

Promemoria om ett nytt
finansieringsinstrument för
samhällsnyttiga och
utvecklingsfrämjande projekt i låg- och
lägre medelinkomstländer

Innehåll

1	Sammanfattning.....	5
2	Författningsförslag.....	7
2.1	Förslag till förordning om biståndsmedel i kombination med exportfinansiering.....	7
2.2	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1981:665) om exportkreditfinansiering med statligt stöd	10
3	Behovet av att kunna kombinera biståndsmedel med svensk exportfinansiering	11
4	Överväganden och förslag	13
4.1	En ny förordning	13
4.2	Förutsättningar för att bevilja biståndsmedel	14
4.2.1	Biståndsmedel ska förenas med svensk exportfinansiering.....	14
4.2.2	Exportaffären ska främja utveckling och välbefinnande i mottagarlandet	18
4.2.3	Biståndsgivandet ska vara förenligt med Sveriges internationella åtaganden.....	20
4.3	Exportkreditnämnden ska ge bistånd	22
4.4	Underlag för bedömningen av projektets utvecklingsrelevans	23
4.5	Avtal och villkor.....	23
4.6	Utbetalning	25

4.7	Prövning och överklagande.....	28
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	29
6	Konsekvenser	31

1 Sammanfattning

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2025 om att inrätta ett nytt finansieringsinstrument för samhällsnyttiga projekt i länder som är berättigade att ta emot offentligt utvecklingsbistånd (Official Development Assistance, ODA) enligt biståndskommittén (Development Assistance Committee, DAC) vid Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD). Förslaget innebär att biståndsmedel ska kunna beslutas i kombination med en exportkredit och en exportkreditgaranti. Förslaget avser ett pilotprogram som ska löpa under fem år med början 2025.

Det huvudsakliga syftet med finansieringsinstrumentet är att skapa förutsättningar för en effektiv och ändamålsenlig finansiering som bidrar till att uppnå de globala utvecklingsmålen i sektorer där företag verksamma i Sverige kan erbjuda konkurrenskraftiga varor och tjänster.

Instrumentet är avsett att användas i projekt som saknar förutsättningar att få finansiering fullt ut på kommersiella villkor. Kombinationen med biståndsmedel ska göra det möjligt att genomföra samhällsnyttiga projekt som bidrar till att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.

Mot denna bakgrund föreslås i denna promemoria en ny förordning om biståndsmedel i kombination med exportfinansiering. Exportkreditnämnden föreslås bli den myndighet som får rätt att besluta och utbetala sådana biståndsmedel.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till förordning om biståndsmedel i kombination med exportfinansiering

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § I syfte att finansiera samhällsnyttiga och utvecklingsfrämjande projekt i låg- och lägre medelinkomstländer får Exportkreditnämnden enligt denna förordning besluta om och betala ut biståndsmedel som kombineras med exportfinansiering.

Förutsättningar för att bevilja bistånd

2 § Biståndsmedel får endast beviljas till förmån för ett låg- eller lägre medelinkomstland.

3 § Biståndsmedel får endast beviljas för projekt vars huvudsyfte är att bidra till samhällelig och ekonomisk utveckling och välbefinnande i det mottagande landet.

Projekten ska bidra till att uppnå det av riksdagen fastställda målet för svenskt internationellt bistånd: att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.

4 § Biståndsmedel får endast beviljas om

1. en exportkredit till fast ränta beviljas enligt förordningen (1981:665) om exportkreditfinansiering med statligt stöd, och

2. en exportkreditgaranti utfärdas enligt förordningen (2007:656) om exportkreditgaranti.

5 § Biståndsmedel får endast beviljas under förutsättning att medlen används för att återbetala exportkrediten och det är ett privatägt kreditinstitut som arrangerar och administrerar transaktionerna. Med återbetalning av exportkrediten avses avbetalningar av krediten, betalning av ränta och andra kostnader för krediten.

6 § Biståndsmedel får endast beviljas om förutsättningarna för att kunna ge bundet bistånd enligt Sveriges internationella åtaganden om statsstödd exportfinansiering är uppfyllda.

Underlag för bedömningen av projektets utvecklingsrelevans

7 § Exportkreditnämnden ska hämta in ett yttrande från Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) i fråga om förutsättningarna för att bevilja biståndsmedel enligt 3 § är uppfyllda.

Avtal och villkor

8 § Villkoren för biståndsmedlen ska regleras i ett avtal mellan biståndsmottagaren och Exportkreditnämnden.

Exportkreditnämnden får för detta ändamål ingå en internationell överenskommelse med en annan stat. Det gäller dock inte om överenskommelsen kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan.

9 § Villkoren ska utformas så att biståndsmedlen inte får användas till annat än för återbetalning av exportkrediten.

Utbetalningar

10 § Biståndsmedlen ska betalas ut stegvis under exportkreditens löptid.

Även i de fall låntagaren inte fullgör sina betalningsskyldigheter enligt exportkreditavtalet får biståndsmedel fortsätta att utbetalas.

Prövning

11 § Ärenden enligt denna förordning prövas av Exportkreditnämnden. Om ett ärende är av större vikt eller väsentlig betydelse får nämnden med ett eget yttrande lämna över ärendet till regeringens prövning.

12 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 augusti 2025.
 2. Förordningen upphör att gälla vid utgången av december 2029.
 3. Den upphävda förordningen gäller dock fortfarande för biståndsmedel som har beslutats före utgången av december 2029.

2.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1981:665) om exportkreditfinansiering med statligt stöd

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (1981:665) om exportkreditfinansiering med statligt stöd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Exportkredit med statligt stöd kan lämnas enligt denna förordning för att finansiera svenskt företags exportförsäljning, om det kan antas att konkurrerande utländskt företag på grund av utländskt kreditstöd kan erbjuda särskilt förmånliga kreditvillkor och att stödet behövs för att försäljningen *skall* komma till stånd. *Sådan kredit får dock inte lämnas i kombination med en gåva (kombinationskredit) enligt förordningen (1984:1132) om krediter för vissa utvecklingsändamål (u-krediter) om räntan eller övriga villkor för exportkrediten innebär att det enligt AB Svensk Exportkredits bedömning är fråga om en statlig subvention.*

Exportkredit med statligt stöd kan lämnas enligt denna förordning för att finansiera svenskt företags exportförsäljning, om det kan antas att konkurrerande utländskt företag på grund av utländskt kreditstöd kan erbjuda särskilt förmånliga kreditvillkor och att stödet behövs för att försäljningen *ska* komma till stånd.

Krediterna lämnas i svenska kronor eller i utländsk valuta till fast ränta.

Denna förordning träder i kraft den 1 augusti 2025.

¹ Senaste lydelse 1987:974.

3 Behovet av att kunna kombinera biståndsmedel med svensk exportfinansiering

Ekonomisk utveckling är avgörande för att minska fattigdomen i världen och förbättra människors levnadsstandard. Investeringar i samhällsviktiga projekt är väsentliga för att skapa förutsättningar för hållbar tillväxt och välbefinnande. Många låg- och lägre medelinkomstländer har omfattande investeringsbehov samtidigt som de har begränsade möjligheter att få finansiering på de finansiella marknaderna för stora samhällsviktiga projekt.

Svenskt bistånd ska skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Samtidigt är biståndet ett viktigt verktyg för att värna svenska intressen och möta de utmaningar som Sverige och världen står inför.

I syfte att möta utvecklingsländers behov av investeringar för att nå de globala utvecklingsmålen och samtidigt utnyttja svensk kompetens och innovationsförmåga har regeringen i budgetpropositionen för 2025 aviserat att biståndsmedel ska kunna kombineras med en exportkredit och en exportkreditgaranti i länder som är berättigade att ta emot offentligt utvecklingsbistånd (Official Development Assistance, ODA) enligt biståndskommittén (Development Assistance Committee, DAC) vid Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD).

Kombinationen ska användas för att finansiera projekt vars huvudsyfte är att bidra till samhällelig och ekonomisk utveckling i mottagarlandet och som inte skulle kunna genomföras utan offentligt stöd. Projekten ska bidra till att uppnå det riksdagsbundna målet för Sveriges internationella bistånd.

Regeringens målsättning är att stärka en hållbar utveckling i låg- och lägre medelinkomstländer och samtidigt främja svensk export till marknader som är förknippade med stor risk att göra affärer i. Genom att biståndet används som hävstång för att mobilisera ytterligare finansiella resurser stärks förutsättningarna för att samhällsnyttiga projekt blir av samtidigt som svenska företag ökar sina möjligheter att etablera global närvaro.

4 Överväganden och förslag

4.1 En ny förordning

Förslag: Villkoren för hur biståndsmedel ska kunna kombineras med exportfinansiering ska regleras i en ny förordning.

Skälen för förslaget

Avisering i budgetpropositionen för 2025 om ett nytt finansieringsinstrument för samhällsnyttiga projekt

I budgetpropositionen för 2025 aviserade regeringen sin avsikt att inrätta ett nytt finansieringsinstrument för samhällsnyttiga projekt i länder som är berättigade att ta emot offentligt utvecklingsbistånd (Official Development Assistance, ODA) enligt biståndskommittén (Development Assistance Committee, DAC) vid Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD). Projektens huvudsyfte ska vara att bidra till samhällelig och ekonomisk utveckling och välbefinnande i låg- och lägre medelinkomstländer. Därtill ska projekten främja svenska intressen, i syfte att bidra till höjd standard, innovation och en långsiktigt hållbar utveckling. Instrumentet innebär att biståndsmedel ska kunna beslutas och utbetalas i kombination med en exportkredit och en exportkreditgaranti.

Aviseringen om ett nytt finansieringsinstrument i budgetpropositionen för 2025 avser ett pilotprogram som ska löpa från och med 2025 till och med 2029. Under 2025 avser regeringen att ingå ekonomiska åtaganden om framtida utbetalningar av biståndsmedel för detta ändamål på högst 1 232 miljoner kronor för perioden 2026–2041.

Villkoren för biståndsmedel i kombination med exportfinansiering kan regleras i förordningsform

Eftersom riksdagen har beslutat om budgeten för 2025 i enlighet med regeringens förslag (prop. 2024/25:1, utgiftsområde 7, anslaget 1:1 Biståndsverksamhet) behöver villkoren för kombinationen av biståndsmedel och exportfinansiering definieras. Föreskrifter om villkor för att kombinera biståndsmedel med exportfinansiering kan meddelas av regeringen med stöd av dess restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen.

Utvärdering och uppföljning

Pilotprogrammet om ett nytt finansieringsinstrument ska följas upp årligen och rapporteras huvudsakligen utifrån hur väl det har bidragit till samhällelig och ekonomisk utveckling och välbefinnande i det mottagande landet samt hur väl det har bidragit till att uppnå det av riksdagen fastställda målet för svenskt internationellt bistånd: att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. I detta arbete kan ansvarig myndighet, EKN, ta stöd av Sida. Programmet ska även utvärderas utifrån hur det bidragit till att främja svensk exportnäring och möjliggöra affärer som annars inte skulle ha kunnat genomföras. Vid utgången av 2029 är avsikten att det ska göras en samlad utvärdering av pilotprogrammet.

4.2 Förutsättningar för att bevilja biståndsmedel

4.2.1 Biståndsmedel ska förenas med svensk exportfinansiering

Förslag: Biståndsmedel ska endast få beviljas om en exportkredit till fast ränta beviljas av Aktiebolaget Svensk Exportkredit (SEK) och en exportkreditgaranti utfärdas av Exportkreditnämnden (EKN). Biståndsmedlen ska användas för att återbetala exportkrediten. Ett privatägt kreditinstitut ska arrangera och administrera transaktionerna. Med återbetalning ska avses

avbetalningar av krediten, betalning av ränta och andra kostnader för krediten.

I förordningen om exportkreditfinansiering med statligt stöd ska hänvisningen till förordningen om krediter för vissa utvecklingsändamål (u-krediter) tas bort.

Skälen för förslaget

Exportfinansiering för samhällsnyttiga projekt

Samhällsnyttiga projekt innebär vanligen stora investeringar och kan kräva en hög grad av extern finansiering. Låg- och lägre medelinkomstländer som ska genomföra satsningar i t.ex. infrastruktur eller investera i annan samhällsnyttig verksamhet kan behöva köpa varor eller tjänster från utlandet. I dessa affärer är det vanligt med kontrakt om miljardbelopp samt krediter som löper med långa återbetalningstider. En vanlig form av finansiering för sådana exportaffärer är därför statligt stödda exportkrediter.

Det offentliga svenska exportfinansieringssystemet består av det statligt ägda AB Svensk Exportkredit (SEK) och Exportkreditnämnden (EKN). SEK erbjuder finansiering för exportaffärer, bland annat genom att bevilja krediter eller genom att finansiera andra kreditinstituts utlåning. På uppdrag av staten administrerar SEK det svenska systemet med statsstödda exportkrediter till fast ränta, det så kallade CIRR-systemet (Commercial Interest Reference Rate). EKN försäkrar företag och kreditinstitut mot risken att inte få betalt genom att utfärda exportkreditgarantier. Både EKN och SEK har i uppgift att främja svensk export genom att ställa ut garantier respektive krediter i affärer där det finns ett svenskt intresse.

Kombination med biståndsmedel

I låg- och lägre medelinkomstländer kan det utöver statligt stödd exportfinansiering krävas biståndsmedel för att projekten ska kunna genomföras. I dessa länder försvåras finansieringen av stora samhällsnyttiga projekt av att länderna har begränsad tillgång till de internationella finansiella marknaderna, bl.a. eftersom de har en relativt låg kreditvärdighet. Syftet med att kombinera exportkreditfinansiering med bistånd är att underlätta för låntagaren i låg- eller

lägre medelinkomstlandet att betala exportkrediten. Detta sker genom att biståndet används för att återbetala lånet och/eller betala kostnader som uppstår i samband med lånet, t.ex. räntekostnader.

Svenska företag kan erbjuda världsledande och innovativa lösningar på olika samhällsutmaningar

Förslaget om ett nytt finansieringsinstrument är huvudsakligen avsett att ge låg- och lägre medelinkomstländer möjlighet att göra hållbara investeringar av betydelse för samhällsutvecklingen som de annars inte hade haft råd med. Samtidigt ska svenska företag ges möjlighet att ingå affärer. När EKN och SEK är delaktiga i finansieringen av ett projekt finns en tydlig koppling till svenska intressen, ofta inom sektorer där svenska företag och svenskt näringsliv kan erbjuda världsledande och innovativa lösningar på olika samhällsutmaningar. Detta eftersom SEK och EKN bara får bevilja exportkrediter respektive exportkreditgarantier om det finns ett svenskt intresse i verksamheten som krediten respektive garantin syftar till att främja. Biståndsmedel bör därför endast få beviljas om det samtidigt beviljas en exportkredit till fast ränta av SEK och utfärdas en exportkreditgaranti av EKN.

I praktiken innebär det att exportkreditgarantier från EKN får beviljas för täckning av förlust i verksamhet som avser export eller indirekt avser export vilken genomförs av svenskt företag, av företag med säte utomlands i vilket det finns ett betydande svenskt intresse eller av företag som köper varor och tjänster från Sverige (se 2 § förordningen om exportkreditgaranti).

Finansieringsinstrumentet ska komplettera och utveckla den verksamhet som finns

EKN och SEK deltar ofta tillsammans i finansieringen av större svenska exportaffärer. För att strukturera transaktionen och under löptiden administrera kreditavtalet samarbetar SEK oftast med ett annat kreditinstitut, t.ex. en bank. Det administrerande kreditinstitutet upprättar ett kreditavtal med låntagaren. Kreditinstitutet kan även ansöka om en EKN-garanti. EKN försäkrar då krediten, vilket innebär att EKN tar risken för att

låntagaren inte återbetalar krediten enligt avtalet. Ofta är en garanti från EKN en förutsättning för att ett kreditinstitut ska kunna ställa ut en kredit. SEK tillhandahåller finansieringen och lånar upp finansieringsbeloppet på de internationella kapitalmarknaderna. SEK betalar antingen ut krediten direkt till låntagaren eller via det administrerande kreditinstitutet. Kreditinstitutet överlåter därefter kreditavtalet och EKN:s garanti till SEK, varmed lånet hamnar på SEK:s balansräkning.

I det nu föreslagna finansieringsinstrumentet ska det vara ett privatägt kreditinstitut som arrangerar och administrerar transaktionerna i förhållande till kredittagaren i mottagarlandet. Detta utifrån principer för biståndsrapportering.

Varför kombinera med en CIRR-kredit?

I de länder och för de projekt som finansieringsinstrumentet ska kunna användas kan det vara avgörande för att projektet ska kunna genomföras att kredit ges till fast ränta och med en lång återbetalningstid. Fast ränta medför att låntagaren kan förutse framtida lånekostnader, vilket är särskilt betydelsefullt för låntagare med knappa resurser. Detta motiverar att biståndsmedel endast bör beviljas om SEK, via ett administrerande kreditinstitut, beviljar en exportkredit till fast ränta (en så kallad CIRR-kredit).

Kombinationen ska vara en förutsättning för att få biståndsmedel

För att säkerställa att biståndsmedlen används i kombination med exportfinansiering ska de endast få beviljas under förutsättning att mottagaren använder dem för att återbetala en exportkredit, dvs. för att återbetala lånebeloppet, ränta eller andra mindre kostnader för krediten. Andra mindre kostnader kan t.ex. vara den avgift som det administrerande kreditinstitutet tar ut för att upprätta kreditavtal.

Ordinarie garanti- och kreditgivning

Förslaget om ett nytt finansieringsinstrument innebär att EKN ska bevilja garantier utifrån sitt ordinarie regelverk och att SEK ska

bevilja CIRR-krediter utifrån sitt ordinarie regelverk och uppdrag att administrera det svenska systemet för statsstödda exportkrediter.

Exportkreditnämnden får enligt nuvarande regelverk endast ställa ut exportkreditgarantier om de tar ut en avgift som motsvarar myndighetens förväntade kostnader. Detta följer av den så kallade garantimodellen som regleras i budgetlagen (2011:203) och 12 och 13 §§ förordningen (2011:211) om utlåning och garantier (garantiförordningen). Syftet med avgiften enligt garantimodellen är alltså att den ska kunna användas för att täcka statens förlust om garantin infrias och myndigheten inte lyckas få betalt genom att driva in den fordran som den övertagit från garantitagaren.

För varje ansökan om garanti i EKN:s ordinarie verksamhet gör nämnden en bedömning av risken för utebliven betalning i den specifika affären (se 12 § garantiförordningen). EKN:s kreditriskbedömning innefattar i den ordinarie verksamheten två huvudkomponenter, dels en bedömning av den politiska risken (landriskbedömningen), dels en bedömning av den kommersiella risken. För den kommersiella risken bedöms affären i sig, inklusive vilken betalningsförmåga köparen har baserat bland annat på dennes verksamhet, ägarstruktur, marknadsposition och finansiella ställning samt värdet av eventuella säkerheter. Riskbedömningen avgör om EKN kan garantera affären, hur stor avgiften blir, hur hög procentuell andel av krediten som EKN kan garantera och vilka betalningssäkerheter som kan bli nödvändiga.

SEK får enligt 1 och 5 §§ förordningen (1981:665) om exportkreditfinansiering med statligt stöd bevilja exportkredit till fast ränta. Hänvisningen i 1 § till förordningen om krediter för vissa utvecklingsändamål (u-krediter) bör tas bort eftersom den förordningen har upphävts.

4.2.2 Exportaffären ska främja utveckling och välbefinnande i mottagarlandet

Förslag: Biståndsmedel ska endast få beviljas till förmån för ett låg- eller lägre medelinkomstland. Vidare ska biståndsmedel endast få ges för projekt vars huvudsyfte är att bidra till samhälllig och ekonomisk utveckling och välbefinnande i mottagarlandet. Projekten ska bidra till att uppnå det av riksdagen

fastställda målet för svenskt internationellt bistånd: att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.

Skälen för förslaget: De biståndsmedel som EKN ska kunna besluta om avses finansieras med medel från anslaget 1:1 Biståndsverksamhet inom Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. I budgetpropositionen för 2025 anges att utgångspunkten är att svenskt bistånd klassificeras som utvecklingsbistånd (ODA) i enlighet med den definition som används av biståndskommittén vid OECD. Mot denna bakgrund bör biståndsmedel i det föreslagna instrumentet beviljas till förmån för ett låg- eller lägre medelinkomstland. Projektens huvudsyfte ska vara att bidra till samhällelig och ekonomisk utveckling och välbefinnande i mottagarlandet. Vid denna bedömning kan EKN beakta OECD:s biståndskommittés riktlinjer för vad som kan definieras som bistånd (ODA).

Projekten ska bidra till att uppnå det av riksdagen fastställda målet för svenskt internationellt bistånd: att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.

Svenskt bistånd ska inte stödja stater eller aktörer som är icke-demokratiska eller motverkar den regelbaserade världsordningen och därmed underminerar svenska intressen. Utvecklingssamarbetet kan aldrig ersätta nödvändiga reformer som säkerställer väl fungerande demokratiska samt inkluderande politiska och ekonomiska institutioner. Saknas reformviljan hos samarbetslandets regering försämrar förutsättningarna för ett effektivt utvecklingssamarbete med genomslag bortom den enskilda biståndsinsatsen. I de fall landets ledning saknar demokratisk reformvilja sker samarbetet i första hand via de aktörer, bland annat i civilsamhället, som bidrar till Sveriges biståndspolitiska agenda. Myndigheten ska därför välja projekt i länder vars ledning visar demokratisk reformvilja.

Som underlag för sin bedömning i dessa frågor ska EKN hämta in ett yttrande från Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), se avsnitt 4.4. I de projekt där Swedfund International AB (Swedfund) finansierat en förstudie kan deras bedömning av om projektet har som huvudsyfte att bidra till

ekonomisk utveckling och välfärd i ett låg- eller medelinkomstland utgöra ett kompletterande underlag till EKN:s beslutsunderlag.

4.2.3 Biståndsgivandet ska vara förenligt med Sveriges internationella åtaganden

Förslag: Biståndsmedel ska endast få beviljas om förutsättningarna för att kunna ge bundet bistånd enligt Sveriges internationella åtaganden om statsstödd exportfinansiering är uppfyllda

Bedömning: Förslaget innebär inte att statligt stöd lämnas enligt EU:s konkurrensregler.

Skälen för förslaget och bedömningen

Överenskommelsen om statsstödda exportkrediter

Biståndsgivandet i form av biståndsmedel ska även vara förenligt med Sveriges internationella åtaganden. Inom ramen för OECD har det utarbetats en överenskommelse om statsstödda exportkrediter (Arrangement on Officially Supported Export Credits, på svenska ofta benämnt som OECD-arrangemanget, tidigare consensus-överenskommelsen). EU är part till överenskommelsen. Överenskommelsen är i sig inte rättsligt bindande men tillämpas inom Europeiska unionen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1233/2011 av den 16 november 2011 om tillämpningen av vissa riktlinjer för statsstödda exportkrediter och om upphävande av rådets beslut 2001/76/EG och 2001/77/EG.

I OECD-arrangemanget finns bestämmelser om förutsättningar och villkor för reguljär statsstödd exportfinansiering och förutsättningar för att kombinera bistånd med sådan exportfinansiering. EKN tillämpar regelverket i sin ordinarie garantigivning och ska göra så även vid beslut om det nu aktuella förslaget om biståndsmedel.

Reglerna om bundet bistånd

När bistånd kombineras med exportfinansiering kallas det i OECD-arrangemanget för bundet bistånd. Förutsättningarna för att kunna ge bundet bistånd och vilka villkor som då ska gälla finns i OECD-arrangemangets kapitel 3. I artikel 35 anges att kombinationen bistånd och exportfinansiering endast ska användas för projekt som inte bedöms kunna få finansiering fullt ut på marknadsmässiga grunder. I artikel 34 anges att bundet bistånd endast får ges till låg- och lägre medelinkomstländer.

Av artikel 36 framgår att kombinationen av biståndsmedlen och exportfinansiering endast får användas om det sammantaget innebär en viss grad av förmånlighet (koncessionalitet). Denna förmånlighet kan uppnås genom en lång återbetalningstid för krediten, en låg räntenivå eller att lånebeloppet sänks. Är mottagarlandet ett lägre medelinkomstland krävs en förmånlighet på minst 35 procent i relation till exportkrediten. Motsvarande nivå för låginkomstländer är minst 50 procents förmånlighet. I artikel 38 anges hur denna förmånlighet ska beräknas.

EKN ska vid beslut om biståndsmedel i det nu aktuella förslaget tillämpa bestämmelserna för bundet bistånd enligt OECD-arrangemanget.

Förenlighet med EU och WTO:s regler om konkurrens och statligt stöd

Med hänsyn till att OECD-arrangemanget inkorporerats i EU-rätten genom antagandet av förordning (EU) nr 1233/2011 är agerande som är inom ramen för OECD-arrangemanget också förenligt med EU:s regler om konkurrens och statligt stöd.

I WTO:s avtal om subventioner och utjämningsåtgärder anges att offentligt stödda exportkrediter generellt sett utgör otillåtna subventioner. Om villkoren i en offentligt stödd exportkredit uppfyller kraven i OECD-arrangemanget är de dock inte att betrakta som en otillåten subvention enligt WTO-avtalet.

4.3 Exportkreditnämnden ska ge bistånd

Förslag: Exportkreditnämnden ska få besluta om biståndsmedel i kombination med exportkreditfinansiering.

Skälen för förslaget

EKN är den statliga myndighet som har mest ingående kunskap om regelverken för statsstödda exportkrediter

Eftersom förslaget innebär att biståndsmedel ska kombineras med exportfinansiering måste beslutet även vara förenligt med relevanta regelverk på det området. Som beskrivits i avsnitt 4.2.3 anger OECD-arrangemanget förutsättningar för att kombinera exportkrediter med bistånd. Exportkreditnämnden är den myndighet som har mest ingående kunskap om och erfarenhet av att tillämpa överenskommelsen. Därför bör EKN få besluta om biståndsmedel som ska kombineras med exportfinansiering.

EKN har ett upparbetat samarbete med SEK

I det föreslagna finansieringsinstrumentet ingår att SEK finansierar en exportkredit som förmedlas av ett annat kreditinstitut. Biståndsmedlen ska användas för återbetalning av exportkrediten, vilket innebär att de finansiella villkoren för biståndsmedlen behöver anpassas till villkoren för exportkrediten. Beslutsprocessen för det föreslagna instrumentet kommer därför att medföra återkommande kontakter mellan EKN och SEK. EKN har sedan lång tid nära samarbete med SEK och lång erfarenhet av att delta i samma affärer. Därutöver har EKN god kännedom om behov och styrkor hos svenska företag och kan därför kommunicera de möjligheter som finansieringsinstrumentet kan innebära för svenska företag. Även mot denna bakgrund är det lämpligt att EKN får besluta om biståndsmedel i kombination med exportfinansiering.

Projektförberedande insatser via Swedfund

Ett projekt som är av relevans för finansieringsinstrumentet kan ha föregåtts av att Swedfund finansierat projektförberedande och projektunderstödjande insatser, såsom förstudier. Finansieringsinstrumentet ska dock kunna användas utan att det föregås av projektförberedande insatser via Swedfund.

4.4 Underlag för bedömningen av projektets utvecklingsrelevans

Förslag: Exportkreditnämnden ska hämta in ett yttrande från Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) i fråga om ett projekt har som huvudsyfte att bidra till samhällelig och ekonomisk utveckling och välbefinnande i det mottagande landet och om projektet bidrar till att uppnå det av riksdagen fastställda målet för svenskt internationellt bistånd: att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.

Skälen för förslaget: För att bedöma ett projekts potentiella utvecklingsrelevans bör EKN hämta in ett yttrande från den myndighet som har mest kunskap om internationellt utvecklingssamarbete, vilket är Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). Detta för att biståndsmedlen ska användas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Om Swedfund har gjort en förstudie rörande det aktuella projektet kan deras bedömning utgöra ett kompletterande underlag för Sidas yttrande och EKN:s beslutsunderlag.

4.5 Avtal och villkor

Förslag: Villkoren för biståndsmedlen ska regleras i ett avtal mellan biståndsmottagaren och Exportkreditnämnden.

Exportkreditnämnden får för detta ändamål ingå en internationell överenskommelse med en annan stat. Det gäller

dock inte om överenskommelsen kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan.

Villkoren för biståndsmedlen ska utformas så att biståndsmedlen inte får användas till annat än för återbetalning av exportkrediten.

Skälen för förslaget

Internationella överenskommelser

Precis som att EKN i sin ordinarie garantiverksamhet reglerar villkoren för garantin i ett avtal (8 § garantiförordningen) bör villkoren för biståndsmedlen regleras i ett avtal mellan nämnden och biståndsmottagaren. Även Sida hanterar vanligen sin biståndsgivning och villkoren för biståndsmedlen i avtal med mottagaren.

Biståndsmottagaren kan vara en annan stats regering, departement, myndighet eller annat offentligt organ. Avtalet bedöms kunna ha offentligrättsliga inslag eftersom det rör biståndsmedel som är förknippade med svensk utrikespolitik. EKN behöver därför ett bemyndigande att ingå en sådan internationell överenskommelse som avses i 10 kap. regeringsformen. Regeringen får enligt 10 kap. 2 § regeringsformen ge EKN i uppdrag att ingå en internationell överenskommelse i en fråga där överenskommelsen inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. Riksdagens medverkan krävs inte om avtalet inte innebär några ytterligare ekonomiska förpliktelser för Sverige än vad som ryms inom den av riksdagen beslutade budgeten och vad som därefter delegerats från regeringen till Exportkreditnämnden genom regleringsbrev.

Villkor

I vissa situationer kan EKN behöva stoppa fortsatta utbetalningar av biståndsmedlen och eventuellt även återkräva redan utbetalda medel. Det bör vara EKN som i avtalet med biståndsmottagaren reglerar förutsättningarna för detta. Det bör ske genom villkor i avtalet om biståndsmedel.

En förutsättning för att få biståndsmedel enligt den föreslagna förordningen är att medlen ska användas för återbetalning av den

exportkredit som låntagaren har tecknat. För att medlen inte ska användas för något annat syfte bör de överföras till ett spärrat konto hos det kreditinstitut som administrerar exportkrediten. Medlen på kontot bör uteslutande kunna användas för återbetalning av krediten. Sådana krav bör anges som villkor i avtalet om biståndsmedel. Det får dock ankomma på EKN att slutligt utforma de villkor myndigheten anser lämpliga. Villkoren bör utformas så att biståndsmedlen inte får användas till annat än för återbetalning av exportkrediten.

4.6 Utbetalning

Förslag: Biståndsmedlen ska betalas ut stegvis under exportkreditens löptid. Även i de fall låntagaren inte fullgör sina betalningsskyldigheter enligt exportkreditavtalet får biståndsmedel fortsätta att utbetalas.

Skälen för förslaget

Stegvis utbetalning

För att skapa en förutsägbarhet och effektivitet i användningen av statens medel för utvecklingsbistånd bör de biståndsmedel som ska kombineras med exportfinansiering inte betalas ut vid ett och samma tillfälle. De ska i stället betalas ut stegvis under exportkreditens löptid. Hur exportkrediten ska återbetalas framgår av det kreditavtal som upprättas mellan det administrerande kreditinstitutet och låntagaren.

Biståndsmedlen påverkar EKN:s riskbedömning och garantiavgift

Som redogörs för ovan ska EKN bevilja en garanti enligt sin ordinarie garantiverksamhet, även när den kombineras med biståndsmedel. Det innebär att EKN tar en riskavspeglande avgift för garantin och anpassar täckningsgraden till risknivån.

En mer förmånlig kredit innebär att kredittagaren har bättre förutsättningar att återbetala krediten i takt med att projektet genererar intäkter. Detta innebär i sin tur att risken för att låntagaren

inte förmår att betala sina lånekostnader minskar, vilket i sin tur kan leda till en lägre garantiavgift.

Sammantaget innebär det att EKN:s riskbedömning och garantiavgift påverkas av om exportkrediten är förenad med biståndsmedel eller inte. Riskbedömningen och avgiftens storlek påverkas därmed också av under vilka villkor som utbetalningarna av biståndsmedlen kan stoppas och tidigare utbetalda medel återkrävas.

Inställda betalningar

Om biståndsmedlen skulle upphöra att utbetalas vid betalningsinställelse skulle EKN behöva ta hänsyn till den risken vid sin garantigivning. Garantin, som kommer att omfatta det totala kreditbeloppet inklusive den del som är avsedd att betalas med biståndsmedel, skulle då prissättas utifrån risken att biståndsmedlen upphörde vid betalningsinställelse. Med andra ord, om låntagaren upphörde med sina betalningar och därigenom samtidigt förlorade rätten till biståndsmedel skulle EKN:s garanti behöva ersätta SEK både för uteblivna betalningar från låntagaren och för uteblivna betalningar från biståndsmedlen.

Om EKN däremot kan räkna med att biståndsmedlen fortsätter att utbetalas för återbetalning av exportkrediten även i de fall låntagaren slutar att betala, behöver garantin i de fallen bara infrias för den del av krediten som ska betalas av låntagaren med andra medel än biståndsmedel. Eftersom denna del är lägre kan garantiavgiften också bli lägre.

Finansieringsinstrumentet får i enlighet med reglerna om bundet bistånd i OECD-arrangemanget endast användas i projekt som inte kan få full finansiering på marknadsmässiga grunder. Det handlar vanligen om att riskerna förknippade med projektet anses så pass stora att finansieringen av det inte bedöms lönsam. Om EKN kan utgå från att biståndsmedel fortsätter att utbetalas i de fall låntagaren inte fullgör sin skyldighet att betala exportkrediten blir deras risk för att ingå i affären lägre, vilket medför en lägre garantiavgift. Om biståndsmedel däremot slutar att utbetalas vid inställda betalningar från låntagaren kommer EKN:s riskavspeglande avgift att bli högre, vilket innebär att det blir dyrare för mottagarlandet. I vissa fall kan EKN då komma att bedöma att riskexponeringen är alltför hög för

att kunna genomföra affären. Det skulle innebära att samhällsnyttiga projekt inte kan genomföras trots att villkoren enligt OECD-regelverken är uppfyllda.

Det övergripande syftet med det nu aktuella förslaget om ett finansieringsinstrument är att stärka synergier mellan utvecklings-samarbetet, främjandet och handelspolitiken. Biståndet ska användas som hävstång för att mobilisera ytterligare finansiella resurser. Om biståndsmedel inte kan fortsätta att utbetalas vid inställda betalningar riskerar synergieffekten att gå förlorad. Därför bör EKN fortsätta få betala ut biståndsmedel även i de fall låntagaren inte fullgör sina åtaganden enligt exportkreditavtalet.

Om medlen sätts in löpande på ett spärrat konto för att betala exportkrediten bedöms risken för att de ska kunna användas för något annat som mycket liten. Villkor om att biståndsmedlen ska sluta utbetalas om de inte används för det avsedda syftet bör därför inte påverka garantiavgiften i någon större utsträckning.

Hållbarhet och förebyggande arbete mot korruption

För att minska risken för att korruption eller andra oegentligheter uppstår i projekt gör EKN idag en noggrann granskning innan avtal ingås. EKN gör en analys av miljömässiga konsekvenser, respekten för mänskliga rättigheter och arbetsförhållanden, inklusive risker för korruption, i de affärer EKN avser att garantera. Vidare ska den som ansöker om en garanti intyga att denne inte gör sig skyldig till korruption.

EKN har i samarbete med SEK utarbetat en hållbarhetspolicy som vägledning i sitt arbete med hållbart företagande. Policyen beaktar OECD:s rekommendation om korruption vid statsstödda exportkrediter, OECD:s rekommendation om gemensamma förhållningssätt för exportkreditinstitut samt OECD:s principer och riktlinjer för att främja hållbar långivning. EKN och SEK gör alltså en noggrann granskning för att förebygga korruption och att andra oegentligheter förekommer i affären.

4.7 Prövning och överklagande

Förslag: Ärenden enligt den föreslagna förordningen ska prövas av Exportkreditnämnden. Om ett ärende är av större vikt eller väsentlig betydelse ska myndigheten med eget yttrande få lämna över ärendet till regeringens prövning.

Beslut enligt denna förordning ska inte få överklagas.

Skälen för förslaget

Prövning av regeringen i vissa fall

Precis som i sin ordinarie garantiverksamhet bör EKN ha möjlighet att överlämna ett ärende för prövning av regeringen om det är av större vikt eller väsentlig betydelse.

Överklagande

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ger var och en rätt till domstolsprövning av bland annat civila rättigheter och skyldigheter (artikel 6.1). Om ett beslut innefattar en prövning av någons civila rättigheter eller skyldigheter, följer alltså enligt konventionen en rätt till domstolsprövning av beslutet. Den föreslagna förordningen skapar ingen rättighet för exporterande företag att få exportfinansiering i kombination med biståndsmedel. Den skapar heller ingen rättighet för utländska aktörer att få biståndsmedel. Det bör därför inte införas en möjlighet att överklaga beslut enligt den föreslagna förordningen.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Förslaget om en ny förordning om biståndsmedel i kombination med exportfinansiering för samhällsnyttiga och utvecklingsfrämjande projekt ska träda i kraft den 1 augusti 2025.

Förordningen ska upphöra att gälla vid utgången av december 2029. Den upphävda förordningen ska dock fortfarande gälla för biståndsmedel som har beslutats före utgången av december 2029.

Skälen för förslaget: Det är angeläget att EKN så snart som möjligt ges förutsättningar att besluta om biståndsmedel i kombination med exportfinansiering. Förordningen bör därför träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 augusti 2025.

Eftersom det i budgetpropositionen för 2025 anges att genomförandet ska ske genom ett pilotprogram som ska löpa från 2025 till och med 2029 bör förordningen tidsbegränsas. För de beslut om biståndsmedel som fattats under pilotprojektets gång bör dock förordningens bestämmelser fortsatt gälla efter 2029.

6 Konsekvenser

Regeringens målsättning är att stärka synergier mellan utvecklings-samarbete, främjande och handelspolitik. Den nya finansierings-lösningen kan bidra till att uppnå regeringens målsättning om ändamålsenligt och effektivt statligt stöd för hållbar ekonomisk utveckling och välbefinnande i låg- och lägre medelinkomstländer och samtidigt nyttja svenska företags innovation och kompetens. Många länder inom EU och OECD använder finansieringslösningar som innebär bundet bistånd. En breddad verktygslåda för svenskt vidkommande skulle ge förutsättningar för ett effektivare utvecklingssamarbete och stärkt näringslivsfrämjande.

Pilotverksamheten är fullt finansierad inom befintliga ekonomiska ramar. Medel för finansieringsinstrument har i budget-propositionen för 2025 beräknats under anslaget 1:1 Bistånds-verksamhet inom UO7 Internationellt bistånd för att EKN ska kunna besluta om och betala ut biståndsmedel. I budget-propositionen för 2025 anges att avsikten är att ingå åtaganden om framtida utbetalningar av biståndsmedel till högst 1 232 miljoner kronor under perioden 2026–2041 för exportaffärer kopplade till finansieringsinstrumentet. Detta bl.a. på basis av ett antagande om exportkrediter i storleksordningen 4,4 miljarder kronor. Under 2025 ska inga utbetalningar från biståndsanslaget för finansierings-instrumentet ske.

EKN:s administrativa kostnader kopplade till bistånds-hanteringen beräknas uppgå till högst 2,9 mnkr årligen under perioden 2025–2029, vilket finansieras under anslaget 1:1 Bistånds-verksamhet. I övrigt har förslaget inga budgetära konsekvenser.

Pilotverksamheten kommer löpande följas upp av EKN och vid utgången av 2029 är avsikten att det ska göras en samlad utvärdering av pilotgrammet utifrån vilka biståndsmål som uppfyllts och med vilka resultat, hur ändamålsenligt och effektivt biståndsmedel

använts och utifrån hur väl svenska intressen såsom exportnäring främjats. Expertgruppen för biståndsanalys (EBA) bedöms vara en tänkbar part för att utvärdera instrumentets effektivitet ur ett biståndsperspektiv. Därutöver bör finansieringsinstrumentets mervärde vad gäller samhällsekonomiska konsekvenser och främjande utvärderas med utgångspunkt i näringslivets behov och förutsättningar.

Under kommande år bedöms de exportkreditgarantier som EKN utfärdar som en del av finansieringsinstrumentet inrymmas i EKN:s garantiram. Vad gäller de CIRR-krediter som SEK förväntas ställa ut görs samma bedömning, att de ryms inom den nuvarande låneramen. Därutöver bedöms inte finansieringsinstrumentet inverka väsentligt på det framtida över- eller underskottet i CIRR-systemet. Antagandet bygger på att de förväntade kreditvolymerna för instrumentet under de kommande åren är relativt begränsade.

Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor i Sverige, de integrationspolitiska målen eller miljön, och inte heller i övrigt några konsekvenser av det slag som bör redovisas.