

Datum 2021-06-16
Författare Finansinspektionen

FI dnr 21-13007

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Finansinspektionens klimatanpassningsarbete

Förordning (2018:1428) om myndigheters klimatanpassningsarbete (klimatanpassningsförordningen) gäller för FI:s verksamhet. I enlighet med förordningens bestämmelser innehåller detta dokument en klimat- och sårbarhetsanalys, myndighetsmål samt en handlingsplan för arbetet med att nå myndighetsmålen.

Innehåll

Klimat- och sårbarhetsanalys	2
Inledning.....	2
Fysiska risker blir till finansiella risker.....	2
Hantera risker – Försäkra	3
Kreditgivning och kapitalförvaltning	4
Relevanta lagar och bestämmelser	5
Myndighetsmål.....	7
Handlingsplan.....	9
FI ska verka för begriplig och jämförbar hållbarhetsrelaterad information	9
FI ska utveckla metoder för att mäta klimatrelaterade risker.....	9
FI ska arbeta för att finansiella företag integrerar fysiska risker och effekter av klimatanpassning i sina verksamheter.....	10

Klimat- och sårbarhetsanalys

Inledning

Av 6 § klimatanpassningsförordningen följer att FI ska utreda klimatförändringens påverkan på myndighetens verksamhet i en klimat- och sårbarhetsanalys. FI:s verksamhet består i att arbeta för att det finansiella systemet ska vara stabilt med välfungerade marknader samt präglas av ett högt konsumentskydd. Därutöver ska FI arbeta för att det finansiella systemet ska bidra till en hållbar utveckling.

Analysen, och därmed även myndighetsmålet och handlingsplanen nedan, avser att redogöra för hur myndigheten arbetar med frågor kopplade till samhällets klimatanpassning på grund av de fysiska risker som klimatförändringarna medför. FI har i enlighet med förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter tagit fram en miljöpolicy som beskriver hur FI i sin interna verksamhet ska arbeta för en ökad miljömedvetenhet.¹ Även omställningen av våra samhällen för att begränsa klimatförändringarna kan ge upphov till finansiella risker och förluster för finansiella företag. Omställningsrisker behandlas dock inte i detta sammanhang.

Klimat- och sårbarhetsanalysen fokuserar alltså på hur FI uppfattar att fysiska risker och anpassningen av samhället för att hantera dessa risker påverkar det svenska finansiella systemet och dess aktörer. För att FI ska uppfylla våra uppdrag behöver vi se till att finansiella företag hanterar de fysiska risker som klimatförändringen medför och drar nytta av möjligheterna till en hållbar omställning.

Fysiska risker blir till finansiella risker

Med klimatanpassning avses i detta sammanhang åtgärder som syftar till att skydda miljön, människors liv och hälsa samt egendom genom att samhället anpassas till de konsekvenser som ett förändrat klimat kan medföra.² Klimatförändringarna ger upphov till stora fysiska och därmed ekonomiska risker, både sett till deras möjliga omfattning, och hur de negativa effekterna kan slå.

I denna klimat- och sårbarhetsanalys redogörs för hur klimatförändringarna påverkar den svenska finansiella sektorn och, i förlängningen, FI:s verksamhet.

Att klimatet förändras innebär att förutsättningarna för att bo och bedriva verksamhet på vissa platser kommer att förändras på såväl kort som lång sikt. Detta leder i sin tur till effekter för icke-finansiella företag och för samhället i stort vilket i sin tur kan påverka de finansiella företagen. Oavsett vilka fysiska risker det rör sig om är det centralt för de finansiella företagen att de identifierar och hanterar dessa inom ramen för sin respektive verksamhet. På så

¹ FI Dnr 20-5510.

² 3 § klimatanpassningsförordningen.

vis kan de finansiella företagen minska sin sårbarhet för de finansiella risker klimatförändringen ger upphov till. Bilden nedan åskådliggör hur fysiska risker orsakade av klimatförändringar ger upphov till ett flertal olika effekter vilka i sin tur påverkar de finansiella företagen.



Hantera risker – Försäkra

En av finansmarknadens grundläggande funktioner är att erbjuda en möjlighet att hantera olika risker i form av försäkringar. I takt med att klimatet förändras ökar riskerna för skador på egendom till följd av bland annat naturrelaterade vattenskador vilka i sin främst orsakas av höga vattenstånd, skyfall eller brister i avloppsnätet.³ Därutöver väntas det förändrade klimatet ge upphov till en ökad risk för bränder, torka och invasiva arter och skadedjur vilket i sin tur kan negativt påverka produktionen från jord- och skogsbruk.⁴

En ökning av egendomsskadorna leder i regel till att försäkringsföretagen behöver utge högre belopp i skadeersättning åt de skadelidande.⁵ Förmågan för ett försäkringsföretag att infria sina försäkringsåtaganden beror till stor del på företagets förmåga att förebygga, identifiera och följa upp olika slag av risker.

En ytterligare konsekvens av klimatförändringen i detta hänseende är svårigheterna att försäkra vissa objekt. Redan idag har försäkringbolag avböjt att försäkra byggnader på fastigheter där risken är stor för översvämningar.⁶ Vad som går eller inte går att försäkra kan i sin tur styra vilka platser i landet

³ Se Prop. 2017/18:163 Nationell strategi för klimatanpassning. s. 86.

⁴ Prop. 2020/21:100 2021 års ekonomiska vårproposition. s. 37.

⁵ År 2019 betalade de svenska försäkringsbolagen ut omkring 2,7 miljarder kronor i ersättning för skador orsakade av vattenskador vilka därmed blev de värdemässigt största skadorna. Se <https://www.svenskforsakring.se/aktuellt/nyheter/2020/ersattning-fran-allriskforsakringen-vanligast-men-vattenskador-dyrast/> (läst 2021-04-20).

⁶ Se <https://www.klimatanpassning.se/hur-samhallet-paverkas/forsakring-och-finans/forsakringsbranschen-1.107420> (läst 2021-04-20). Se även FI:s rapport Klimatförändringar och finansiell stabilitet (FI dnr 15-13096).

som går att bebygga. Klimatförändringen, och de risker som den ger upphov till, leder också till att det kan bli dyrare för såväl konsumenter som näringsidkare att försäkra viss egendom på grund av högre försäkringspremier.

Slutligen bör det även nämnas att försäkringsbolag är viktiga aktörer i det att de placerar betydande kapital (se nedan gällande kapitalförvaltning).

Kreditgivning och kapitalförvaltning

Utöver riskhantering är en av finansmarknadens grundläggande funktioner att omvandla sparande till finansiering. Samtidigt som det finns företag och privatpersoner som är i behov av lån finns det andra aktörer som har kapital som de önskar ska förvaltas. På finansmarknaden blir det möjligt för företag, hushåll, organisationer och stater att komma åt kapital att använda till investeringar och drift. Omvänt hjälper denna marknad också investerare att hitta intressanta placeringsmöjligheter.⁷

I likhet med vad som gäller för försäkringsbolag måste det företag som beviljar en kredit göra en prövning av risken att den summa som lånar ut inte kommer att återbetalas.⁸ En sådan prövning behöver innefatta de fysiska risker som en kredittagares verksamhet är utsatt för. Om låntagaren är en fastighetsägare i ett kustnära område med hög översvämningrisk, eller en skogsägare där risken för skadedjur i dennes skog bedöms som betydande, bör det givetvis beaktas i samband med kreditprövningen. Om låntagaren är ett företag som bedriver verksamhet som genererar höga utsläpp bör kreditgivaren beakta vilken påverkan klimatanpassningen, till exempel ett högre utsläppspris, kan ha på dennes återbetalningsförmåga.

Även när det gäller placering av kapital är det av stor vikt att de som erbjuder investeringar är transparenta med de risker som kan påverka deras verksamhet. På så vis ges konsumenter och andra investerare möjligheten att fatta informerade beslut vilket i sin tur bidrar till ett högt konsumentskydd. Många företag publicerar redan en hel del hållbarhetsrelaterad information. Men det saknas specifika krav för den information som företag ska lämna, och hur. I stället utgår företag från olika frivilliga ramverk. Det gör att information inte går att jämföra och ökar risken för så kallad grönmalning, det vill säga att en tillgång utmålas som mer miljöanpassad än vad den faktiskt är. Och trots informationen är det svårt att förstå hur företag påverkas finansiellt av hållbarhetsfaktorer.⁹

⁷ Sveriges riksbank, Den svenska finansmarknaden, 2016. s. 5.

⁸ Se exempelvis 8 kap. 1 § lagen om bank- och finansieringsrörelse som innebär en skyldighet för kreditinstitut att göra en kreditprövning.

⁹ Se Erik Thedéen: Näringslivet kan och borde ta chansen att snabba på omställningen, tal den 19 april 2021 (<https://www.fi.se/sv/publicerat/tal-och-debatt/2021/erik-thedeem-naringslivet-kan-och-borde-ta-chansen-att-snabba-pa-omstallningen/>, läst 2021-04-20).

Relevanta lagar och bestämmelser

Av 6 § 2 st. klimatanpassningsförordningen framgår det att FI i sin klimat- och sårbarhetsanalys ska identifiera bestämmelser i lagar och andra författningar som påverkar myndighetens arbete med klimatanpassning. Centralt i FI:s arbete med klimatanpassning är det globala Parisavtalet som trädde i kraft 2016. Kärnan i avtalet är att begränsa den globala uppvärmningen genom att minska utsläppen av växthusgaser.

EU har en ambitiös handlingsplan för finansiering av hållbar tillväxt som EU-kommissionen antog år 2018.¹⁰ Huvudsyftena med handlingsplanen är att styra kapitalflödena till hållbara investeringar, hantera finansiella risker till följd av klimatförändringar, resursutarmning, miljöförstöring och sociala frågor och att främja öppenhet och långsiktighet i finansiell och ekonomisk verksamhet. Ett viktigt medel för att nå de uppsatta målen är att införa regler om hur företag, såväl finansiella som icke-finansiella, redovisar hållbarhetsinformation av olika slag. Nedan nämns några av de viktigaste regelverken på området.

Direktivet om icke-finansiella rapporter (NFRD) från 2014 innehåller krav på vissa företag att ta fram en hållbarhetsrapport i samband med årsredovisningen. Den ska innehålla en redogörelse för företagets arbete med ESG-faktorer som i direktivet benämns miljörelaterade, sociala och personrelaterade frågor, respekt för mänskliga rättigheter samt bekämpning av korruption och mutor. 2021 föreslog kommissionen ett nytt direktiv som, om det antas, kommer att innebära mer detaljerade regler när det gäller hållbarhetsrapportering. Reglerna kommer dessutom att beröra fler företag.¹¹

EU:s förordning om hållbarhetsrelaterade upplysningar (även kallad disclosureförordningen eller SFDR) beslutades i december 2019.¹² Den reglerar hur finansmarknadsaktörer¹³ ska redovisa för sina investerare och kunder både hur de integrerar hållbarhet i verksamheten och hållbarhetsrelaterad information om de verksamheter som de på olika sätt finansierar. I förordningen tillämpas samma breda definition av hållbarhet som i direktivet om icke-finansiella rapporter (NFRD).¹⁴

I juni 2020 kom taxonomiförordningen som innehåller regler för att avgöra när en ekonomisk verksamhet ska anses vara miljömässigt hållbar.¹⁵ Förordningen berör fler aktörer. Den ställer krav på att de företag som omfattas av direktivet

¹⁰ Handlingsplan för finansiering av hållbar tillväxt (COM(2018) 97 final).

¹¹ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2013/34/EU, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Regulation (EU) No 537/2014, as regards corporate sustainability reporting (COM/2021/189 final).

¹² Förordning (EU) 2019/2088.

¹³ Med finansmarknadsaktörer avses, bland andra, fondbolag, försäkringsbolag och finansiella rådgivare. Kreditinstitut omfattas endast om de tillhandahåller portföljförvaltning och då endast för den delen av verksamheten.

¹⁴ Direktiv (EU) 2014/95.

¹⁵ Förordning (EU) 2020/852.

om icke-finansiella rapporter ska bedöma hur stor andel av deras verksamhet som uppfyller kriterierna för att anses vara miljömässigt hållbar.

Taxonomiförordningen innebär också att de finansmarknadsaktörer som omfattas av förordningen om hållbarhetsrelaterade upplysningar och som erbjuder miljömässigt hållbara finansiella produkter, ska informera om i vilken utsträckning de underliggande investeringarna i varje sådan produkt är investerade i verksamheter som uppfyller kriterierna enligt taxonomin.

Genom taxonomin får vi en gemensam utgångspunkt för vad som är att betrakta som en miljömässigt hållbar verksamhet. Det blir möjligt att identifiera och jämföra olika placeringar utifrån hur väl de bidrar till att nå en hållbar ekonomi. Tanken är att taxonomin ska ligga till grund för framtida EU-standarder och märkning av hållbara finansiella produkter.

Taxonomin omfattar i ett första steg kriterier som en verksamhet ska uppfylla för att den ska anses bidra till att begränsa klimatförändringarna eller till att anpassa samhället till dem. I ett andra steg utökas den till att inkludera kriterier som kopplar till EU:s övriga fyra miljömål: hållbar användning och skydd av vatten och marina resurser, omställning till en cirkulär ekonomi, förebyggande och begränsning av miljöförstöring samt återställande av biologisk mångfald och ekosystem. För att få kallas miljömässigt hållbar ska en verksamhet dessutom leva upp till vissa krav när det gäller skyddet för anställda.

Utöver vad som nyss nämnts bör det även framhållas att finansiella företag omfattas av en stor mängd reglering vilka syftar till att företaget ska ha kännedom om, mäta, identifiera och hantera de risker som är förknippade med dess respektive verksamhet. Ett finansiellt företag behöver därmed ha en god kännedom om samtliga risker som kan påverka den verksamhet som det bedriver.¹⁶

¹⁶ Se exempelvis 6 kap. 2 § lagen om bank- och finansieringsrörelse samt 4 kap. 1 § försäkringsrörelselagen.

Myndighetsmål

Av 8 § klimatanpassningsförordningen följer att FI ska ta fram aktuella myndighetsmål för sitt arbete med klimatanpassning. Med myndighetsmål menas – enligt 3 § – mål för en myndighets arbete med klimatanpassning inom det egna verksamhetsområdet. Det följer även av förordningen (9 §) att myndighetsmålen ska bidra till att regeringen når sina mål för klimatanpassning, och vara mätbara i den mån som det är praktiskt möjligt.

År 2018 antog riksdagen regeringens förslag gällande en nationell strategi för klimatanpassning.¹⁷ I denna strategi anges det att klimatanpassningsåtgärder bör vidtas inom flera samhällssektorer och geografiska områden. Med utgångspunkt i de konsekvenser för samhället som förutses ansågs följande områden särskilt angelägna för det fortsatta arbetet med klimatanpassning:¹⁸

- Ras, skred och erosion som hotar samhällen, infrastruktur och företag.
- Översvämningar som hotar samhällen, infrastruktur och företag.
- Höga temperaturer som innebär risker för hälsa och välbefinnande för människor och djur.
- Brist i vattenförsörjningen för enskilda, jordbruk, och industri.
- Biologiska och ekologiska effekter som påverkar en hållbar utveckling.
- Påverkan på inhemsk och internationell livsmedelsproduktion och handel.
- Ökad förekomst av skadegörare, sjukdomar och invasiva främmande arter som påverkar människor, djur och växter.

För FI gäller sedan 2020 som målsättning för myndighetens verksamhet att arbeta för att det finansiella systemet ska bidra till en hållbar utveckling.¹⁹ FI anser mot den bakgrunden att finansiella företag behöver öka sin öppenhet om vilka exponeringar de har mot både fysiska klimatrisker och omställningsrisker.²⁰ Det handlar således om att de finansiella företagen behöver beakta de fysiska risker som kan påverka deras verksamhet, exempelvis vid försäkring, kreditgivning eller kapitalförvaltning. De fysiska risker som de finansiella företagen behöver beakta är i stort sett desamma som regeringen i sin nationella strategi angett som särskilt angelägna i det fortsatta arbetet med klimatanpassning.

Mot denna bakgrund bör det övergripande myndighetsmålet för FI:s klimatanpassningsarbete i enlighet med klimatanpassningsförordningen vara att **det finansiella systemet ska bidra till en hållbar utveckling och de företag som omfattas av FI:s ansvarsområde ska redovisa och hantera de risker**

¹⁷ Prop. 2017/18:163 Nationell strategi för klimatanpassning.

¹⁸ Prop. 2017/18:163 Nationell strategi för klimatanpassning, s. 44.

¹⁹ 2 § Förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

²⁰ Hållbarhetsrapport 2021 (FI dnr 21-6917), s.4 f.

som uppstår till följd av klimatförändringen på ett adekvat sätt. FI bedömer att det inte är praktiskt möjligt att ange ett mätbart mål.²¹

²¹ Jfr 9 § pt. 2 klimatanpassningsförordningen.

Handlingsplan

Av 10 § klimatanpassningsförordningen framgår det att de myndigheter som omfattas av förordningens bestämmelser ska ha en handlingsplan för arbetet med att nå myndighetsmålen. Handlingsplanen ska uppdateras vart femte år samt vid väsentliga förändringar av verksamheten. Denna handlingsplan gäller alltså för tidsperioden 2021-2026.

Handlingsplanen består av tre åtgärder som FI avser att vidta, eller redan vidtar, i syfte att nå myndighetsmålet att det finansiella systemet ska bidra till en hållbar utveckling och att de svenska finansiella företagen ska hantera de risker som uppstår till följd av klimatförändringen på ett adekvat sätt.

FI ska verka för begriplig och jämförbar hållbarhetsrelaterad information

För att finansiella företag ska kunna identifiera och hantera risker och möjligheter behöver de kunna avgöra vilka företag som aktivt arbetar med att anpassa sin verksamhet för att bidra till en hållbar utveckling. Banker, försäkringsbolag, investerare och andra behöver alltså kunna identifiera vilka verksamheter som har svårt att hantera omställningen, och vilka som bidrar till ökad hållbarhet. Och tillsynsmyndigheter som FI behöver se till att det arbetet görs. På så sätt värnar vi finansiell stabilitet och ett gott konsumentskydd, och verkar samtidigt för att en omställning sker under ordnade former.

Men bristen på enhetlig rapportering och på gemensamma definitioner gör det svårt för konsumenter och investerare att identifiera hållbara investeringar och hållbarhetsrelaterade risker. Det ökar också risken för grönmalning. Dessutom är hållbara sparprodukter ofta komplexa och svåra för konsumenter att förstå och jämföra, vilket ytterligare försvårar för konsumenter att göra medvetna val. För att värna konsumentskyddet, bidra till att investerare bättre kan hantera hållbarhetsrelaterade risker och motverka problemet med grönmalning, ska FI arbeta för att den hållbarhetsrelaterade information som både finansiella och icke-finansiella företag lämnar är tillförlitlig, begriplig och jämförbar.

FI ska utveckla metoder för att mäta klimatrelaterade risker

För att kunna integrera klimatrelaterade risker i tillsynen på ett riskbaserat sätt behöver vi förstå storleken på och effekterna av dem. De europeiska tillsynsmyndigheterna bedömer att de klimatrelaterade riskerna är ett av tre riskområden som just nu har störst fokus i EU.²²

Klimatutvecklingen innebär att prognosmodeller, som ofta bygger på historiska utfall, inte kan användas för att bedöma storleken på de klimatrelaterade riskerna och hur de kan utvecklas över tid. Klimatrelaterade risker mäts i dagsläget enbart av ett begränsat antal tillsynsmyndigheter och finansiella företag samt oftast i en begränsad utsträckning. Att det ännu saknas metoder för att kvantifiera riskerna kan innebära att företag och tillsynsmyndigheter inte fullt ut tar hänsyn till dem i sitt arbete. Det kan påverka den finansiella

²² Joint committee report on risks and vulnerabilities in the EU financial system Autumn 2019, 26 July 2019, JC 2019 54.

stabiliteten och konsumentskyddet negativt. En viktig del av arbetet är därför att utveckla metoder som gör det möjligt att kvantifiera klimatrelaterade risker. Detta är också ett viktigt steg i att integrera klimatrelaterade risker i tillsynen på ett riskbaserat sätt.

FI ska arbeta för att finansiella företag integrerar fysiska risker och effekter av klimatanpassning i sina verksamheter

Stigande medeltemperatur och havsnivåer samt en ökad sannolikhet för extremväder ökar risken för direkta skador på till exempel fastigheter och skogar. Det kan leda till begränsad tillgång till råvaror och resurser samt störningar i produktion och transporter. Det innebär därmed att de fysiska riskerna stiger, vilket kan påverka skadekostnaderna, värdet på finansiella tillgångar och på bankers säkerheter vid utlåning. De ökade skadorna kan få individer och företag att kräva ersättning för förluster som de drabbas av. Det ökar ansvarsriskerna.

När förutsättningarna för att driva vissa typer av verksamheter förändras på grund av hårdare krav och regler, teknikutveckling och ändrad efterfrågan uppstår omställningsrisker. Det kan påverka värdet negativt på finansiella tillgångar och kreditvärdigheten hos vissa aktörer. Mot den bakgrunden ska FI arbeta för att de finansiella företagen under vår tillsyn ska integrera fysiska risker och effekter av klimatanpassning i sina respektive verksamheter. Att fler företag använder internpris på koldioxid, och redovisar hur de använder det, underlättar för de finansiella företagen i dessa hänseenden.