

En delstudie i projektet
**Hållbara globala
leverantörskedjor
och näringslivets
konkurrenskraft –
vad är statens roll?**

PM 2020:04

Statens roll i hanteringen av miljö- relaterade risker i leverantörskedjor – en kartläggning och omvärldsanalys

STUDIEN BELYSER hur företagen påverkas av och hanterar miljörisker i globala leverantörskedjor och hur statens insatser möter upp företagens behov och möjlighet att bidra till näringslivets hållbara tillväxt. I studien gör vi även en utblick i omvärlden.

Dnr: 2020/70
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon: 010 447 44 00
E-post: info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se

För ytterligare information kontakta: Henrik Hermansson
Telefon: 010-4474427
E-post: henrik.hermansson@tillvaxtanalys.se

Förord

Det svenska näringslivet deltar i stor utsträckning i globala värdekedjor. Det finns risker i leverantörskedjorna som påverkar möjligheterna till hållbar tillväxt. Frågor om hur negativ miljöpåverkan i leverantörskedjorna som sträcker sig till andra länder och påverkar företagens leveranser eller deras rykte får ökad uppmärksamhet internationellt. Det handlar bland annat om staters roll att förstå och informera om eventuella miljörisker. Däremot har detta ännu inte belysts utförligt i Sverige.

Tillväxtanalys har därför inlett ramprojektet ”Hållbara globala leverantörskedjor och näringslivets konkurrenskraft – Vad är statens roll?”. Som en del av projektet har vi analyserat befintliga och planerade statliga åtgärder, främst i Sverige och andra europeiska länder. Denna rapport redovisar resultaten av denna kartläggning.

Rapporten är skriven av analytikerna Mats Engström och Henrik Hermansson (projektledare som är kontaktperson för rapporten). Även praktikant Spance Achieng har bidragit med visst underlag kring förhållanden i andra länder. Övriga i ramprojektgruppen har bidragit med värdefulla synpunkter. Tillväxtanalys vill särskilt tacka medlemmarna av ramprojektets referensgrupp för att ni har bidragit med era perspektiv och utvecklande kommentarer.

Stockholm, februari 2020

Peter Svensson

t.f. avdelningschef, Innovation och grön omställning
Tillväxtanalys

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	9
1 Introduktion	11
1.1 Bakgrund	11
1.2 Syfte och mål.....	12
1.3 Vilka risker?	12
1.4 Metod	13
1.5 Disposition.....	13
2 Statens roll	14
2.1 Brister i självregleringen?	14
2.2 Informationsbrist och andra marknadsmisslyckanden	16
2.3 Extraterritorialitet.....	17
3 Existerande och planerade statliga insatser	19
3.1 Sverige.....	19
3.2 EU	21
3.3 Storbritannien	23
3.4 Tyskland	25
3.5 Frankrike.....	26
3.6 Nederländerna	27
3.7 Norge	31
3.8 Danmark	31
3.9 Kina	31
3.10 Japan.....	32
3.11 USA	32
3.12 Australien	32
3.13 Globalt	33
4 Sammanfattande iakttagelser	35
4.1 En tentativ kategorisering	35
4.2 Politik med flera syften	38
4.3 Ett framväxande policyområde internationellt	39
5 Källor	41

Sammanfattning

Många svenska företag ingår i gränsöverskridande produktionsnätverk med komplexa leverantörskedjor i flera led. Faktorer som snabba kundanpassade leveranser och önskemål om små lager ökar känsligheten för störningar varför såväl extrema väderhändelser som långsiktiga förändringar som ökenutbredning kan innebära risker för svenskt näringsliv. Ett av flera exempel är översvämningarna i Thailand 2011. Eftersom 25 procent av världsproduktionen av hårddiskar var lokaliserad i landet ledde katastrofen till väsentliga störningar i den globala leverantörskedjan. FN:s klimatpanel IPCC har pekat på att antalet extrema väderhändelser kommer att öka i framtiden.

Denna studie kartlägger befintliga och planerade offentliga insatser för att underlätta näringslivets hantering av miljörisker i globala leverantörskedjor, i Sverige, EU och tio andra länder.

Det finns många olika sorters miljörelaterade risker. Exogena risker är något som företagets leverantörskedjor utsätts för från externa källor (exempelvis naturkatastrofer). Endogena risker orsakar företagen och deras leverantörer själva genom sina aktiviteter (utsläpp, avfall, bristande lagefterlevnad, olyckor). Vårt huvudfokus i denna rapport och i ramprojektet är statens roll för företagets hantering av exogena miljörelaterade risker. I praktiken ser vi dock att många statliga insatser har ett bredare fokus och kan inkludera såväl endogena risker som social hållbarhet.

En bred palett av åtgärder

Kartläggningen visar att det finns en rad politiska initiativ för att hantera miljörisker i leverantörskedjor. Däremot har inget land eller internationell organisation utformat en heltäckande politik som täcker alla sorters risker. Det är dock tydligt att arbetet med endogena risker kommit betydligt längre än motsvarande arbete med exogena risker. Samtidigt kan det konstateras att många av de insatser som i dagsläget inriktas mot endogena risker eventuellt kan utvidgas till att även inkludera exogena risker, det finns strukturer med potential på plats.

De statliga insatserna uppträder i olika skepnader: övergripande policys för hållbart företagande och klimatanpassning, policys som informerar om riskerna, policys som informerar om affärsmöjligheter av hållbart företagande, stöd för utbildning om miljörisker, policy för att öka kompetens om miljörisker hos företagen, insatser för motståndskraftig infrastruktur, policy för effektiv certifiering, standardisering och spårbarhet av resurser i leverantörskedjan, ekonomiskt stöd för att minska miljörelaterade risker, riktlinjer för hur företag kan agera för att minska miljöriskerna, internationellt samarbete för bland annat mer kunskap om miljöriskerna i leverantörskedjan, offentlig upphandling för att minska miljöpåverkan hos leverantörer, ägarstyrning av statliga företag och finansiella institut mot minskade miljörisker, och regleringar som till exempel krav på att redovisa miljörisker i leverantörskedjan.

Utvecklingen i jämförbara länder

Nederländerna är ett av de länder som kommit längst i sin policyutveckling. Även Tyskland prioriterar området. Storbritannien har en ambitiös analysverksamhet kring klimatförändringarnas effekter på företagets leverantörskedjor. EU-kommissionen arbetar med flera nya initiativ.

Varken EU eller något enskilt medlemsland har hittills valt att utforma en gemensam politik för hållbart företagande eller för att minska företagens miljörelaterade risker. Dessa områden betraktas snarare som två olika politikområden där insatserna har flera syften. Dels finns motiv som syftar till att uppnå miljömål, dels att stärka företagets konkurrenskraft. Ofta finns ett underförstått eller uttalat antagande att dessa mål är ömsesidigt förstärkande.

Utvecklingen i Sverige

Sverige är redan idag pådrivande internationellt i såväl det generella som specifika arbetet för hållbart företagande. Inom vissa områden genomför dock andra länder insatser som saknas i Sverige. Ett exempel är den brittiska klimatkommitténs regelbundna genomgångar av näringslivets klimatrelaterade risker som även omfattar leverantörskedjorna. I Sverige har Tillväxtverket ambitioner att i samarbete SMHI ta fram underlag som kan leda till ett steg i denna riktning. Vi ser dock att underlaget inte kommer att beakta övergångsrisker som bristande tillgång till försäkringar och kapital kommer. Även Nationella expertrådet för klimatanpassning har inlett ett arbete inom området.

Ett annat exempel är Nederländerna och Tyskland där man har genomfört sektorsanalyser som underlag för ett mer systematiskt arbete. I underlaget beskrivs känsligheten för störningar inom olika industrier som exempelvis textilier, livsmedel och fordon. Ett sådant arbete har hittills inte genomförts i Sverige.

Ytterligare exempel på politiska initiativ som har tagits i flera länder handlar om bindande aktsamhetsregler. Bland annat har Frankrike instiftat en lag och idag diskuteras lagstiftning på EU-nivå. Tillväxtanalys har i tidigare studier lyft fram värdet för Sverige att införa ett liknande regelverk som det i Frankrike.

Arbetet med denna delstudie har visat att Sverige snart kommer att behöva ta ställning i flera internationella policyprocesser. Det gäller bland annat diskussionen inom EU och OECD om utvecklade riktlinjer och regler för företagens due diligence.

Summary

Many Swedish companies are part of cross-border production networks with complex supply chains in several tiers. Factors such as just-in-time deliveries and small stocks increase the susceptibility to disruptions, which is why both extreme weather events as well as long-term changes such as desertification can pose risks to Swedish business. One of several examples is the flooding in Thailand in 2011. Since 25 per cent of world hard disk production was located in the country, the disaster led to significant disruptions in the global supply chain. The UN Climate Panel IPCC has pointed out that the number of extreme weather events will increase in the future.

This study maps existing and planned public initiatives to facilitate sustainable supply chain management, in Sweden, the EU and ten other countries.

There are many different types of environmental risks. Exogenous risks are something that companies' supply chains are exposed to from external sources (for example, natural disasters). Endogenous risks are caused by the companies and their suppliers themselves through their activities (emissions, waste, poor compliance, accidents). Our main focus in this report is the role of the state in managing companies' exogenous environmental risks. In practice, however, we see that many government initiatives have a broader focus and can include both endogenous risks and social sustainability.

A wide range of measures

The survey shows that there are a number of political initiatives to manage environmental risks in supply chains. However, no country or international organization has designed a comprehensive policy that covers all types of risks. However, it is clear that the work on endogenous risks has gone much further than the corresponding work on exogenous risks. At the same time, it can be noted that many of the efforts currently focused on endogenous risks possibly could be extended to include exogenous risks.

Government interventions appear in various forms: comprehensive policies for sustainable business and climate adaptation, policies that inform about risks, policies that inform about business opportunities of sustainable entrepreneurship, support for education about environmental risks, policies for increasing competence about environmental risks at companies, efforts for resilient infrastructure, policy for effective certification, standardization and traceability of resources in the supply chain, financial support for reducing environmental risks, guidelines for how companies can act to reduce environmental risks, international cooperation for, among other things, more knowledge about environmental risks in the supply chain, public procurement to reduce the environmental impact of suppliers, corporate governance of state-owned companies and financial institutions against reduced environmental risks, and regulations such as the requirement to report environmental risks in the supply chain.

Developments in comparable countries

The Netherlands is one of the countries that has come the longest in its policy development. Germany also prioritizes this area. The United Kingdom has made ambitious analyses of the effects of climate change on companies' supply chains. The European Commission is working on several new initiatives.

Neither the EU nor any individual member state has so far chosen to formulate a common policy for sustainable entrepreneurship or to reduce companies' environmental risks. Rather, these areas are regarded as two different policy areas where the efforts have several purposes. On the one hand, there are motives that aim to achieve environmental goals and, on the other, to strengthen the companies' competitiveness. Often, there is an implied or stated assumption that these goals are mutually reinforcing.

Developments in Sweden

Sweden is already today driving internationally in both the general and specific work for sustainable entrepreneurship. In some areas however, other countries carry out efforts that are lacking in Sweden. One example is the British Climate Committee's regular reviews of business climate-related risks, which also include supply chains. In Sweden, the Swedish Growth Agency has ambitions to cooperate with SMHI to produce data that can lead to a step in this direction. However, we see that the data will not take into account endogenous risks. The National Climate Adaptation Council has also begun work in the area.

Another example is the Netherlands and Germany, where sector analyzes have been carried out as a basis for more systematic work. The documentation describes the sensitivity to interference in various industries such as textiles, food and vehicles. To date, such work has not been carried out in Sweden.

Further examples of political initiatives that have been taken in several countries are about binding rules of caution. Among other things, France has enacted a law and today legislation is being discussed at EU level. Growth Analysis has in previous studies highlighted the value for Sweden of introducing a similar regulatory framework as that in France.

The work on this sub-study has shown that Sweden will soon have to take a position in several international policy processes. This applies, among other things, to the discussion within the EU and the OECD on developed guidelines and rules for companies' due diligence.

1 Introduktion

1.1 Bakgrund

Internationella produktionsnätverk har stor betydelse för svensk ekonomi. Det svenska näringslivet har i betydande utsträckning positionerat sig att utföra avancerade, och välbetalda, tjänster medan den faktiska produktionen och specifikt de delar som kan utföras av mindre kvalificerad arbetskraft flyttat utomlands. Många företag är därmed exponerade mot risker i sina globala leverantörskedjor. Tillväxtanalys har tidigare funnit att nära en tredjedel (900 000) av arbetskraften inom svensk privat sektor finns i företag som deltar i globala värdekedjor (Tillväxtanalys, 2014). En stor del av det svenska näringslivet, särskilt teknik-, textil- och livsmedelsbranscherna, har alltså under årtionden blivit mycket beroende av långa och komplexa, därtill globala, leverantörskedjor. När de är effektiva bidrar de positivt till Sveriges konkurrenskraft.

Samtidigt kan det finnas betydande hållbarhetsrelaterade risker i de globala leverantörskedjorna. Extremväder är redan en av de ledande orsakerna till störningar och kan komma att öka som en följd av klimatförändringar, men även andra hållbarhetsrisker bedöms bli större i framtiden. I en studie av över fyra hundra företag så fann BCI (2017) att 45% rapporterade en förlust på mer än en miljon euro per år som ett resultat av störningar i leverantörskedjan. Schroeders (2018) utvärderade elva tusen listade företag och uppskattade att värdet på företagen i genomsnitt borde skrivas ner 2-3% på grund av fysiska klimatrisker i deras leverantörskedjor, med vissa industrier mer exponerade än andra, men att vissa av företagen borde skrivas ner med så mycket som 20%.

En illustration till vad miljörelaterade fysiska risker kan innebära i vårt land finns i rapporten Konsekvenser för Sverige av klimatförändringar i andra länder av konsultföretaget PwC (2019). Rapporten beskriver de starka banden till andra länder som är ännu mer direkt utsatta för klimatrelaterade risker än Sverige, men konstaterar också att kunskapen om dessa risker ännu är ofullständiga. PwC understryker vikten av förberedelser även för indirekta effekter av klimatförändringar och fortsätter: ”Vi kan konstatera att Sverige som land i dag inte är tillräckligt rustat att möta dessa utmaningar.” Även Tillväxtverket (2018) har beskrivit ett antal fysiska risker för små och medelstora företag i Sverige i klimatförändringarnas spår, uppdelat på branschgrupperingar. Ökade kostnader för skador på byggnader, avbrott i leveranser, och brist på vatten är några av dem.

Företag som misslyckas med att etablera hållbara leverantörskedjor kan stå utan kritiska insatsvaror eller se dem kraftigt fördyras (Utredningen Cirkulär Ekonomi, SOU 2017:22). För många företag har god kontroll av leverantörskedjan och dess hållbarhet även blivit en central del av affärsmodellen. Resurseffektivisering, ekologiska produkter och en trovärdigt hållbar produktion premieras av kunder, finansmarknaden och inte minst anställda. Framgångsrikt miljöarbete i leverantörskedjan ses som en viktig konkurrensfördel av många svenska företag (Tillväxtanalys, 2019b). Här ligger svenskt näringsliv alltså relativt långt fram även om mycket kvarstår att göra.

Många företag jobbar med så kallade uppförandekoder (*codes of conduct*) som underleverantörer måste leva efter. Avtalsskrivning och branschstandarder liksom uppföljning och verifikation är centrala verktyg för att få underleverantörer att acceptera och följa sådana koder. Spårbarhet i olika former, vare sig det gäller fysisk spårbarhet, blockkedje- eller pappersbaserad *chain of custody*-dokumentation, certifikat eller

ursprungsdokumentation, är en stor trend där många nya modeller testas och beforskas. Gemensamt för allt arbete med leverantörskedjan är att det är svårt. Det är resurskrävande, präglas av asymmetrisk information och missriktade incitament och kräver både juridisk och teknisk expertis. Särskilt svårt är det för småföretag som saknar resurser och expertis.

1.2 Syfte och mål

En central fråga i den gröna omställningen är hur staten kan och bör främja både hantering av miljörisiker och ökad konkurrenskraft i företagen. Denna fråga är särskilt aktuell i formering och utveckling av gröna leverantörskedjor.

Tillväxtanalys bedriver därför ett ramprojekt *Hållbara globala leverantörskedjor och näringslivets konkurrenskraft – vad är statens roll?* Syftet är att besvara frågan: *Vad kan staten göra för att förbättra förutsättningarna för näringslivets konkurrenskraftiga arbete med att minimera miljörelaterade risker i leverantörskedjan?* En av delfrågorna är följande: *Är existerande statliga insatser som påverkar förutsättningarna för näringslivets arbete med att minimera miljörelaterade risker i leverantörskedjan ändamålsenliga?*

Vi har analyserat existerande och planerade statliga insatser, framför allt i Sverige och övriga Europa (inklusive åtgärder på EU-nivå). Syftet har varit att kartlägga och kategorisera existerande och planerade statliga insatser till stöd för näringslivets arbete med hållbara leverantörskedjor. Det visar sig finnas ett stort antal initiativ av olika slag, och diskussion om ytterligare åtgärder. Däremot har det varit svårt att finna systematiska utvärderingar av de olika insatserna, än mindre av samlad policymix i de aktuella länderna. Målet med denna rapport bör därför ses som en första överblick, en orienteringskarta som vid behov i framtiden kan ritas med större detaljnivå.

1.3 Vilka risker?

Miljörelaterade risker i leverantörskedjor kan delas upp på flera sätt. I den vetenskapliga litteraturen liksom i framväxande policyinitiativ skiljer man ofta på fysiska (reala) risker och övergångsrisker (se exempelvis NGFS, 2019; TCFD, 2018). Fysiska risker är exempelvis extrema väderhändelser som hindrar leveranser, havsnivåhöjningar som gör mark obrukbar, och farliga ämnen i insatsvaror som kan skada konsumenterna. Man kan skilja mellan akuta fysiska risker, som beror på särskilda händelser (orkaner, översvämningar) och kroniska fysiska risker, som hänger samman med långsiktiga klimatförändringar (torka, återkommande värmeböljor, havsnivåhöjning).

Övergångsrisker kan orsakas av ny politik som ändrar förutsättningarna i leverantörskedjan (som högre koldioxidpris), av förändrade marknader (till exempel ökad konkurrens om metaller som behövs för förnybar energiproduktion), eller hänga samman med ett företags varumärke (exempelvis försämrat rykte på grund av miljöskandaler hos leverantör). Tillgången till kapital när finansmarknaden lägger större vikt vid hållbarhet kan också vara en övergångsrisk för företag med stor miljöpåverkan.

De Oliviera med flera (2019) har utifrån en genomgång av akademisk litteratur identifierat 14 typer av miljörisiker och delat in dem i endogena och exogena risker. Exogena risker är något som företagets leverantörskedjor utsätts för från externa källor (exempelvis naturkatastrofer). De endogena riskerna orsakar företagen och deras leverantörer själva genom sina aktiviteter (utsläpp, avfall, bristande lagefterlevnad, olyckor). De endogena riskerna har enligt litteraturen huvudsakligen rykteseffekter och juridiska effekter. De exogena har dock i huvudsak direkta ekonomiska effekter såsom utebliven produktion och förstörda tillgångar.

Vårt huvudfokus i denna rapport och i ramprojektet är statens roll för företagens hantering av exogena miljörelaterade risker. I praktiken ser vi dock att många statliga insatser har ett bredare fokus och kan inkludera såväl endogena risker som social hållbarhet¹. Dessa insatser inkluderas i kartläggningen då de i många fall även syftar till hantering av miljörelaterade exogena risker eller har potential att inkludera även sådana risker. Att välja bort dessa och endast ta med specifika riktade insatser för att minska miljöriskerna skulle göra förteckningen av åtgärder inkomplett.

1.4 Metod

För att identifiera de typer av statliga åtgärder som är aktuella har dels en litteraturstudie genomförts, dels intervjuer. I vår genomgång så har vi identifierat existerande och planerade insatser i Sverige, EU, tio andra länder samt internationella insatser.

Litteraturoversikten bygger på ett strukturerat urval i vetenskapliga databaser med sökord som ”supply chains”, ”environment-related risks”, ”climate risks” kombinerat med ord som ”governmental”, ”policy measures”, ”procurement”, med mera. Referenslistor till befintliga internationella studier om angränsande ämnen har också används som utgångspunkt för att hitta lämplig litteratur. Eftersom området är i snabb utveckling är den vetenskapliga litteraturen om samlade statliga insatser begränsad. Däremot finns en stor mängd publikationer om hållbarhetsrisker i leverantörskedjor mer generellt, exempelvis om företags metoder för att hantera sådana risker.

Vi har även genomfört 15 semistrukturerade intervjuer med regeringstjänstemän och andra experter, i Sverige, Nederländerna, Tyskland och Storbritannien, samt med tjänstemän inom EU-kommissionen. Det har skett både via telefon och på plats. Eftersom intervjuerna ofta rört specifika insatser har frågorna varierat mellan olika samtal. Alla intervjuer har dock innehållit följande frågor i någon form:

- Vilka miljörelaterade risker i leverantörskedjorna har uppmärksammats hittills?
- Vad är statens roll för att underlätta för företag att minska sådana risker?
- Vilka specifika statliga åtgärder har vidtagits? Finns det planer på ytterligare insatser?
- Hur ser relationen ut till icke-statliga aktörer inom ramen för detta arbete?

1.5 Disposition

Efter detta inledande kapitel gör vi en genomgång av vetenskaplig litteratur och annat underlag i kapitel 2, för att kunna diskutera vilka statliga insatser och roller som är aktuella. Kapitel 3 beskriver hur ett antal stater och internationella organisationer agerat i relation till näringslivets arbete med miljörelaterade risker i leverantörskedjorna. I kapitel 4 systematiserar vi åtgärder i ett antal kategorier och drar några lärdomar från de insatser som vi identifierat.

¹ Även företagets egen riskhantering i leverantörskedjan inkluderar i normalfallet många sorters hållbarhetsrisker.

2 Statens roll

Som en del av vår kartläggning så har vi gått igenom forskning och myndighetsrapporter som diskuterar statens roll för företagens arbete med hållbara leverantörskedjor. I detta avsnitt så sammanställer vi detta material och drar i detta även på svar från studiens respondenter.

Hållbart företagande är en prioriterad fråga för den svenska regeringen, som skrev så här i december 2015: ”Hållbart företagande har en självklar roll i en modern näringspolitik som skapar förutsättningar för att svenska företag ska fortsätta utvecklas, växa på de marknader i världen som växer, samt vara attraktiva för investerare och medarbetare.” Regeringens ansvar är att ställa tydliga krav, men också stödja näringslivet i deras hållbarhetsarbete, enligt skrivelsen Politik för hållbart företagande. Samtidigt ville regeringen uppmuntra, underlätta och möjliggöra för företag att maximera sin positiva påverkan och ta tillvara de affärsmöjligheter som finns inom ramen för omställningen till en hållbar utveckling. Senare i texten preciserar regeringen sin syn på statens roll: ”Ansvaret för hållbart företagande är företagens, men utvecklingen är ett samspel mellan företag, intressenter och samhällsaktörer. Regeringen och myndigheter kan ha en uppmuntrande, stödjande och pådrivande roll. Regeringen bör även bidra med kunskapsutbyte över nationsgränserna inom organisationer som till exempel FN och EU samt bilateralt.”

Regeringen framhåller med andra ord en bred palett av olika möjliga typer av åtgärder. I praktiken är det dock svårt att veta när olika typer av åtgärder lämpar sig. Statens roll i fältet är inte på förhand given. Det finns en stor mängd initiativ för hållbara leverantörskedjor utan statlig medverkan, från individuella företags arbete till globala nätverk av företag och ideella organisationer. Har staten någon roll i det fortsatta arbetet eller räcker det som sker på marknaden?

2.1 Brister i självregleringen?

Magnus Boström vid Örebro universitet har tillsammans med ett antal andra forskare beskrivit sex brister i företagens frivilliga styrning för hållbara leverantörskedjor (Boström, 2015), vilka kan aktualisera en roll för staten:

- Geografiska brister (generella standarder kan till exempel vara ineffektiva när de inte tar tillräcklig hänsyn till lokala förhållanden)
- Begränsad kunskap och information (ofta finns en informationsasymmetri mellan olika aktörer i värdekedjorna)
- Kommunikationsbrister (språksvårigheter, kostnader, låg tillit, skillnader i kultur och tänkesätt kan försvåra)
- Genomförandeproblem (även om hållbarhetsprinciperna är ambitiösa kan det finnas olika hinder för tillämpningen)
- Maktfrågor (inflytandet varierar mellan olika aktörer i leverantörskedjorna vilket kan innebära problem)
- Ifrågasatt legitimitet (ett antal av systemen för hållbara leverantörskedjor har kritiserats för att inte ge önskvärd effekt)

Arya och Salk (2006) behandlar den roll som stater kan spela för att underlätta uppförandekoder och andra kollektiva företagsinitiativ. Författarna skriver bland annat: ”Alignment of government policies with voluntary standards and codes of conduct is identified as a key factor of cross-sector learning and the adoption of responsible practices.” Företag antar uppförandekoder för att förbättra sitt rykte och för att möta ett

politiskt tryck och undvika lagstiftning, menar Arya och Salk. De konstaterar också att regeringar kan underlätta uppförandekoder genom att mjuka upp konkurrensregler. Även Steurer (2010) menar att hot om lagstiftning eller annan statlig intervention kan bidra till att kommersiella aktörer samarbetar kring egna initiativ.

Dentchev med flera (2015) har analyserat 703 vetenskapliga artiklar om hållbart företagande (CSR). De menar att en stark roll för staten med obligatoriska regler tycks motiverad när målsättningarna är tydliga, resultaten går att mäta, och det finns många aktörer som dessutom har delvis motstridiga intressen. Frivillighet verkar mer lämpligt när aktörerna själva behöver utveckla en gemensam vision och sektorsvisa målsättningar för att lösa specifika sociala och miljömässiga utmaningar. Dentchev med flera pekar även på möjliga hinder för statliga insatser: det kan finnas konflikter kring motstridiga normer, ineffektiv kontroll, tröghet från tidigare politiska insatser och ibland inslag av korruption.

Börjeson med flera (2015) konstaterar att frivilligt företagsansvar inte räcker när det gäller risker med kemikalier i textilier: De små och medelstora aktörer som forskarna studerar har svårt att själva få tillräcklig information om de komplexa kemikalieriskerna med de textilier som de köper: "Here, the results speak for voluntary CSR-measures not being sufficient for companies to achieve RSCM downstream in supply chains; these need to be complemented with legislation and initiatives by for example NGOs and labour organisations." (s.136). Scrubbs med flera (2014) argumenterar på ett liknande sätt om statens roll vad gäller att minska kemikalierisker, utifrån intervjuer med konsumentnära företag i USA. Utifrån denna analys föreslår forskarna skärpningar av den amerikanska kemikalielagstiftningen TSCA.

Taylor m.fl. (2019) har intervjuat tjänstemän på brittiska miljödepartementet om deras syn på olika statliga åtgärder och deras lämplighet beroende på typen av miljörisk som ska adresseras (Tabell 1). Enligt dessa kan statliga åtgärder utöver själv- och samreglering främst motiveras av höga, väl kända risker samt realiserade problem i självregleringen.

Tabell 1: Olika statliga insatser och deras upplevda lämplighet

Typ av åtgärd	Lämplig för typ av risk	Effektivitet	Kostnads-effektivitet	Användningsområde givet branschstruktur
Direktreglering	Hög risk	Relativt hög givet implementering	Relativt kostsam och inflexibel	Brett, särskilt då många SME
Ekonomiska styrmedel	Medelhög risk	Relativt hög men osäker	Kostsam men flexibel	Brett, särskilt då specifika produkter eller utsläpp
Samreglering	Medel till låg risk	Hög om det finns konkurrens-fördelar	Låg kostnad för offentliga men inte privata aktörer	När hög kapacitet för branschen att koordinera sig, ledande storföretag
Informations-insatser	Medel till låg risk	Osäker, beror på konsument-preferenser	Låg kostnad	När konsumenterna efterfrågar miljöprestanda
Självreglering	Nya okända risker	Hög om det finns konkurrens-fördelar	Ofta ingen kostnad för det offentliga	När starka externa intressenter
Kapacitets-byggande	Hög risk	Osäker	Höga kostnader	Brett

Källa: Förenklad och översatt från Taylor m.fl. (2019)

Den nederländska miljömyndigheten PBL analyserar hinder för hållbara leverantörskedjor i rapporten *Sustainability of International Dutch Supply Chains* (PBL, 2014). Analysen utgår från biobaserade produkter som kakao, timmer, fisk, kaffe och soja, men kan även ge insikter om andra värdekedjor. PBL beskriver det gradvisa genomslaget för hållbart producerade produkter, från nischmarknader till brett genomslag. Det finns ändå producenter som är långsamma med att gå över till hållbara metoder, bland annat därför att det kan vara dyrare och att certifieringssystemen är komplicerade för små aktörer. Bland andra hinder som PBL listar finns att konsumenterna kan uppleva det stora antalet olika system för certifiering och märkning som förvirrande. PBL menar att det finns gränser för hur långt man kan komma med frivilliga initiativ. Det är nödvändigt att begränsa det totala uttaget av till exempel timmer och fisk (maximum sustainable yield). Den ökande efterfrågan på råvaror är en annan faktor som gör det nödvändigt att förändra konsumtions- och produktionsmönster mer generellt än genom att enskilda företag tar ansvar för sina leverantörskedjor.

Vermeulen & Kok (2012) diskuterar statens ansvar utifrån fallstudier om tropiskt timmer och kaffe med särskilt fokus på certifiering och märkning. Statens roll är ingen enkel fråga, skriver de: "Governments are, as agents with many different hands, playing at a very complex playing field, populated with competing groups of firms, each with diverse linkages with supply chain partners and NGOs and addressing different segments in consumer markets." Mycket av utvecklingen har drivits av privata aktörer, konstaterar forskarna. Det finns ändå brister i självregleringen av globala leverantörskedjor. Konsumenter blir förvirrade av den stora mängden olika certifieringssystem. Även producenter kan ha svårt att orientera sig bland initiativen. Det gäller inte minst mindre producenter i utvecklingsländer som småbönder. Samtidigt kan det finnas en motsättning mellan harmonisering av certifieringssystem och konkurrens. När det gäller att följa upp de övergripande målen för till exempel minskad miljöpåverkan har ingen privat aktör en helhetssyn. Här kan det behövas statliga insatser för att mäta effekterna av certifieringssystem, menar forskarna. Slutligen kan det finnas värdekedjor där drivkrafterna för marknaden är svagare, till exempel därför att insatsvarorna är långt från konsumenterna (t ex mineraler) och där det kan behövas statliga åtgärder. Vermeulen & Kok sammanfattar med tre centrala val för stater: 1) stödja eller inte stödja en mångfald av konkurrerande certifieringssystem 2) reglera certifieringen eller ej 3) organisera uppföljningen av effekterna som en sak för den offentliga sektorn eller lämna det till aktörerna. Vilka val som regeringar än kommer fram till så är det viktigt att politiken är samstämmig mellan olika departement. Här visar forskarnas intervjuer divergerande ansatser från olika nederländska ministerier, till exempel när det gäller vilka certifieringssystem som man stödjer och på vilket sätt.

2.2 Informationsbrist och andra marknadsmisslyckanden

En konsultstudie av Frontier Economics med flera argumenterar att det föreligger marknadsmisslyckanden i form av informationsbrister, bland annat på grund av samband mellan infrastruktursystem och leverantörskedjor som är svåra att överblicka för enskilda aktörer som företag. Små och medelstora företag kan också sakna förmåga att analysera och hantera de komplexa frågorna kring klimatförändringarnas effekter. (Frontier Economics, 2013). Den brittiska klimatkommittén (Committee on Climate Change, 2017) pekar också på att små och medelstora företag har ofullständig kunskap om klimatriskerna. Endast vart fjärde brittiskt småföretag hade en plan för att hantera extremväder, enligt senast tillgängliga data. När det gäller klimatanpassning generellt har Tillväxtverket (2018)

konstaterat: ”Den generella bilden är att SME-företagen inte jobbar med klimatanpassning i någon större utsträckning, såtillvida de inte redan har påverkats ekonomiskt av klimateffekter eller har ett affärserbjudande inom klimatanpassning.” Eftersom beredskap för störningar i leverantörskedjorna är en del av anpassningsstrategier verkar det sannolikt att små och medelstora företag inte heller på detta specifika område har särskilt hög medvetenhet.

Informationsbristen, särskilt hos de små och medelstora företagen, är även kopplad till en brist på expertis om dessa frågor. Det är med andra ord även en personalfråga. Den brittiska klimatkommittén CCC hänvisar till tidigare undersökningar som visat att många företag inte överblickar riskerna i sina leverantörskedjor: ”Findings from the Chartered Institute of Purchasing and Supply (CIPS) suggest that many British firms do not fully understand supply chain complexity and that ‘inadequately trained supply chain professionals’ amounts to a skills gap” (CCC, 2017).

Det brittiska miljödepartementet Defra konstaterar (2013) att det finns ett antal barriärer som gör det svårt för människor och företag att välja rätt strategi i förhållande till klimatförändringar som extrema väderhändelser, havsnivåhöjningar, vattenbrist och så vidare. Dels handlar det om brist på information eller medvetande om klimateffekterna. Beslutfattare har dessutom svårt att hantera klimatfrågan eftersom de största effekterna finns på längre sikt och det råder stor osäkerhet om exakt vad som kommer att ske. Att ta hänsyn till klimateffekter i dag kan ge fördelar på sikt men innebära kostnader i närtid. Bristande anpassningsförmåga kan också vara ett hinder, till exempel begränsad tillgång till kapital för de nödvändiga investeringarna.

Slutligen argumenterar Defra för att det finns aspekter av hållbara leverantörskedjor som kan betraktas som allmännyttor som inte prissätts av marknaden, oavsett om information eller kompetens finns. Incitamenten för privata aktörer att lösa problematiken finns inte där.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det verkar föreligga både bristande självreglering och informationsbrist inom flera aspekter av näringslivets arbete med hållbara leverantörskedjor. Detta används ofta för att motivera enskilda statliga åtgärder och policyområdet som helhet.

2.3 Extraterritorialitet

Extraterritorialitet är en distinkt utmaning när det kommer till statens roll i att hantera näringslivets miljörelaterade risker i leverantörskedjan (eller hållbarhetsrelaterade risker mer brett). Dessa risker befinner sig helt enkelt utanför den enskilda statens gränser, likväl som utanför det enskilda företags verksamhet. Som vi beskrev i inledningen så innebär detta dock inte att riskerna inte är betydande. Det finns med andra ord ett egenintresse för både stat och företag att hantera riskerna, hur långt borta de än kan verka.

Denna extraterritorialitet innebär dock att de verktyg som både stat och företag brukar använda sig av inte är tillgängliga (Vermeulen, 2012). Direkta regleringar på hur företag ska hantera specifika risker försvåras exempelvis eftersom det är externa aktörer som är direkt exponerade. Investeringar i exempelvis motståndskraftig infrastruktur är mer komplicerat eftersom infrastrukturen befinner sig i andra länder. Statens rådighet är alltså delvis begränsad. Att det kan behövas initiativ även från de stater där problematiken inte realiserar inom statens gränser beror på bristande reglering och investeringar i de

utvecklingsländer där produktionen sker. De policyinstrument som kvarstår ofta mer indirekta och drivs av en brist på direkta policyinstrument i andra länder (PBL, 2010).

Samtidigt medför riskernas internationella natur och deras spridning genom leverantörskedjor att många stater är exponerade mot samma risk. En större naturkatastrof i exempelvis Sydostasien drabbar såväl svenska som kanadensiska företagsintressen. Det medför ett behov av och en för potential för internationellt samarbete och koordinering, såväl som misslyckanden inom detsamma, exempelvis dubbelarbete.

3 Existerande och planerade statliga insatser

I vår genomgång så har vi identifierat existerande och planerade insatser i Sverige, EU, tio andra länder samt internationella insatser. Dessa presenteras här landsvis. I nästa kapitel presenterar vi även en tentativ kategorisering av insatserna inom detta framväxande politikområde.

3.1 Sverige

Tillväxtverket

Tillväxtverket har tagit fram en handlingsplan (som uppdateras) utifrån det regeringsuppdrag som många myndigheter fått om åtgärder för anpassning till klimatförändringar. I samband med det har Tillväxtverket också studerat frågan om leverantörskedjor.

Information är huvudstrategin vad gäller myndighetens arbete med klimatanpassning och företagens miljörelaterade risker i leverantörskedjorna. Tillväxtverket har dock konstaterat att digitala verktyg, exempelvis guider, kräver aktiv kommunikation för att få genomslag och nå ut till mindre företag.

När det gäller hållbarhetsrisker bedömer Tillväxtverket att det kan vara enklare att identifiera och kommunicera dessa branschvis. Mycket når ut via branschsammanlutningar, försäkringsbolag med mera. Många av Tillväxtverkets insatser är dock generella, som webbsajten Verksamt.se med information till små och medelstora företag. Myndigheten arbetar vanligtvis inte selektivt mot branscher (besöksnäring är ett av undantagen). Detta är något som myndigheten diskuterar inför sitt fortsatta arbete på området. En annan fråga som identifierats är företags tillgång till försäkringar när klimatrelaterade risker ökar. Myndigheten har tidigare anordnat seminarium riktat till de regionala exportpartnerskapen om hållbar internationalisering, där risker i värdekedjor utgjorde en aspekt. Tanken var att partnerskapen skulle öka sin förståelse och kunna diskutera frågan med företag som sökte affärsutvecklingscheckar för internationalisering.

I dagsläget diskuteras en eventuell gemensam insats med SMHI kring klimatrelaterade risker (bland annat i leverantörskedjor) riktat till små och medelstora företag, med start år 2020.

Nationella Expertrådet för Klimatanpassning

Nationella expertrådet för klimatanpassning är tillsatt av regeringen och har i uppdrag att utvärdera arbetet med klimatanpassning i Sverige och ge förslag på fortsatt arbete. Vart femte år ska rådet presentera en rapport som underlag för den nationella klimatanpassningsstrategin. Den första rapporten ska lämnas till regeringen senast 31 december 2021. Som en del av sitt uppdrag har expertrådet nyligen inlett ett arbete med identifiera vilka effekter som klimatförändringar i andra länder kan komma att få för Sverige. Påverkan på svenska företags leverantörskedjor är en del av detta.

Exportkreditnämnden

Exportkreditnämnden (EKN) arbetar aktivt med hållbarhetsfrågor, särskilt endogena sådana. Riskanalyser av projekt omfattar bland annat miljöaspekter, inklusive leverantörskedjor när det är relevant. Ett sådant exempel är garantier för utlåning till

projekt vid pappersbruk, där även frågor kring råvarans hållbarhet granskas. Ett typiskt krav är att den avverkade träråvaran ska vara FSC-certifierad. Ett annat, teoretiskt, exempel är garantier till stålverk, där i sådana fall en riskanalys skulle omfatta även järnmalmens ursprung. EKN ställer även krav på kontroll av att hållbarhetsvillkor för garantierna uppfylls, och deltar ibland själva vid inspektioner. De internationella IFC-riktlinjerna är vägledande för prövningen. Experter vid EKN deltar i utvecklingen av sådana internationella ramverk, bland annat inom OECD där myndigheten lyft frågor som ökad hänsyn till klimatpåverkan. I arbetet med en ny hållbarhetsstrategi betonar EKN det proaktiva arbetet, att prioritera aktörer som kan ha en positiv påverkan till FN:s hållbarhetsmål genom sina projekt.

Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) genomförde för några år sedan ett större projekt som bland annat innehöll en internationell översikt om statliga analyser kring säkerhet och globala leverantörskedjor. MSB arbetar mycket med hur samhällets försörjning kan bli mer motståndskraftig mot störningar. En naturlig del av det arbetet är att beakta olika risker som finns i de olika försörjningskedjor som samhället är beroende av. Detta sker med ett allriskperspektiv som inkluderar miljörelaterade risker i sällskap av andra. För närvarande pågår ett antal forskningsprojekt som tar sikte på samhällets sårbarhet. MSB arbetar dock inte direkt med frågor som rör företagets konkurrenskraft i relation till risker i leverantörskedjorna.

Business Sweden

Business Sweden arbetar med integration av hållbarhet i verksamheten. Det handlar bland annat om att utbilda de anställda i hållbarhetsfrågor, främst med fokus på antikorruption och mänskliga rättigheter men även om arbetsrättsliga villkor och miljö. På detta sätt kan kunderna få bättre stöd när det gäller att minimera sina risker på utlandsmarknader. Den ökade kompetensen kan också underlätta när det gäller att förstå exogena miljörelaterade risker i leverantörskedjorna.

En hållbarhetsguide har tagits fram för att underlätta för företagen att gå igenom sin verksamhet och utforma hållbara strategier. Det finns för närvarande inte någon utvärdering av hur mycket guiden har använts. Kontoren i olika länder har betydande kunskap om lokala hållbarhetsrisker vilket är en viktig kunskapsresurs. Business Sweden arbetar även nära andra svenska myndigheter såsom SEK, EKN och Swedfund för att analysera och bedöma hållbarhetsrisker inom vissa komplexa branscher och marknader. (Internt används internationella verktyg och databaser såsom nederländska CSR Risk Check och Världsbankens svarta lista.)

Vid företagsdelegationer till komplexa marknader som Business Sweden organiserar gör Business Sweden en riskbedömning och upplyser företagen om riskerna samt rådgör om hantering av dessa. En förutsättning för bolagen att delta på delegationsresa är ett undertecknande av Business Swedens General terms and conditions som innehåller vissa krav och förväntningar på företagets förhållning till hållbarhet.

Mänskliga rättigheter och arbetsvillkor har hittills varit mer framträdande frågor än miljörelaterade risker när det gäller kundernas efterfrågan på information och rådgivning. Diskussioner om miljörisker har däremot förekommit i projekt i bland annat Sydostasien och inom gruvindustrin i Nord- och Sydamerika.

Business Sweden har under det senaste året arbetat fram ett compliance-program och gjort riskbedömningar för de marknader där Business Sweden har verksamhet för att minimera risker och negativ påverkan på bland annat miljön i så väl det interna som externa arbetet.

AP-fonderna

AP-fonderna arbetar aktivt med miljörelaterade risker. Klimat är exempel ett kärnområde för Andra AP-fonden. Det innebär att klimatfrågor ska finnas med i analys- och beslutsprocesser för alla tillgångsslag där det är relevant. Fonden har avstått från placeringar i ett antal fossilbaserade företag av klimatskäl. Sedan år 2014 publicerar Andra AP-fonden årligen en rapport om placeringarnas koldioxidfootavtryck. Fonden arbetar också aktivt med riskbedömning och redovisning enligt TCFD-ramverket, vilket ska inkludera exogena risker på leverantörskedjor även om detta i praktiken är svårt.

Forskningsinstitut

Forskningsinstitut inom Rise har tagit fram en klimatdatabas för livsmedel som hjälper inköpare att bedöma varornas växthuseffekt ur ett livscykelperspektiv. Det finns planer på att utveckla klimatdatabasen till en öppen, nationell databas med statlig finansiering, vilket enligt Rise skulle kunna bli ett viktigt verktyg för olika aktörer i livsmedelskedjan i arbetet med att klara Sveriges klimatmål. Denna typ av databaser kan även mer generellt stödja företag som vill minska sina leverantörskedjors klimatpåverkan, och därmed minska sina endogena miljörelaterade risker.

Utlandsrepresentationen och Sida

Regeringens uppdaterade plattform för internationellt företagande år 2019 beskriver hur arbetet med hållbarhet bedrivs. Bland de många miljörelevanta punkterna finns ett pådrivande arbete för hållbart företagande inom EU, där Sverige har verkat för rådslutsatser om hållbara globala värdekedjor, liksom för avskaffade tullar på klimatvänliga varor och tjänster. Vissa av dessa initiativ har direkt fokus på att minska företagets endogena risker i leverantörskedjorna, som att verka för ansvarsfull import av konfliktmineraler till EU.

Regeringen har även tagit specifika initiativ, exempelvis i Kina, där drygt 1 000 kinesiska tjänstemän och företagsanställda deltagit i utbildningar om hållbarhetsfrågor genom CSR-centret vid Sveriges ambassad. Många anställda vid Sveriges ambassader har dessutom deltagit i UD:s webbutbildning i hållbart företagande.

Staten ger också stöd till gränsöverskridande samarbete för att minska hållbarhetsrisker. SIDA delfinansierar exempelvis en rad initiativ, som Global Reporting Initiative, Swedwatch, Market Transformation Initiative, och Sweden Textile Water Initiative.

3.2 EU

EU arbetar med miljörelaterade risker i leverantörskedjor på flera sätt. Det är däremot svårt att säga att det finns en samstämmig strategi för de olika delar av institutionerna som har tagit initiativ på området.

Frågor om företags ansvar (CSR), det vill säga endogena risker, har varit aktuella länge. Hållbara leverantörskedjor är ännu mer i fokus i dag, när metaller som kobolt och litium behövs för bland annat batterier till elbilar, och utvinningen till stor del sker i

konfliktområden. EU-kommissionen har gett stöd till initiativ som CSR Europe där många företag deltar².

Arbete inom kommissionens näringslivsdirektorat (DG Grow)

På EU-kommissionens generaldirektorat för näringslivsfrågor (DG Grow) ser man hållbara leverantörskedjor som en möjlig konkurrensfördel när konsumenterna blir mer miljömedvetna. Kinesiska företag beskrivs som mindre intresserade av till exempel hållbar utvinning av mineraler i Afrika. Direktoratets insatser inriktas därför främst på endogena risker. Denna aspekt vill direktoratet gärna ha med i den industristrategi som kommissionen ska presentera under i mars 2020.

Företag behöver stöd i djungeln av olika initiativ för hållbar mineraldistribution, menar DG Grow. Därför bidrar kommissionen till gemensamma principer för hållbar gruvverksamhet.

Det finns också ett program för stöd till små och medelstora företag som ska hjälpa dem att klara krav på tillbörlig aktsamhet, *due diligence* (se nedan om OECD:s riktlinjer för detta). I ett första steg omfattar stödet framför allt råvaror från konfliktzoner (tenn, tantal, tungsten och guld), men verksamheten ska enligt DG Grow i framtiden kunna utvidgas till även miljörelaterade risker. Tjänsten, som heter *Due Diligence Ready!*, lanserades i november 2019, och ska förbereda företagen på de bindande EU-krav om due diligence för de aktuella metallerna som träder i kraft i januari 2021³.

När det gäller kunskap om hållbara leverantörskedjor finns en särskild sådan satsning inom Horisont 2020-programmet. Arbetet med cirkulär ekonomi ger upphov till liknande frågor som leverantörskedjor för nya produkter. Det gäller till exempel spårbarhet och certifiering av återvunna material. För att det ska finnas en tillit till återvinningen behövs bättre system. Kommissionen beskrev i mars 2019 läget i detta arbete i en lägesrapport om strategin för cirkulär ekonomi (European Commission, 2019).

Tillväxtanalys har tidigare beskrivit EU:s arbete med produkters miljöfotavtryck (Product Environmental Footprint, PEF) i rapporten *Spårbarhet och märkning av hållbara metaller och mineral – insatser för ökad transparens, trovärdighet och efterfrågan* (Tillväxtanalys, 2019a). Hittills har det rört sig om pilotprojekt och framtiden är oklar. Det behövs mer data, säger man inom DG Grow.

EU:s arbete kring finansiella risker kan också få stor betydelse. Det handlar exempelvis om hur riktlinjerna för redovisning av finanssektorns klimatrelaterade risker (TCFD) påverkar företag som behöver krediter. DG Grow menar att ökade krav på transparens inom den finansiella sektorn kommer att påverka företag som till exempel lånar pengar i riktning mot att hantera alla hållbarhetsrisker, endogena som exogena. Här kan det konstateras att Sveriges striktare implementation av direktivet kring icke-finansiell rapportering når fler företag än i övriga EU men att rapporteringen om hållbarhetsrisker ännu inte förbättrats (Tillväxtanalys, 2019b).

Övriga generaldirektorat

Inom generaldirektoratet för miljöfrågor (*DG Environment*) pågår flera andra initiativ för hantering av endogena risker. Miljöledningssystemet EMAS innehåller sedan år 2017 krav på att de anslutna företagen måste gå igenom miljöeffekterna av sin verksamhet från ett

² <https://www.csreurope.org/>

³ https://ec.europa.eu/newsroom/growth/item-detail.cfm?item_id=654153

livscykelperspektiv. Det finns också insatser för att stödja företag som ansluter sig till EMAS. DG Environment arbetar även med frågor kring sambandet mellan företags leverantörskedjor och skyddet av biologisk mångfald.

En intressant utveckling pågår i det generaldirektorat som har ansvar för konsumentfrågor och företagslagstiftning, *DG Just*, och i EU-parlamentet. Generaldirektoratet har beställt en studie om krav på *due diligence* i leverantörskedjor, som ska beskriva nuvarande regler och förslag, och föreslå förbättringar. Syftet är enligt DG Just att "help the Commission in assessing a range of options regarding due diligence through the supply chain and their likely impacts."⁴ Bakgrunden till studien är bland annat ett krav från Europaparlamentet i juni år 2018: "to propose a mandatory legislative framework for mandatory human rights due diligence, including 'a duty of care to be fully phased-in within a transitional period'."⁵ Studien ska omfatta både mänskliga rättigheter och miljöaspekter av leverantörskedjorna.⁵ Den kommer att ingå i underlaget för EU-kommissionens arbete med en aktionsplan för att finansiera hållbar tillväxt, särskilt till åtgärd 10 i planen om att stödja hållbar företagsstyrning.⁶ Europaparlamentariker som Heidi Hautala driver på för bindande regler och menar att den tillträdande kommissionen gett positiva signaler om detta vid utfrågningarna av kandidaterna under hösten 2019. Hautala menar att företag också vill se en harmonisering av sådana regler på EU-nivå för att skapa ett "level playing field"⁷. Flera kommittéer i Europaparlamentet krävde i november 2019 *due diligence* lagstiftning på EU-nivå, särskilt vad gäller skogsprodukter⁸. Eventuellt skulle sådana regler kunna kopplas samman med EU:s nuvarande EMAS-förordning om miljöledningssystem⁹.

Försäkringar mot skador på grund av klimatförändringar är också en fråga som diskuteras inom EU-kommissionen. *DG Clima* konstaterade i en idékatalog från juli 2019 om möjliga initiativ att det är oklart hur mycket av sådana skador som täcks av försäkringar. Tjänstemännen ansåg att kommissionen i partnerskap med den privata sektorn borde "promote increased insurance coverage, penetration and the development of schemes to ensure affordability of insurance and/or compensation for the most vulnerable."⁹ Resonemanget handlade dock inte specifikt om företags leverantörskedjor.

Ett omfattande arbete vad gäller sociala, endogena hållbarhetsrisker i leverantörskedjorna finns även inom EU-kommissionens generaldirektorat för utvecklingsfrågor, *EuropeAid*. Där är fokus på den privata sektorns roll för hållbar utveckling, med bland annat projekt om kläder tillverkade med förhållandevis goda arbetsvillkor.

3.3 Storbritannien

Den brittiska klimatlagen föreskriver att regeringen vart femte år ska ta fram en analys som bedömer "the risks for the United Kingdom from the current and predicted impacts of climate change". Landets klimatkommitté (Committee on Climate Change, CCC) tar fram underlaget, regeringen presenterar sedan sin syn till parlamentet. Detta skedde senast år 2017. Nästa samlade riskbedömning (CCRA) kommer år 2022.

⁴ <https://www.business-humanrights.org/en/call-for-input-eu-commission-study-on-regulatory-options-for-mandatory-human-rights-due-diligence>

⁵ <https://www.biicl.org/newsitems/6327/biicl-leads-new-european-commission-study-on-regulation-for-human-rights-due-diligence>

⁶ Uppgift från Marija Laurila, DG JUST, 2019-09-12.

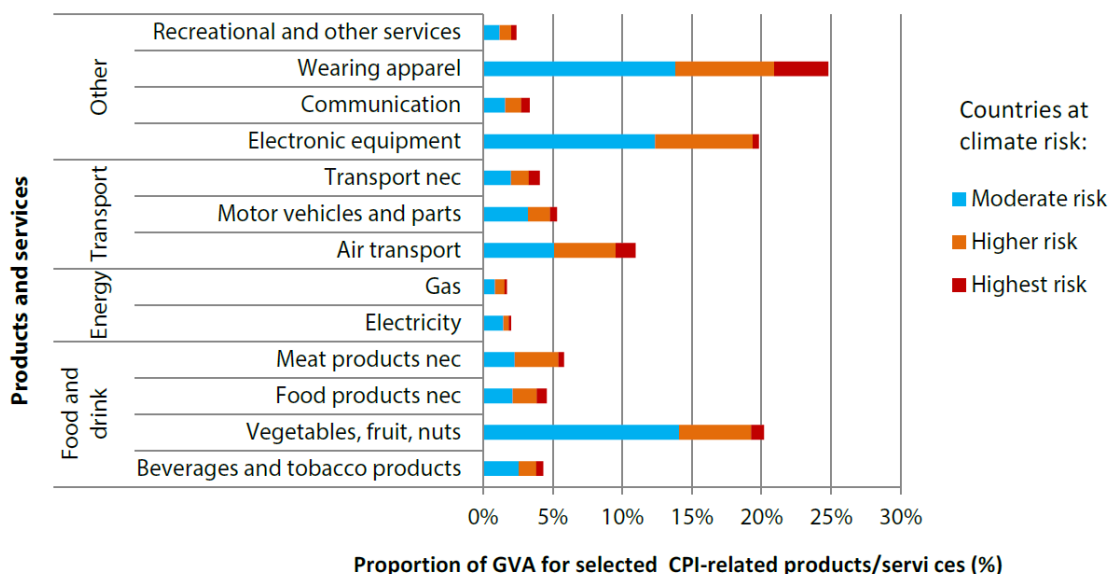
⁷ Samtal med Heidi Hautala, 2019-11-20.

⁸ <https://www.business-humanrights.org/en/eu-parliament-committees-on-environment-trade-human-rights-affirm-support-for-eu-wide-due-diligence-regulation>

⁹ Förslag vid seminariet "2019 Europe Sustainability Development Report", Bryssel 2019-11-20.

I rapporten från CCC som underlag för 2017 års redovisning ingick ett kapitel om klimatrisker för näringslivet. Klimatkommittén konstaterar att brittiska företag blivit mer exponerade för risker i andra delar av världen under de senaste 25 åren genom internationaliseringen av ekonomin. Enligt en underlagsrapport från Leeds-universitetet är livsmedel, kläder och elektronik varugrupper där risken är särskild hög för störningar av internationella leveranskedjor (se figur nedan). De största klimatrelaterade riskerna tycks vara i de tidiga stegen av produkternas värdekedjor, konstaterar CCC och fortsätter: ”Dessa delar av värdekedjorna är sannolikt mindre förstådda och hanterade av brittiska företag.”

Figur 1: Branschuppdelat mervärde av varor och tjänster som konsumeras i Storbritannien men som skapas i länder med stora klimatrelaterade risker



Figuren visar procentandelen av det totala mervärdet för varor och tjänster som konsumeras i Storbritannien som skapas i länder som är mer exponerade mot klimatrisker än andra. För mer information om de underliggande indikatorer som används så hänvisar vi till källan.

Källa: UK Climate Change Risk Assessment 2017: Evidence Report

Klimatkommittén granskar varje år regeringens klimatåtgärder, både vad gäller åtgärder för att minska klimatpåverkan och insatser för anpassning till klimatförändringar. Tonen i 2019 års rapport är kritisk. Kommittén finner till exempel brister i regeringens senaste anpassningstrategi, NAP2, vad gäller internationella leverantörskedjor: ”While there are some plans for food supply chains and potentially for Government procurement, other sectors and international dimensions are not covered by any current or proposed plans.”

Näringsdepartementet BEIS svarar själva på en mejlkontakt att de inte gör så mycket inom området. Sekretariatet för CCC bekräftar den bilden, och menar att skälen är dels ”a light-handed view on the role of government”, dels att mycket arbetstid i den brittiska statsapparaten måste läggas på Brexit. CCC har en mer självständig ställning och skulle gärna se större intresse från regeringen när det gäller företagens klimatrelaterade risker i internationella leverantörskedjor. Sekretariatet tar livsmedelsindustrin som exempel på en känslig sektor, till exempel tillgången till frukt och grönsaker. Även medicinsk utrustning och läkemedel pekas ut. Utrikesdepartementet har ett större intresse när det gäller risker som kan påverka säkerheten, menar sekretariatet på CCC som inte skulle ha något emot en samlad brittisk strategi mot olika typer av störningar av viktiga leverantörskedjor.

Den engelska miljömyndigheten Environmental Agency tog år 2012 fram tjänsten *Climate Ready*, som skulle hjälpa företag att bedöma och hantera klimatrelaterade risker i sina leverantörskedjor. Tjänsten innehöll en guide till företag, som fanns både digitalt och i pappersform, liksom en stödfunktion. Initiativet upphörde år 2016 på grund av resursbrist. Det är oklart hur mycket tjänsten användes av företagen eftersom ingen systematisk utvärdering verkar ha gjorts.

Generellt är intresset relativt litet bland små och medelstora företag, menar sekretariatet för CCC. Intresseorganisationen Federation for Small Business var aktiv efter översvämningarna i Storbritannien år 2015, som hade stora direkta effekter, men har inte gjort särskilt mycket vad gäller leverantörskedjorna.

En av de frågor som CCC studerar är företags risker att inte få tillgång till kapital. Möjligheterna att teckna försäkringar är en aktuell fråga som även berör leverantörskedjorna. Skärpta krav på finansiella institutioner att redovisa klimatrisker är en annan faktor, som kan återverka på företaget som behöver krediter.

Som en del av arbetet inför 2022 års riskbedömning har University of Exeter fått i uppdrag av CCC att ta fram underlag om ett antal frågor, bland annat kring politiska och makroekonomiska risker. Sekretariatet på CCC lyfter fram behovet av kunskap även om risker som utvecklas långsamt, som gradvis stigande bränslepriser. Hittills har mycket av uppmärksamheten handlat om katastrofer och abrupta brott i leverantörskedjor.

CCC har även internationellt samarbete och har tillsammans med Kina tagit fram möjliga indikatorer för att bedöma klimatrisker. Rapporten *Climate Risk Indicators* tar upp både direkta risker som värmeböljor och indirekta risker för global livsmedelsförsörjning, finansiell stabilitet och nätverk av kritisk infrastruktur. CCC diskuterar fortsatt finansiering av projektet med det brittiska utrikesdepartementet FCO.

Therese Mays regering utlovade ett Global Resource Initiative i sin miljöplan för de kommande 25 åren. Försörjningskedjornas långsiktiga hållbarhet är ett centralt element, framför allt när det gäller livsmedel och trävaror, däremot mindre vad gäller klimatrisker. En remissrunda har skett utifrån ett förslag, och i juli 2019 höll arbetsgruppen (Task Force) sitt första möte¹⁰. Syftet är att etablera Storbritannien som global ledare vad gäller miljömässigt hållbara leverantörskedjor¹¹. Miljöplanen och resursinitiativet ligger under miljödepartementet DEFRA (klimatfrågor hanteras i Storbritannien av näringsdepartementet BEIS).

Den brittiska klimatkommittén menar att ”New governance arrangements are needed to manage systemic risks” (Committee on Climate Change, 2017). Kommittén utvecklade dock inte vilken typ av nya styrningsformer som är mest lämpliga för hanteringen av systemrisker.

3.4 Tyskland

Miljöfrågor står högt på dagordningen för många företag i Tyskland. Större bolag arbetar själva aktivt för att minska sina miljörelaterade risker i leverantörskedjorna. Volkswagengruppen och Daimlerkoncernen är två exempel, som utlovat klimatneutrala

¹⁰ <https://www.gov.uk/government/news/global-resource-initiative-taskforce-greening-the-uks-environmental-footprint>

¹¹ <https://www.gov.uk/government/publications/global-resource-initiative-taskforce/global-resource-initiative-terms-of-reference>

värdekedjor i framtiden och nu försöker minska även underleverantörernas klimatpåverkan.

Regeringens hållbarhetsråd initierade år 2010 en frivillig ”Sustainability Code” som nu används av företag för att minska endogena hållbarhetsrisker inklusive miljö och redovisa dem offentligt. Mer än 500 företag och organisationer använder metoden som bygger på 20 gemensamma kriterier. En offentlig databas innehåller länkar till de drygt 1 000 rapporter som hittills upprättats enligt detta ramverk¹².

Det tyska miljödepartementet BMU och miljömyndigheten UBA har tagit fram en vägledning för små och medelstora företag som vill minska hållbarhetsriskerna i sina leverantörskedjor (Step-by-Step Guide to Sustainable Supply Chain Management)¹³. Dokumentet innehåller råd om arbetssätt, exempel på bland annat miljörelaterade risker, och länkar till en rad andra informationskällor. En omfattande rapport om dagsläget med fem fallstudier av företag var en del av underlaget¹⁴.

Den tyska regeringen bedriver också ett aktivt arbete med miljödiplomati i bred mening, som på sikt kan minska företagets både endogena och exogena risker i leverantörskedjorna. Sedan många år finns exempelvis ett nära samarbete med Kina. Tyskland har även arbetat långsiktigt för att underlätta en grön omställning i grannlandet Polen, som många tyska företag importerar insatsvaror från.

En rapport åt den tyska miljömyndigheten UBA konstaterar att hållbara leverantörskedjor är ett ytterst komplext politikområde. Det innefattar många sakfrågor, kräver koordinering av ett stort antal statliga och icke-statliga aktörer. Författarna konstaterar att den tyska statliga styrningen är alltför splittrad mellan olika departement, och efterlyser ett mer systematiskt interdepartementalt samarbete. En del av detta bör enligt rapporten vara att arbeta mer branschvis med sektorer där riskerna är stora.

3.5 Frankrike

Hållbart företagande är en prioriterad fråga för den franska regeringen. Det finns en plattform för hållbarhetsfrågor (CSR Platform) nära premiärministern, som ger råd och kommer med rekommendationer för arbetet. Plattformen består av representanter för näringsliv, fackförbund, ideella organisation, akademi och myndigheter. Regeringen har också utsett en särskild representant för bioetik och företags sociala ansvar, för närvarande Geneviève Jean-Van Rossum. Frankrike är aktivt i en rad internationella sammanhang för att minska hållbarhetsriskerna i leverantörskedjor¹⁵.

Lagen om ”aktsamhetspolicy” trädde i kraft år 2018 efter långa förhandlingar. Den behandlar både mänskliga rättigheter och miljöpåverkan. Företagen måste genom ett due diligence-förfarande både vara öppna om sina (främst endogena) hållbarhetsrisker och genomföra åtgärder för att minska sin negativa påverkan. Franska företag med fler än 5 000 anställda i Frankrike, eller som har huvudkontor i Frankrike och mer än 10 000 anställda utomlands, måste ta fram och genomföra en plan för att granska sina underleverantörer utifrån ett antal hållbarhetsaspekter. I lagen listas mänskliga rättigheter, miljöpåverkan, hälso- och säkerhetsaspekter och korruption som angelägna frågor att ta

¹² <https://www.deutscher-nachhaltigkeitskodex.de/en-GB/Home/DNK/DNK-Overview>

¹³ <https://www.bmu.de/en/publication/step-by-step-guide-to-sustainable-supply-chain-management-1/>

¹⁴ Umweltbundesamt (2018)

¹⁵ <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/economic-diplomacy-foreign-trade/corporate-social-responsibility/>

upp. Totalt omfattas 150-200 franska företag av lagkravet. De skulle under år 2018 ta fram planer för sin aktsamhet och rapportera om tillämpningen från år 2019. En studie av 83 företag från juni 2019 visar att mänskliga rättigheter fått ökad betydelse i bolagens verksamhet, bland annat genom bättre analysmetoder och åtgärder¹⁶. Organisationer som Amnesty och Jordens vänner var mer kritiska i sin granskning av det första årets rapporter från företagen¹⁷. Någon samlad statlig utvärdering av lagens effekter är inte känd. Hösten 2019 hamnade oljebolaget Total i domstol efter att intresseorganisationer anmält bolaget för att inte leva upp till lagen om aktsamhetspolicy. Anmälan rörde bolagets verksamhet i Uganda.

3.6 Nederländerna

Risken för översvämningar och problemen på längre sikt med havsnivåhöjning är avgörande frågor för Nederländerna med tanke på landets geografi. Det finns därför ett aktivt statligt arbete kring klimatanpassning, med en nationell strategi¹⁸ och handlingsplan som regelbundet följs upp. Huvudfokus är riskerna inom landet men även möjliga störningar i leverantörskedjorna nämns. Nederländerna är också värdland för Global Center for Adaptation, som beskriver sin uppgift som att vara en ”solutions broker, bringing together governments, the private sector, civil society, intergovernmental bodies, and knowledge institutions that can address the obstacles slowing down adaptation action”.

Redan kring år 2002 började den nederländska regeringen arbetet med en samlad politik för företags sociala ansvar (CSR). Att minska endogena hållbarhetsrisker i leverantörskedjorna och utnyttja affärsmöjligheterna i bättre alternativ är en central del. Opinionstryck från ideella organisationer bidrog till starten, liksom att stora nederländska företag tidigt prioriterat hållbarhet i sina värdekedjor (exempelvis Unilever, Philips och DHL)¹⁹.

Den nederländska regeringen har redovisat sin syn i ett policypapper från år 2013 (Government of The Netherlands, 2013). Hållbart företagande är en viktig del av att driva affärsverksamhet, heter det, och det är i näringslivet som mycket av ansvaret ligger: ”It is up to businesses to weigh up opportunities, dilemmas and challenges”. Staten har också en roll, konstaterar regeringen, och listar ett antal områden:

- Säkerställa att ramverken för hållbart företagande är så tydliga som möjligt och att företagen får god information om dem.
- Verka för likvärdiga internationella konkurrensförutsättningar för nederländska företag (”level playing field”).
- Göra andra regeringar medvetna om sitt ansvar, till exempel genom ekonomisk diplomati.
- Uppmuntra öppenhet och dialog mellan samhällsaktörer.
- Vara ett gott exempel, exempelvis genom hållbar upphandling.

Nederländernas regering beskriver fyra områden där staten kan skapa ett mervärde som får ihop olika aktörer och intressen:

¹⁶ EDH (2019) Study on the application of the law on duty of vigilance - analysis of 2018-2019 vigilance plans.

¹⁷ ActionAid m.fl. (2019) Loi sur le devoir de vigilance des sociétés mères et entreprises donneuses d'ordre. Les entreprises doivent mieux faire.

¹⁸ <https://ruimtelijkeadaptatie.nl/overheden/nas/>

¹⁹ En närmare beskrivning av den nederländska CSR-politikens framväxt finns i Ministry of Foreign Affairs (2019) s. 32ff.

Riskanalyser för sektorer. Genom att ta initiativ till övergripande analyser kan regeringen underlätta för företag att agera proaktivt när det gäller risker i leverantörskedjorna.

Information. Även om det finns en bred kunskap inom det nederländska näringslivet om hållbart företagande är det inte enkelt för små och medelstora företag att navigera bland alla riktlinjer som finns för olika områden. Det är inte heller alla sådana företag som är medvetna om OECD:s riktlinjer för due diligence, eller om specifika risker i leverantörskedjorna. Staten har därför en roll i att underlätta för företagen genom instrument som CSR Navigator och CSR Risk Checker (se avsnitt 3.6).

Öppenhet och dialog mellan samhällsaktörer. Många nederländska företag är medvetna om behovet av öppenhet om hållbarhetsaspekter, konstaterar regeringen. Staten har en roll för att bidra till sådan transparens. Det sker bland annat genom att verka inom EU för regler om hållbarhetsredovisningar och genom ett nationellt riktmärke ("transparency benchmark"). Näringsdepartementet arbetar tillsammans med olika samhällsaktörer för att skapa effektiva märkningssystem.

Övervakning och efterlevnad av OECD-riktlinjerna. Regeringen ställer krav på att företag som får statligt stöd känner till och agerar i enlighet med riktlinjerna. Liksom i andra länder finns en nationell kontaktpunkt dit det går att rikta klagomål mot företag.

MVO Nederland (CSR Netherlands på engelska) är en nätverksorganisation som ska underlätta företags hållbarhetsarbete. Den nederländska regeringen bildade organisationen år 2004. I dag är mer än 2 000 företag anslutna och MVO Nederland bedriver ett brett arbete med rådgivning och annat stöd. Organisationen beskriver sin utveckling så här: "Over the years, we have evolved from a knowledge centre (primarily for small and medium-sized businesses) into a network organization and transition accelerator for the entire business community. Over time, our focus has shifted from damage control to adding value." Digitala verktyg som CSR Risk Check²⁰, CSR Maps, CSR Steps och CSR Guide ISO 26 000 underlättar för företag som vill analysera riskerna i sina leverantörskedjor och kunna se den kommersiella potentialen i hållbarhet²¹. Miljöpåverkan ingår som en central del. MVO Nederland driver också en rad projekt för hållbara leverantörskedjor inom olika sektorer.

Den nederländska modellen med nära samverkan stat-näringsliv-föreningsliv-akademi används även när det gäller hållbara leverantörskedjor. För närvarande pågår arbete inom nio samverkansområden ("covenants") utifrån överenskommelser om företags internationella ansvar²². Bland dem finns textilier, metaller, natursten, blommor och finansiella tjänster. Med en due diligence-ansats undersöker samverkansgrupperna möjliga endogena risker inklusive negativ miljöpåverkan. Det kan till exempel handla om klimatpåverkan från flygtransporter av blommor eller om farliga kemikalier vid färgning av textilier. Arbetet utgår från en tidigare analys av vilka sektorer som har störst hållbarhetsrisker i sina leverantörskedjor²³.

Ett annat inslag är benchmarking av tydligheten i företags hållbarhetsrapporter²⁴. Företag som är öppna med sin redovisning kan tävla om "The Crystal Price" – där den nederländska staten står för prissumman. Näringsdepartementet i Haag håller i initiativet

²⁰ <https://mvonederland.nl/dossier/csr-risk-check>

²¹ <https://mvonederland.nl/dossier/csr-tools>

²² <https://www.imvoconvenanten.nl/> se även Ministry of Foreign Affairs (2019) s. 51ff.

²³ https://www.imvoconvenanten.nl/why/risksectors?sc_lang=en

²⁴ <https://www.transparantiebenchmark.nl/>

som genomförs tillsammans med Netherlands Institute of Chartered Accountants (NBA). Kriterierna för varje års tävling offentliggörs i förväg. År 2018 var temat redovisning av hållbarhetsriskerna i värdekedjorna. Philips och livsmedelskedjan Plus vann.

Små och medelstora företag som tar hjälp av konsulter för att göra sina värdekedjor mer hållbara kan få hälften av kostnaden täckt genom hållbarhetscheckar från Utrikesdepartementet ("Imvo-voucher")²⁵.

IDH Sustainable Trade Initiative²⁶ är ett internationellt nätverk för hållbar handel som hade sin början²⁷ i Nederländerna och fortfarande har huvudkontoret i Utrecht. Livsmedelsföretag i Nederländerna, Schweiz och Danmark tillhörde de första medlemmarna och den sektorn ingår fortfarande i många av projekten. Även textilier och metaller är aktuella arbetsområden. Från att främst ha kartlagt endogena risker sysslar IDH nu mycket med möjligheter i hållbar handel. Ett av många sådana exempel är Race to the top-initiativet²⁸ i Vietnam som syftar till en mer hållbar tillverkning av kläder och skor. Projektet arbetar med lokal förankring och ekonomiskt stöd från IDH. Bland de fem prioriterade områdena finns "to help producers improve their environmental performance by sharing references manufacturing practices, with particular emphasis on energy efficiency and water consumption." IDH stödjer också initiativet Clean by Design²⁹ för att minska miljöriskerna vid textiltillverkning i Suzhou, Kina. Detta hänger samman med Nederländernas samverkansområde om hållbara textilier, där IDH är en partner, och med att kläder är ett av de 12 områden där IDH arbetar systematiskt för att göra globala leverantörskedjor mer hållbara³⁰. Ett ytterligare exempel på IDH:s verksamhet är insatser för att minska klimatrisker för lantbrukare i Mozambique³¹.

IDH:s finansiering kommer bland annat från det nederländska utrikesdepartementet och den danska statliga biståndsorganisationen Danida. Att staten har en roll är viktigt för IDH:s legitimitet, understryker IDH:s chef Joost Oorthuizen. Därmed ser inte utvecklingsländer initiativet som styrt av kommersiella företagsintressen. Joost Oorthuizen pekar även på regeringarnas roll som samlade kraft för att få ihop företag och andra aktörer, på staternas roll för upphandling och i handelspolitiken. EU:s agerande är särskilt viktigt, menar han, och saknar en mer aktiv europeisk politik för hållbara leverantörskedjor³².

Det finns fler nederländska initiativ. Ambassaderna runt om i världen ger till exempel råd till företag om endogena CSR-relaterade risker som de kan möta på utländska marknader. Det nederländska ekonomidepartementet bedriver eget utvecklingsarbete inom området och har bland annat tagit fram ett verktyg ("Resource scanner") för att bedöma hållbarhetsriskerna med 64 metaller utifrån 12 indikatorer, där miljörisker ingår. Verktyget översätts nu till engelska och har väckt intresse bland annat hos EU-kommissionen. Ekonomidepartementet deltar aktivt i arbetet med mer konkreta OECD-riktlinjer för due diligence vad gäller miljöpåverkan.

²⁵ <https://mvonederland.nl/internationaal-mvo/imvo-vouchers>

²⁶ <https://www.idhsustainabletrade.com/>

²⁷ <https://www.idhsustainabletrade.com/history/>

²⁸ <https://www.idhsustainabletrade.com/project/rttt/>

²⁹ <https://www.idhsustainabletrade.com/project/clean-by-design/>

³⁰ <https://www.idhsustainabletrade.com/sectors/>

³¹ <https://www.idhsustainabletrade.com/initiative/mozambique-climate-resilience-program/>

³² Samtal med Joost Oorthuizen 2019-07-03

Utvärdering

Utvärderingsenheten IOB inom Utrikesdepartementet i Haag har studerat hur politiken genomförts år 2012-2018 och vilka effekter den haft. Det är särskilt fem typer av insatser som utvärderas: (1) sektorsavtal; (2) ramverk för instrument som företagsstöd och exportkrediter; (3) statlig upphandling; (4) internationella initiativ och (5) ambassadernas arbete. Studien bygger bland annat på omfattande litteraturstudier, mer än 300 intervjuer med nyckelaktörer, en enkät till ambassaderna och fyra landsstudier av politikens effekter i fält. Analysobjektet är regeringens politik för ”international responsible business conduct” som utrikesdepartementet har huvudansvar för. Det innebär att vissa av de statliga insatser som vi beskrivit i avsnitt 3.6 inte ingår eftersom de faller utanför denna definition. Det gäller exempelvis insatser som det nederländska ekonomidepartementet ansvarar för, som The Crystal Price och Resource Scanner.

Utvärderingsrapporten omfattar 199 sidor och innehåller ett stort antal rekommendationer. Målet för den politik som utvärderas är att uppmuntra företag att tillämpa hållbart företagande i globala värdekedjor, med det yttersta syftet att minska risker som övergrepp på mänskliga rättigheter, dåliga arbetsvillkor, korruption och skador på miljön. Det handlar alltså inte om till exempel störningar i leverantörskedjor på grund av extrema väderhändelser. Här är några exempel på centrala slutsatser (i övrigt hänvisas till rapporten):

- Sektorsavtalen omfattar nederländska företag med verksamhetsområden där det finns höga hållbarhetsrisker, men de räcker inte till för att nå alla företag eller alla sektorer. Vissa centrala sektorer (som utvinning av olja och gas) saknas. De statliga styrmedlen för att få med fler företag och sektorer behöver förstärkas.
- Det nederländska arbetet för att kräva hållbarhetsstrategier (due diligence) i samband med företagsstöd och exportkrediter anses i stort ha varit framgångsrikt. När företagen måste försäkra att de följer OECD:s riktlinjer ökar deras medvetenhet om frågorna. Det saknas dock regler som underlättar ”access to remedy”, det vill säga att det ska vara möjligt att klaga på bristande tillämpning på ett någorlunda enkelt sätt.
- Statlig upphandling i Nederländerna innehåller ofta krav på leverantörerna att tillämpa due diligence, men när det gäller infrastruktur och fastigheter är kraven inte tillräckligt starka.
- Nederländerna har gjort stora insatser bland annat inom OECD för att förstärka det internationella arbetet kring hållbart företagande. Detta arbete bör fortsätta.
- Ambassadernas arbete har ökat företagens medvetenhet om hållbarhetsrisker, men styrning från utrikesdepartementet har varit otillräcklig.
- Generellt har det ibland funnits motsättningar mellan ambitionerna om hållbart företagande och politiska mål om ökad export och ökade skatteintäkter. Synergier och målkonflikter behöver tydliggöras. Nederländerna bör även utveckla en smart policymix som täcker både ambitiösa företag och de som är långsamma med att ta hållbarhetsansvar. Här behövs både morötter och piskor, enligt utvärderingen. Koordineringen mellan departementen måste bli bättre.

En tidigare analys från nederländska IOB innehåller en litteraturgenomgång av forskning kring statliga insatser för hållbara leverantörskedjor. Endast ett fåtal av de många vetenskapliga artiklarna kring hållbart företagande (CSR) visade sig behandla statliga insatser. De 26 studier som tog upp denna fråga kom fram till både positiva och negativa resultat för samtliga fyra typer av åtgärder som varit aktuella: understödjande (till exempel legitimering av miljömärkning), partnerskap (till exempel offentlig-privata partnerskap),

underlättande (till exempel ekonomiskt stöd) och bindande krav. Litteraturgenomgången ledde även till slutsatsen att olika statliga instrument kan förstärka varandra och att det gäller att hitta en lämplig styrmedelsmix. IOB:s slutsats år 2013 var att det är svårt att skilja statliga åtgärders effekter på företags beteenden från andra interna och externa faktorer hos de studerade bolagen (IOB, 2013).

Nederländska PBL konstaterade i sin genomgång år 2014 bland annat: ”Structural monitoring and benchmarking is not only lacking in the Netherlands, but also in Europe and throughout the world” (PBL, 2014).

3.7 Norge

Den norska oljefonden (Government Pension Fund Global) är ett exempel på hur statlig ägarstyrning påverkar globala leverantörskedjor. Fonden äger ungefär 1,5 av den totala globala aktiestocken och är alltså en betydande aktör långt utanför Norges gränser. Riktlinjerna för placeringar innebär bland annat att företagen måste ha ansvarsfull policy både för sin egen verksamhet och för sina leverantörskedjor³³. Dessa förväntningar är formulerade i ett antal styrdokument, bland annat om klimat, om vatten och om havsmiljö. När det gäller klimat heter det bland annat: ”Companies should identify and monitor material climate change risks in their supply chains. To this end, they should implement relevant procurement policies for products and services, engage with strategic suppliers to share best environmental practices and integrate the cost-of-carbon into supply chain management systems.”³⁴ Fokus ligger alltså än så länge på endogena risker.

Oljefonden antog år 2017 en ny policy om klimatförändringar där investeringar inte längre ska ske i kol och palmolja. Fonden säger också nej till investeringar i företag som påverkar skog om de inte har en trovärdighet hållbarhetspolicy.

3.8 Danmark

Även den danska Miljöstyrelsen har tagit fram en vägledning till företag: *Environmental supply chain management: A guide to Danish companies*. Det finns också stöd att få via den digitala tjänsten www.csrkompasset.dk, som det danska näringsdepartementet är med och finansierar.

Många företag är anslutna till det danska initiativet för etisk handel, DIEH, som sedan starten år 2008 fått stöd av den statliga biståndsmyndigheten Danida. Genom DIEH kan företag få tillgång till information och delta i projekt för hållbara leverantörskedjor där miljöaspekter ingår som en del. DIEH samarbetar nära med systerorganisationerna ETI i Storbritannien och IEH i Norge.

3.9 Kina

Kina har en betydelsefull roll i många globala värdekedjor och mycket intresse kring hållbara leverantörskedjor har därför riktats mot detta land. Sverige har exempelvis ett avtal med Kina om hållbart företagande och har inrättat ett CSR-center vid ambassaden i Peking³⁵.

³³ <https://www.nbim.no/no/oljefondet/ansvarlig-forvaltning/>

³⁴ <https://www.nbim.no/en/the-fund/responsible-investment/principles/expectations-to-companies/climate-change2/>

³⁵ <https://www.swedenabroad.se/sv/utlandsmyndigheter/kina-pekning/om-oss/ambassadens-personal/center-f%C3%B6r-corporate-social-responsibility-csr/>

Kinesiska företag har varit underrepresenterade i internationella initiativ för hållbara leverantörskedjor, men antalet är nu på uppgång. Det rådgivande organet China Council publicerade år 2016 en rapport om hur framför allt råvaruförsörjningen till de stora kinesiska infrastrukturprojekten kan bli mer ekologiskt hållbar³⁶. Den kinesiska staten stödjer ett ökat hållbarhetsansvar bland annat genom plattformar som Belt and Road Green Supply Chain Cooperation Plattform och APEC Green Supply Chain Cooperation Network. Någon samlad analys av hur effektivt de statliga insatserna är har inte gått att identifiera inom ramen för denna delstudie.

3.10 Japan

De stora japanska företagen och bankerna har betydande internationell påverkan, inte minst i Asien. Miljödepartementet har utvecklat ett ambitiöst stöd till företag att analysera sina klimatrelaterade risker, *Practical guide for Scenario Analysis in line with TCFD recommendations*. Utifrån ett omfattande scenarioarbete beskrivs bland annat riskerna för stora företag som Mitsubishi Motors, Japan Airlines och Sumitomo Forestry³⁷. Detta är ett av de få exempel vi hittat på en politik som stödjer storföretagens arbete med att hantera exogena miljörisker.

3.11 USA

National Climate Assessment 2018 tar upp risker för leverantörskedjorna i kapitel 16, som handlar om klimatförändringarnas möjliga effekter på USA:s internationella intressen: ”Overseas climate variability, extremes, and change can disrupt U.S. economic interests through impacts to overseas supply chains via impacts to international manufacturing, storage, and transportation infrastructure”, heter det bland annat. Rapporten pekar på att företag som Starbucks och Coca-Cola aktivt arbetar för att minska sina miljörelaterade risker, bland annat genom samarbete med ideella organisationer för att skydda vattentillgången. Författarna konstaterar också att det amerikanska utvecklingssamarbetet bidrar till att göra leverantörskedjor mer motståndskraftiga, bland annat genom att underlätta investeringar i bättre infrastruktur. Några konkreta förslag till ytterligare policyåtgärder förs inte fram.

År 2012 tog Obamaadministrationen fram *National Strategy for Global Supply Chain Security* om principer för försörjningssäkerhet. Miljörelaterade risker behandlas inte explicit.

Flera rapporter från institut och tankesmedjor har tagit upp statens roll i förhållande till klimatförändringar. Center for Climate and Energy Solutions, CSES, har exempelvis utifrån analyser av ett stort antal amerikanska företag lyft fram leverantörskedjornas känslighet för extremväder³⁸.

3.12 Australien

Den federala regeringen i Australien har politik för hållbar upphandling, som även omfattar leverantörskedjorna. Ett antal delstater har också strategier som berör frågan om endogena risker. Detta engagemang har även manifesterat sig i stöd till en skola för styrning av hållbara leverantörskedjor, Supply Chain Sustainability School³⁹. Initiativet

³⁶ China Council (2016) China's Role in Greening Global Value Chains

³⁷ <https://www.env.go.jp/en/headline/2396.html>

³⁸ <https://www.c2es.org/our-work/climate-resilience/>

³⁹ <http://www.supplychainschool.org.au/>

kom främst från bygg- och anläggningsindustrin, och får ekonomiskt stöd av delstaterna New South Wales, Victoria och Queensland.

3.13 Globalt

OECD har tagit fram riktlinjer för multinationella företag. Ett ämne inom denna ram är hur företag ska identifiera hållbarhetsrisker och åtgärder i sina leverantörskedjor. Sådan konsekvensanalys ("due diligence") bör enligt OECD vara en del av bolags beslutsfattande och system för att hantera risker. OECD:s Due Diligence-riktlinjer har stor betydelse (se Tillväxtanalys, 2019a). Det bör vara möjligt att inom denna ram ta fram tydligare riktlinjer för företags hantering av miljörelaterade risker, menar tjänstemän inom EU-kommissionen. Inom OECD finns även annat relevant arbete, bland annat kring screening av miljörisker vid energinvesteringar.

Den dåvarande generalsekreteraren för FN, Kofi Annan, tog år 1999 initiativ till UN Global Compact. Han ville engagera företag för mänskliga rättigheter, miljöhänsyn och goda arbetsvillkor, det vill säga endogena risker. I dag är närmare 10 000 företag i 160 länder anslutna till initiativet, och har därmed lovat arbeta efter tio principer. Tre av dessa gäller höga ambitioner i miljöarbetet. Företagen rapporterar årligen om sina framsteg, och dessa rapporter blir offentliga. UN Global Compact har utvecklat en betydande kunskapsbas och rådgivning kring hållbarhet, bland annat om gröna leverantörskedjor⁴⁰. FN:s miljöprogram UN Environment arbetar också med hållbara leverantörskedjor i en rad projekt, till exempel om livsmedel och textilier⁴¹.

Standardisering är ett viktigt verktyg. ISO 20400 om hållbar upphandling innehåller exempelvis ett antal punkter om bedömning och hantering av miljörelaterade risker i leverantörskedjorna⁴². När det gäller floran av frivilliga system för certifiering och märkning har regeringsstödda ITS utformat ett verktyg (Sustainability map) som underlättar för tillverkare, inköpare och konsumenter⁴³. Inom offentlig upphandling har det i flera länder, till exempel Norge, Sverige och Italien, under senare år blivit allt vanligare att miljövarudeklarationer används för att premiera produkter med bättre miljöprestanda (Tillväxtanalys 2019a).

Det finns också globala initiativ som med statligt stöd ska underlätta för företag att navigera de komplexa systemen för hållbarhetsstandarder och märkning. Sverige, Tyskland och Schweiz bidrar exempelvis till International Trade Centers Sustainability Map .

FN-organet UN Environment arbetar med att sprida kunskap om hållbar upphandling, särskilt till utvecklingsländer. Rapporten Sustainability of supply chains and sustainable public procurement från år 2014 innehåller en rad beskrivningar och verktyg för hur effekter i leverantörskedjorna kan ingå i upphandlingsarbetet. Författarna till rapporten föreslår också hur det internationella samarbetet kring sådan upphandling kan stärkas, bland annat genom gemensamt arbete kring upphandlingskriterier och insatser för ökad transparens. UN Environment gör också insatser för att stärka utvecklingsländernas institutionella kapacitet för hållbar utveckling.

⁴⁰ Se till exempel UN Global Compact (2018) Climate and Supply Chain, The Business Case for Action.

⁴¹ Se till exempel <https://www.unenvironment.org/pt-br/node/1514>, <https://unfashionalliance.org/members/unenvironment/>

⁴² <https://www.iso.org/news/ref2241.html>

⁴³ <https://sustainabilitymap.org/home>

Det finns också internationellt samarbete mellan lokala och regionala organ kring bland annat kriterier för hållbar upphandling. Här är ICLEI en central aktör med bland annat ett Sustainable Procurement Resource Center och ett Procurement Forum.

Den finansiella sektorns hållbarhetsarbete har stor betydelse för många företag. Tillväxtanalys har nyligen beskrivit ett antal aktuella frågor i rapporten *ESG och transparens - vägen till grön omställning?* (Tillväxtanalys, 2019b). På den globala nivån får initiativ för att redovisa klimatrisker, som TCFD⁴⁴, allt större genomslag. Än så länge har kraven på finansiella institutioner som banker framför allt handlat om att redovisa vilka klimatrelaterade risker som finns i direkta tillgångar och utlåning, men på sikt kommer leverantörskedjorna i sin helhet sannolikt få större uppmärksamhet. Ett antal större företag har redan med sådana risker i sina redovisningar (TCFD, 2019).

Internationella miljöavtal har också betydelse för att minska företags miljörelaterade risker. Minimatakonventionen om kvicksilver, och Stockholmskonventionen om långlivade organiska ämnen (POPs) är två exempel, där de förbud som staterna kommit överens om gör det mindre sannolikt att farliga ämnen dyker upp i företags leverantörskedjor. Andra överenskommelser bidrar till bättre transparens om innehållet i insatsvaror, till exempel det internationella systemet för klassificering och märkning av farliga ämnen, GHS.

Slutligen bidrar regeringsinitierat vetenskapligt samarbete till ett kunskapsunderlag om miljörelaterade risker i leverantörskedjorna. FN:s klimatpanel IPCC är det mest kända exemplet, men liknande arbete finns på andra områden som biologisk mångfald (IPBES). UN Environments Global Environmental Outlook är en återkommande global överblick av miljötilståndet.

⁴⁴ <https://www.fsb-tcfid.org/>

4 Sammanfattande iakttagelser

4.1 En tentativ kategorisering

Kapitel 3 innehöll ett stort antal insatser, varav vissa ingick i större paket av åtgärder eller i sig var bredare än vårt huvudfokus på fysiska, exogena miljörisker i leverantörskedjan. I detta avsnitt presenterar vi en tentativ kategorisering av de insatstyper som vi ser som mest relevanta för hanteringen av exogena miljörisker.

Insatser för nationell riskmedvetenhet

Ett första steg i riskhantering är medvetenhet om de risker som finns, här har det offentliga en möjlig roll att spela. Flera stater har särskilt beslyst konsekvenserna av störningarna i leverantörskedjorna. Storbritannien är ett sådant exempel. Enligt den brittiska klimatlagen ska regeringen vart femte år redovisa en riskanalys. I rapporten från CCC år 2017 som tar upp riskerna i leverantörskedjor tämligen utförligt. Nationella expertrådet för klimatanpassning har inlett ett arbete om hur klimatförändringar i andra länder påverkar Sverige. Även MSB har analyserat frågan ur ett försörjningssäkerhetsperspektiv. Tillväxtverket i viss utsträckning uppmärksammat små och medelstora företag på klimatrelaterade riskerna. När det gäller andra miljörelaterade risker än klimatförändringar har de statliga insatserna hittills inte varit lika omfattande.

Utbildning

Medvetenheten om miljörelaterade risker i leverantörskedjor och hur dessa kan hanteras kan även ökas på individnivå och det krävs specialister inom detta område. Ett exempel på offentligt stöd till utbildningsinsatser kring miljörisker är Supply Chain Sustainability School i Australien, där delstater bidrar till finansieringen. I Sverige finns utbildningar i hållbart företagande på några håll, exempelvis vid Uppsala universitet⁴⁵ och Örebro universitet⁴⁶ där dessa frågor behandlas.

Kompetensuppbyggnad hos företagen

Rådgivning till små och medelstora företag kring miljörelaterade, exogena risker är en av de vanligaste statliga insatserna som vi identifierat. Tyskland, Danmark, Nederländerna, Storbritannien, och EU-kommissionen har eller har haft liknande former av rådgivning. I Sverige gör Tillväxtverket och Business Sweden vissa insatser. Japan skiljer sig från de andra länder vi studerat genom att ha ett särskilt program till stöd för även storföretags utvärdering av sina exogena klimatrelaterade risker.

Certifiering och spårbarhet

Framgångsrik riskhantering i leverantörskedjan bygger på en överblick av hur kedjan faktiskt ser ut, för detta krävs olika typer av spårbarhets- och informationssystem. Det finns idag olika nivåer av statlig medverkan när det gäller informationssystem kring miljörelaterade risker. Stater har i huvudsak haft en stödjande roll, men den kan utformas på olika sätt. Det finns också exempel på statligt initierade miljömärkningssystem (EU:s miljömärke, den nordiska svanmärkning) som i dagsläget fokuseras på endogena risker

⁴⁵ <https://www.uu.se/utbildning/utbildningar/selma/program/?pKod=SHF2N>

⁴⁶ <https://www.oru.se/utbildning/program/masterprogram-i-foretagsekonomi/profil-hallbart-foretagande/>

men där även exogena risker potentiellt skulle kunna infattas. En omfattande vetenskaplig litteratur behandlar detta område (se till exempel Vermeulen med flera, 2012).

Ekonomiskt stöd

I Nederländerna kan små och medelstora företag få stöd för att identifiera och hantera sina miljörelaterade risker ("CSR-checkar"). EU-kommissionens program Due Diligence Ready! har ett liknande syfte. SIDA ger stöd till flera globala initiativ för hållbara leverantörskedjor. Det gör även liknande myndigheter i andra länder, exempelvis i Danmark och Nederländerna. Exportgarantier kan också bidra till hållbara leverantörskedjor. Exportkreditnämndens hållbarhetsarbete är ett sådant exempel. Liknande proaktivt arbetssätt finns i andra länder, bland annat i Nederländerna och Norge. Även EU-kommissionen gör särskilda insatser för att underlätta för små och medelstora företag att minska sina risker i leverantörskedjorna. Dessa insatser har hittills i huvudsak inriktats mot endogena risker men kan även inriktas mot hantering av exogena risker, om så anses motiverat.

Motståndskraftig infrastruktur

Stater kan minska näringslivets klimatrelaterade risker genom investeringar i en mer motståndskraftig infrastruktur runt om i världen. Hamnar kan behöva byggas om eller nyanläggas för att klara stigande havsnivåer, vägar och järnvägar anpassas till ökad risk för översvämningar, kraftsystem bli mer resilienta mot extremväder. Analyser av behovet och vissa åtaganden om åtgärder finns i regeringarnas anpassningsstrategier för klimatförändringar och i separata dokument, som den brittiska klimatkommissionens riskrapporter. I viss utsträckning så ingår klimatanpassningsåtgärder som kan vara av indirekt relevans för näringslivet i klimatbiståndet.

Offentlig upphandling

Många länder använder offentlig upphandling för att styra mot lägre miljöpåverkan. I flera fall finns även miljörisker längre ned i leverantörskedjorna med. Det gäller exempelvis i Australien, Italien, Kanada⁴⁷, Nederländerna, och delvis i Sverige⁴⁸. Det har däremot varit svårt att hitta exempel på genomarbetade statliga strategier för att underlätta kunskapsöverföring mellan offentliga och privata inköpare.

Ägarstyrning

"Bolag med statligt ägande ska agera föredömligt inom miljöområdet", skrev den svenska regeringen år 2015⁴⁹. Detta skulle kunna innefatta hantering av exogena miljörelaterade risker, inte minst då ett företags insatser för att minska risker gynnar även andra företag och därmed kan ses som föredömligt agerande. Stater utövar även ägarinflytande på andra sätt än genom egna bolag. Den norska oljefonden (Government Pension Fund Global) är exempelvis en stark aktör när det gäller att ställa hållbarhetskrav på företag, som även innefattar deras leverantörskedjor⁵⁰. Även de svenska AP-fonderna agerar som ägare för att minska miljörisker (framför allt klimat)⁵¹.

⁴⁷ <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=32573>

⁴⁸ Se de frivilliga kriterierna för hållbar upphandling <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/en/sustainable-public-procurement/sustainable-procurement-criteria/>

⁴⁹ Regeringens skrivelse 2015/16:69 s. 35.

⁵⁰ <https://www.nbim.no/no/oljefondet/ansvarlig-forvaltning/risikohandteringen/klimaendring2/>

⁵¹ <https://www.ap2.se/sv/hallbarhet-agarstyrning/klimat/tcfd/>

Regleringar

Det finns också juridiskt bindande krav på företag. En sådan lagstiftning är EU:s regler för icke-finansiell rapportering, som innebär att större företag måste lämna hållbarhetsrapporter enligt vissa riktlinjer. I juni 2019 kompletterade EU-kommissionen reglerna med riktlinjer för rapportering av klimatpåverkan, som bland annat omfattar klimatrisker genom värdekedjan⁵². EU:s hållbarhetskriterier för biobränslen⁵³ är ett annat exempel, liksom EU-direktivet om import av timmer.⁵⁴

Staten har en tydligare roll vid reglering av endogena risker, vilket kan beskrivas som reglering av negativa externaliteter av företags verksamhet. Frankrikes lag om ”aktsamhetspolicy” innebär att större franska företag måste ha system för att hantera sociala och miljömässiga risker i leverantörskedjorna. I flera länder, bland annat Finland och Tyskland, diskuteras liknande förslag till lagstiftning som finns i den franska aktsamhetslagen. Tillväxtanalys har i redovisningen av ett tidigare regeringsuppdrag rekommenderat att regeringen kan tillsätta en utredning som får i uppdrag att analysera hur motsvarande regelverk kan implementeras i Sverige, och bedöma andra åtgärder som påverkar mindre företags incitament att genomföra due diligence enligt OECD:s riktlinjer⁵⁵. Denna typ av lagstiftning har dock lägre relevans för exogena risker då staten inte i normalfallet tar sig rollen att bestämma hur företag ska hantera sina egna risker. Internationella förbud mot exempelvis farliga ämnen minska riskerna för att sådana förekommer i företags leverantörskedjor. Några sådana exempel är utfasningen av ämnen som förstör ozonskiktet genom Montréalprotokollet, det globala arbetet för att få bort kvicksilver inom Minamatakonventionen och restriktioner mot långlivade farliga ämnen inom Stockholmskonventionen. EU:s lagstiftning om kemikalier och avfall (bland annat Reach-förordningen) har minskat riskerna i Europa och påverkat andra delar av världen att införa liknande system.

Internationellt samarbete

Mellanstatligt vetenskapligt samarbete spelar stor roll för att öka kunskapen om miljörelaterade risker i leverantörskedjorna. Två exempel på detta är FN:s klimatpanel IPCC och analyserna av biologisk mångfald inom Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES).

Stater kan även på andra sätt agera internationellt för att minska företagens risker i leverantörskedjorna. Exempelvis Tyskland arbetar systematiskt med miljödiplomati. På ett övergripande plan är regeringars förhandlingar om minskad klimatpåverkan inom Parisavtalet också ett sätt att begränsa störningar på leverantörskedjor.

Flera internationella organisationer arbetar med frågor som har betydelse för företags hantering av sina miljörisker i leverantörskedjorna. Det gäller exempelvis OECD:s Due Diligence-riktlinjer, UN Environment analyser och projekt kring miljötillståndet och specifika områden som kemikalier, WMO:s bedömningar av klimatförändringar, och WHO:s arbete med hälsorelaterade miljöproblem. Agerandet inom dessa organisationer är därför en annan viktig dimension av staternas roll för att minska företags miljörisker.

⁵² https://ec.europa.eu/info/publications/non-financial-reporting-guidelines_en#climate

⁵³ https://ec.europa.eu/info/news/commission-specifies-criteria-ensure-biofuels-used-transport-sector-are-sustainable-context-recast-renewable-energy-directive-2019-mar-13_en

⁵⁴ <http://www.euflegt.efi.int/what-is-the-eu-timber-regulation>

⁵⁵ <https://www.tillvaxtanlys.se/publikationer/pm/pm/2019-02-07-sparbarhet-och-markning-av-hallbara-metaller-och-mineral----insatser-for-okad-transparens-trovardighet-och-efterfragan.html>

4.2 Politik med flera syften

Det har varit svårt att finna systematiska utvärderingar av de olika insatserna i de länder vi studerat, än mindre av samlad policymix. Denna rapport bör därför ses som en första överblick, en orienteringskarta som vid behov i framtiden kan ritas med större detaljnivå.

Genomgången visar att stater använder ett antal olika styrmedel för att underlätta företags arbete med att minska sina miljörelaterade risker i leverantörskedjorna. Åtgärderna går från ”mjuka” insatser som rådgivning till ”hårda” krav som förbud mot vissa farliga kemikalier. Det är svårt att dra slutsatser om var tyngdpunkten i olika länders insatser ligger när det gäller hur stark den statliga styrningen är, eftersom det skiljer sig mellan olika aspekter på miljörelaterade risker och politiken ofta har flera syften. Det är dock tydligt att arbetet med endogena risker kommit betydligt längre än motsvarande arbete med exogena risker. Samtidigt kan det konstateras att många av de insatser som i dagsläget inriktas mot endogena risker eventuellt kan utvidgas till att även inkludera exogena risker, det finns strukturer med potential på plats.

Det finns två olika spår i staternas arbete som oftast inte är samordnade. Insatser för att stödja hållbart företagande har pågått sedan seklets börjat och gradvis kommit att omfatta fler och fler aspekter relaterade till leverantörskedjor. Det handlar exempelvis om att underlätta spårbarhet och certifiering. Åtgärder för att minska riskerna vid klimatförändringar är ett annat spår, delvis med rötter i de internationella klimatförhandlingarna och analyser från FN:s klimatpanel IPCC. Här spelar försörjningssäkerhet en framträdande roll för staternas agerande.

Det har inte gått att hitta något land som har en samstämmig styrmedelsmix med tydliga mål för hela arbetet mot miljörelaterade risker. Nederländerna har under många år utformat en samlad politik för hållbart företagande med ett leverantörskedjersperspektiv, men inte ens där är åtgärderna tydligt kopplade till arbetet mot klimatrelaterade försörjningsrisker.

Att minska företags miljörelaterade risker är en viktig drivkraft för flera av de statliga insatser som vi beskrivit. Nederländska företag fick kritik för hållbarhetsbrister hos leverantörerna av ideella organisationer och i medierna, vilket bidrog till att regeringen tidigt satsade på en ambitiös politik för att underlätta hållbart företagande. Från början var ambitionen att minska företagets risker, senare har det skett en förskjutning mot hållbarhet som affärsmöjlighet. Under senare år har även risker förknippade med klimatförändringar fått stater att agera så att samhällets motståndskraft ökar. Dessa åtgärder har bland annat till syfte att säkra företagets konkurrenskraft och därmed bidra till hållbar tillväxt.

Parallellt agerar stater med ett miljöpolitiskt syfte för att begränsa negativ påverkan på natur och människor. Diskussionen om ekologiska fotavtryck illustrerar detta, där exempelvis offentlig upphandling även ska ta hänsyn till klimatpåverkan i leverantörsleden.

Ingen stat vi undersökt (eller EU) har hittills valt att utforma en gemensam politik för hållbart företagande och för att minska företagets risker på grund av klimatförändringar. Detta är snarare två olika politikområden. Insatserna inom de bägge områden har flera syften. Dels finns motiv att förbättra miljön, dels att stärka företagets konkurrenskraft. Ofta finns ett underförstått eller uttalat antagande att dessa mål är ömsesidigt förstärkande. Så är exempelvis fallet i Nederländernas policydokument och i den svenska regeringens uttalanden om hållbart företagande, liksom i den brittiska klimatkommitténs analyser. Ibland finns underlag för sådana antaganden (till exempel nackdelar för brittiska företag på grund av extrema väderhändelser), ibland saknas analyser till stöd för denna syn.

Försörjningssäkerhet är ytterligare ett motiv för stater att underlätta företags arbete för att minska sina miljörelaterade risker. Klimatförändringar i andra länder kan exempelvis försvaga livsmedelssäkerheten i Sverige, en fråga som finns på MSB:s radar. Inom ramen för denna studie har det inte gått att finna någon stat som helt har integrerat miljörelaterade risker i leverantörskedjorna i den nationella säkerhetspolitiken, även om exempelvis frågor kring klimat och säkerhet fått större uppmärksamhet på senare tid.

Inom utvecklingspolitiken finns politiska mål om hållbara leverantörskedjor som verktyg för bland annat fattigdomsbekämpning. Det är tydligt i Nederländernas insatser, liksom i initiativ som får stöd av danska och svenska biståndsmyndigheter.

Det ökade intresset för klimatförändringarnas effekter märks tydligt i fler statliga åtgärder under senare år för att minska näringslivets risker. Detta kan aktualisera frågor om bättre samordning mellan politiska insatser med olika syften, även i Sverige.

4.3 Ett framväxande policyområde internationellt

Miljörelaterade risker i leverantörskedjor är ett växande policyområde. Det finns en rad initiativ inom området men inget land eller internationell organisation har en heltäckande politik som täcker både exogena och endogena risker.

På vissa områden finns insatser i andra länder som saknas i Sverige. Ett exempel är den brittiska klimatkommitténs regelbundna genomgångar av näringslivets klimatrelaterade risker som omfattar även leverantörskedjorna. Tillväxtverkets ambitioner att ta fram underlag tillsammans med SMHI kan leda till ett steg i denna riktning även om vissa övergångsrisker inte kommer att finnas med där. Tillväxtanalys analyserar hur stora riskerna är för svenskt näringsliv i en annan delstudie inom det pågående ramprojektet om leverantörskedjor. Även Nationella expertrådet för klimatanpassning har inlett ett arbete inom området.

Företags tillgång till försäkringar i framtiden är en fråga som uppmärksammas bland annat av den brittiska klimatkommittén, och som kan bli ännu mer aktuell i spåren av fler extrema väderhändelser då vissa egendom och verksamhet kan bli mycket svår att försäkra. Det kan finnas argument både för att staten ska ha en roll i detta sammanhang (med en möjlig parallell till exportkrediter) och emot statlig inblandning (risk för att företag inte på egen hand skaffar sig tillräckliga säkerhetsmarginaler). Här krävs en analys av ansvariga myndigheter, främst Finansinspektionen.

Nederländerna och Tyskland har genomfört sektorsanalyser som underlag för ett mer systematiskt arbete att minska miljörelaterade risker där känsligheten för störningar beskrivs för olika områden som textilier, livsmedel, fordon och så vidare.

Flera länder, däribland Australien, har strategiskt satsat på utbildningsinsatser för att lösa informationsbrister. Även i Sverige finns ett antal relevanta utbildningar. Det är dock oklart om nuvarande statliga utbildningsinsatser är tillräckliga för att tillgodose näringslivets behov av kompetens vad gäller miljörelaterade risker i leverantörskedjorna.

Det finns initiativ i flera länder när det gäller bindande aktsamhetsregler utöver den franska lag som redan trätt i kraft. Även på EU-nivå diskuteras lagstiftning. Tillväxtanalys

konstaterade i ett tidigare projekt att Sverige skulle kunna införa ett liknande regelverk som Frankrike.⁵⁶

Arbetet med denna delstudie har visat att Sverige snart kommer att behöva ta ställning i flera internationella policyprocesser. Det gäller bland annat diskussionen inom EU och OECD om utvecklade riktlinjer och regler för företagens due diligence.

Eftersom värdekedjorna ofta är globala är gränsöverskridande arbete för att minska miljörelaterade risker viktigt. Det kan ske på många sätt, exempelvis genom standardisering, icke-bindande riktlinjer i organisationer som FN och OECD, hållbarhetssamarbete inom handelsavtal och även genom bindande miljöregler som förbud mot särskilt farliga kemikalier. Kommerskollegium är en av de myndigheter som redan gjort studier inom detta område, men det finns utrymme för fördjupade analyser om hur den svenska statens internationella insatser kan bidra till att minska näringslivets miljörelaterade risker.

Företag, branscher och länder som hanterar miljörelaterade risker i leverantörskedjan på ett bra sätt kan få konkurrensfördelar, så mycket är tydligt. Samtidigt är riskhantering i leverantörskedjan bland de mest komplicerade åtgärder som företag kan vidta, bristande information och begränsad rådighet är vanliga problem. Även statens rådighet är begränsad, vilket lett till betydande institutionell innovation och nya typer av styrmedel runt om i världen. De statliga insatser som vi kartlagt i denna studie lär därför utvecklas och kompletteras. Det kommer därför vara viktigt för Sverige att följa utvecklingen och att inkludera leverantörskedjefrågor i diskussioner och samarbeten med andra länder.

⁵⁶ Se promemorian *Spårbarhet och märkning av hållbara metaller och mineral – insatser för ökad transparens, trovärdighet och efterfrågan* (PM 2019:01), som är svar på ett regeringsuppdrag.

5 Källor

Intervjuer

Tjänstemän på den brittiska klimatkommitténs sekretariat, gruppen för anpassning.
Tjänsteman på Environment Agency, Storbritannien (mejl).
Tjänstemän på DG Grow, EU-kommissionen.
Tjänsteman på DG JUST, EU-kommissionen (mejl).
Tjänsteman på det nederländska Ekonomi- och klimatdepartementet (EZK).
Tjänsteman på tyska miljömyndigheten Umweltbundesamt (UBA).
Joost Oorthuizen, chef för IDH the Sustainable Trade Initiative, Utrecht, Nederländerna.
Tim Benton, Chatham House och professor vid University of Leeds.
Walter Vermeulen, Associate Professor vid Utrecht University.
Inköpsansvariga på Volkswagengruppen, Wolfsburg, Tyskland.
Inköpsansvariga i Daimlerkoncernen, Stuttgart, Tyskland.
Johanna Giorgi, Tillväxtverket
Johanna Sabel, Coordinator for International Sustainable Business, Business Sweden.
Jim Kronhamn, MSB (uppgifter via e-mail)
Karin Wessman, hållbarhetschef Exportkreditnämnden

Referensgrupp

Henrik Carlsen, Senior Research Fellow, Stockholm Environment Institute
Sven Ericsson, Team Manager, WSP Natliken
Rikard Forslid, Professor, Stockholms Universitet
Karin Lönaeus, Hållbarhetsstrateg, Hållbar Upphandling
Petra Menander Åhman, Gruppchef, UD
Viveka Palm, Vice Avdelningschef, Statistiska Centralbyrån
Weronika Rehnby, Textil- och miljöexpert, TEKO
Jenny Sandahl, Hållbarhetsansvarig, Teknikföretagen
Patrik Tingvall, Chefsekonom, Kommerskollegium
Karin Wessman, Hållbarhetschef, Exportkreditnämnden

Skriftligt material

Arya, B & Salk, J.E. (2006). Cross-Sector Alliance Learning and Effectiveness of Voluntary Codes of Corporate Social Responsibility. *Business Ethics Quarterly*, 16(02), s. 211-234.

- Baker, Tom & Moss, David. (2009). "Government as Risk Manager." Chap. 4 in *New Perspectives on Regulation*, edited by David Moss and John Cisternino, 87–109. Cambridge, MA: Tobin Project, 2009.
- Boström, Magnus m.fl. (2015). Sustainable and responsible supply chain governance: challenges and opportunities. *Journal of Cleaner Production* 107 (2015) 1-7.
- Business Continuity Institute. (2017). BCI Supply Chain Resilience Report 2017.
- Börjeson, Natasja, Gilek, Michael, Karlsson, Mikael. (2015). Knowledge challenges for responsible supply chain management of chemicals in textiles – as experienced by procuring organisations. *Journal of Cleaner Production* 107 (2015) 130-136.
- CDP. (2019). Global Supply Chain Report 2019.
- Committee on Climate Change. (2016). UK Climate Change Risk Assessment 2017. Synthesis report: priorities for the next five years.
- Committee on Climate Change. (2019). Progress in preparing for climate change. 2019 Report to Parliament.
- Committee on Climate Change & China Expert Panel on Climate Change. (2018). UK-China Cooperation on Climate Change Risk Assessment: Developing Indicators of Climate Risk.
- Cimato, Federica & Mullan, Michael. (2010). Adapting to climate change Analysing the role of government. Defra evidence and analysis series.
- De Oliviera, Fabiola, Leiras, Adriana & Ceryno, Paula. (2019). Environmental risk management in supply chains: A taxonomy, a framework and future research avenues. *Journal of Cleaner Production* 232 (2019) 1257-1271.
- Dentchev, N.A., van Balen, M. och Haezendonck, E. (2015). On voluntarism and the role of governments in CSR: towards a contingency approach. *Business Ethics: A European Review*, 24(4), s. 378-397.
- Europeiska kommissionen. (2019). Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of the Circular Economy Action Plan {SWD(2019) 90 final}.
- Frontier Economics, Irbaris, Ecofys. (2013). The Economics of Climate Resilience. Synthesis Report.
- Frontier Economics, Irbaris, Ecofys. (2013). Economics of Climate Resilience: Business and Services Theme - Business Continuity.
- Geneva Association. (2018). Climate Change and the Insurance Industry: Taking Action as Risk Managers and Investors.
- Government of The Netherlands. (2013). Corporate social responsibility pays off. CSR policy of The Netherlands. Policy note 28 June 2013.
- HM Government. (2013). The National Adaptation Programme Report: Analytical Annex Economics of the National Adaptation Programme.
- HM Government. (2017). UK Climate Change Risk Assessment 2017.
- HM Government. (2018). A Green Future: Our 25 Year Plan to Improve the Environment.

- IAIS. (2018). Issues Paper on Climate Change Risks to the Insurance Sector.
- IDH. (2018). 2018 Report.
- Jungmichel, Norbert, Christina Schampel och Daniel Weiss. (2017). Atlas on Environmental Impacts - Supply Chains – Environmental Impacts and Hot Spots in the Supply Chain. Berlin/Hamburg: adelphi/Systain.
- KMPG. (2014). CSR Sector Risk Assessment. Considerations for dialogue. Commissioned by the Minister for Foreign Trade and Development Cooperation and the Minister of Economic Affairs (Nederländerna).
- Ministry of Foreign Affairs, the Netherlands. (2013). IOB Evaluation: Corporate social responsibility: the role of public policy. A systematic review.
- Ministry of Foreign Affairs, the Netherlands. (2019). IOB Evaluation: Mind the governance gap, map the chain. Evaluation of the Dutch government's policy on international responsible business conduct.
- Müller, Martin & Bessas, Yacin. (2017). Potenziale von Brancheninitiativen zur nachhaltigen Gestaltung von Liefer- und Wertschöpfungsketten. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) Forschungsbericht 483.
- Nationella miljömålssamordnaren för näringslivet. (2017). Redovisning av uppdraget: En nationell miljömålssamordnare för näringslivet.
- NGFS. (2019). A call for action. Climate change as a source of financial risk.
- OECD. (2018). OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct.
- OECD. (2019). Annual Report on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2018.
- Oikonomou, V. & Jepma, C.J. (2008). A framework on interactions of climate and energy policy instruments. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change* 13(2):131-156.
- PBL Netherlands Environmental Assessment Agency. (2010). Roles of Government in Multi-Actor Sustainable Supply Chain Governance Systems and the Effectiveness of Their Interventions. An Exploratory Study.
- PBL Netherlands Environmental Assessment Agency. (2014). Sustainability of international Dutch supply chains. Progress, effects and perspectives.
- Regeringen. (2015). Regeringens skrivelse 2015/16:69 Politik för ett hållbart företagande.
- Regeringskansliet. (2018). Uppföljning av Sveriges handlingsplan för företagande och mänskliga rättigheter.
- Regeringskansliet. (2019). Plattform för internationellt hållbart företagande.
- Scrubbs med flera. (2014). The role of chemicals policy in improving supply chains knowledge and product safety. *Journal of Environmental Studies and Sciences*. Vol. 4, Issue 2, s. 132-141.
- Statskontoret. (2018). FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter – utmaningar i statens arbete.

- Steurer, Reinhard. (2010). The Role of Governments in Corporate Social Responsibility: Characterising Public Policies on CSR in Europe. *Policy Sciences*, 43(1), s. 49-72.
- SOU 2017:22 Cirkulär ekonomi.
- TCFD. (2019). 2019 Status Report.
- Taylor m.fl. (2019). Environmental regulation in transition: Policy officials' views of regulatory instruments and their mapping to environmental risks. *Science of the Total Environment* 646 (2019) 811-820.
- Tillväxtanalys. (2014). Sverige i globala värdekedjor – Förändringar av företagens roll i en alltmer sammanflätad världsekonomi. Rapport 2014:12.
- Tillväxtanalys. (2016). Sverige i en sammanlänkad värld – slutrapport från uppdraget ”Sverige i globala värdekedjor”. Rapport 2016:05.
- Tillväxtanalys. (2019a). Spårbarhet och märkning av hållbara metaller och mineral – insatser för ökad transparens, trovärdighet och efterfrågan. PM 2019:01.
- Tillväxtanalys. (2019b). ESG och transparens - vägen till grön omställning? Rapport 2019:02.
- Tillväxtverket. (2018). Klimatet och företagen – Tillväxtverkets handlingsplan för klimatanpassning i svenska små och medelstora företag.
- Umweltbundesamt. (2018). Nachhaltiges Lieferkettenmanagement und Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen – Praxiserfahrungen und Politikempfehlungen. Abschlussbericht. Texte 63/2018.
- Umweltbundesamt. (2019). Responsibility towards society and the environment: businesses and their due diligence obligations. Background paper from the research project commissioned by the Federal Environment Agency.
- UNEP. (2014). Sustainability of supply chains and sustainable public procurement. A pre study.
- University of Cambridge Institute for Sustainability Leadership (CISL). (2019). The ClimateWise Principles Independent Review 2019. Cambridge, UK: Cambridge Institute for Sustainability Leadership.
- Vermeulen, med flera. (2010). Roles of governments in multi-actor sustainable supply chain governance systems and the effectiveness of their interventions. An exploratory study. PBL Netherlands Environment Assessment Agency.
- Vermeulen, W.J.V.& Kok, M.T.J. (2012). Government interventions in sustainable supply chain governance: Experience in Dutch front-running cases. *Ecological Economics* 83(0): 183-196.

Tillväxtanalys har regeringens uppdrag att analysera och utvärdera statens insatser för att stärka Sveriges tillväxt och näringslivsutveckling. Genom vår kunskap bidrar vi till att effektivisera, ompröva och utveckla tillväxtpolitiken samt genomförandet av Agenda 2030.

I vårt arbete fokuserar vi särskilt på hur staten kan främja Sveriges innovationsförmåga, på investeringar som stärker innovationsförmågan och på landets förmåga till strukturomvandling. Dessa faktorer är avgörande för tillväxten i en öppen och kunskapsbaserad ekonomi som Sverige. Våra analyser och utvärderingar är framåtblickande och systemutvecklande. De är baserade på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Sakkunniga medarbetare, unika databaser och utvecklade samarbeten på nationell och internationell nivå är viktiga tillgångar i vårt arbete. Genom en bred dialog blir vårt arbete relevant och förankras hos dem som berörs.

Tillväxtanalys finns i Östersund (huvudkontor) och Stockholm.

Den kunskap vi tar fram tillgängliggör vi på www.tillvaxtanalys.se. Anmäl dig gärna till vårt nyhetsbrev för att hålla dig uppdaterad om våra pågående och planerade kunskapsprojekt. Du kan även följa oss på Twitter, Facebook och LinkedIn.

