Därutöver lämnar myndigheten viss finansiell redovisning till regeringen.

Regeringen ställer inte några särskilda krav på att Riksgälden ska redovisa resultatet av de gröna kreditgarantierna på annat sätt. Riksgälden följer inte heller upp de gröna kreditgarantierna separat från myndighetens övriga garantier. Det finns därför ingen samlad information om garantiprogrammets utfall och förväntade resultat, till exempel i relation till de miljökrav som står i förordningen. Uppföljning av miljöeffekterna kan därutöver ske först när investeringarna har genomförts och effekter har uppstått. Naturvårdsverket ansvarar övergripande för uppföljningen av Sveriges territoriella utsläpp och industrins utsläpp.

3.8.1 Riksgäldens redovisning till regeringen är främst finansiell

Riksgäldens uppföljning av de gröna kreditgarantierna består främst av finansiell redovisning i årsredovisningen och i den samlade riskanalysen enligt myndighetens instruktionsbundna krav.⁷⁴ I årsredovisningen lämnar Riksgälden till exempel information om antal utställda garantier, garantiåtaganden och bundna garantiutfästelser.⁷⁵ Den samlade riskanalysen ingår i Riksgäldens samordningsuppdrag att förbättra statens hantering av lån och garantier, och innehåller bedömningar om riskerna i statens samlade garanti- och utlåningsportfölj.

Regeringen har inte gett Riksgälden i uppdrag att lämna någon prognos eller analys av nyttjandegraden av garantiramen. Myndigheten lämnar därför bara information om det när regeringen beslutar eller ber om det. Regeringen har varken i förordningen (2021:524) eller på annat sätt krävt någon annan redovisning av Riksgälden kopplat till de gröna kreditgarantierna. Riksgälden redovisar viss information om de garantier som de har utfärdat på sin webbplats. Men informationen är kortfattad och övergripande.

3.8.2 Riksgälden följer löpande upp garantiavtalen med långivaren

Riksgälden följer löpande upp de enskilda garantiavtalen med långivaren. Skälet är att det är långivarna som är avtalsmotpart. Långivarna begär i sin tur in uppgifter från företagen, varav vissa uppgifter också skickas till Riksgälden.

Varje avtal är unikt och uppföljningen anpassas därefter. Men gemensamt är att Riksgälden löpande tar in rapporter till grund för sin uppföljning, bland annat om hur

⁷⁴ 31 § och 34 § förordningen (2023:909) med instruktion för Riksgäldskontoret.

⁷⁵ Se exempelvis Riksgäldskontoret (2025). *Årsredovisning för 2024*.

det går finansiellt och operationellt. Bolag som har fått tillstånd för sin verksamhet är enligt miljöbalken också i normala fall skyldiga att lämna in en miljörapport varje år till tillsynsmyndigheten, vilket oftast är länsstyrelsen.⁷⁶ Riksgälden har i regel skrivit in i avtalet att myndigheten ska få en kopia på den, eftersom rapporten enligt myndigheten innehåller användbar information om verksamheten.

Enligt Riksgälden omfattar rapporterna främst miljörelaterade risker, det vill säga negativ miljöpåverkan. Det beror på att det fram till att projektet är genomfört inte är möjligt att mäta några effekter av investeringen. Men Riksgälden har också låst in vissa miljökriterier i avtalet och de ingår därför i avtalsuppföljningen. Det kan till exempel handla om att ett projekt ska tillverka en produkt enligt en process som definieras som grönt enligt EU:s taxonomi. Riksgälden säkerställer då att avtalet reglerar att projektet måste genomföras på det sättet och att det blir ett brott mot avtalet att göra avsteg från det.

3.8.3 Regeringen ställer inga krav på att Riksgälden ska följa upp garantiprogrammet utifrån miljökraven

Regeringen ställer i dag inga krav på att Riksgälden ska redovisa några miljö- eller klimataspekter kopplade till garantiprogrammet och de investeringar som det omfattar. Det finns varken någon skrivning i förordningen (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar, myndighetens instruktion eller i regleringsbrevet som tydliggör hur miljökraven ska följas upp på kort och lång sikt eller att myndigheten förväntas arbeta aktivt med miljöfrågor generellt.

Riksgälden har inte heller på eget initiativ utformat en sådan redovisning, utöver den uppföljning som sker inom ramen för avtalsuppföljningen. Riksgälden själva menar att det beror på att regeringen inte har gett myndigheten något sådant uppdrag och att styrmedel på miljöområdet följs upp inom ramen för etablerade processer, som miljömålssystemet och det klimatpolitiska ramverket. Naturvårdsverket är huvudansvarig för det men flera andra myndigheter bistår i arbetet.

3.9 Riksgäldens kostnad för att hantera de gröna kreditgarantierna har ökat

Riksgäldens kostnader för att hantera de gröna kreditgarantierna har ökat från cirka 4 miljoner kronor 2021 till cirka 9 miljoner kronor 2025. I kostnaderna ingår inte OH-kostnader. Riksgälden har inte tidredovisning, utan de har uppskattat hur mycket tid de har lagt och uppgifterna är därför grova uppskattningar. Riksgälden uppger att kostnadsökningarna beror på att programmet successivt har fått fler intressenter och ansökningar.

⁷⁶ Förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll.

4 Resultat och möjliga effekter av de gröna kreditgarantierna

I det här kapitlet beskriver vi resultat och tänkbara effekter av de gröna kreditgarantierna. Vi presenterar också viss grundläggande information om efterfrågan på garantin. Vårt primära fokus för kapitlet är att besvara frågan om gröna kreditgarantier har främjat gröna industriinvesteringar som bidrar till att Sverige når sina miljö- och klimatmål.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

Våra sammanfattande iakttagelser om resultaten för garantiprogrammet återger dels centrala iakttagelser från analysarbetet, dels våra samlade ställningstaganden utifrån utvärderingens bedömningsgrunder.

- Riksgälden har fått in nio ansökningar om gröna kreditgarantier och beviljat sex garantier till fem olika projekt. Två av garantierna är aktiva i dag. Fyra garantier har avslutats, antingen på grund av att företaget har gått i konkurs eller för att garantierna har ersatts med andra finansieringslösningar. Nyttjandegraden av den garantiram som Riksgälden har till sitt förfogande har som mest varit 39 procent och som minst 5 procent.
- Riksgälden har haft diskussioner om sammanlagt cirka 50 enskilda investeringar med olika kreditinstitut och företag. De huvudsakliga orsakerna till att en investering inte går vidare från diskussion till en formell ansökan är att rekvisiten för att söka garantin inte är uppfyllt eller att den sökande väljer en annan finansieringslösning. Det kan också bero på att det handlar om stora investeringar som är komplexa och tar tid att förbereda.
- Riksgälden har inte avslagit någon ansökan. De ansökningar som myndigheten inte har beviljat har antingen dragits tillbaka av den sökande eller inte beviljats på grund av att garantiprogrammet har pausats.
- Det går inte att säga helt säkert om garantin bidrar till att investeringar genomförs i större omfattning än om garantierna inte hade funnits. Baserat på våra intervjuer med företag och kreditinstitut bedömer Statskontoret ändå att garantin har bidragit till att investeringar har genomförts snabbare, i större omfattning eller över huvud taget.
- Det är för tidigt att utvärdera om investeringarna faktiskt har bidragit till att Sverige når sina miljö- och klimatpolitiska mål. Det beror på att det tar tid innan det är möjligt att fastställa vilken miljöeffekt som uppstått. Om en investering möter miljökraven i förordningen utgår Riksgälden från att de förväntade miljönytterna kommer att uppstå om investeringen genomförs på det sätt som det

står beskrivet i ansökan. Statskontoret har inte överprövat Riksgäldens bedömningar. Vi utgår från att de investeringar som möter kraven i förordningen och därför omfattas av en utställd garanti sannolikt bidrar till att Sverige når sina miljö- och klimatpolitiska mål.

- Ambitionen är att garantierna ska prissättas på ett sätt som gör att det förväntade utfallet är att de i genomsnitt inte ska innebära någon kostnad för staten. Det förutsätter dock att garantiportföljen innehåller tillräckligt många garantier. Det förutsätter också att det går att bedöma riskerna för att garantierna kommer att infrias med tillräcklig säkerhet. Eftersom programmet omfattar få och stora garantier går det inte att nå ett nollresultat över tid. Det är heller inte Riksgäldens uppdrag. Om ingen garanti infrias kan staten göra ett överskott på programmet. På motsvarande vis kan staten sannolikt göra ett underskott om någon garanti infrias.

4.2 Riksgälden har haft informationsmöten om cirka 50 investeringar

Riksgälden har sedan den gröna kreditgarantin infördes 2021 haft diskussioner med intressenter när de har kontaktat myndigheten. Intressenterna kan både vara kreditinstitut och företag. Diskussionerna har handlat om sammanlagt cirka 50 enskilda investeringar, där cirka 30 har lett till fördjupade kontakter. Riksgälden bedömer att ungefär hälften av dem preliminärt skulle kunna leva upp till kraven för att söka en grön kreditgaranti, men att myndigheten behöver mer information för att kunna göra en fullständig bedömning.⁷⁷

Riksgälden har informerat om garantin på förfrågan, och inte gjort några riktade informationsinsatser för att nå en potentiell målgrupp med information om att garantin finns. Riksgälden anser inte att det är myndighetens uppdrag att marknadsföra garantin.

4.3 Oklart om antalet ansökningar är många eller få i förhållande till målgruppen

Nio formella ansökningar har skickats in, varav sex garantier beviljats. Det är alltså tre ansökningar som inte beviljats. En ansökan drogs tillbaka när bolaget valde en annan finansieringslösning utan garanti från Riksgälden. En annan ansökan avbröts när programmet pausades. Där hade långtgående diskussioner förts och dokumentation arbetats fram med målet att lämna in en komplett ansökan under 2026 för Riksgäldens beslut. Ingen ansökan har därmed avslagits.

⁷⁷ Riksgälden (2026). *Statistik Gröna kreditgarantier år 2021–2025*.

Det är inte möjligt att avgöra om volymerna eller höga eller låga. Skälet är att varken regeringen eller Riksgälden har fastställt sannolik storlek på målgruppen eller hur många företag och projekt som potentiellt uppfyller förordningens villkor. Det finns inte heller några mål för antal ansökningar, antal beviljade projekt eller liknande.

Flera villkor i förordningen (2021:524) avgränsar målgruppens storlek i praktiken: Lånet ska uppgå till minst 500 miljoner kronor samt investeringen ska ske i Sverige, bidra till de miljö- och klimatpolitiska målen och avse en industriinvestering enligt Riksgäldens riktlinjer (se avsnitt 3.2.4). Sammantaget innebär kraven att den potentiella målgruppen bland befintliga företag är förhållandevis begränsad. Samtidigt kan garantier även avse helt nya verksamheter. Två av sex beviljade garantier har exempelvis utfärdats till nya bolag. Men det är svårt att kartlägga eventuella framtida aktörer på förhand.

Vi bedömer att det sannolikt finns ett begränsat antal industriinvesteringar av den storlek som förordningen kräver. Men utan en målgruppsanalys saknas underlag för att uttala sig om programmets volym.

4.3.1 De som inte skickar in en ansökan uppfyller oftast inte villkoren
Riksgälden anger att det finns två huvudsakliga orsaker till att en investering inte går vidare från diskussion till en ansökan och beslut. Den första orsaken är att rekvisiten för att söka garantin inte är uppfyllda, till exempel att lånet inte är över 500 miljoner kronor eller att det saknas en koppling till de miljö- och klimatpolitiska målen. Den andra orsaken är att den sökande väljer en annan finansieringslösning, till exempel för att de bedömer att den administrativa bördan av att söka en garanti är för stor eller för att det marknadspris som Riksgälden tar ut för garantin är för hög.

Ett ytterligare skäl till att Riksgälden har haft flera kontakter och diskussioner om investeringar som ännu inte lett till en ansökan är att det handlar om stora investeringar som är komplexa och tar tid att förbereda. Det medför att kontakten kan vara vilande eller lågintensiv under en lång period. Att ta fram ansökan kräver också mycket förberedelser och en ansökan skickas in relativt sent i Riksgäldens process.

4.4 Sex garantier till fem projekt har beviljats – två är aktiva

Riksgälden har hittills beviljat sex gröna kreditgarantier till fem projekt (tabell 2). Två garantier har ställts ut till samma projekt, men omfattat två olika lån.

Alla garantier har inte använts. Garantier aktiveras när lånet som garantin avser betalas ut. Garantierna till Northvolt användes exempelvis inte innan företaget gick i konkurs är därför avslutade. I början av 2026 valde även Preem att avsluta sina två kreditgarantier. Anledningen var att företagets nya ägare hade en annan finansieringsstruktur

och därför valde att lösa lånen i förtid. Preem Synsat är genomförd och Preem ICR Revamp är delvis genomförd. I dagsläget finns därför två aktiva kreditgarantier, en till Stegra och en till SSAB.

Lånebeloppen som samtliga garantier avser varierar mellan cirka 2,5 och 15 miljarder kronor. Garantierna omfattar 80 procent av lånebeloppet och löptiderna för lånen är mellan 7 och 15 år. För två av garantierna är antalet kreditgivare bara en eller två. För de tre andra garantierna är antalet kreditgivare mellan 8 och 22. Två av garantierna är utställda till de nyetablerade företagen Stegra och Northvolt. Tre av garantierna är utställda till de etablerade företagen Preem och SSAB.

Tabell 2. Översikt över garantier som Riksgälden ställt ut, syfte, lånebelopp, omfattning av garantin, löptid på lånet och långivare

	Preem Synsat (avslutad)	Northvolt (avslutad)*	H2GS/Stegra	Preem ICR Revamp (avslutad)	SSAB
Beslut	April 2022	December 2023	December 2023	Maj 2024	April 2025
Investeringen avser	Ombyggnation av Preems anläggning i Lysekil för att producera diesel baserad på förnybara råvaror.	Utveckling av Northvolts fabrik för batteriproduktion i Skellefteå.	En ny anläggning för produktion av grönt stål i Boden.	Om- och tillbyggnad vid raffinaderiet i Lysekil för att kunna öka produktionskapaciteten av förnybara drivmedel.	Omställning av stålproduktionsanläggningen i Luleå.
Lånebelopp	3 miljarder SEK	1,5 miljarder USD	1,2 miljarder EUR	240 miljoner EUR	15 miljarder SEK
Garantin täcker	80 %	80 %	80 %	80 %	80 %
Löptid	7 år	11 år	13 år	7 år	15 år
Kreditgivare	SEK	SEK, ABN AMRO Bank, Santander, Bank of Montreal, BNP Paribas, CACIB, Danske Bank, Deutsche Bank, DNB, ING, Intesa Sanpaolo, J.P. Morgan, KfW, MUFG Bank., NATIXIS, NIB, Siemens Bank, SEB, SMBC, Standard Chartered Bank, Swedbank, EIB	SEK, ABN AMRO Bank, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, Banco Santander., Bayerische Landesbank, BNP Paribas, Coöperatieve Rabobank., CACIB, Danske Bank, Deutsche Bank, DNB, ING, Intesa Sanpaolo Bank, KfW, Kommunalkredit Austria AG, Nordea, NIB, SEB, SMBC	SEK, CACIB	CACIB, Danske Bank, DNB, NIB, Nordea, SEB, SEK, Swedbank

Not: Garantin till Northvolt avser formellt två separata garantier för olika lån, men till samma investering/projekt. En garanti för ett lån från flera olika kreditinstitut och en garanti för ett separat lån från EIB. Lånet till kreditinstituten var 1 miljard USD. Lånet till EIB var 500 miljoner USD.

4.4.1 Ungefär en tredjedel av garantiramen har utnyttjats

Garantiramen är ett tak för hur stora samlade åtaganden som staten får ta på sig inom ramen för ett specifikt garantiprogram. Garantiramen har höjts vid flera tillfällen för gröna kreditgarantier, från 10 miljarder kronor 2021 till 80 miljarder kronor 2025 (tabell 3). Vi kan inte bedöma om ökningarna har varit befogade, eftersom det inte finns något underlag för hur bedömningarna av garantiramens storlek har gjorts.

Bundna garantiutfästelser vid årets slut avser beslutade och juridiskt bindande garantiåtaganden som ännu inte trätt i kraft eftersom underliggande lån ännu inte har utnyttjats. Utfärdade garantier avser garantier för lån som betalats ut där staten bär kreditrisk. Vid utgången av 2025 hade Riksgälden bundna garantiutfästelser för gröna kreditgarantier på knappt 17 miljarder kronor och utfärdade garantier på knappt 10 miljarder kronor. Sammantaget motsvarade det en nyttjandegrad av garantiramen på 33 procent.

Tabell 3. Nyttjande av Riksgäldens garantiram för gröna kreditgarantier

År	Garantiram	Utfärdade garantier vid årets slut	Under året utfärdade garantier	Bundna garantiutfästelser vid årets slut	Nyttjandegrad garantiram
2021	10 000	0	0	0	0 %
2022	50 000	1 040	1 040	1 360	5 %
2023	65 000	2 400	1 360	22 702	39 %
2024	80 000	2 771	459	25 982	36 %
2025	80 000	9 649	7 261	16 779	33 %

Källa: Riksgäldens årsredovisningar 2021–2025.

Kommentar: *Utfärdade garantier vid årets slut* avser garantier som har trätt i kraft och där staten bär kreditrisk per balansdagen. *Under året utfärdade garantier* avser det bruttoflöde av garantier som utfärdats under året. *Nyttjandegrad garantiram* avser summan av bundna garantiutfästelser och utfärdade garantier i förhållande till beslutad garantiram.

4.5 De gröna kreditgarantierna har främjat investeringar

Vår utvärdering visar att de gröna kreditgarantierna på flera sätt har främjat gröna industriinvesteringar. Vi baserar det på att de företag och kreditinstitut som vi har intervjuat beskriver att garantin antingen har möjliggjort, snabbat på eller utökat en investering, samt att det finns ett identifierat finansieringsproblem för stora gröna industriinvesteringar (se kapitel 2.2.4). Det finns vissa utmaningar med att enbart basera bedömningen på uppgifter från kreditinstitut och företag. Utmaningarna diskuteras i bilaga 2.

4.5.1 Kreditinstituten menar att garantierna möjliggör finansiering av investeringar

Kreditinstituten uppger i intervjuer med oss att de gröna kreditgarantierna i stor utsträckning möjliggör kreditgivning. Samtidigt är det inte möjligt för kreditinstituten att med säkerhet fastställa vad som hade skett utan garantin.

En återkommande bedömning i intervjuerna är att garantin minskar kreditinstitutens riskexponering och därigenom gör det lättare att bevilja lån med längre löptider. Lån med långa löptider är typiskt sett svårare för kreditinstituten att bevilja eftersom osäkerheten ökar när kreditprövningen gäller förhållanden långt fram i tiden. Kreditgivning med långa löptider innebär alltså en högre risknivå än kreditgivning med kortare tidshorisont.

Kreditinstituten beskriver att garantin, genom sin hävstångseffekt, gör det möjligt för banker att låna ut mer. Garantin gör också att lån kan ges med färre deltagande banker än vad som annars hade krävts. De anser att det förenklar finansieringsprocessen, eftersom det kan vara administrativt och avtalsmässigt komplext att samla ett stort antal banker kring samma upplägg. Garantin kan också underlätta samordningen mellan banker genom att stödja uppbyggnaden av syndikerade lån, det vill säga där flera kreditinstitut delar på exponeringen inom en gemensam struktur.

Slutligen framhåller vissa kreditinstitut att garantin också kan ha en signalverkan genom att den visar att staten stöttar satsningen. Enligt intervjupersonerna kan det påverka riskbedömningen och underlätta kreditgivning i ett tidigt skede.

4.5.2 Företagen menar att garantin gör att investeringen kan genomföras snabbare eller i större omfattning

Företagen uppger i intervjuer med oss att garantin har gjort att investeringen kan genomföras snabbare eller i större omfattning. Samtidigt är det inte möjligt att med säkerhet fastställa vad som hade skett utan garantin. I vissa fall hade det enligt företagen kanske gått att hitta finansiering på annat håll, men som minst bedöms garantin ha påskyndat eller förenklat finansieringen.

Företagen beskriver att finansieringen av stora investeringar typiskt sett består av flera delar och att det krävs en kombination av olika finansieringskällor, exempelvis banklån, banklån med garanti och eget kapital. Det är också vanligt med finansiering som garanteras av ett annat lands exportkreditinstitut (ECA). Om vissa delar av investeringen köps in från ett annat land kan det landets exportkreditinstitut bidra med garanti. Att samordna de olika delarna beskrivs som en komplex process, och företagen menar att de gröna kreditgarantierna spelar en viktig roll för att möjliggöra en sammanhållen finansieringslösning.

Företagen beskriver att olika typer av finansiering har olika fördelar. Med banklån kan företagen säkra långsiktiga och förutsägbara villkor för sin finansiering, samt möjlighet att säkra kapitaltillgång längre fram i tiden. Eftersom investeringsutgifterna ofta faller ut successivt kan företagen med banklån välja att få utbetalningar av lånet i takt med att behov uppstår. Ett företag lyfte som jämförelse gröna obligationer, som visserligen kan vara en finansieringskälla men där hela beloppet betalas ut vid ett och samma tillfälle, vilket kan vara mindre ändamålsenligt om utgifterna inte uppstår samtidigt.

Slutligen framhåller företagen att det är viktigt att den svenska staten är involverad i projekt som genomförs i Sverige. Enligt intervjupersonerna skulle det framstå som svårförklarligt om utländska institutioner med motsvarande funktion som Riksgälden ställer ut garantier för satsningen, men inte Riksgälden.

4.6 För tidigt att bedöma om investeringarna bidrar till de svenska miljö- och klimatmålen

Vårt uppdrag omfattar att utvärdera de gröna kreditgarantierna som verktyg för att främja gröna industriinvesteringar som bidrar till att Sverige når sina miljö- och klimatpolitiska mål. Det innebär att vi skulle behöva fastställa om de investeringar som omfattas av de utställda garantierna har bidragit till att Sverige faktiskt når målen.

Statskontoret anser inte att det finns förutsättningar att göra en sådan bedömning. Det beror främst på att investeringarna inte är färdigställda vilket gör att effekterna inte går att mäta. Många miljönyttor blir mätbara först på längre sikt. Statskontoret kan därför bara föra ett hypotetiskt resonemang om att garantin *sannolikt* kommer att generera vissa effekter. Sannolikhet utgör också en grund i Riksgäldens bedömningar av investeringarnas miljönytta.

4.6.1 Miljönytta uppstår sannolikt om investeringarna fullföljs enligt plan Riksgälden har i både sina bedömningar och i sin avtalsmodell utgått från att de investeringar som möter kraven i förordningen och omfattas av en beviljad garanti kommer att bidra till att Sverige når sina miljö- och klimatpolitiska mål om de genomförs på avsett vis. Om investeringen går enligt plan kommer alltså miljönytta att uppstå. I ett pressmeddelande på sin webbplats skriver Riksgälden exempelvis att SSAB:s omställning av stålproduktion i Luleå förväntas leda till en minskning av utsläppen av växthusgaser med 2,8 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år. Det kan jämföras med Sveriges totala industriutsläpp som 2023 uppgick till 14,8 miljoner ton koldioxidekvivalenter, varav 5,5 miljoner ton från järn- och stålindustrin.⁷⁸

⁷⁸ Riksgälden. *Grön kreditgaranti för lån till SSAB*. <https://www.riksgalden.se/press-och-publicerat/pressmeddelanden-och-nyheter/pressmeddelanden/2025/gron-kreditgaranti-for-lan-till-ssab/> (Hämtad 2026-05-18).

För att säkerställa att investeringen går enligt plan har Riksgälden ”låst in” ett antal villkor i avtalen med kreditgivarna. Därigenom kan myndigheten med fasta intervall utvärdera om företagen följer avtalet, till exempel om företaget använder den process som de uppgett i sin ansökan och som Riksgälden har bedömt som grön enligt EU:s taxonomi. Om de inte gör det kan Riksgälden under vissa omständigheter avbryta avtalet. Man kan säga att Riksgälden därigenom har knutit samman de finansiella och processuella delarna med de miljömässiga (kapitel 3.8.2).

Den här modellen bygger på att Riksgäldens initiala bedömning av investeringen är korrekt, både när det gäller de finansiella förutsättningar och de förväntade miljöeffekterna. Det är också viktigt att Riksgälden har tillräckligt med information och resurser för att löpande kunna bedöma hur projektet fortskrider. Omvärldsfaktorer som förändrad efterfrågan, geopolitiska oroligheter och nya policybeslut kan påverka investeringens framdrift negativt. Riksgälden kan då behöva göra en ny bedömning.

Statskontoret har inte överprövat Riksgäldens bedömning av om och i så fall hur investeringarna förväntas bidra till de svenska miljö- och klimatpolitiska målen. Vi kan däremot konstatera att det är viktigt att myndigheten har tillräckligt med information för att bedöma projektets framdrift vid avtalsuppföljningen (se kapitel 3.8.2).

Som vi konstaterar i kapitel 3.8 har regeringen inte gett Riksgälden i uppdrag följa upp och redovisa det samlade resultatet av garantiprogrammet. Det finns därför ingen samlad bild över hur programmet i sin helhet förväntas bidra till att Sverige når sina miljö- och klimatpolitiska mål. De sökande ska i sin ansökan lämna en tydlig definition av projektet och ändamålet och vilka effekter det förväntas ge gällande till exempel minskade utsläpp. Men Riksgälden sammanställer inte den här informationen på programnivå. Det finns till exempel ingen sammanställning av vilka mål som de investeringar som omfattas av en utställd garanti inom garantiprogrammet förväntas bidra till. Det finns inte heller någon uppskattning av potentialen för utsläppsminskningar i garantiprogrammet i stort. Statskontoret kan därför inte med säkerhet uttala sig om vilken effekt som garantiprogrammet sannolikt kan ha på de miljö- och klimatpolitiska målen.

4.6.2 Ingen myndighet har fått i uppdrag att redovisa miljönyttorna av programmet på sikt

Som vi beskriver i kapitel 3.8 har regeringen inte ställt några krav på att Riksgälden ska följa upp eller redovisa garantiprogrammets resultat i relation till de miljökrav som står i förordningen. På en övergripande nivå ansvarar Naturvårdsverket för rapportering av alla Sveriges territoriella utsläpp. Däri ingår rapportering av utsläpp från industrin och utsläppsscenarier. Rapporteringen sker genom olika produkter till FN, EU och den svenska regeringen. Myndigheten har också det övergripande

ansvaret att sammanställa statistik över rapporterade växthusgasutsläpp 2025 från anläggningar, flyg och sjöfart som ingår i EU:s utsläppshandel (EU ETS). I dag regleras över 90 procent av utsläppen från industrin genom EU:s utsläppshandel.⁷⁹

De investeringar som i dag omfattas av en utställd garanti finns som en del i den uppföljning som Naturvårdsverket ansvarar för. Myndigheten gör en aggregerad sammanställning och redovisning av den historiska utvecklingen samt scenarier för framtida utsläpp från industrin. Scenarierna används bland annat som underlag till regeringens klimatredovisning och klimathandlingsplan. Men varken Naturvårdsverket eller Riksgälden har fått i uppdrag av regeringen att lämna en separat redovisning av vilka miljönyttor som förväntas uppstå eller har uppstått från de investeringar som omfattas av det gröna kreditgaranti-programmet. Det finns alltså i dag ingen statlig aktör som har i uppdrag att följa upp och redovisa om de investeringar som omfattas av garanti-programmet har genererat de miljönyttor som förväntades.

4.7 Risker kan illustreras genom ett exempel

En garanti innebär att staten delar en del av kreditrisken i ett lån med ett kreditinstitut. I det här avsnittet beskriver vi med hjälp av ett hypotetiskt exempel hur risken *kan* se ut inom ramen för det gröna kreditgaranti-programmet. Vi beskriver också vissa konsekvenser som kan uppstå om en garanti infrias. Syftet är att illustrera hur garanti-programmet är tänkt att fungera, och hur stor sannolikheten för fallissemang rent teoretiskt skulle kunna vara.

4.7.1 Risken för något fallissemang ökar med varje garanti som ställs ut
Alla garantier är förknippade med risk. I samband med att antalet garantier ökar, stiger även risken för att någon av dem infrias. Vi redovisar nedan ett hypotetiskt exempel för att illustrera hur riskprofilen för Riksgäldens gröna kreditgarantier kan se ut. Samtliga värden i exemplet är hypotetiska, eftersom vi inte har haft tillgång till de faktiska värdena. Vi har strävat efter att uppskatta värden som ligger nära de faktiska för de garantier som har utfärdats. Vi har gjort det genom att kombinera en schablonmetod med information om den faktiska avgiften för en av garantierna som vi fått uppgift om från ett av företagen.

Vi utgår från fem hypotetiska garantier (tabell 4). Garanti 3 omfattar ett lån på 10 miljarder kronor, där garantin täcker 8 miljarder kronor. Sannolikheten att företaget inte kan fullgöra sina betalningsåtaganden bedöms vara 13 procent. Vid ett fallissemang antar vi att 50 procent av garantibeloppet kan återvinnas. Vi har även beräknat en marknadspremie genom en enkel schablonmetod och en administrativ avgift baserad

⁷⁹ Naturvårdsverket. *Klimatet och industrin*.
<https://www.naturvardsverket.se/arnesomraden/klimatomstallningen/omraden/klimatet-och-industrin/?q=uppf%C3%B6ljning%20industrins%20utsl%C3%A4pp> (Hämtad 2026-05-19).

på Riksgäldens redovisning till oss. De olika avgiftskomponenterna summerar till den avgift som garantitagaren ska betala till Riksgälden.

Tabell 4. Hypotetiskt exempel av ett garantiprogram, miljarder kronor

Komponent	Garanti 1	Garanti 2	Garanti 3	Garanti 4	Garanti 5	Summa/ Genomsnitt
Lån	3,0	10,0	10,0	3,0	10,0	36,0
Garanti	2,4	8,0	8,0	2,4	8,0	28,8
Förlust vid fallissemang (ELGD)*	1,2	4,0	4,0	1,2	4,0	14,4
Sannolikhet för fallissemang (PD)	4 %	11 %	13 %	4 %	1 %	7 %
Avgiftskomponenter						
Förväntad förlust (ELGD*PD)	0,05	0,4	0,5	0,05	0,0	1,1
Marknadspremie**	0,02	0,2	0,3	0,02	0,02	0,5
Administrativa avgifter***	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,03
Summa = Avgift för garanti	0,1	0,7	0,8	0,1	0,1	1,7

* Baseras på antagandet att 50 procent av den utestående skulden kan återvinnas från konkursboet.

** Baserad på enkel schablonmetod där marknadspremien likställs med 50 procent av förväntad förlust. Ett alternativt sätt hade varit att beräkna via EU-kommissionens tillkännagivande, men vi har förstått att den beräkningsmetoden ofta leder till ett mindre marknadspåslag än vad Riksgälden tillämpar. Därför har vi använt en annan schablonmetod.

*** Baseras på uppgifter från Riksgälden om den totala administrativa avgiften för de gröna kreditgarantierna.

**** Sannolikheten för fallissemang skattas med en mycket enkel schablonmetod. Vi beskriver den i bilaga 2.

I vårt exempel uppgår den sammanlagda avgiften till 1,7 miljarder kronor, varav förväntade förluster är den största komponenten (se tabell 4). Avgiften betalas av garantitagaren till Riksgälden. Exemplet visar att avgiften blir högre ju högre kreditrisken är.

I exemplet är sannolikheten att minst en garanti infrias cirka 25 procent (tabell 5). Det är med andra ord inte osannolikt att det kommer att ske enskilda fallissemang. Exemplet illustrerar även att intäkter och kostnader inte kan förväntas balansera inom garantiprogrammet. Det beror på flera omständigheter. För det första är portföljen för liten för att förlusterna i enskilda garantier ska kunna jämnas ut av intäkterna från övriga garantier. För det andra baseras avgiften på den bedömda förväntade förlusten vid beslutstillfället och justeras inte i efterhand. För det tredje kan händelser som ligger bortom myndighetens kontroll, som makroekonomiska chocker eller strukturella branschförändringar, väsentligt förändra riskbilden efter att garantin har utfärdats.

Tabell 5. Hypotetiskt exempel – sannolikhet för fallissemang i vårt exempel

Antal fallissemang	Sannolikhet
Noll fallissemang	70,65 %
Ett fallissemang	25,89 %
Två fallissemang	3,29 %
Tre fallissemang	0,17 %
Fyra fallissemang	0,00 %
Fem fallissemang	0,00 %

4.7.2 Utfallet av en garanti påverkar statsskulden

Ambitionen för de gröna kreditgarantierna är att de ska prissättas på ett sätt som gör att det förväntade utfallet är att de i genomsnitt inte ska innebära någon kostnad för staten. Detta resonemang förutsätter dock att garantiportföljen omfattar ett tillräckligt stort antal garantier för att enskilda infrianden inte ska påverka genomsnittet så mycket. Det förutsätter också att det är möjligt att på ett tillräckligt säkert sätt bedöma de inneboende riskerna för att garantierna kommer att infrias.

Statskontoret har inte haft möjlighet att bedöma om Riksgäldens prissättning är rimlig, men har ingen anledning att tro att den inte skulle vara det. Då antalet projekt är så pass litet finns det en sannolikhet att enskilda infrianden kommer innebära att programmets avgifter inte motsvarar dess kostnader. Det är inte heller Riksgäldens uppdrag att säkra att garantiprogrammet är självfinansierande. Givet de här förhållandena finns det både en möjlighet att programmet kommer att generera ett överskott, om inga garantiåtaganden infrias, och ett underskott om en eller fler garantier infrias. En garanti som inte infrias innebär ett överskott och avgifter som betalats in har minskat statsskulden.

Om en garanti infrias uppstår ett likviditetsbehov eftersom Riksgälden behöver betala ut ersättning till kreditinstitutet. Det innebär att statens lånebehov ökar. Riksgälden hanterar det på kort sikt inom sin likviditetsförvaltning och på längre sikt genom planerade emissioner av statspapper. Riksgälden bedömer att likviditetsförvaltningen är tillräckligt flexibel för att hantera även större garantiutbetalningar utan att upplåningskostnaderna väsentligt påverkas.⁸⁰ Men ett ökat lånebehov påverkar det finansiella sparandet och därmed statsskulden.

Om en garanti infrias innebär det även en sannolik kreditförlust. Hur stor förlusten blir beror på flera faktorer, till exempel vilka säkerheter som Riksgälden har enligt garantiavtalet och hur stor andel av det utbetalade beloppet som Riksgälden kan återvinna. Riksgälden gör en uppdaterad beräkning av den förväntade kreditförlusten för sina utestående garantier varje år. Om den förväntade kreditförlusten är högre än

⁸⁰ Riksgälden (2025). *Statens garantier och utlåning – en riskanalys*.

den som Riksgälden beräknade när garantin ställdes ut, innebär det att avsättningarna och därmed kostnaderna för förväntade förluster ökar, och vice versa. Riksgälden beräknar den förväntade kreditförlusten varje år tills den enskilda garantin är avslutad eller samtliga återvinningsmöjligheter är uttömda. Det är först då det är möjligt att fastställa den slutliga kostnaden och den eventuella förlusten för en enskild garanti.

5 Konsekvensbeskrivning

I det här kapitlet beskriver vi de övergripande konsekvenserna av förslagen i kapitel 1.6. Vi gör också en mer ingående analys av det förslag som kräver ändringar i förordning, i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Det avser förslaget om att flytta uppgiften att ställa ut statliga gröna kreditgarantier från Riksgälden till Exportkreditnämnden. Vi sammanfattar också kortfattat konsekvenserna för statens budget.

5.1 Förslaget att flytta uppgiften till Exportkreditnämnden innebär en bättre användning av statens resurser

Förslaget att flytta uppgiften att ställa ut statliga kreditgarantier från Riksgälden till Exportkreditnämnden (kapitel 1.6.2) innebär en bättre användning av statens resurser. Genom att bara ha en myndighet i stället för två som ansvarar för de här två garantierna, kan statens resurser koncentreras och därmed användas mer effektivt. Exportkreditnämnden har också en större verksamhet kopplad till kreditgarantier som kräver ansökningsförfarande än vad Riksgälden har. Exportkreditnämnden har därför fler kredit- och hållbarhetsanalytiker anställda vilket minskar personberoendet i handläggningen och kan innebära kortare handläggningstider.

På ett övergripande plan innebär förslaget att regeringen får en mer sammanhållen bild över alla de gröna garantier som staten ställer ut. Exportkreditnämnden har också en mer omfattande redovisning och uppföljning av sina gröna garantier vilket gör att regeringen får bättre underlag om garantiernas resultat och framdrift. Även de sökande kommer få en mer sammanhållen bild över vilka statliga kreditgarantier som finns på området. Att flytta uppgiften kommer sannolikt inte skapa någon osäkerhet bland aktörerna eftersom Exportkreditnämnden är en känd aktör på marknaden. En negativ konsekvens av att flytta uppgiften är att Riksgälden troligen kommer att vara tvungen att ha kvar ansvaret över de två garantier som är aktiva fram till dess att löptiden för de avtalen går ut.

För regeringen och Regeringskansliet kommer förslaget om att flytta uppgiften att innebära vissa arbetsinsatser i form av exempelvis förordningsändringar. Förslaget får också konsekvenser för Riksgälden och Exportkreditnämnden som behöver avveckla respektive ta emot den verksamhet som är kopplad till uppgiften. Regeringen behöver inte få riksdagens godkännande att flytta uppgiften eftersom det är regeringen som fått riksdagens bemyndigande att ställa ut garantin. Regeringen kan därigenom självständigt besluta om vilken myndighet som ska ställa ut garantierna.

Statskontoret anser att det är en bra tidpunkt att flytta uppgiften nu när garantierna är pausade. Men det leder också till att det dröjer ytterligare innan ansökningarna kan handläggas och garantier ställas ut.

5.2 Förslaget att flytta uppgiften till Exportkreditnämnden och övriga förslag kan få effekter på Sveriges miljö- och klimatmål

På kort sikt innebär förslagen att flytta uppgiften till Exportkreditnämnden och att genomföra en översyn av rekvisiten en mindre risk för negativa effekter på de miljö- och klimatpolitiska målen. Det beror på att en flytt av uppgiften kommer innebära att vissa nya rutiner och arbetssätt behöver utvecklas och etableras. Men Statskontoret bedömer att den här fasen bör vara relativt kort eftersom de gröna kreditgarantierna ligger nära Exportkreditnämndens kärnverksamhet. Därav är den risken sannolikt låg.

På längre sikt bedömer Statskontoret att förslagen kan leda till positiva effekter på Sveriges möjlighet att nå sina miljö- och klimatpolitiska mål. De positiva effekterna kan uppstå till följd av en mer effektiv hantering av styrmedlet, till exempel genom att fler ansökningar kan handläggas och att processen går snabbare. Men positiva effekter kan också uppstå till följd av att rekvisiten justeras. Om rekvisiten justeras så att målgruppen breddas kommer till exempel troligen fler att ansöka om gröna kreditgarantier. Det har i sin tur sannolikt positiva miljö- och climateffekter.

5.3 Våra övriga förslag leder till ökad förutsebarhet och bättre överblick

Förslagen som vi presenterar i kapitel 1.6 innebär att förutsebarheten för marknaden kommer att öka genom att staten bistår med stabila och långsiktiga spelregler. Det gäller både förslaget om att regeringen bör behålla de gröna kreditgarantierna och förslaget om att se över förordningen (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar. En översyn av förordningen kan till exempel leda till att målgruppen för garantin blir tydligare och att fler typer av företag kan söka en garanti. Därigenom kan de antingen ställa om sin produktion eller göra investeringar i ny och mer hållbar teknik.

5.4 Förslagen innebär inte några förändrade utgifter

Statskontoret bedömer inte att något av våra förslag får några större konsekvenser för statens budget. Det beror på att garantiverksamheten är avgiftsfinansierad. Den myndighet som får i uppdrag att se över förordningen (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar kommer att få något högre personalkostnader under genomförandet, men Statskontoret bedömer att det kan hanteras inom befintliga ramar.

Exportkreditnämnden har preliminärt uppgett att det skulle vara möjligt att omhänderta uppgiften att ställa ut kreditgarantier enligt förordningen (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar inom befintliga ekonomiska ramar. Men regeringen behöver beakta att myndigheten kan behöva ompröva behovet av att rekrytera ytterligare resurser. Det bör ändå inte påverka förvaltningsanslaget, eftersom garantierna är avgiftsfinansierade.

Förslaget om att flytta uppgiften till Exportkreditnämnden kan leda till att kostnaderna för handläggningen av de gröna kreditgarantierna på sikt blir lägre än i dag. Vi grundar det på att Exportkreditnämnden redan arbetar med att ställa ut snarlika garantier och att det därför finns väl utarbetade processer. Det är också många personer som arbetar med tidskrävande moment som kreditvärdighets- och hållbarhetsbedömningar, vilket innebär att medarbetare kan stötta och avlasta varandra i bedömningarna. Men att flytta en uppgift är alltid förenat med vissa initiala kostnader, vilket behöver tas i beaktande.

Vi har inte kunnat identifiera några kostnader som skulle påverka myndigheternas förvaltningsanslag, men om det finns sådana bör de vara marginella.

Referenser

Ekonomistyrningsverket (2026). *Årsredovisning 2025*.

Europeiska kommissionen (2004). *Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter* (2004/C 244/02). *Europeiska unionens officiella tidning*, C 244, 1 oktober 2004.

Europeiska kommissionen (2008). *Kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier* (2008/C 155/02). *Europeiska unionens officiella tidning*, C 155, 20 juni 2008.

Europeiska kommissionen. *Do no significant harm*.
https://commission.europa.eu/document/download/993e026c-4118-46ed-b7ff-5224c19aa254_en?filename=2021_02_18_epc_do_not_significant_harm_-_technical_guidance_by_the_commission.pdf (Hämtad 2026-06-03).

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/852 av den 18 juni 2020 om inrättande av en ram för att underlätta hållbara investeringar och om ändring av förordning (EU) 2019/2088, EUT L 198, 22.6.2020.

Exportkreditnämnden. *Hållbarhet och ansvarstagande i världen*.
<https://www.ekn.se/om-ekn/hallbarhet/ekns-hallbarhetsarbete/> (Hämtad 2026-05-06).

Exportkreditnämnden. *Grön kreditgaranti för banker*.
<https://www.ekn.se/garantier/vara-garantier/ekns-garantier/gron-kreditgaranti/> (Hämtad 2026-05-27).

Fitch. *Ratings Criteria*. <https://www.fitchratings.com/criteria> (Hämtad 2026-06-03).

Fossilfritt Sverige (2022). *Strategi för fossilfri konkurrenskraft – Finansieringsstrategi*.

Förenta nationerna (2015). *Parisavtalet under Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar*, 12 december 2015. United Nations Treaty Series, vol. 3156.

Förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll.

Förordning (2007:1217) med instruktion för Exportkreditnämnden.

Förordning (2011:211) om utlåning och garantier.

Förordning (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar.

- Förordning (2022:1360) om kreditgaranti för att säkra tillgången av råvaror.
- Förordning (2023:909) med instruktion för Riksgäldskontoret.
- Förordning (2024:183) om konsekvensutredningar.
- Förvaltningslag (2017:900).
- Henrekson, M., Sandström, C. och Stenkula, M. (2024). *Sju lärdomar från missionsorienterad innovationspolitik*. Ekonomisk Debatt nr 1/2024.
- Klimatpolitiska rådet (2026). *Klimatpolitiska rådets rapport 2026*.
- KPMG (2021-05-31). *Prissättning av kreditgarantier för investeringar i omställning*.
- Lundberg, S. (2025). *Risker i den gröna omställningen. En analys av industrisatsningarna i norra Sverige*.
- Moody's. *Methodologies and models*.
<https://www.moodys.com/web/en/us/insights/methodologies-and-models.html>
(Hämtad 2026-06-03).
- Naturvårdsverket (2021). *Naturvårdsverkets vägledning avseende 3 § första stycket förordningen om statliga kreditgarantier för gröna investeringar (2021:524)*.
- Naturvårdsverket (2022). *Kapitalförsörjning för näringslivets klimatomställning 2022*.
- Naturvårdsverket (2025). *Kapitalförsörjning av svenska företags klimatinvesteringar*.
- Naturvårdsverket. *Energieffektivisering*.
<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomstallningen/omraden/klimat-och-energin/energieffektivisering/?q=Energieffektivisering> (Hämtad 2026-05-19).
- Naturvårdsverket. *Klimatet och industrin*.
<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomstallningen/omraden/klimat-och-industrin/?q=Klimatet%20och%20industrin> (Hämtad 2026-05-19).
- Naturvårdsverket. *Sveriges klimatmål och klimatpolitiska ramverk*.
<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomstallningen/sveriges-klimatarbete/sveriges-klimatmal-och-klimatpolitiska-ramverk/?q=Sveriges%20klimatm%C3%A5l> (Hämtad 2026-05-13).

Naturvårdsverket. *Sveriges del av EU:s klimatmål*.
<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomstallningen/sveriges-klimatarbete/sveriges-del-av-eus-klimatmal/?q=Sveriges%20del%20av%20EU%3As%20klimatm%C3%A5l>
(Hämtad 2026-05-13).

Naturvårdsverket. *Sveriges miljömål*.
<https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/sveriges-miljomal/?q=Milj%C3%B6m%C3%A5l> (Hämtad 2026-05-13).

Naturvårdsverket och Tillväxtverket (2022). *Industrins klimatomställning*.

OECD (2013). *SME and Entrepreneurship Financing: The Role of Credit Guarantee Schemes and Mutual Guarantee Societies in supporting finance for small and medium-sized enterprises*.

Offentlighets- och sekretessförordning (2009:641).

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

Proposition 2020/21:1. *Budgetpropositionen för 2021. Utgiftsområde 24*.

Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Exportkreditnämnden (UD2022/02558).

Regeringen (2020). *Ett exportfinansieringssystem som bidrar till klimatomställningen*. Regeringsbeslut, Utrikesdepartementet (UD2020/03704/FH).

Regeringen (2021). *Uppdrag att ställa ut kreditgarantier för gröna investeringar*. Regeringsbeslut, Finansdepartementet (Fi2020/05098) (Fi2021/02260).

Riksgälden (2018). *Interna riktlinjer för processen Garanti- och kreditgivning*.

Riksgälden (2021). *Beräkning av garantiavgifter: Gröna kreditgarantier*.

Riksgälden (2022). *Årsredovisning 2021*.

Riksgälden (2023). *Årsredovisning 2022*.

Riksgälden (2024). *Årsredovisning 2023*.

Riksgälden (2024). *Riktlinjer – hur Riksgälden ska förhålla sig till begreppet ”industri” inom gröna garantier*.

Riksgälden (2024). *Gröna kreditgarantier – Processbeskrivning per den 20240527*.

Riksgälden (2025). *Statens garantier och utlåning – en riskanalys*.

Riksgälden (2025). *Årsredovisning 2024*.

Riksgälden (2026). *Kreditgarantier för gröna investeringar*.

<https://www.riksdagen.se/var-verksamhet/garantier-och-lan/grona-kreditgarantier/>
(Hämtad 2026-05-06).

Riksgälden (2026). *Statens garantier och utlåning – en riskanalys*.

Riksgälden (2026). *Statistik Gröna kreditgarantier år 2021–2025*.

Riksgälden (2026). *Årsredovisning 2025*.

Riksgälden. *Application for a credit guarantee for a green investment*.

https://www.riksdagen.se/globalassets/dokument_eng/garantier/green-credit-guarantees/application-for-a-credit-guarantee-for-a-green-investment-updated.pdf
(Hämtad 2026-05-12).

Riksgälden. *Frågor och svar om gröna kreditgarantier*.

<https://www.riksdagen.se/var-verksamhet/garantier-och-lan/grona-kreditgarantier/fragor-och-svar-om-grona-kreditgarantier/> (Hämtad 2026-05-09).

Riksgälden. *Intresseanmälan gällande kreditgarantier för gröna investeringar*.

https://www.riksdagen.se/globalassets/dokument_sve/garantier/grona-kreditgarantier/intresseanmalan---blankett.pdf (Hämtad 2026-05-13).

Riksgälden. *Om vår verksamhet*. <https://www.riksdagen.se/om-riksdagen/om-var-verksamhet/> (Hämtad 2026-03-18).

Riksgälden. *Pressmeddelande: Grön kreditgaranti för lån till SSAB*.

<https://www.riksdagen.se/press-och-publicerat/pressmeddelanden-och-nyheter/pressmeddelanden/2025/gron-kreditgaranti-for-lan-till-ssab/>
(Hämtad 2026-05-18).

Riksgälden. *Företagsakuten*. <https://www.riksdagen.se/var-verksamhet/garantier-och-lan/foretagsakuten-garantiprogram-for-foretag/> (Hämtad 2026-05-04).

Standard & Poor's. *Ratings Criteria and Models*.

<https://www.spglobal.com/ratings/en/regulatory/ratings-criteria>
(Hämtad 2026-06-03).

Svenskt Näringsliv. *Den gröna omställningen pågår hos tiotusentals företag varje dag*. https://www.svensktnaringsliv.se/ageranu_old2024/den-grona-omstallningen-pagar-hos-tiotusentals-foretag-varje-dag_1207830.html (Hämtad 2026-03-26).

Technopolis Group (2025). *Så mobiliseras privat kapital till gröna uppskalningsbolag – Insikter från sex länder*. Rapportnummer 0525.

Världsbanken (2015). *Principles for Public Credit Guarantee Schemes for SMEs*.

Bilaga 1 Regeringsuppdrag

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att göra en utvärdering av kreditgarantierna för gröna investeringar.

Utvärderingen ska innefatta en kartläggning och en analys av ändamålsenligheten och effektiviteten i det nuvarande garantiprogrammet som verktyg för att främja gröna industriinvesteringar som bidrar till att Sverige når sina miljö- och klimatpolitiska mål. Utvärderingen ska även innefatta en översyn av rekvisiten för att utfärda kreditgarantier för gröna investeringar.

Statskontoret ska utifrån sina observationer under utvärderingen lämna rekommendationer, utifrån ett framåtblickande perspektiv. Statskontoret ska även belysa förutsättningarna för att utvärdera den typ av kreditgarantiprogram som det för gröna investeringar utgör.

Bakgrund

Riksgäldskontoret fick i juni 2021 i uppdrag att ställa ut kreditgarantier för nya lån som företag tar upp hos kreditinstitut för att finansiera stora industriinvesteringar i Sverige som bidrar till att nå målen i miljömålssystemet och det klimatpolitiska ramverket. Kreditgarantierna ska ställas ut utifrån teknikneutrala kriterier i enlighet med förordningen (2011:211) om utlåning och garantier och förordningen (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar.

Uppdraget gavs 2021 mot bakgrund av utmaningar för finansiering av investeringar inom vissa segment, där frånvaron av kapital får negativ inverkan på samhällliga mål, trots väl fungerande marknader. Utmaningarna bedömdes finnas både avseende investeringar i befintlig industri och i den nya industri som kan växa fram. Vidare angavs i uppdraget från 2021 att lån med längre löptider har varit begränsade på den svenska marknaden och att detta tenderat vara särskilt utmanande för miljöinvesteringar med längre avskrivningsperioder. Genom att utfärda garantier enligt marknadsmässiga villkor skulle staten bidra till att hantera behovet av ett riskavlyft för investerare i teknik som bidrar till att uppfylla de svenska miljö- och klimatpolitiska målen.

Kreditgarantierna är utformade för att vara en statlig intervention i form av en teknikneutral finansieringslösning för att möta behovet av kapital för stora industriinvesteringar i Sverige som bidrar till att nå målen i miljömålssystemet och det klimatpolitiska ramverket. Garantiprogrammet omfattar dock en typ av investering där det är särskilt svårt att beräkna såväl risker som den samhällsekonomiska effektiviteten.

Det har i vissa fall visat sig finnas betydande utmaningar med att bedöma de risker som finns i den typ av stora investeringar som garantiprogrammet omfattar.

Statliga åtaganden bör regelbundet utvärderas. Med hänsyn till investeringarnas långsiktighet är en väl gjord avvägning mellan statens risk och den förväntade samhällsnyttan viktig. I regeringens skrivelse Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll (skr. 2023/24:59) lyfts också behovet av att se över kraven för att kunna utnyttja statens gröna kreditgarantier.

Av budgetpropositionen för 2026 (prop. 2025/26:1, utg.omr. 24 avsnitt 3.6) framgår att regeringen inte begär något bemyndigande att under 2026 ställa ut nya kreditgarantier för stora gröna industriinvesteringar, mot bakgrund av att statliga åtaganden regelbundet bör omprövas för att säkerställa ändamålsenlighet och effektivitet. Redan ingångna avtal påverkas inte.

Närmare beskrivning av uppdraget

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utvärdera kreditgarantierna för gröna investeringar. Statskontoret ska under uppdragets genomförande inhämta synpunkter från Riksgäldskontoret och andra berörda myndigheter och parter.

Om Statskontoret anser att det bör göras förordningsändringar, i första hand i förordningen (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar, ska myndigheten lämna förslag till det. I uppdraget ingår emellertid inte att lämna några förslag till ändringar i förordningen (2011:211) om utlåning och garantier.

Statskontoret ska löpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om hur arbetet med uppdraget fortskrider.

Statskontoret uppgår från och med 1 januari 2026 i Ekonomistyrningsverket, som byter namn till Statskontoret. Uppdraget fortskrider i den sammanslagna myndigheten med samma namn.

Statskontoret ska senast den 15 juni 2026 redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Finansdepartementet).

Bilaga 2 Metodbeskrivning

Hur vi genomfört uppdraget

I den här bilagan beskriver vi hur vi har genomfört uppdraget. Vi redogör för vår tolkning av uppdraget, de avgränsningar som vi har gjort, de analytiska utgångspunkter som har varit styrande för arbetet samt de metoder och underlag som ligger till grund för våra bedömningar och förslag.

Vi har använt flera olika tillvägagångssätt och källor för att besvara uppdraget. Arbetet har omfattat dokumentstudier, intervjuer, genomgång av statistik och andra skriftliga underlag. Genom att kombinera flera olika underlag har vi kunnat belysa frågorna ur flera perspektiv och pröva våra iakttagelser mot olika typer av material.

Vår tolkning av uppdraget

Vår övergripande tolkning av uppdraget är att det syftar till att ge regeringen ett underlag för att bedöma om nuvarande styrning och utformning av gröna kreditgarantier är ändamålsenlig och effektiv, och identifiera eventuella åtgärder som kan stärka förutsättningarna för att verksamheten ska fungera mer effektivt och ändamålsenligt.

Vårt uppdrag är framåtsyftande. Det innebär att våra beskrivningar och analyser inte främst syftar till att ge en fullständig historisk redovisning, utan till att identifiera strukturer, problem och utvecklingsbehov som är viktiga för verksamhetens framtida förutsättningar.

Avgränsningar

Uppdraget har haft en relativt kort genomförandeperiod och omfattar samtidigt ett brett område med flera komplicerade frågor. Det har därför varit nödvändigt att avgränsa arbetet.

Vår tydligaste avgränsning är att vi inte utvärderar om staten bör ägna sig åt en aktiv industripolitik eller inte (se kapitel 1). Hur staten bör bidra till den gröna omställningen är omdiskuterat och det finns olika sätt att se på graden av statligt engagemang och om staten bör bedriva en aktiv industripolitik. I vår utvärdering tar vi varken hänsyn till de bredare konsekvenserna av en investering eller för- och nackdelar med en aktiv industripolitik. Det beror på att vi utvärderar gröna kreditgarantier som styrmedel för att främja gröna industriinvesteringar, inte stora industriinvesteringarna i sig eller regeringens industripolitik i stort. Vår analys fokuserar i stället på om kreditgarantierna är ett ändamålsenligt och effektivt styrmedel för att främja finansiering av industriinvesteringar som bidrar till att uppfylla de svenska miljö- och klimatpolitiska målen. Vi har i den mån som det är möjligt alltså försökt att isolera vår

analys till om kreditgarantierna har fungerat på det sätt som regeringen avser. Vi har inte jämfört kreditgarantierna med andra styrmedel som regeringen hade kunnat använda för att uppnå samma effekt. Vi konstaterar i stället att staten redan i dag använder flera typer av styrmedel, stöd och finansieringsinsatser. Gröna kreditgarantier är en del av den samlade verktygslådan.

Analytiska utgångspunkter och bedömningskriterier

Vår analys utgår från ett förvaltningspolitiskt perspektiv. Det innebär att vi prövar om styrningen, utformningen och tillämpningen av kreditgarantierna för gröna investeringar ger goda förutsättningar att uppnå syftet med styrmedlet på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Vi utgår från de mål, krav och förutsättningar som följer av regeringens beslut, relevanta bestämmelser och Riksgäldens uppdrag. Vår utgångspunkt är därmed inte att ompröva de miljö- och klimatpolitiska målen eller att göra en bredare bedömning av stora industriinvesteringar eller industripolitik i stort, utan att utvärdera kreditgarantierna som styrmedel.

Analysen är strukturerad utifrån tre övergripande frågor. Den första frågan avser regeringens styrning och utformning av styrmedlet: om det finns ett behov som motiverar styrmedlet, om syfte och rekvisit är tydligt motiverade, om utformningen är förenlig med syftet och om styrmedlet är utformat på ett sätt som är förhållandevis tydligt avgränsat i förhållande till närliggande insatser. Vi bedömer också i vilken utsträckning regeringen har skapat förutsättningar för Riksgälden att genomföra uppdraget och följt upp styrmedlet på ett sätt som möjliggör styrning.

Den andra frågan avser Riksgäldens tillämpning och genomförande. Här bedömer vi om Riksgälden handlägger garantierna enligt gällande krav och interna villkor, hur informationsgivning och kommunikation med målgruppen fungerar samt om ansöknings- och kompletteringsprocessen är effektiv, transparent och förutsebar. Vi bedömer om bedömningar görs på ett likartat sätt, om nödvändig kompetens finns för att pröva ansökningar, om beslut är tillräckligt väl motiverade och om handläggningsprocessen är ändamålsenligt dokumenterad. Därutöver bedömer vi om redovisningen och uppföljningen ger tillräckligt underlag för att styra, utveckla och vid behov justera arbetssättet.

Den tredje frågan avser styrmedlets resultat. Här analyserar vi i vilken utsträckning kreditgarantierna har bidragit till att gröna industriinvesteringar kommer till stånd, genomförs snabbare eller genomförs i större omfattning än vad som annars skulle ha varit fallet (additionalitet). Vi bedömer också hur Riksgälden säkerställer att investeringarna uppfyller de krav som ställs för att de ska anses bidra till Sveriges miljö- och klimatpolitiska mål, och vilka möjligheter och begränsningar det innebär för att i efterhand bedöma styrmedlets bidrag.

För att göra analysen tydlig och spårbar utgår vi från ett antal bedömningsgrunder som konkretiserar de tre frågorna. Bedömningsgrunderna är sammanställda i en tabell och fungerar som kriterier för vår prövning. De anger dels vad vi bedömer (bedömningsgrund), dels hur vi prövar det (metod för bedömning). Bedömningsgrunderna överlappar delvis varandra, men vi använder dem samlat eftersom de tillsammans ger en mer transparent grund för våra bedömningar och tydliggör vilka avvägningar som ligger bakom våra slutsatser och rekommendationer.

Tabell B1. Fråga 1. Regeringen styrning

Har regeringen styrt och utformat styrmedlet på ett ändasmålenligt sätt?

Bedömningsgrund	Metod för bedömning
Det finns ett behov av styrmedlet.	Vi intervjuar kreditinstitut, berörda företag och relevanta myndigheter, för att bedöma om det finns ett behov som motiverar införandet av gröna kreditgarantier.
Styrmedlet är utformat (rekvisit med mera) så att det svarar mot syftet	Utifrån syftet analyserar vi rekvisiten och ställer frågor till myndigheter, kreditinstitut och företag om hur de uppfattar rekvisiten.
Regeringen har organiserat utförandet på ett effektivt sätt.	Vi utgår från regeringens skrivningar i styrdokument, samt intervjuer med Riksgälden, andra relevanta myndigheter, företag och kreditinstitut för att undersöka ansvarsfördelningen och om avgränsningen mot andra myndigheter är tydlig.
Regeringen har skapat förutsättningar för att styra och utveckla garantiprogrammet på ett effektivt sätt	Vi analyserar vilka krav i instruktion och förordning som regeringen har ställt på Riksgälden om att följa upp och vilken redovisning och uppföljning som Riksgälden gör.

Tabell B2. Fråga 2. Riksgäldens tillämpning

Är Riksgäldens genomförande av uppgiften att ställa ut gröna kreditgarantier effektiv och ändamålsenlig?

Bedömningsgrund	Metod för bedömning
Riksgälden handlägger garantierna utifrån de krav som framgår av förordningen om lån och garantier samt förordningen om statliga kreditgarantier för gröna investeringar	Vi jämför förordningarna mot Riksgäldens interna styrdokument. Vi undersöker om det finns riktlinjer för hur bedömningarna ska genomföras.
Riksgälden har gått ut med information om garantin	Vi intervjuar Riksgälden om hur de informerat potentiella målgrupper om garantin.
Riksgälden samlar in nödvändiga uppgifter på ett effektivt sätt	Vi intervjuar Riksgälden om hur uppgiftsinsamling går till och hur de säkerställer att den är effektiv. Vi frågar Riksgälden hur lång tid ansökandeprocessen tar och hur arbetsintensiv den är. Vi intervjuar företagen och kreditinstituten om de upplever att Riksgälden varit tydliga med vilken information de behöver och om processen har varit smidig.

Bedömningsgrund	Metod för bedömning
Riksgälden säkerställer att bedömningar sker på liknande grunder och att processen är dokumenterad.	Vi analyserar Riksgäldens interna styrdokument och intervjuar myndigheten om vilka riktlinjer och rutiner som myndigheten har för de olika bedömningsmomenten och för processen i stort.
Riksgälden säkerställer att myndigheten har de resurser som krävs för att utföra uppgiften	Vi intervjuar Riksgälden om myndighetens förutsättningar att utföra uppgiften. Vi intervjuar även kreditinstitut och företag för att få en bättre förståelse för hur ansöknings- och handläggningsprocessen har fungerat ur deras perspektiv.
Riksgälden säkerställer att besluten är väl motiverade	Vi tar del av ett utställt beslut i den mån det är möjligt utifrån rådande sekretess. Vi intervjuar även kreditinstitut och företag om de upplever att beslutet var tydligt och väl motiverat.
Riksgälden har en uppföljning som svarar mot regeringens och myndighetens behov för att kunna styra och utveckla verksamheten	Vi analyserar interna styrdokument och intervjuar Riksgälden för att förstå vilken uppföljning som myndigheten gör och hur den förhåller sig till de krav som ställs.

Tabell B3. Fråga 3. Resultat

Har gröna kreditgarantier främjat gröna industriinvesteringar (additionalitet) och har investeringarna bidragit till att Sverige når sina miljö- och klimatpolitiska mål?

Bedömningsgrund	Metod för bedömning
<ul style="list-style-type: none"> Garantin bidrar till att investeringar genomförs som inte skulle komma till annars. Garantin bidrar till att investeringar genomförs snabbare än om garantierna inte fanns. Garantin bidrar till att investeringar genomförs i större omfattning än om garantierna inte fanns. 	Vi intervjuar de kreditinstitut som omfattas av garantierna och företag som genomför investeringarna för att identifiera vilken effekt som garantierna har haft och vad som hade hänt om garantierna inte hade funnits.
Investeringarna bidrar till att Sverige når sina miljö- och klimatpolitiska mål.	Vi analyserar Riksgäldens process och bedömer om de har rutiner för att göra miljöbedömning enligt kraven i förordningen. Vi utgår från att det finns ett samband mellan att kraven i förordningen är uppfyllda och att det innebär en miljönytta som bidrar till målet.

Underlag och metoder

Vi har använt flera olika metoder och underlag i arbetet. Genom att kombinera olika typer av material har vi kunnat belysa frågorna från flera olika håll och pröva våra iakttagelser mot flera källor.

Arbetet har i huvudsak omfattat dokumentstudier och intervjuer men också analys av statistik. I vissa delar har vi även genomfört fördjupade analyser av särskilda frågor. Metodvalen har styrts av vilka frågor som skulle besvaras och vilka underlag som varit möjliga att ta fram inom ramen för uppdraget.

Vi har använt AI i form av språkmodeller som stöd för att språkgranska texter, samla in och sammanställa information samt pröva resonemang.

Dokumentstudier

Vi har gått igenom ett stort antal skriftliga underlag. Det handlar bland annat om författningar, regleringsbrev, regeringsbeslut, årsredovisningar, interna styrdokument, tidigare utredningar och granskningar.

Dokumentstudierna har haft flera syften. De har dels gett oss en bild av verksamhetens formella uppdrag och styrning, dels fungerat som underlag för att identifiera frågor att analysera närmare i intervjuer och i den fortsatta utredningen. Dokumenten har också använts för att pröva och komplettera de uppgifter som framkommit i andra delar av arbetet.

Intervjuer

I enlighet med uppdraget har vi under arbetets genomförande hämtat in synpunkter från Riksgälden och andra berörda myndigheter och parter. Intervjuerna har varit ett centralt underlag i utvärderingen. Intervjuerna har genomförts med personer som har haft direkt erfarenhet av garantiprogrammet, dess tillämpning och dess effekter. Intervjuer har också genomförts med personer som berörs av garantierna genom närliggande uppdrag eller på annat sätt.

Vi har tagit kontakt med samtliga kreditinstitut som har agerat agent för lån som omfattas av en grön kreditgaranti och med samtliga företag som har varit mottagare för ett lån som omfattas av en grön kreditgaranti. Vår intention var även att intervjua företag som var intresserade av garantierna men som av någon anledning inte skickade in en formell ansökan. Vi kunde inte genomföra det momentet eftersom det fanns sekretesshinder.

Därutöver har vi intervjuat relevanta myndigheter, forskare och andra aktörer med kunskap om närliggande bestämmelser, finansieringsfrågor, näringspolitik och den gröna omställningen:

- Finansdepartementet
- Klimat- och näringslivsdepartementet
- Riksgälden
- Tillväxtverket
- Naturvårdsverket
- Statens energimyndighet
- Accelerationskontoret
- Exportkreditnämnden
- Fossilfritt Sverige

- Per Bolund, finansmarknadsminister vid införandet av gröna kreditgarantier
- Sofia Lundberg, professor i nationalekonomi vid Umeå universitet
- Finnvera
- Produktivitetskommissionen
- Svenskt näringsliv
- Kreditinstitut och företag som fått gröna kreditgarantier (cirka 10 intervjupersoner)
- Teknikföretagen

Statistik och annat kvantitativt underlag

Vi har använt statistik och andra kvantitativa uppgifter som underlag för att beskriva omfattningen av de gröna kreditgarantierna, belysa utvecklingen över tid och ge stöd åt vissa av våra bedömningar. Det handlar framför allt om statistik om nyttjandet av garantiramen och vilka projekt som fått garantier. Utöver uppgifter i offentliga handlingar, som årsredovisningar, har vi tagit del av statistik om Riksgäldens kontakter med potentiella garantimottagare. Uppgifterna har sammanställts av Riksgälden på Statskontorets begäran.

När det gäller beräkningar av potentiella förluster har vi inte utgått från ett särskilt statistiskt underlag, utan gjort översiktliga bedömningar av potentiella nivåer utifrån tillgänglig information och antaganden. Det beskrivs i avsnitt 6.2.5.

Kvalitetssäkring och faktagranskning

Vi har kvalitetsgranskat våra analyser och slutsatser genom flera åtgärder.

De myndigheter och andra aktörer som har studerats har fått möjlighet att faktagranska relevanta delar av rapporten. Syftet har varit att säkerställa att beskrivningar av verksamheten är korrekta och att vi inte har missuppfattat den information vi har tagit del av. Vi har beaktat de synpunkter som har lämnats, men de bedömningar och slutsatser som redovisas i rapporten är Statskontorets egna.

Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna granskningsprocess. Det innebär bland annat att vi har haft en intern referensgrupp knuten till projektet och att vi har diskuterat utkast till rapporten vid ett internt seminarium.

Begränsningar i metod och underlag

Garantin omfattar få kreditinstitut och företag

En begränsning i vår utvärdering är att garantiprogrammet omfattar så pass få garantier och därmed ett litet antal kreditinstitut och företag. Det gör det svårare för oss att göra jämförelser mellan olika synpunkter och identifiera samstämmighet inom

målgruppen. Samtidigt är informationen från kreditinstitutet och företagen viktig och är en central del av vår empiriinsamling. Det innebär att vi löpande behöver hantera och balansera den informationen mot andra källor i den mån det är möjligt.

Underlagen omfattas av sekretess

Vi har inte tagit del av underlag som omfattas av sekretess. Det gäller bland annat ansökningshandlingar och vissa interna arbetsmaterial hos Riksgälden, som prissättningsunderlag och bedömningar kopplade till enskilda garantiärenden. Riksgälden har bedömt att sådant material i flera fall omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen, bland annat eftersom uppgifterna kan röra ett företags ekonomiska förhållanden och affärs- och driftförhållanden som kan vara företagshemligheter.

I ett inledande skede av uppdraget bedömde vi att det inte var nödvändigt att aktivt begära tillgång till sekretessbelagda uppgifter för att kunna besvara uppdragets huvudfrågor. Vårt uppdrag har varit att utvärdera garantiprogrammets ändamålsenlighet och effektivitet samt att se över rekvisiten för att utfärda kreditgarantier. Utvärderingen har därför i första hand varit inriktad på styrning, utformning och tillämpning på en övergripande nivå, det vill säga hur processer, ansvarsfördelning, arbetssätt, uppföljning och informationsflöden fungerar, snarare än att i detalj pröva Riksgäldens riskbedömningar och ställningstaganden i enskilda ärenden.

En granskning av enskilda ärenden skulle dessutom i regel kräva tillgång till omfattande företags- och projektspecifik information samt specialistmetoder för kredit- och riskprövning. Det ligger utanför utvärderingens inriktning att genomföra en sådan ärendeprövning. Däremot har vi, med stöd av intervjuer och dokumentation på övergripande nivå, bedömt om Riksgälden har ändamålsenliga rutiner och arbetssätt för att genomföra prövningar, hantera risker och följa upp garantierna. Den avgränsningen innebär att våra slutsatser främst avser programmets utformning och genomförande samt de förutsättningar som finns för att bedöma resultat och genomföra bedömningar. Den innebär också att vi i begränsad utsträckning kan uttala oss om kvaliteten i prissättning och riskbedömningar i enskilda garantiärenden.

Additionalitet bedöms främst genom uppgifter från företag och kreditinstitut

Vi har i stor utsträckning baserat vår bedömning av styrmedlets additionalitet på intervjuer med företag och kreditinstitut. Eftersom båda parter kan ha ett intresse av att bekräfta garantins värde bör underlaget tolkas med viss försiktighet. Det är också viktigt eftersom det är så pass få garantier som har ställts ut. Intervjuunderlaget har därför varit begränsat. Eftersom garantiavgiften betalas av banken men i praktiken förs vidare till låntagaren, kan frågan dessutom uppstå om konstruktionen innebär att låntagaren i vissa fall hade fått billigare finansiering utan garantin. Det saknas tillräckligt underlag för att entydigt besvara den frågan. Flera omständigheter talar dock för att risken är begränsad.

För det första ska garantiavgiften enligt förordningen vara marknadsmässig, det vill säga motsvara vad en privat aktör hade tagit ut för att bära samma risk. Utan garantin hade kreditgivaren i stället kompenserat sig genom en egen riskpremie i räntan. Det låntagaren betalar i garantiavgift ersätter alltså i huvudsak en kostnad som hade uppstått ändå.

För det andra uppger både företag och banker att de aktuella lånen inte hade kommit till stånd på motsvarande villkor utan garantin. Bilden stöds av externa bedömningar av finansieringsglapp för den typ av lån som garantin avser, bland annat från Fossilfritt Sverige. I den mån garantin möjliggör lån som annars inte hade beviljats gynnas både kreditgivare och låntagare, eftersom alternativet inte hade varit ett billigare lån utan inget lån alls.

För det tredje begränsas bankernas möjlighet att tillgodogöra sig fördelarna av att marknaden för stora företagslån präglas av konkurrens. Låntagarna kan förhandla med flera banker och använda konkurrerande erbjudanden som hävstång för att säkerställa att garantins riskreduktion återspeglas i bättre villkor.

Statskontoret översyn av rekvisiten har behövt genomföras på en övergripande nivå

Statskontorets översyn av rekvisiten är genomförd på en övergripande nivå och med ett framåtsyftande perspektiv. Det innebär att vi övergripande har bedömt om rekvisiten är i linje med regeringens mål för styrmedlet och försökt identifiera rekvisit som skapar begränsningar i styrmedlets genomslagskraft.

Statskontoret har stött på vissa hinder som gjort att vi inte har kunnat genomföra någon fullständig och djupgående analys av rekvisiten. Vi hade exempelvis som avsikt att intervjua företag som kontaktat Riksgälden för att söka en garanti, men som därefter inte kunnat lämna in en ansökan eftersom de fått besked att ett eller flera rekvisit inte skulle uppfyllas. Det kan till exempel handla om att lånet var för litet eller att verksamheten inte klassades som ”industri” av Riksgälden. Men på grund av sekretesskäl har det inte varit möjligt för oss att ta del av vilka företag som haft sådana kontakter med Riksgälden. Om vi hade kunnat genomföra intervjuer med företag som inte uppfyllt rekvisiten hade vi kunnat få en bredare och bättre förståelse för vilka rekvisit som begränsar genomslaget för styrmedlet och hur. I en vidare översyn av rekvisiten, som vi rekommenderar att ansvarig myndighet får uppdrag att göra, kan myndigheten analysera frågan mer djupgående eftersom myndigheten har tillgång till kontaktuppgifter och annan information som mottagits i samband med initiala kontakter med företagen.

Projektorganisation

Arbetet har genomförts av en projektgrupp vid Statskontoret bestående av Andreas Pistol (projektledare), Tora Färnström och Maria Kling som varit projektmedarbetare. Projektgruppen har ansvarat för datainsamling, analys och framtagande av rapport. Projektet har haft en intern referensgruppen knuten till sig under hela uppdragets genomförande.

Bilaga 3 Fördjupande underlag

Riksgäldens hantering av gröna kreditgarantier

Riksgälden har fått tolka och definiera flera begrepp

I förordningen (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar framgår att lånen som kreditgarantierna kan omfatta ska avse industriinvesteringar i Sverige. På grund av att det inte framgår klart vad som räknas som industri har Riksgälden därför tagit fram en egen definition för vad de bedömer är en industri. De bedömer att det är en industri om verksamheten omfattas av Standarden för svensk näringsgrensindelning 05–33, Industriutsläppsdirektivet eller Naturvårdsverkets utsläppsrapporering inom sektorn industri. Det är också en industri om verksamheten ingår i kategorin tillverkning inom EU:s taxonomi, kvalificerar för att få stöd av Industriklivet eller tillhör energisektorn. Flera av dessa kategorier överlappar i delar med varandra.

Riksgälden har sammantaget behövt definiera följande begrepp:

- Nya lån jämfört med refinansiering
- Garanti i utländsk valuta
- Garanterat lån av totala lån
- Kreditinstitut
- Löptid
- Marknadprissättning
- Avräkning ram
- Avgift – förskott/efterskott

Riksgäldens redbarhetsbedömning av kreditgivare och låntagare

Riksgälden gör en redbarhetsbedömning av låntagaren för att säkerställa att det inte är ett företag i svårigheter och av långivarna för att säkerställa att de är ett kreditinstitut, att det inte finns intressekonflikter och att de har en acceptabel kreditvärdighetsrating.

Redbarhetsbedömningen av låntagaren

Enligt 5 § förordningen (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar får låntagaren inte vara ett företag i svårigheter i enlighet med Europeiska kommissionens riktlinjer.⁸¹

⁸¹ Europeiska kommissionen. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION COMMUNITY GUIDELINES ON STATE AID FOR RESCUING AND RESTRUCTURING FIRMS IN DIFFICULTY (2004/C 244/02).

Redbarhetsbedömningen baseras på Riksgäldens kreditbedömning av företaget och en kontroll av företagets större aktieägare. Riksgälden kontrollerar också att villkoren för att anses vara ett företag i svårigheter inte är uppfyllda för företaget. Villkoren för att anses vara ett företag i svårigheter handlar övergripande om att ett företag inte kan betala sina skulder när de förfaller eller att tillgångarna är mindre än skulderna.⁸²

Det är enklare att göra en redbarhetsbedömning av ett etablerat företag eftersom det finns mer information om ett sådant företag. Men det går även att göra redbarhetsbedömningar för ett nystartat företag.

Redbarhetsbedömningen av kreditgivaren

Kreditgarantier ska beviljas för lån hos kreditinstitut, enligt 2 § förordningen (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar. Riksgälden kontrollerar därför att garantitagaren är ett bank- eller kreditmarknadsbolag samt att de har tillstånd från Finansinspektionen.⁸³ Det kan också vara ett internationellt finansieringsorgan som har tillstånd enligt en internationell överenskommelse.

Riksgälden kontrollerar även att kreditinstitutet har en publik rating hos en eller flera ratinginstitut.⁸⁴ Myndigheten väger samman kreditinstitutets respektive rating till en gemensam rating. Riksgälden kontrollerar även om det finns intressekonflikter i form av exempelvis nära relationer.

Fördjupning om avgift för garantin

När Riksgälden beräknar den marknadsmässiga avgiften ska de beakta punkt 3.1 och 3.4 i kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier (2008/C 155/02). Kommissionen har tagit fram en beräkningsmodell som Riksgälden kan använda. Men det är inget krav och Riksgälden kan använda andra metoder, till exempel analysera liknande företag för att se hur avkastningen för dess obligationer ser ut för olika löptider.

Hur Riksgälden beräknar förväntad förlust

$$\text{Förväntad förlust} = PD * ELGD * EAD$$

För att skatta den förväntade förlusten tas måttet PD fram vilket står för probability of default. Avgörande för måttets är företagets rating. För att få fram PD använder Riksgälden statistik som är framtagen av kreditvärderingsinstitut, dvs. statistik för

⁸² Europeiska kommissionen. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION COMMUNITY GUIDELINES ON STATE AID FOR RESCUING AND RESTRUCTURING FIRMS IN DIFFICULTY (2004/C 244/02).

⁸³ Definition av kreditinstitut härleds från 1 kap. 5§ lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF) – Bank och kreditmarknadsföretag.

⁸⁴ Moody's, S&P eller Fitch.

PD i form av en matris som visar historiska fallissemangs-frekvenser per ratingklass och löptid. Löptiden är avgörande.

I nästa steg analyserar Riksgälden den förväntade förlusten givet att företaget inte kan fullgöra sina betalningsåtaganden, så kallat ELGD som står för *expected loss given default*. Om ett företag inte kan fullgöra sina betalningsåtaganden och försätts i konkurs betalar Riksgälden ut begärt belopp till långivaren. Riksgälden kan i senare skede återvinna delar av beloppet vilket gör att den faktiska förlusten ofta är mindre än det garanterade beloppet.

Slutligen multipliceras de två procentsatserna med det garanterade beloppet. Det benämns EAD som betyder Exposure at default. Det är det belopp, inklusive upplupen ränta, som måste infrias vid om garantin infrias. Det är det maximala belopp som Riksgälden kan förlora.

Schablonmetod för exempelberäkning

I kapitel 4.7.1 redovisas en exempelberäkning baserat på en mycket förenklad schablonmetod för att beräkna sannolikhet för fallissemang med mera. Metoden syftar inte till att ge en exakt kreditriskbedömning, utan till att på ett transparent och jämförbart sätt placera projekten i olika riskklasser. Utgångspunkten är projektägarens övergripande kreditprofil, där etablerade bolag med hög kreditvärdighet tilldelas en lägre grund-PD (sannolikhet för fallissemang) än bolag utan etablerad rating eller med tydlig uppstartsprofil. Grund-PD:n justeras sedan utifrån två faktorer. Den första avser projekttyp, där investeringar i befintliga anläggningar med beprövad teknik bedöms medföra lägre risk medan nyetableringsprojekt (*greenfield*) bedöms medföra högre risk. Den andra avser genomföranderisk, där projekt med uppskalningsrisk eller ”*first-of-a-kind*”-karaktär bedöms medföra ytterligare risk.

