



Strategi för att finansiera omställningen till en hållbar ekonomi 2020/21:FPM128

Finansdepartementet

2021-08-23

Dokumentbeteckning

COM(2021) 390

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Strategi för att finansiera omställningen till en hållbar ekonomi

Tidigare faktapromemorior i ärendet:

2017/18:FPM63 Handlingsplan för finansiering av hållbar tillväxt

2017/18:FPM123 Åtgärder för en hållbar finansmarknad

2019/20:FPM13 Meddelande om en europeisk grön giv

Sammanfattning

Kommissionen har tagit fram en strategi för att stärka EU:s ramverk för hållbar finansiering. I strategin identifierar kommissionen åtgärder för att stärka det finansiella systemets förmåga att stödja omställningen till en hållbar ekonomi. Åtgärderna presenteras under de fyra huvudområdena: finansiering av omställningen till en hållbar ekonomi, ett mer inkluderande ramverk för hållbar finansiering, den finansiella sektorns motståndskraft och bidrag till hållbarhet, samt den globala ambitionsnivån.

Regeringen har varit pådrivande och aktivt verkat för att EU ska inkludera hållbarhetsaspekter i sitt arbete med att utveckla de finansiella marknaderna. Regeringen anser att den nya handlingsplanen tar sikte på relevanta målsättningar. Åtgärdsområdena är i linje med svenska prioriteringar, dvs. att underlätta för investerare och privatpersoner att fatta hållbara investeringsbeslut, samt att hållbarhetsrisker ska integreras i det finansiella

systemet för att styra kapital i en mer hållbar riktning, också på global nivå. Regeringen är därför positiv till strategin på en övergripande nivå.

2020/21:FPM128

Regeringen kommer att analysera och ta ställning till varje enskilt förslag allteftersom förslagen presenteras.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den 8 mars 2018 presenterade kommissionen en handlingsplan för finansiering av hållbar tillväxt COM(2018) 097 (se faktapromemoria 2017/18:FPM63). Handlingsplanen var ett av flera initiativ inom ramen för kapitalmarknadsunionen och innehåller åtgärder för att främja hållbara investeringar och en hållbar finansmarknad inom EU. En del av denna handlingsplan är EU:s gröna taxonomiförordning som Sverige röstade nej till. Efter att regeringen överlagt med finansutskottet avser Sverige att invända mot den delegerade akten som rör klimatmålen i taxonomin.

Den 11 december 2019 presenterade kommissionen en ny tillväxtstrategi, den europeiska gröna given COM(2019) 640 (se faktapromemoria 2019/20:FPM13). Inom ramen för tillväxtstrategin aviserade kommissionen en förnyad strategi för hållbar finansiering. Den nya strategin för att finansiera omställningen till en hållbar ekonomi bygger vidare på handlingsplanen från 2018 och publicerades den 6 juli 2021.

1.2 Förslagets innehåll

Strategin för att finansiera omställningen till en hållbar ekonomi syftar till att förbättra EU:s ramverk för hållbar finansiering genom att stödja en inkluderande hållbar omställning och återhämtning från covid-19-pandemin. Kommissionen bedömer att ytterligare 350 miljarder euro behöver investeras årligen under det innevarande decenniet för att EU ska kunna nå målet för energisektorns utsläppsminskning till 2030, tillsammans med de 130 miljarder som behövs till övriga miljömål. Den finansiella sektorn har en nyckelroll i omställningen genom att kanalisera investeringar till hållbara projekt och genom att integrera miljö- och klimatrelaterade risker i det finansiella systemet.

I strategin identifierar kommissionen fyra huvudområden där ytterligare åtgärder behövs:

- finansiering av omställningen till en hållbar ekonomi
- ett mer inkluderande ramverk för hållbar finansiering
- den finansiella sektorns motståndskraft och bidrag till hållbarhet
- den globala ambitionsnivån.

Åtgärderna väntas presenteras under de kommande två åren och kommissionen avser att följa upp genomförandet av strategin i slutet av år 2023.

2020/21:FPM128

1.2.1 Finansiering av omställningen till en hållbar ekonomi

Åtgärd 1: Utveckla en mer övergripande ram och stödja finansiering av mellanliggande åtgärder för hållbarhet

Kommissionen anser att ramverket för hållbar finansiering bör utvecklas för att ge bättre stöd till verksamheter som ställer om till hållbara affärsmodeller. Som ett första steg kommer kommissionen överväga lagstiftning för att stödja finansieringen av vissa ekonomiska verksamheter som bidrar till att minska utsläppen av växthusgaser, främst inom energisektorn, inklusive gassektorn. Denna lagstiftning väntas ställa lägre utsläppskrav än vad som gäller för s.k. omställningsverksamheter i EU:s gröna taxonomiförordning (EU) 2020/852.

Därtill kommer kommissionen överväga alternativ för att utvidga EU:s gröna taxonomi för att ta hänsyn till verksamheter som presterar på en genomsnittlig nivå i fråga om hållbarhet. Kommissionen ska också presentera en rapport om de bestämmelser som skulle krävas för att utvidga taxonomiförordningen till att omfatta verksamheter som inte har någon betydande miljömässig påverkan och verksamheter som är direkt miljöskadliga. Detta i enlighet med artikel 26.2 i taxonomiförordningen.

Kommissionen kommer att anta ytterligare en delegerad akt till taxonomiförordningen med granskningskriterier för klimatmålen, som avser verksamheter inom bl.a. jordbruk och vissa energisektorer. Den delegerade akten kan även komma att omfatta kärnkraft, beroende på utfallet av en särskild granskningsprocess. Den kompletterande delegerade akten kommer också täcka naturgas och relaterad teknik givet att verksamheten uppfyller de krav som ställs på så kallade omställningsverksamheter i artikel 10.2 i taxonomiförordningen. Kommissionen ska även anta en delegerad akt med granskningskriterier för de resterande fyra miljömålen i taxonomiförordningen, som gäller vatten, cirkulär ekonomi, förorening och bevarande av biologisk mångfald. Detta kommer att underlätta miljömässigt hållbara investeringar utöver klimat. Vidare kommer den delegerade akten för klimatmålen utvidgas till fler verksamheter inom t.ex. tillverkning och transport.

Kommissionen kommer att överväga en mer generell ram för märkningar för finansiella instrument. Därtill kommer den att arbeta med andra obligationsmärkningar, bl.a. kopplat till omställning eller hållbarhet. I enlighet med benchmarkförordningen (EU) 2016/1011 kommer kommissionen överväga ett referensvärde för miljömässiga, sociala och styrningsrelaterade frågor (ESG) och se över minimistandarderna för EU:s referensvärden för klimatomställning och anpassning till Parisavtalet (EU) 2019/2089 för att säkerställa att de överensstämmer med EU:s gröna taxonomi. Kommissionen

kommer därutöver föreslå hållbarhetsrelaterade minimikrav för produkter som rapporteras enligt artikel 8 i förordningen om hållbarhetsrelaterade upplysningar, den s.k. disclosureförordningen (EU) 2019/2088. Den avser även att införa riktade upplysningar för gröna, sociala och hållbara värdepapper inom ramen för EU:s prospektförordning (EU) 2017/1129.

1.2.2 För en mer inkluderande ram för hållbar finansiering

Åtgärd 2: Förbättra den hållbara finansieringens inkludering

För att underlätta för privata investerare och små och medelstora företag att få tillgång till hållbara finansieringsmöjligheter kommer kommissionen be den Europeiska bankmyndigheten (EBA) att ta fram en definition och möjliga stödverktyg för gröna lån till privatkunder. Dessutom kommer kommissionen se över möjligheten att ge stöd till energieffektiva bolån i samband med översynen av bolånedirektivet 2014/17/EU. Kommissionen kommer även vidta åtgärder för att sprida information och kunskap om gröna och energieffektiva lån.

I linje med handlingsplanen för kapitalmarknadsunionen COM(2015) 468 kommer kommissionen överväga åtgärder för att förbättra hållbarhetsexpertisen hos investeringsrådgivare. Därtill kommer hållbar finansiering integreras i det kommande ramverket för finansiell kompetens. Små och medelstora företag kommer bl.a. ges bättre tillgång till hållbarhetsrådgivning, via tekniskt stöd till medlemsstaterna, och proportionerliga verktyg för hållbarhetsredovisning. När det gäller statliga exportkrediter kommer kommissionen fasa ut stöd till kolkraftssektorn och föreslå en översyn av OECD:s exportkreditarrangemang, ett avtal om offentligt understödda exportkrediter, för att förbättra incitamenten för klimatvänliga projekt.

Kommissionen avser att undersöka hur digitaliseringen kan utnyttjas för hållbar finansiering. Data om hållbar finansiering kommer att integreras i EU:s datastrategi och kommissionen kommer att överväga ytterligare åtgärder för att möjliggöra och uppmuntra innovativa lösningar som kan ge stöd till små och medelstora företag och privata investerare. Därtill uppmuntrar kommissionen utvecklingen av datacenter och distribuerad databasteknik med låga utsläpp och kommer att undersöka om EU:s gröna taxonomi bör utvidgas till fler aktiviteter i detta syfte.

För att öka försäkringsskyddet mot klimat- och miljörelaterade risker kommer kommissionen bl.a. ålägga Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) att utveckla översikten av brister i försäkringsskyddet kopplat till naturkatastrofer och inleda en dialog om klimatesiliens. Dialogen syftar till att utbyta erfarenheter och identifiera sätt att hantera den s.k. klimatskyddsklyftan som utgörs av andelen oförsäkrade ekonomiska förluster som orsakats av klimatrelaterade katastrofer.

Kommissionen kommer att ge stöd till trovärdiga sociala investeringar. Detta kommer göras bl.a. genom att se över de tekniska tillsynsstandarderna i disclosureförordningen för att tydliggöra indikatorer för s.k. huvudsakliga negativa konsekvenser, både kopplat till klimat och miljö, samt det sociala och arbetsrättsliga området. Kommissionen kommer även att ta fram en rapport om en social taxonomi, i enlighet med artikel 26.2 i taxonomiförordningen, och lägga fram ett förslag om hållbar bolagsstyrning.

Kommissionen avser att arbeta med grön budgetering och riskdelningsmekanismer. Den ska förbättra metoderna för att följa upp utgifter som kopplas till klimat och biologisk mångfald och erbjuda stöd till medlemsstater som vill göra gröna prioriteringar i sina nationella budgetar. Därtill kommer kommissionen att anordna ett första toppmöte om hållbara investeringar inför FN:s klimatmöte COP26. Sådana möten planeras sedan att hållas årligen.

1.2.3 Förbättra den finansiella sektorns motståndskraft och bidrag till hållbarhet

Åtgärd 3: Förbättra den ekonomiska och finansiella motståndskraften mot hållbarhetsrisker

Kommissionen kommer att samarbeta med den Europeiska rådgivande gruppen för finansiell rapportering (Efrag), den Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma), och med Styrelsen för internationell redovisningsstandard (IASB) för att utreda hur hållbarhetsrisker kan integreras i finansiell rapportering. Den kommer också uppmuntra utvecklingen av standarder för att värdera naturkapital, bl.a. genom att utöka samarbetet med industrin om biologisk mångfald och redovisning av naturkapital.

Kommissionen ska vidta åtgärder för att se till att kreditvärderingsinstitut beaktar ESG-risker på ett systematiskt och transparent sätt. Till grund för detta uppmanas bl.a. Esma att dela deras bedömning av implementeringen av riktlinjerna för att förbättra integreringen av ESG-faktorer i kreditbetyg och kreditutsikter.

I den kommande översynen av kapitaltäckningsregelverket, förordning (EU) nr 575/2013 och direktiv 2013/36/EU, kommer kommissionen att lägga fram förslag för att integrera ESG-risker i tillsyn- och riskhanteringsregler för banker. Därtill kommer det ställas krav på banker att genomföra interna stresstester för att utvärdera sin motståndskraft mot klimatrisker. Kommissionen kommer att föreslå att energieffektiviserande åtgärder ska anses öka värdet på fastigheter som används som säkerheter. Därtill avser kommissionen att utvärdera om information om finansiella institutioners hållbara aktiviteter och exponeringar mot ESG-risker bör inkluderas i tillsynsrapporteringen, samt utöka upplysningskrav gällande miljörisker till fler banker.

Inom ramen för den kommande översynen av Solvens II-direktivet 2008/138/EG kommer kommissionen att föreslå ändringar för att integrera hållbarhetsrisker i tillsynsreglerna för försäkringsbolag. Det kommer innebära krav på försäkringsbolag att genomföra klimatrelaterade scenarioanalyser. Därtill kommer Eiopa ges i uppdrag att undersöka huruvida kommissionen bör vidta ytterligare åtgärder på försäkringsområdet.

Kommissionen avser att stärka övervakningen och hanteringen av hållbarhetsrelaterade systemrisker för att understödja den finansiella stabiliteten. Detta innefattar bl.a. att uppmana de europeiska tillsynsmyndigheterna och Europeiska centralbanken (ECB) att genomföra klimatrelaterade stresstester och att utvärdera verktygen för stabilitetstillsyn. Kommissionen kommer att presentera två rapporter, en om hållbarhetsrelaterade stabilitetsrisker, samt en rapport om finansiella risker kopplat till förlust av biologisk mångfald och förstörelsen av ekosystem. På medelfristig sikt avser kommissionen att bredda systemriskhanteringen till att inkludera miljörelaterade finansiella risker och finansiella mellanhänder utöver banker, samt utvärdera hur man bör hantera tillgångar vars miljömässiga exponeringar är okända.

Åtgärd 4: Öka den finansiella sektorns bidrag till hållbarhet

Kommissionen planerar att stärka den hållbarhetsrelaterade rapporteringen och övervakningen, bl.a. genom förslaget till direktiv om företags hållbarhetsrapportering COM(2021) 189 som kommer ställa krav på finansiella institut att rapportera sin omställningsplan. Kommissionen kommer även att bygga vidare på de tekniska tillsynsstandarderna i EU:s disclosureförordning för att stärka upplysningen om och effektivisera åtgärder som syftar till att minska finansiella produkters koldioxidutsläpp. Som ett led i detta kommer kommissionen att undersöka i vilken utsträckning ytterligare vägledning är nödvändig för att säkerställa att frivilliga åtaganden inom den finansiella sektorn är trovärdiga och möjliggöra utvärdering av de framsteg som görs.

Kommissionen kommer att förtydliga investerares förvaltaruppdrag för att återspegla målen i den europeiska gröna given. I översynen av EU:s andra tjänstepensionsdirektiv (EU) 2016/2341 kommer kommissionen ge Eiopa i uppdrag att se över tjänstepensionsregelverket, bl.a. för att eventuellt omdefiniera vissa begrepp och undersöka möjligheten att integrera hållbarhetsaspekter. I översynen av det reviderade direktivet om aktieägarrättigheter 2007/36/EG kommer kommissionen att undersöka hur det på ett bättre sätt kan reflektera konsekvensöverväganden och internationella erfarenheter.

Vidare avser kommissionen att överväga åtgärder för att förbättra tillgängligheten, integriteten och transparensen på marknaden för ESG-betyg. Som ett steg i detta kommer kommissionen att anordna en offentlig

Åtgärd 5: Övervaka en ordnad omställning och säkerställa integriteten i EU:s finansiella system

Tillsammans med de europeiska tillsynsmyndigheterna avser kommissionen att analysera tillsynsmyndigheternas möjligheter att hantera grönmalning, att icke miljövänliga verksamheter försöker framställa sig som miljövänliga, och överväga åtgärder för att säkerställa en tillräcklig och harmoniserad tillsyn i EU. Kommissionen kommer bl.a. överväga att ge tillsynsmyndigheterna en starkare roll när det gäller koordinering och konvergens.

För att göra tillsynsramverket robust och kunna mäta de framsteg som görs på hållbarhetsområdet kommer kommissionen bl.a. ta fram indikatorer för hur mycket kapital som allokeras till hållbara investeringar. Kommissionen kommer även hjälpa medlemsstaterna att bedöma hur mycket ytterligare investeringar som krävs för att nå miljö- och klimatmålen och genomföra en analys över EU:s långsiktiga investeringsbehov. Därtill kommer den presentera en rapport om den finansiella sektorns omställning och utvärdera effekterna av EU:s arbete för hållbar finansiering.

Kommissionen kommer att utöka sitt samarbete med ECB, tillsynsmyndigheterna, den Europeiska systemrisknämnden (ESRB) och den Europeiska miljöbyrån (EEA) för att samordna omställningen och övervaka anpassningen av EU:s finansiella system till målen i den europeiska gröna given. Samarbetet syftar även till att integrera den s.k. dubbla väsentlighetsprincipen, som föreskriver att både omvärldens påverkan på verksamheten och verksamhetens påverkan på dess omvärld ska beaktas.

Kommissionen planerar därtill att inrätta ett forskningsforum för hållbara finanser för att stärka forskningens roll inom hållbar finansiering och främja kunskapsutbyten mellan den finansiella sektorn och akademien.

1.2.4 Främja globala ambitioner

Åtgärd 6: Få till stånd en hög ambitionsnivå när det gäller att utveckla internationella initiativ och standarder inom hållbar finansiering, samt stödja EU:s partnerländer

Kommissionen kommer att sträva efter ett brett samförstånd i internationella sammanhang. Med utgångspunkt i denna strategi kommer kommissionen att sätta en hög ambitionsnivå i utvecklingen av internationella initiativ och standarder för hållbar finansiering. Ett särskilt fokus kommer läggas på att integrera den dubbla väsentlighetsprincipen och komma överens om gemensamma mål och principer för hållbara taxonomier. Kommissionen kommer även att förespråka utvecklingen av internationell styrning inom hållbar finansiering och föreslå att mandatet för rådet för finansiell stabilitet

(FSB) utvidgas till att omfatta det finansiella systemets bidrag till de globala klimat- och miljömålen.

2020/21:FPM128

Kommissionen vill därutöver avancera och fördjupa arbetet inom den internationella plattformen för hållbar finansiering (IPSF). Den kommer bl.a. föreslå att IPSF ska inleda arbeten inom biologisk mångfald och omställningsfinansiering. Kommissionen kommer även lägga fram förslag om att stärka styrningen av IPSF och ett närmare samarbete med den privata sektorn.

Kommissionen kommer att arbeta för att öka tillgången till hållbar finansiering för låg- och medelinkomstländer, bl.a. genom att utarbeta en strategi och inrätta en högnivågrupp med syfte att identifiera utmaningar och möjligheter för hållbar finansiering i EU:s partnerländer samt utarbeta rekommendationer. Kommissionen kommer också arbeta för att öka användningen av hållbarhetsrelaterade finansiella instrument i dessa länder och stödja ländernas återhämtning från covid-19-pandemin.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Inte tillämpligt då detta rör en strategi utan konkreta regleringsförslag.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Innan enskilda förslag till direktiv eller förordningar presenteras är det inte möjligt att skatta budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Den finansiella sektorn har en viktig roll för omställningen till en hållbar ekonomi genom att styra kapital till mer hållbara investeringar. Regeringen har varit pådrivande och aktivt verkat för att EU ska inkludera hållbarhetsaspekter i sitt arbete med att utveckla de finansiella marknaderna.

Regeringen anser att den nya handlingsplanen tar sikte på relevanta målsättningar. Åtgärdsområdena är i linje med svenska prioriteringar, dvs. att underlätta för investerare och privatpersoner att fatta hållbara investeringsbeslut, samt att hållbarhetsrisker ska integreras i det finansiella systemet för att styra kapital i en mer hållbar riktning, också på global nivå. Regeringen är därför positiv till strategin på en övergripande nivå.

Regeringen har under kommissionens arbete med att ta fram den nya strategin bl.a. betonat vikten av att följa upp och färdigställa de överenskomna åtgärderna i handlingsplanen från 2018. Det är därför positivt att strategin har en tydlig koppling till handlingsplanen och bygger vidare på åtgärderna som aviserades i den. Regeringen har även påtalat vikten av en global dimension i

arbetet med hållbar finansiering. Världens kapitalmarknader är integrerade, det är därför viktigt med internationella regler och standarder för att förbättra marknadens funktionssätt och undvika fragmentering. Strategins nya fokus på det globala området är därför välkommet.

Mot bakgrund av Sveriges budgetrestriktiva hållning ska Sverige agera för att förslagens ekonomiska konsekvenser skall hanteras inom ramen för redan beslutad budget. Regeringen kommer att ta ställning till varje enskilt förslag allteftersom förslagen presenteras och avser att ta en konstruktiv roll i arbetet med att föra strategin framåt.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

De flesta medlemsstaterna har uttryckt ett generellt stöd för kommissionens arbete med att främja en hållbar finansmarknad.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas syn på strategin är inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Inte tillämpligt, inga förslag har remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte tillämpligt då det rör sig om ett meddelande om en strategi.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte tillämpligt då det rör sig om ett meddelande om en strategi.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Strategin för finansiering av omställningen till en hållbar ekonomi diskuterades i rådet för ekonomiska och finansiella frågor den 13 juli 2021. De enskilda åtgärdsförslagen i strategin kommer att hanteras allteftersom de presenteras av kommissionen.

Dubbla väsentlighetsprincipen: Begrepp kopplat till hållbarhetsredovisning. Innebär att vid bedömning av risker och möjligheter ska hänsyn tas till den omgivande miljöns påverkan på verksamheten såväl som verksamhetens påverkan på miljön och sin omgivning.

Grön målning: Innebär att den som bedriver miljöfarlig, eller mindre miljövänlig verksamhet försöker skapa en bild av sig som miljövänlig genom bl.a. marknadsföring.

Klimatskyddsklyftan: Andelen oförsäkrade ekonomiska förluster som orsakats av klimatrelaterade katastrofer.

Omställningsverksamhet: Definieras i artikel 10.2 i taxonomiförordningen (EU) 2020/852. En ekonomisk verksamhet för vilken det inte finns något genomförbart koldioxidsnålt alternativ och som utgör ett stöd för omställningen till en klimatneutral ekonomi. Verksamheten ska även medföra växthusgasutsläpp på nivåer som motsvarar bästa prestanda inom sektorn eller branschen, inte hindra utvecklingen och användningen av koldioxidsnåla alternativ, och inte leda till en inlåsning av koldioxidintensiva tillgångar.