

Finansdepartementet

Postboks 8008 Dep

0030 Oslo

04.12.2020

Vi viser til nyhetsartikkel på regjeringen.no 23. november 2020, «EU-kommisjonen publiserer utkast til kriterier i klassifiseringssystemet for bærekraftig økonomisk aktivitet», der interessenter inviteres til å gi innspill om forhold av særlig norsk interesse.

Kommunalbanken AS (KBN) er et kredittforetak med konsesjon etter finansforetaksloven som eies 100 % av staten ved kommunal- og moderniseringsdepartementet, og som har som vedtektsfestet formål å yte lån til kommunal sektor samt til andre som utfører kommunale oppgaver mot kommunal garanti.

KBN er den norske obligasjonsutstederen som har lengst fartstid innenfor noterte grønne obligasjoner, og er også blant de mest aktive norske utstederne av slike obligasjoner. Vi har per i dag utestående cirka 16,6 milliarder kroner i grønne obligasjoner, fordelt på seks obligasjoner i fire ulike valutaer. De grønne obligasjonene er med på å finansiere grønne lån til klima- og miljøvennlige investeringer i kommunal sektor. Utestående portefølje av grønne lån utgjør i dag cirka 25 milliarder kroner.

1. Innledning

KBN har etablert et sett kriterier for å vurdere hvilke investeringer som kan finansieres med grønne lån i samråd med vår eksterne ekspertkomité med medlemmer fra bl.a. Miljødirektoratet, Enova, KS, Miljøstiftelsen ZERO, samt en kommune og en fylkeskommune som anses som ledende på klimafeltet. I kriteriene definerer vi hva som er terskelen for at en gitt type investering skal klassifiseres som grønn (f.eks. netto energibehov maks. 80% av energirammen i gjeldende TEK for bygg) og hva slags dokumentasjon lånekunden må levere for å dokumentere at investeringen oppfyller kriteriene, herunder relevante terskler. KBN er også en aktiv deltaker i en rekke regionale og internasjonale nettverk som setter standarder for grønne utlån, grønne obligasjoner og miljøeffektrapportering, bl.a. Executive Committee i Green Bond Principles.

Med Europakommisjonens forslag til klassifiseringssystem (taksonomi) for bærekraftige investeringer blir det en offentlig, harmonisert standard for hva som kan regnes som en «grønn» investering, istedenfor som i dag, at slike standarder utvikles i markedet. Som en aktiv deltaker i det grønne finansmarkedet ser KBN gode argumenter for felles harmoniserte standarder for hva som bør kunne betegnes som «grønt», og ønsker i prinsippet utviklingen velkommen. Vi ser likevel noen utfordringer

hva angår implementeringen av klassifiseringssystemet i praksis, og særlig 1) for långivere og låntakere som skal finansiere mindre investeringer og/eller innenfor et stort spekter av «aktiviteter» som definert i taksonomien, og 2) for norske aktører, fordi EØS-relevans og videre EØS-prosess for mange av EU-direktivene og de andre EU-reguleringer det refereres til i taksonomiutkastet fremstår som uavklart.

2. Praktiske utfordringer med implementering av taksonomien

Vurderings- og dokumentasjonsbyrde for långivere og låntakere med mindre engasjementer

Taksonomien består i grove trekk av to typer kriterier for hver «aktivitet»: Et eller flere tekniske kriterier/terskler (TSC) og inntil fem kategorier av tilleggskriterier for negativ påvirkning på andre miljømål (DNSH), i tillegg til «minimum social safeguards». Selv om støttedokumentene til taksonomien inneholder formuleringer om at DNSH skal vurderes på en måte som er proporsjonal med aktivitetens/investeringens størrelse og risiko¹, er det KBNs vurdering at proporsjonalitetshensyn ivaretas i mindre grad i praksis. De enkelte DNSH-kriteriene fremstår i all hovedsak som absolutte, og at vurderings- og dokumentasjonskravene dermed må oppfylles individuelt for hvert enkelt lån. Dette vil være svært arbeidskrevende både for långiver og låntaker, og vil i mange tilfeller være urealistisk, jf. neste overskrift.

For norske banker, som har sammensatte kredittporteføljer med lån til en lang rekke små og mellomstore bedrifter og virksomheter, kan dokumentasjonsbyrden innebære at det praktisk og økonomisk vil være urealistisk å kvalifisere lån i disse segmentene som «grønne» etter de nye reglene. Dokumentasjonskravene til långiver vil i tillegg måtte videreføres til låntakerne som vil møte tilsvarende omfattende krav til dokumentasjon ved finansiering av prosjekter som det er ønskelig å betegne «grønne» .

For KBNs del så vurderer vi at de omfattende dokumentasjonskravene kan slå særlig uheldig ut for om kommuner vil ønske å kvalifisere kommunale investeringer som «grønne». Den høye kredittverdigheten til kommunal sektor, og de offentligrettslige rammene som kan antas å sette en høyere terskel for adferd som vil kunne betegnes som «grønnvasking», innebærer at det etter KBNs oppfatning er grunnlag for lempeligere dokumentasjonskrav for offentlige låntakere ut fra et proporsjonalitetsprinsipp. Uten at et proporsjonalitetsprinsipp operasjonaliseres for offentlige låntakere vil de foreslåtte EU-reglene etter KBNs vurdering svekke treffsikkerheten til grønne lån som incentivordning for å legge til rette for omstilling i kommunesektoren. Vi opplever at de dokumentasjonskravene vi har i dag, som er på et langt enklere nivå enn hva taksonomien legger opp til, allerede tangerer mot en smertegrense for mange av våre låntakere. Omfanget til dokumentasjonskravene gir også opphav til skalafordeler som vil favorisere store kommuner (og

¹ "When applying DNSH, companies and issuers are encouraged to follow the risk-based guidance from ISO 31000:2018 Risk Management Guidelines and ISO 14015:2010 Environmental management – assessment of sites and organisations (EASO). The ISO recommendations are in line with the best practices outlined in the DNSH technical screening criteria. For DNSH criteria that reflect legal requirements under EU regulations, it would be reasonable for Taxonomy users to assume these criteria have been met in the normal, lawful conduct of business, unless evidence to the contrary is demonstrated. (...) The minimum safeguards and qualitative screening criteria apply at the economic-activity level. In practice, compliance might be partially assessed at the company level to explain the observance of safeguards at the activity level. (...) What DNSH criteria usually do not consider is the specific context in which different companies operate – e.g., location or size. These should be factored in when conducting the risk assessment. Due diligence is appropriate to an enterprise's circumstances. The nature and extent of due diligence can be affected by factors such as the size of the enterprise, the context of its operations, its business model, its position in supply chains, and the nature of its products or services. In practice, this means that the concept of proportionality, given companies' capacities and contexts, should prevail." (Taxonomy Report, 3.2.4 Due diligence: qualitative screening criteria and minimum safeguards)

låntakere generelt) og store prosjekter, noe som tilsier at EU-reglene vil slå særlig uheldig ut i lys av den norske nærings- og kommunestrukturen, med mange små og mellomstore virksomheter og kommuner i europeisk målestokk.

I tillegg vil det påløpe en betydelig kostnad for å få en tredjepart til å verifisere vurderingene og dokumentasjonen. Gitt en foreløpig beskjeden og uforutsigbar rentegevinst («greenium») på grønne instrumenter i kapitalmarkedene, er det grunn til å frykte at den totale dokumentasjons- og kostnadsbyrden ved å verifisere lån i henhold til taksonomien vil virke som en brems for den positive utviklingen mht. volumer og likviditet knyttet til grønne instrumenter i kapitalmarkedene, hvilket vil kunne redusere tilgangen på fordelaktig grønn finansiering som kan incentivere til omstilling av virksomheter i Norge.

Referanser til EU-regulering med uavklart EØS-relevans og/eller videre EØS-prosess

Henvisninger til eksisterende regelverk er gjennomgående i taksonomien, særlig for DNSH-tilleggs-kriteriene. Dette er prinsipielt en innretning KBN støtter, men den byr samtidig på praktiske utfordringer, særlig i en norsk kontekst hvor EØS-relevans for mange av EU-rettsaktene er uavklart og/eller hvor tidsløp for innlemmelse i EØS-avtalen og gjennomføring i Norge er usikker.

Taksonomien dekker svært mange fagområder, og det krever teknisk innsikt i de ulike fagfeltene å analysere de tilhørende regelverkene. I enkelte tilfeller er det også uklart i hvor stor grad nasjonalt regelverk har fullt overlapp med EU-direktiver og reguleringer det refereres til. Dette er særlig relevant for bygg, hvor NZEB-definisjonen (net-zero energy building) i EBCD (Energy Performance for Buildings Directive) er sentral. KBN er gjort kjent med at det arbeides for en viss harmonisering mellom NZEB-definisjonen og neste generasjon av Byggeteknisk forskrift (TEK). Høy grad av harmonisering gjennom egne «grønne» TEK-standarder som tilfredsstill kriteriene i taksonomien, er et eksempel på et tiltak som ville kunne legge til rette for at man kunne åpne for en større grad av proporsjonalitet ved oppstilling av dokumentasjonskravene som norske låntakere og långivere må oppfylle, forutsatt at EUs regelverk åpner for slik proporsjonalitet.

3. Konklusjon

KBN støtter intensjonen bak klassifiseringssystemet for bærekraftig økonomisk aktivitet, men er bekymret for at systemet vil innebære administrative byrder som vil gjøre standardene krevende å benytte i en norsk kontekst, og at man slik sett risikerer å innskrenke økosystemet for bærekraftig finans heller enn å styrke det, i strid med intensjonen bak EUs handlingsplan for bærekraftig finans.

KBN mener at norske myndigheter bør arbeide for at det åpnes for at proporsjonalitetsprinsippet gjennomføres på EU-nivå på en måte som fremstår som hensiktsmessig ut fra norske forhold, og at det i den sammenheng både vil være relevant å vurdere proporsjonalitet for offentlige låntakere og at det bør sikres regler som passer ut fra norsk nærings- og kommunestruktur. Det kan med fordel også arbeides for forenkling av kriterier og tilhørende dokumentasjonsbyrde der det er mulig. Det vil være relevant å vurdere om risikovurderingene under DNSH i mindre grad må utformes som konkrete kriterier, eller om aktsomhetsprinsipper i større grad kan legges til grunn, og hvor lånets/investeringens størrelse ev. kan tillegges vekt i en proporsjonalitetsvurdering.

Vi står til disposisjon dersom det anses ønskelig å få belyst innspillene ytterligere.

Med vennlig hilsen,

Kommunalbanken AS

Thomas Yul Hanssen, juridisk direktør

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet signatur