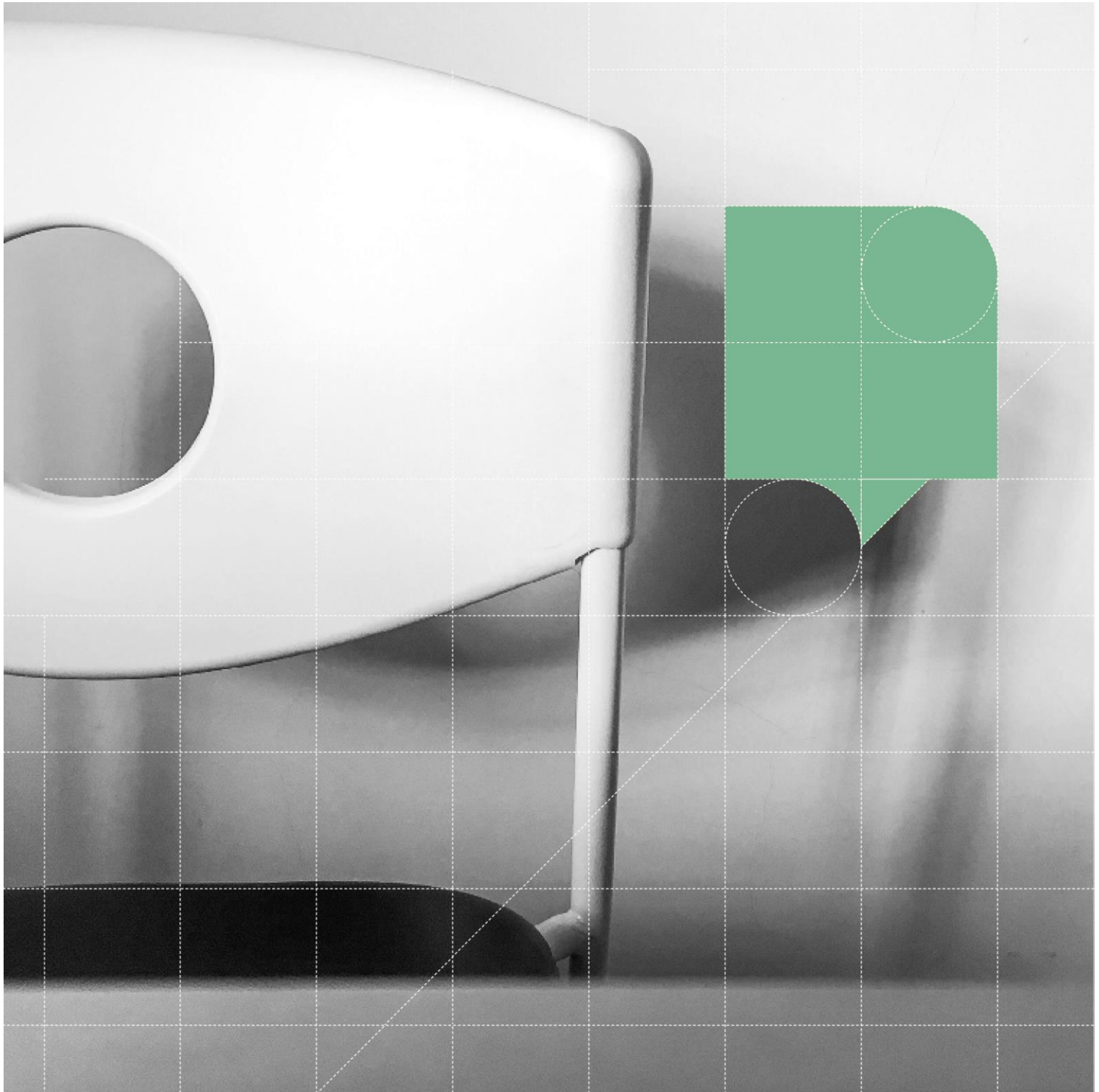


# Regelrådets uttalelse

Om: **NOU 2023: 15 Bærekraftsrapportering**

Ansvarlig: **Finansdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Finansdepartementet

Deres ref.:

21/4280

Vår ref.:

23/00101

Vår saksbehandler:

Kristin Johnsrud

Dato:

05.07.2023

## Uttalelse

Om: **NOU 2023:15 Bærekraftsrapportering**

Konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

### Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Finansdepartementet har sendt på høring NOU 2023: 15 Bærekraftsrapportering om gjennomføring av direktivet om bærekraftsrapportering (CSRD).

Regelrådet mener at forslaget er tilstrekkelig utredet, jf. utredningsinstruksen pkt. 2-1 og 2-2.

Regelrådet mener at utvalgets forslag til gjennomføring av direktivet om bærekraftsrapportering er gjennomgående godt utredet. Virkningene er belyst både kvalitativt og kvantitativt for de berørte virksomhetene. Utvalget har også vurdert flere forhold som er viktig for gjennomføringen. Regelrådet registrerer at det er lite nasjonalt handlingsrom i direktivet.

Det på det rene at forslaget vil gi økte kostnader for næringslivet. Regelrådet mener at rapporteringsbyrden vil bli omfattende og kostbar for næringslivet som helhet. De rapporteringspliktige vil få den største byrden, men også små og mellomstore bedrifter kan bli berørt dersom de befinner seg i verdikjeden til rapporteringspliktige foretak og når de etterspør finansiering fra finansinstitusjoner. Regelrådet er bekymret for belastningen for SMB-ene og mener at det er behov for avhjelpende tiltak for å få ned kostnadene for disse. Videre mener Regelrådet at departementet i forbindelse med arbeidet med ESRS-standardene bør gjennomgå gjeldende rett med tanke på å fjerne eventuelle dobbeltreguleringer. Dette vil gjøre rapporteringsforpliktelsene enklere å forholde seg til for næringslivet.

Selv om forslaget gjennomgående er godt utredet mener Regelrådet at målene med forslagene ikke kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet. Regelrådet mener derfor det er viktig å evaluere hvordan reglene har fungert i Norge i forbindelse med EUs planlagte evaluering for å kunne gi innspill til viktige endringer.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger. Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise  
leder av Regelrådet

## **1 Om forslaget som er sendt på høring**

Finansdepartementet har sendt på høring NOU 2023: 15 Bærekraftsrapportering – gjennomføring av direktivet om bærekraftsrapportering (Corporate Sustainability Reporting Directive, heretter CSRD).

Direktivet ble vedtatt 14. desember 2022 og trådte i kraft i EU 5. januar 2023. Direktivet endrer EUs regnskapsdirektiv, rapporteringsdirektivet, revisjonsdirektivet og revisjonsforordningen. Begrepet bærekraftsrapportering brukes om periodisk rapportering fra foretak om miljømessige, sosiale og styringsmessige forhold, inkludert forhold som gjelder arbeidstakere, respekt for menneskerettigheter og bekjempelse av korrupsjon og bestikkelser. Direktivet skal bidra til å legge til rette for omstilling til en mer bærekraftig økonomi, i tråd med EUs handlingsplan «Europas grønne giv» og FNs bærekraftsmål.

## **2 Regelrådets mandat og prioritering**

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

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 vi gir uttalelser til.

### **2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken**

Bærekraftsrapportering har vært på trappene i EU i mange år og er sett på som et viktig tiltak i arbeidet med å legge til rette for omstilling til en mer bærekraftig økonomi, i tråd med EUs handlingsplan «Europas grønne giv» og FNs bærekraftsmål. Bærekraftsrapporteringen vil gi økte byrder for de om lag 2 100 rapporteringspliktige virksomhetene. I tillegg kan reguleringen medføre økte byrder for næringslivet som helhet, da også små bedrifter i de rapporteringspliktige virksomhetenes verdikjeder kan bli indirekte berørt. Regelrådet anser dette som en omfattende og viktig regulering, og har derfor valgt å avgi uttalelse til forslaget om bærekraftsrapportering.

## **3 Regelrådets vurdering av utredningen**

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

### **3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget**

Regelrådet mener at problem og mål er grundig beskrevet i utredningen, hvor formålet med regelendringene er beskrevet i et eget punkt. Det er også en grundig gjennomgang av rettsutviklingen og bakenforliggende hensyn. Denne grundigheten styrker utredningen. Regelrådet kan ikke se at nullalternativer er beskrevet i NOU-en, men registrerer at nullalternativet er gjennomgående vurdert i Kommisjonens konsekvensutredning. Regelrådet mener på denne

bakgrunn at NOU-en gir en tilstrekkelig beskrivelse av formålet, problemet og behovet for endringer.

### **3.2 Utredning av alternative tiltak**

Regelrådet registrerer at det er utredet flere alternative tiltak i Kommisjonens konsekvensutredning. De konkrete reglene i CSRD-direktivet er foreslått på bakgrunn av denne konsekvensutredningen. Direktivreglene er i stor grad fullharmoniserte med få nasjonale valg. Det er imidlertid noe nasjonalt handlingsrom i forbindelse med adgang til å gi reglene om bærekraftsrapportering et videre virkeområde enn minstekravene i direktivet, og at medlemsstatene på visse vilkår kan tillate andre enn revisor å attestere bærekraftsrapporteringen, såkalte IASP-er.

Utvalget har vurdert om bærekraftsrapporteringen bør ha et videre virkeområde, men flertallet foreslår ikke dette. Utvalget har videre vurdert om det bør åpnes for at IASP-er kan attestere bærekraftsrapporteringer og anbefaler dette. Regelrådet mener at utvalget har vurdert alternativer der det er mulighet for dette.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at alternative tiltak er tilstrekkelig utredet i denne saken. Regelrådet registrerer at utvalget også har drøftet enkelte supplerende tiltak som kan bidra til å sikre en vellykket gjennomføring. For eksempel har utvalget vurdert om det er hensiktsmessig å utvikle nye eller å benytte eller videreutvikle eksisterende digitale løsninger for rapportering og tilgjengeliggjøring av bærekraftsinformasjon på nasjonalt nivå, i tillegg til løsningene som skal etableres på europeisk nivå (European Single Access Point, ESAP).

### **3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv**

Etter Regelrådets vurdering foreligger det grundige beskrivelser av berørt næringsliv i NOU-en. Regelrådet finner det positivt at utvalget har brukt Kommisjonens konsekvensutredning aktivt i utredningsarbeidet og kommentert Kommisjonens konsekvensutredning der norske forhold avviker fra EU-landene samlet.

Regelrådet finner det videre positivt at utvalget har tallfestet hvor mange virksomheter som blir berørt av bærekraftsrapporteringen i Norge. Utvalget har også gjort rede for revisjonsnæringen og markedet for IASP-er når det gjelder attestasjon av bærekraftsrapportering.

### **3.4 Utredning av virkninger for næringslivet**

Regelrådet er kjent med at EU-kommisjonen har utarbeidet en omfattende konsekvensutredning. Det følger av veileder til utredningsinstruksen kapittel 2.1.1 at der det er hensiktsmessig, kan EUs utredninger benyttes, supplert med informasjon om eventuelle særskilte virkninger for Norge. Utvalget har på denne bakgrunn valgt å vise til EU-kommisjonens anslag fra konsekvensutredningen, om ikke annet er spesifisert. Etter utvalgets vurdering vil som utgangspunkt ikke de økonomiske og administrative konsekvensene av de nye reglene i Norge avvike vesentlig fra konsekvensene i resten av Europa.

Regelrådet registrerer at utvalget har beskrevet konsekvensene av utvalgets forslag om å utnytte det nasjonale handlingsrommet direktivreglene gir. Utvalget har også redegjort for konsekvensene av endringene som følger av CSRD som er litt annerledes i Norge enn i resten av Europa.

Regelrådet finner det positivt at utvalget har beskrevet virkningene for både berørte aktører og indirekte berørte aktører i utredningen. Etter Regelrådets vurdering har utvalget lagt frem en grundig utredning av virkningene for de virksomhetene som blir omfattet av rapporteringsplikten. De anslåtte administrative kostnader ved rapportering i tråd med ESRS (European Sustainability Reporting Standards) er også tallfestet for de ulike gruppene av berørte virksomheter. Både engangskostnader ved innføring og årlige kostnader er beregnet.

Det er også gjort rede for virkningene for revisjonsbransjen som skal attestere bærekraftsrapporteringen, og muligheten for alternative tilbydere av attestasjonstjenester (IASP-er). Utvalget har også anslått kostnadene knyttet til attestasjon av bærekraftsrapportering med moderat sikkerhet for de ulike gruppene av berørte virksomheter. Både engangskostnader ved innføring og årlige kostnader er beregnet.

Videre finner Regelrådet det positivt at utvalget har sagt noe om virkningene for små og mellomstore bedrifter utenfor virkeområdet, i denne saken omtalt som indirekte berørte. Regelrådet mener det er enkelte svakheter i denne utredningen. Se nærmere om dette i uttalelsen pkt. 4.1.

Det er også positivt at utvalget har utredet virkningene for brukerne av rapporteringen, herunder blant annet finansnæringen, investorer og långivere og forretningsforbindelser.

Regelrådet kan ikke se at utvalget har omtalt forholdet mellom bærekraftsrapportering og forretningshemmeligheter. Det fremgår av CSRD at *«It is not the objective of this amending Directive to require undertakings to disclose intellectual capital, intellectual property, know-how or the results of innovation that would qualify as trade secrets as defined in Directive (EU) 2016/943 of the European Parliament and of the Council (22). Reporting requirements provided for in this amending Directive should therefore be without prejudice to Directive (EU) 2016/943.»* Etter Regelrådets vurdering er dette viktig informasjon for høringsinstansene. Regelrådet mener at utvalget burde omtalt og belyst den viktige grensedragningen mellom forretningshemmeligheter og transparens og åpenhet i NOU-en.

Videre finner Regelrådet det positivt at mulige konkurransefordeler ved bærekraftsrapportering er vurdert. Blant annet muligheten til å få finansiering og bedre vilkår for finansiering. Videre har utvalget vurdert konkurransevirkninger av å åpne for at også IASP-er, i tillegg til revisjonsforetak, kan attestere bærekraftsrapportering. Utvalget mener at dette kan bidra til noe økt konkurranse blant annet på pris, men utvalget erkjenner at dette til en viss grad er avhengig av om andre land også åpner for IASP-er. Når det gjelder kravene til IASP-er stiller Regelrådet spørsmål ved om utvalget kan ha begrenset markedet for IASP-er for mye ved å legge kravene litt for tett opp til kravene til revisor.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at virkninger for næringslivet er tilstrekkelig utredet i denne saken.

### **3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet**

Flere forutsetninger for en vellykket gjennomføring av direktivet i norsk rett er kommentert i utredningen. For eksempel de europeiske standardene for bærekraftsrapportering (European Sustainability Reporting Standards, ESRS) som Kommisjonen har sendt på høring i disse dager. Utvalget foreslår i utredningen at standardene skal fastsettes som forskrifter i medhold av regnskapsloven, tilsvarende systemet i regnskapsloven for internasjonale regnskapsstandarder (IFRS). Slik Regelrådet forstår det innebærer dette at standardene vil være obligatoriske.

Et viktig forhold som kan være av stor betydning for rapporteringen er i hvilken grad det offentlige vil legge til rette for deling av data som kan benyttes i rapporteringen. Dette kan ha stor betydning for omfanget av rapporteringsbyrden. Et annet forhold som norske myndigheter bør få avklart i forbindelse med at standardene er på høring er om og på hvilken måte de rapporteringspliktige kan estimere i rapporteringen. Etter Regelrådets vurdering kan fleksibel bruk av estimater eller anslag ha stor betydning for rapporteringsforpliktelsen for de berørte virksomhetene. Men også for behovet for å hente inn opplysninger fra SMB-er i verdikjeden. Etter Regelrådets vurdering er det viktig å få klarhet i dette før rapporteringen trer i kraft og standardene blir endelig vedtatt i EU.

Det fremgår av utredningen at det er gitt overgangsregler i CSRD artikkel 5 om at de nye rapporteringskravene i regnskapsdirektivet artikkel 19a og 29a innføres trinnvis. Regelrådet finner det positivt at utvalget har utredet og foreslått en trinnvis innføring i samsvar med kravene i direktivet.

## **4 Prinsipper for god regulering av næringslivet**

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestep praksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

### **4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter**

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

For at virksomheter innenfor virkeområdet skal kunne rapportere i tråd med regelverket, vil de i mange tilfeller være avhengige av å innhente informasjon fra SMB-er i sin verdikjede (leverandører og forretningsforbindelser) som ikke selv er omfattet av regelverket.

Slik Regelrådet forstår det planlegges det at ESRS skal spesifisere at rapporteringspliktige foretak ikke kan innhente opplysninger fra små og mellomstore foretak i sin verdikjede utover det som følger av SMB-standardene. Regelrådet mener at dette kan bidra til å redusere de økonomiske og administrative konsekvensene for unoterte SMB-er. Videre fremgår det av utredningen at det er sannsynlig at det vil bli utviklet frivillige, forenklete rapporteringsstandarder for unoterte SMB-er,



som vil kunne redusere de økonomiske og administrative konsekvensene for disse foretakene ytterligere.

En nytte-kostnadsanalyse som ble utarbeidet i forbindelse med EFRAGs forslag til ESRS-er i november 2022, anslår at de årlige kostnadene knyttet til bærekraftsrapportering for en gjennomsnittlig SMB i EU som er i verdikjeden til et stort foretak, vil være i overkant av 20 000 kroner. Regelrådet finner det positivt at virkningene for SMB-ene i verdikjeden er utredet og beregnet. Regelrådet mener at kostnadene for de indirekte berørte SMB-ene er høye. Regelrådet finner det derfor positivt at standardene skal forsøke å begrense disse kostnadene blant annet ved å begrense hva de rapporteringspliktene kan be SMB-ene om. Regelrådet er likevel bekymret for belastningen for SMB-ene og mener at avhjelpende tiltak for å få ned kostnadene er viktig.

#### **4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen**

Regelrådet registrerer at utvalget er bredt sammensatt med eksperter fra akademien, finanssektoren, næringslivsorganisasjoner og eksperter på bærekraft. Det er positivt at utvalget har fått innspill fra relevante fagmiljøer i sitt arbeid. På denne bakgrunn mener Regelrådet at berørt næringsliv er tilstrekkelig ivaretatt i utredningsprosessen.

#### **4.3 Forenkling for næringslivet**

Forslaget inneholder ikke forenklinger for næringslivet.

#### **4.4 Rapporteringsbyrder**

Hovedforslaget i direktivet er nye rapporteringsplikter for næringslivet. Utredningen av disse pliktene er kommentert i punktene ovenfor. Regelrådet vil i det følgende kommentere bærekraftsrapporteringen opp mot eksisterende rapporteringsplikter.

Utvalget har i høringsnotatet sett på bærekraftsrapporteringen opp mot lignende ikke-finansielle rapporteringsplikter og muligheten for å samordne rapporteringen som skal gis etter de ulike regelverkene. For eksempel åpenhetsloven § 5 om aktsomhetsvurderinger og regnskapsloven § 3-3c om samfunnsansvar mv. Regnskapsloven § 3-3c gjennomfører EØS-regelverk, mens åpenhetsloven § 5 ikke har motstykke i EØS-retten. I tillegg er det andre rapporteringer som til dels overlapper med bærekraftsrapporteringen i likestillings- og diskrimineringsloven, miljøinformasjonsloven og EUs Social Due Dilligence mv. Det fremgår av utredningen at de europeiske standardene for bærekraftsrapportering (ESRS) også vil spesifisere informasjon som foretakene skal gi blant annet om likestilling. De konkrete kravene til hvilken informasjon som skal rapporteres etter CSRD vil avhenge av den endelige utformingen av ESRS-ene. Regelrådet finner det positivt at utvalget har kommentert enkelte overlappende rapporteringsbyrder. Regelrådet mener imidlertid at departementet i forbindelse med arbeidet med ESRS standardene bør gjennomgå gjeldende rett med tanke på å fjerne eventuelle dobbeltreguleringer. Dette arbeidet må gjennomføres i samarbeid med andre berørte departementer for å gjøre rapporteringsforpliktelsene enklere å forholde seg til for næringslivet.

I fortalen til CSRD vises det til at krav om digitalisering og merking av rapporteringen vil komplementere etableringen av et felleseuropeisk system for tilgjengeliggjøring av finansielle og

ikke-finansielle bedriftsopplysninger (European Single Access Point, ESAP). Etter EU-kommisjonens forslag til ny forordning skal ESMA (European Securities and Markets Authority) etablere og drifte ESAP innen 31. desember 2024.

Regelrådet finner det positivt at utvalget har vurdert virkningene av å bruke ESAP, og et eventuelt behov for en nasjonal løsning for tilgjengeliggjøring. Utvalget skriver at en mulig fordel med en nasjonal løsning kan være at den gir mer fleksibilitet enn felleseuropeiske løsninger, for eksempel dersom det er ønskelig å gjøre bærekraftsinformasjon tilgjengelig også fra foretak som ikke er pliktig å rapportere slik informasjon etter felleseuropeiske regelverk. Etter utvalgets vurdering vil dette hensynet være ivaretatt av ESAP dersom det, som foreslått, åpnes for frivillig tilgjengeliggjøring av bærekraftsinformasjon, herunder fra små og mellomstore foretak. Regelrådet anbefaler at norske myndigheter arbeider for at ESAP skal bli en brukervennlig og funksjonell løsning som dekker næringslivets behov.

#### **4.5 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket**

Regelrådet kan ikke se at utvalget har omtalt behovet for evaluering. CSRD artikkel 6 inneholder imidlertid tidsfrister og føringer for evalueringer av regelverket. Regelrådet mener at forslaget har store og omfattende mål og høye gjennomføringskostnader. På denne bakgrunn mener Regelrådet at departementet bør gjennomføre en evaluering av regelverket i Norge med tanke på å gi innspill til EU om behov for endringer.

### **5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?**

Regelrådet mener at utvalgets forslag til gjennomføring av direktivet om bærekraftsrapportering i norsk rett er gjennomgående godt utredet. Det er imidlertid på det rene at forslaget vil gi økte kostnader for næringslivet. Regelrådet mener at rapporteringsbyrden vil bli omfattende og kostbar for næringslivet som helhet. De rapporteringspliktige vil få den største byrden, men også små og mellomstore bedrifter vil bli berørt dersom de befinner seg i verdikjeden til rapporteringspliktige foretak for eksempel som forretningsforbindelse eller leverandør og når de etterspør finansiering fra finansinstitusjoner. Regelrådet er bekymret for belastningen for SMB-ene og mener at det er behov for avhjelpende tiltak for å få ned kostnadene for disse.

Regelrådet mener det er viktig å være oppmerksom på SMB-ene i det videre arbeidet slik at virksomheter som ikke er direkte omfattet av rapporteringsplikten skjermes i størst mulig grad. Etter Regelrådets vurdering blir utformingen av standardene viktig. Videre er det viktig at det offentlige legger til rette for deling data som kan forenkle rapporteringen. Det er også viktig å begrense hvilke data og mengden data de rapporteringspliktige kan innhente fra SMB-er.

Regelrådet mener at forslaget er tilstrekkelig utredet, men at målene med forslagene ikke kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet. Det er derfor viktig å evaluere hvordan reglene har fungert i Norge i forbindelse med EUs planlagte evaluering for å kunne gi innspill til viktige endringer.



I tillegg mener Regleråde at de nye rapporteringsbyrdene som påvirker næringslivet som følge av denne saken er så omfattende at det er påkrevet å intensivere arbeidet med å identifisere eksisterende byrder som kan fjernes.