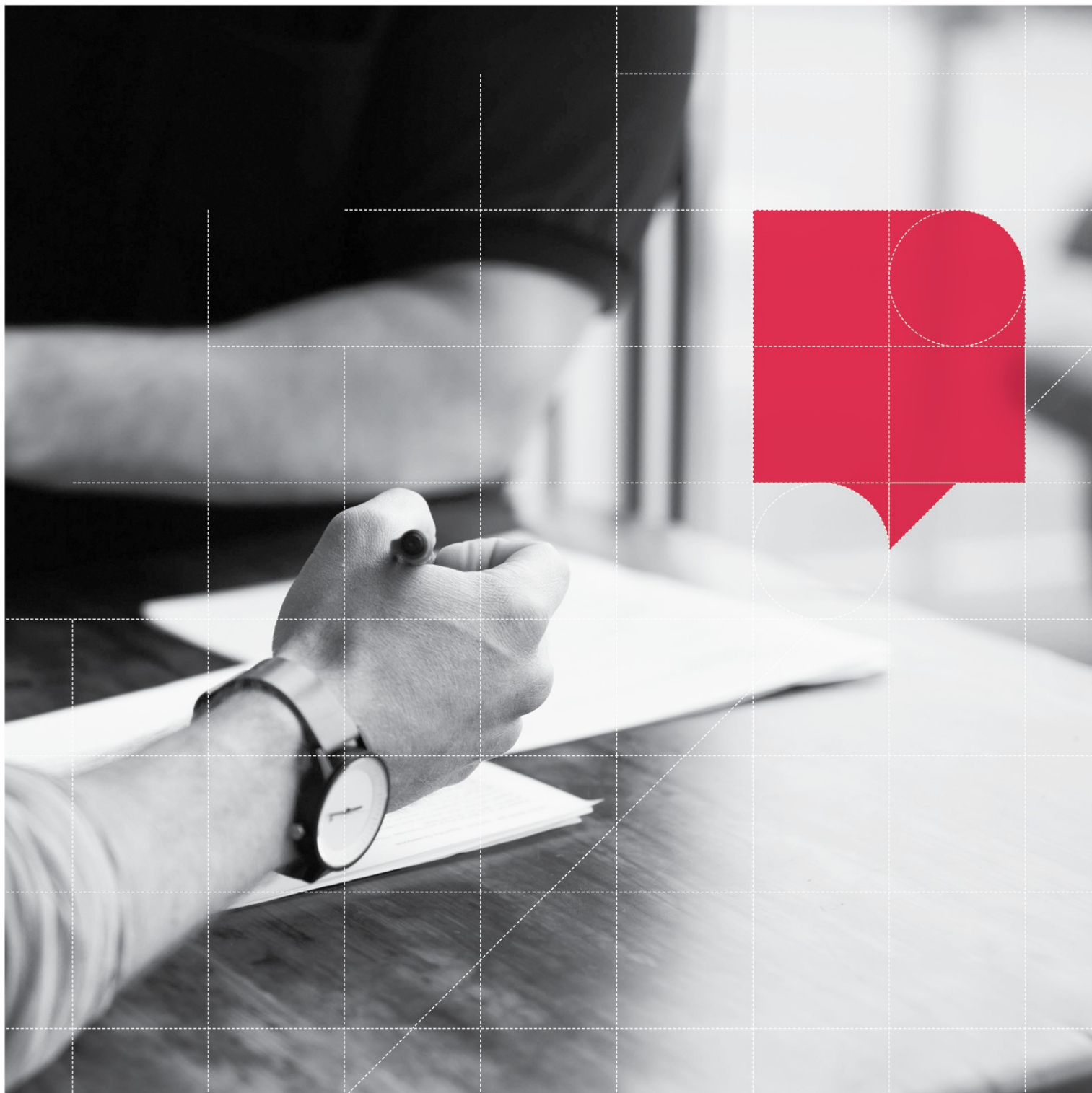


Regelrådets uttalelse

Om: Forslag til ny lov om opplysninger om bærekraft

Ansvarlig: Finansdepartementet



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Finansdepartementet

Deres ref.:
20/2767

Vår ref.:
20/00230

Dato:
30.12.2020

Vår saksbehandler:
Maria Rosenberg

Uttalelse fra Regelrådet

Om: Forslag til ny lov om opplysninger om bærekraft

Konklusjon: Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Finansdepartementet har sendt forslag til ny lov om opplysninger om bærekraft på høring. Høringsnotatet er utarbeidet av Finanstilsynet. Den foreslåtte loven skal gjennomføre offentliggjøringsforordningen og klassifiseringsforordningen i norsk rett. Regelrådet mener at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet.

Nye lover må være godt utredet, og Regelrådet har en særlig oppgave i å påse at virkningene for næringslivet er tilstrekkelig belyst. Denne saken gjelder innføring av to EU-forordninger der norske myndigheter har lite nasjonalt handlingsrom. Det er likevel nødvendig å belyse problemet som skal løses med reguleringen og hvilke kostnads- og nyttevirksomheter som reguleringen vil ha.

Regelrådet vil også påpeke at utredningsinstruksen krever at høringer skal være åpne for innspill fra alle. Det medfører at høringsnotatet må være forståelig og utfyllende nok til at alle kan gi høringsinnspill.

Regelrådet mener at høringsnotatet i denne saken er for knapt i forhold til forslagenes omfang og mulige betydning. Det er ikke redegjort grundig nok for gjeldende norsk regelverk og praksis. Næringslivet som berøres er ikke tilstrekkelig beskrevet og virkninger for næringslivet er kun overordnet kvalitativt skissert. Lovens virkeområde fremstår også som uklart.

Regelrådet vil derfor tilråde at beslutningsgrunnlaget i saken utvides og bearbeides før det sendes til Stortinget. På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger og forbedringsforslag. Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

1. Om forslaget som er sendt på høring

Finansdepartementet har sendt forslag til ny lov om opplysninger om bærekraft på høring. Høringsnotatet er utarbeidet av Finanstilsynet. Den foreslåtte loven skal gjennomføre to EU-forordninger i norsk rett; offentliggjøringsforordningen (2019/2088) og klassifiseringsforordningen (2020/852). Forordningene er ledd i gjennomføringen av EUs handlingsplan for bærekraftig finans.

Offentliggjøringsforordningen pålegger finansmarkedsdeltagere og finansrådgivere en rekke opplysningskrav om hvordan hensynet til bærekraftsrisiko er integrert i deres risikovurderinger og investeringsrådgivning, og om eventuelle negative virkninger av investeringsbeslutningene på bærekraft. Det skal gis opplysninger både på foretaksnivå og produktnivå. Det skal informeres om miljøforhold, sosiale forhold og selskapsstyring. Foretakene skal offentliggjøre informasjonen på sine nettsider, før avtaleinngåelse med kunder og i periodiske rapporter.

Klassifiseringsforordningen skal etablere en felles forståelse av hvilke økonomiske aktiviteter og investeringer som kan regnes som bærekraftige. Forordningen skal gjøre det lettere for investorer å sammenligne bærekraftige investeringer. Forordningen definerer noen miljømål som skal vektlegges: begrensning av klimaendringer, klimatilpasning, bærekraftig bruk og beskyttelse av vann- og havressurser, omstilling til en sirkulærøkonomi, forebygging og bekjempelse av forurensning og beskyttelse og gjenopprettelse av biologisk mangfold og økosystemer.

En økonomisk aktivitet skal kvalifisere som miljømessig bærekraftig når den bidrar i vesentlig grad til ett eller flere av miljømålene, ikke i vesentlig grad skader noen av målene fastsatt i forordningen, utføres i samsvar med minimumsstandarder for sosiale rettigheter og som oppfyller mer detaljerte tekniske kriterier som skal utarbeides i regi av EU-kommisjonen. Klassifiseringssystemet skal blant annet danne grunnlag for en europeisk standard for grønne obligasjoner og en felles europeisk merkeordning for grønne finansielle produkter rettet mot forbrukere.

2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Regelrådet skal påse at virkningene for berørt næringsliv er godt nok utredet, blant annet i forslag til nye lover. Det er rimelig å legge til grunn at forordningene som behandles i høringsnotatet kan få betydelige virkninger både for finansmarkedsaktører og norske selskaper som skal finansiere sin virksomhet. Derfor har Regelrådet prioritert å uttale seg i denne saken.

3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si pkt. 2-1 Minimumskravene til utredning og pkt. 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen pkt. 3-1.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Høringsnotatet lister opp næringsaktørene som reglene skal gjelde for, men notatet gir ikke informasjon om hvor mange finansmarkedsaktører og finansrådgivere vi har i Norge og hvor mange av disse som kan ansees som store og små foretak. Regelrådet mener tilsynet med utgangspunkt i egne registre kunne gitt en oversikt over antall virksomheter som vil være direkte berørt av de nye opplysnings- og rapporteringskravene.

I tillegg må det antas at flere norske bedrifter vil påvirkes indirekte av regelverket når de skal skaffe finansiering til sin virksomhet. Klassifiseringssystemet skal blant annet danne grunnlag for en europeisk standard for grønne obligasjoner. Det hadde derfor vært nyttig om høringsnotatet hadde beskrevet ventet omfang av dette nærmere. Hvor utbredt er det for eksempel at norske virksomheter finansierer seg ved å utstede grønne obligasjoner? Videre er det viktig å drøfte om norske virksomheters tilgang på kapital påvirkes av forslagene i høringsnotatet, jf. for eksempel finansmarkedsmeldingen¹ for 2020.

Videre mener Regelrådet at utreder i større grad bør synliggjøre hvilke produkter og tjenester som vil bli omfattet av regelverksforslaget. For eksempel skal klassifiseringssystemet brukes til en felles europeisk merkeordning for grønne finansielle produkter rettet mot forbrukere. Det fremgår av finansmarkedsmeldingen² at norsk «finansnæring tilbyr en rekke «grønne» finansielle produkter rettet mot privatmarkedet» og «produkter og tjenester med bærekraftig profil rettet mot næringsmarkedet og kommunene». Meldingen nevner grønne boliglån og billån, samt grønne lån til bedrifter, men dette er det ikke sagt noe om i høringsnotatet. Regelrådet antar at disse produktene vil bli omfattet av kravene i offentliggjøringsforordningen. Omfanget av slike produkter i Norge er relevant for å vurdere mulige virkninger av regelverket.

Regelrådet etterlyser en grundigere diskusjon av de nye pliktene sammenholdt med dagens praksis og regelverk, det såkalte nullalternativet i analysen av virkninger. Regelrådet mener det er uheldig at høringsnotatet ikke omtaler gjeldende norsk regelverk og dagens praksis hva gjelder bærekraftsrapportering og klassifiseringsløsninger for «grønne» produkter i Norge i tilstrekkelig grad. Slik Regelrådet forstår det, har Finanstilsynet i år gjennomført en kartlegging³ som viser hvordan et utvalg norske foretak rapporterer bærekraftsinformasjon. Regelrådet vil anta at denne undersøkelsen kan brukes til å belyse dagens praksis og si noe nærmere om hvor store endringer de nye reglene vil medføre for norske foretak.

Finanstilsynet er inne på at forslagene også vil kunne ha nyttevirkninger og omtaler enkelte av disse. Men igjen etterlyser Regelrådet en bredere diskusjon der flere nytte-elementer trekkes inn. Slik Regelrådet forstår det, legger EU-kommisjonen til grunn at forslagene kan medføre økt motstandskraft mot klimarisiko i realøkonomien og økt stabilitet i det finansielle systemet. Videre vil Regelrådet anta at bedre informasjon og gjennomsiktighet i seg selv vil kunne ha noen nyttevirkninger. I finansmarkedsmeldingen står det at «Standarder for hva som kan regnes som et grønt finansielt produkt, kan øke kunder og investorers tillit til slike produkter, og legge til rette for at disse markedene vokser»⁴.

Regelrådet har forståelse for at flere av virkningene av forslaget for næringslivet kan være vanskelig å kvantifisere og verdsette. En del effekter vil også muligvis avhenge av utformingen av de mer detaljerte tekniske kriteriene for bærekraft. Like fullt mener Regelrådet at det burde vært mulig med en grundigere diskusjon av kostnader og nyttevirkninger uten vesentlig større ressursinnsats.

¹ Meld. St. 22 (2019 - 2020) Melding til Stortinget Finansmarkedsmeldingen 2020, kapittel 2 og 3.

² Meld. St. 22 (2019 - 2020) Melding til Stortinget Finansmarkedsmeldingen 2020, side 79.

³ [Finanstilsynet: Temarapport Kartlegging av foretakenes bærekraftsrapportering 2020](#)

⁴ Meld. St. 22 (2019 - 2020) Melding til Stortinget Finansmarkedsmeldingen 2020, side 79.

3.2. Konkurransenvirkninger for næringslivet

Regelrådet mener konkurransenvirkninger med fordel kunne vært nærmere diskutert i høringsnotatet. Regelrådet oppfatter at ett av formålene med forslagene er å redusere informasjonsasymmetri i markedene ved å stille krav om mer og standardisert informasjon om finansielle produkter og tjenester som markedsføres som bærekraftige. Konseptet grønn-vasking er nevnt, men omfanget av problemet i Norge er ikke omtalt. I finansmarkedsmeldingen står det at «Finanstilsynet har pekt på at kombinasjonen av manglende standarder og sterk vekst i etterspørselen etter grønne investeringer øker risikoen for grønnvasking av investeringsprodukter⁵». I høringsnotatet står det at kravene i forordningen øker åpenheten og reduserer asymmetrien av informasjon mellom de ulike aktørene. Det er positivt at dette nevnes, men Regelrådet etterlyser flere elementer i analysen av konkurransenvirkninger. For eksempel hvordan forslaget har virkninger for konkurransen mellom bransjer nasjonalt og hvordan forslagene påvirker norske virksomheters konkurransekraft i forhold til utenlandske konkurrenter.

3.3. Forenkling for næringslivet

Forslaget inneholder ikke forenklinger for næringslivet, men pålegger nye opplysningskrav og rapporteringsplikter.

3.4. Digitalisering

Forslaget diskuterer ikke digitale løsninger, gjenbruk av data eller bruk av ny teknologi for å lette kostnadene for næringslivet ved å følge regelverket.

3.5. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Finanstilsynet skriver at det er et nasjonalt valg å gjøre forordningen gjeldende for forsikringsformidlere og verdipapirforetak som yter investeringsrådgivning og som har færre enn tre ansatte. Finanstilsynet foreslår at disse også innlemmes av forbrukerhensyn og fordi tilsynet mener at kravene i forordningen ikke vil være særlig byrdefulle for små foretak, siden informasjonen som skal publiseres allerede vil være utarbeidet av tilbyder av det aktuelle produktet. Regelrådet mener det er bra at tilsynet synliggjør sine begrunnelser og avveininger. For å styrke beslutningsgrunnlaget kunne tilsynet også anslått hvor mange små aktører det nasjonale valget omfatter.

Regelrådet vil anta at også små bedrifter som ikke er finansmarkedsdeltakere som sådan, kan komme i situasjoner der de ser seg tjent med eller blir nødt til å rapportere om hvordan bedriftens aktivitet påvirker bærekraft. Dette arbeidet vil ha en kostnad for dem, men vil også kunne ha nyttevirkinger ved at de kan få enklere tilgang til kapital eller lavere finansieringskostnader. Som nevnt i punkt 3.1 mener Regelrådet at virkninger for norske bedrifter burde vært nærmere omtalt i høringsnotatet.

3.6. Alternative tiltak

Høringsnotatet viser til den opprinnelige bakgrunnen for reguleringen i EU, men Regelrådet mener Finanstilsynet burde fortalt mer om EUs handlingsplan for bærekraftig finans, hvilke problemer EU forsøker å løse og hva EU ønsker å oppnå gjennom tiltakene i planen, jf. finansmarkedsmeldingen for 2020 der dette er nærmere omtalt⁶. Det hadde hjulpet leseren og høringsinstansene til bedre å forstå hensikten med tiltakene og hvilke konsekvenser de kan få.

Videre viser ikke høringsnotatet status og forventet utvikling i Norge for problemene som skal løses med reguleringen. Forordningene skal for eksempel forbedre informasjonen som gis om finansielle produkter, slik at informasjonsasymmetrien blant de ulike aktørene reduseres. I høringsnotatet er det ikke forklart nærmere hva som menes med informasjonsasymmetri og hvorfor informasjonen som gis

⁵ Meld. St. 22 (2019 - 2020) Melding til Stortinget Finansmarkedsmeldingen 2020, side 79.

⁶ Meld. St. 22 (2019 - 2020) Melding til Stortinget Finansmarkedsmeldingen 2020, kapittel 2.8.3.

bør forbedres. Det er rimelig å vise til *NOU 2018:5 Kapital i omstillingens tid*⁷ som har et eget kapittel om informasjonsasymmetri og digitalisering.

Forordningene ser ut til å inneholde få nasjonale valg, og det er bra at Finanstilsynet har synliggjort og diskutert valgene de har identifisert. Finanstilsynet har i liten grad omtalt supplerende tiltak for å sikre en effektiv regulering i Norge, som for eksempel informasjon og veiledning fra norske myndigheter til næringslivet. Regelrådet mener at det bør etableres dialog med finansmarkedsaktørene som skal rapportere i henhold til det nye regelverket, og bedriftene som ønsker å tiltrekke seg investeringer.

Det fremkommer ikke om Finanstilsynet har sett på hvordan andre land har implementert reglene. Regelrådet mener at det kunne vært relevant å vise hvordan opplysningskravene og rapporteringspliktene planlegges gjennomført i praksis i andre land for å minimere kostnadene for næringslivet. Selv om forordningene skal sikre harmonisert regelverk, kan det oppstå forskjeller i den praktiske tilretteleggingen for næringslivet som kan gi ulike etterlevelseskostnader mellom land.

3.7. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Forutsetningene for en vellykket gjennomføring er ikke systematisk diskutert i høringsnotatet. For eksempel er det ikke skrevet noe om mulig tidspunkt for ikrafttredelse i Norge.

Det er en rekke ting som må fungere for at reguleringen skal oppnå formålet. For det første må regelverket være forståelig og tilgjengelig på norsk, det gjelder også de mer detaljerte delene som er under utvikling i EU. Det må være enkelt også for mindre norske virksomheter som ikke er profesjonelle finansmarkedsdeltakere å finne frem til og forstå kravene til hva som ansees som bærekraftig økonomisk aktivitet. Her vil Regelrådet anta at arbeidet med fremtidige forskrifter blir viktig.

Regelrådet mener at Finanstilsynet som tilsynsmyndighet vil spille en viktig rolle i å sikre at regelverket blir fulgt ved å kontrollere at finansmarkedsdeltakerne og finansrådgiverne oppgir den nødvendige informasjonen om bærekraft. Regelrådet mener det på sikt også vil være viktig å føre tilsyn med at informasjonen finansmarkedsdeltakerne gir om bærekraft faktisk er korrekt, slik at investorene kan ha tillit til informasjonen som gis. Dette krever trolig tilsynssamarbeid på tvers av offentlige virksomheter og Regelrådet vil anbefale at det planlegges for og legges til rette for slikt samarbeid allerede nå.

3.8. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Regelrådet mener det er viktig å forklare med enkle ord hvem som omfattes av en lov. Lovens virkeområde fremstår som uklart slik forslaget ligger nå, både fordi de to forordningene som loven gjennomfører har ulike anvendelsesområder, og fordi det virker noe uavklart hvilken definisjon av store foretak som skal gjelde.

Slik Regelrådet forstår det, har EU-kommisjonen med ekspertgrupper laget forslag til et mer detaljert regelverk for hva som skal til for å kunne klassifisere økonomisk aktivitet som bærekraftig. Det hadde vært nyttig for høringsinstansene om dette arbeidet hadde vært nærmere omtalt i høringsnotatet, fordi det vil ha betydning for de praktiske virkningene av forordningene.

Det fremkommer ikke i høringsnotatet hvordan eller om berørt norsk næringsliv har vært involvert i etatens arbeid opp mot EU i denne saken, eller i Finanstilsynets arbeid med høringsnotatet. Regelrådet mener at tidlig involvering av berørt norsk næringsliv er viktig, og at det bør være åpenhet om hvordan næringslivet involveres. Gjennom tidlig involvering i arbeidet med forslag til regelverk, kan Finanstilsynet få bedre faktagrunnlag om berørte aktører og virkningene for disse. Finanstilsynet får også i større grad utnyttet hele samfunnets kompetanse og ekspertise. Tidlig involvering vil gjøre det

⁷ [NOU 2018: 5 Kapital i omstillingens tid — Næringslivets tilgang til kapital](#)

mulig for forvaltningen å gjøre en bedre vurdering av hvilke grupper som blir berørt og bidra til at utredningskvaliteten og beslutningsgrunnlaget for reglene blir bedre.

4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Regelrådet oppfatter at denne reguleringen skal forsøke å rette opp i en markedssvikt som handler om asymmetrisk informasjon om bærekraftige investeringer og at det har vokst frem ulike klassifiseringssystemer for bærekraft som øker transaksjonskostnadene unødige og kan hindre effektiv kapitalflyt i EUs indre marked. EU ønsker også, slik Regelrådet oppfatter det, at forordningene skal bidra til økt flyt av privat kapital til finansiering av bærekraftige økonomiske aktiviteter.

I fortalene til forordningene konkluderer EU med at forslagene ikke går utover det som er nødvendig for å oppnå formålene med reguleringen, jf. EUs forholdsmessighetsprinsipp. Videre fremkommer det at EU-kommisjonen skal legge vekt på å unngå unødvendig store etterlevelseskostnader i arbeidet med å lage tekniske kriterier for hva som ansees som bærekraftig økonomisk aktivitet. I det norske høringsnotatet er ikke dette diskutert.

Næringslivet pålegges en rekke nye plikter både direkte og indirekte. For at kostnadene som regelverket påfører næringslivet ikke skal være forgjeves, må staten fylle sin tilsynsrolle effektivt slik at markedsaktørene faktisk innretter seg etter de nye reglene og informasjonen blir mer sammenlignbar og troverdig.

Regelrådet vil også påpeke at det er viktig med dialog og veiledning overfor næringslivet i denne saken, slik at norske virksomheter effektivt settes i stand til å dra nytte av og tilpasse seg kravene til opplysninger om bærekraft. Regelrådet mener forslagene kan påvirke norske selskapers konkurransekraft og at det derfor må legges vekt på en god og inkluderende regelverksprosess i fortsettelsen.