

18. mars 2019

HØRINGSSVAR: NOU 2018:17 KLIMARISIKO OG NORSK ØKONOMI

Vi viser til høringsbrev og høringsnotat angående NOU 2018:17 Klimarisiko og norsk økonomi. Kommunalbanken AS (heretter KBN) ønsker å overlevere følgende innspill til forslaget.

1 Innledning

KBN opererer i skjæringspunktet mellom finans og kommuneøkonomi og er en av de største finansinstitusjonene i Norge. Alle norske kommuner og fylkeskommuner er kunder hos KBN, og om lag halvparten av gjelden finansieres av banken. Det gjør KBN til den viktigste finansieringskilden for kommunale velferdsinvesteringer. KBN er 100 pst. eid av staten gjennom Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I *Meld. St. 27 (2013-2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap* uttrykkes en forventning om at selskaper med statlig eierandel har god risikoforståelse med hensyn til hvordan klimaendringer og klimapolitiske tiltak kan påvirke deres virksomhet, og at selskapene skal være i fremste rekke når det gjelder arbeidet for klima og miljø i sin bransje. KBN er Norges mest aktive utsteder av grønne obligasjoner og har tilbudt en egen finansieringsløsning med rabatterte grønne lån til klima- og miljøinvesteringer siden 2010. KBN jobber aktivt for å utvikle markedet for grønn finans, herunder med å integrere klimarisiko i egne kredittvurderinger. KBNs hørings svar til utvalgets rapport tar for seg de av utvalgets anbefalinger som vi mener er mest relevante for KBNs virksomhet, herunder anbefalinger som angår henholdsvis kommunene og finansreguleringer.

2 Kommunenes klimarisiko

NOU 2018:17 Klimarisiko og norsk økonomi er en god og viktig rapport som belyser sentrale aspekter ved hvordan klimaendringer og klimapolitikk kan ha innvirkning på norsk økonomi. Rapporten trekker frem viktige poenger fra arbeidet til Task Force on Climate-Related Financial Disclosures (TCFD), som det etter KBNs mening er god grunn til å vie oppmerksomhet også utenfor finansnæringen, herunder i kommunal sektor. TCFD-rammeverket deler klimarisiko inn i to brede kategorier som også er adoptert av utvalget:

Fysisk risiko (akutte og mer varige vær- og klimarelaterte faktorer som flom, tørke, havnivåstigning mm.) og overgangsrisiko (risiko knyttet til omstillingen av samfunnet, der eksisterende teknologier og løsninger blir erstattet). I tillegg er det vanlig å peke på ansvarsrisiko (*liability risk*) som en egen kategori. Kommuner er eksponert for klimarelaterte risikofaktorer i alle tre kategorier, selv om utvalget i all hovedsak peker på de fysiske aspektene ved klimarisiko i omtalen av kommunenes klimarisiko.

Kommunene og fylkeskommunene representerer en stor del av fastlandsøkonomien, og kommunale investeringer utgjør årlig om lag 60 mrd. kroner. Disse pengene brukes på langsiktige investeringer i bl.a. bygg og infrastruktur som gjerne har en økonomisk levetid på 30 år eller mer, og en reell levetid som i mange tilfeller kan være 100 år eller mer. Fra dette perspektivet mener KBN at det vies liten oppmerksomhet til hvorvidt disse investeringene er i tråd med Norges klimamål for 2030 og 2050, og om prosjektene er tilpasset en verden med tre graders oppvarming eller mer. Et tregraders-scenarior kan være utsiktene i løpet av levetiden til dagens investeringer dersom ikke klimagassutslippene reduseres drastisk i løpet av få år. I følge Norsk Kommunalteknisk Forening er 70-80 pst. av byggene som brukes i 2050 allerede bygget. I 2050 skal vi ha om lag 80-95 pst. lavere klimagassutslipp enn i 1990. Klimaforpliktelsene for 2030 og 2050 stiller med andre ord strenge krav til egenskapene ved bygg og infrastruktur som etableres i dag.

KBN mener at kommunenes egne investeringer er utsatt for betydelig klimarisiko både av fysisk art og knyttet til omstilling (overgangsrisiko). Omstillingseffekter vil både ha direkte og indirekte innvirkning på kommunens økonomi, ved at tjenestetilbudet og investeringene løpende må tilpasses innbyggere og næringsliv. Investerings- og driftskostnader vil kunne bindes opp i lang tid, mens inntektene vil variere. Et eksplisitt eksempel er kommuner som har tilpasset seg høye innbyggertall og skatteinntekter etter flere tiår med gode tider i oljebransjen, men som kan komme til å se nedgang i begge deler dersom oljerelaterte arbeidsplasser etter hvert forsvinner. Med tanke på hvor viktige kommunenes økonomiske situasjon er for tjenestetilbudet til innbyggerne, mener KBN at utvalget burde viet mer oppmerksomhet også til disse aspektene ved kommunenes klimarisiko.

Utvalget anbefaler at «beslutningsprosesser i både privat og offentlig sektor bedre integrerer en god forståelse av klimarisiko, hvor økt bruk av scenarioanalyser er et sentralt tiltak». For offentlig sektor bør dette, ifølge utvalget, sikres gjennom at Staten utarbeider en særskilt temaveileder om klimarisiko i samfunnsøkonomiske analyser. KBN støtter denne anbefalingen, og oppfordrer til at en slik temaveileder også tilpasses beslutningsprosesser på kommunalt nivå. Her vil KBN særlig oppfordre til at veilederen styrker ROS (risiko- og sårbarhet)-analysens rolle i beslutningsprosesser. Det må sikres at kunnskapen som er samlet i ROS-analysene faktisk tas med i beslutningsprosessene og at de

folkevalgte er godt kjent med innholdet. ROS-analysene tar for seg akutte hendelser, men det er ikke vanlig å inkludere mer kroniske konsekvenser av et endret klima, som tørke, dårligere kvalitet på vannressurser, økt råtefare, havnivåstigning, etc. I tillegg er ikke alle slike analyser tilstrekkelig oppdatert eller av god nok kvalitet.

I tråd med utvalgets anbefalinger bør det videre vurderes om de klima-relevante delene av ROS-analysen burde vært utformet som en scenarioanalyse, der ulike risikoer vurderes i ulike scenarier for temperaturøkning. Kommuner bør ikke bare vurdere risiko/sårbarhet for ulike typer klimarelaterte hendelser, men også hvilke konsekvenser det kan ventes at disse hendelsene får for kommunen i ulike tidshorisonter, inkl. for kommunens økonomi, og hvordan kommunen er rustet til å møte disse utfordringene. KBN anerkjenner at kommunene opplever et stort trykk på ulike former for rapportering, men mener at klimaendringene på sikt utgjør en betydelig trussel mot velferden i mange kommuner, og at det å etablere et godt kunnskapsgrunnlag og risiko- og sårbarhetsbildet er kritisk. En god ROS-analyse bør ikke ses på som en analyse for analysens skyld, men en prosess og et verktøy for å sikre at kommunen har oversikt over sårbarhet for, og konsekvenser av, ulike risikofaktorer.

Kommunene er det myndighetsnivået som er nærmest folk, og nærmest der hendelser skjer. KBN er enige med utvalget i at kommunene har en viktig rolle i å forebygge skader fra et endret klima. Samtidig har mange kommuner allerede i dag en presset økonomi og terskelen kan være høy for å prioritere tiltak med ukjent effekt (unngåtte skader) og langsiktig horisont, til tross for at forebygging og tilpasning over tid er mer lønnsomt enn reparasjoner. Man risikerer dermed at lønnsomme tilpasningstiltak prioriteres bort. Utvalget peker på at kommunene må ta et større ansvar for klimatilpasningen. For å styrke kommunenes kapasitet til å ta et slik ansvar bør statlige myndigheter gi kommunene bedre verktøy for å vurdere og synliggjøre lønnsomheten ved tilpasning i ulike klimascenarier. Det kan i tillegg være behov for å se på om kommunenes kompetanse må styrkes og om tilskuddene til klimatilpasning bør utvikles fra dagens utredningsstøtte for å sikre at samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak iverksettes.

3 Klimarisiko og finansiell stabilitet

Som en av Norges viktigste finansinstitusjoner ønsker KBN også å kommentere på de delene av utvalgets rapport som tar for seg stabilitet i det finansielle systemet. Utvalgets rapport berører en viktig diskusjon om sammenhengen mellom klimarisiko og kredittinstitusjoners kapitaldekning, men analysen holdes imidlertid på et så overordnet nivå at det er vanskelig å få forståelse for om utvalget ser noen realisme i at det kan utvikles risikosensitive kapitalkrav for klimarisiko i overskuelig fremtid. Som utvalget peker på er IRB-modeller tilbakeskuende og baserer seg på konkrete, historiske data. Datasettet vil dermed bare inneholde historiske klimakostnader eller klimatap, og vil altså ikke ta høyde for klimarisiko ved endrede

sannsynlighetsfordelinger knyttet til klimaendringer i fremtiden. Tilsvarende vil kapitalkrav basert på standardiserte buffersatser eller risikovekter fort fremstå som vilkårlige dersom det ikke foreligger databaserte modeller som underbygger en rimelig sammenheng mellom klimarisiko og økte kapitalkrav.

Rapporten antyder muligheten for en Pilar III-tilnærming til å kreve framoverskuende rapportering om systematiske miljørisikofaktorer. Gitt at det identifiseres rapporteringsstandarder som oppfyller de grunnleggende kvalitetskriteriene, jf. nedenfor, så vil dette i tilfelle passe på karakteren av klimarelatert risiko. Nyere tenkning på området, bl.a. TCFD-rammeverket, er konsistent med en slik tilnærming.

KBN antar at det i tillegg er mulig å se for seg kapitalpåslag basert på en Pilar II-tilnærming, f.eks. lignende den praksisen som gjelder for beregningen av operasjonell risiko. Med en slik tilnærming kunne man se for seg at foretakene pålegges å foreta en egen vurdering av hvordan klimarisiko håndteres i sin ICAAP-prosess. Tilsynsmyndigheter må deretter vurdere om det i tilstrekkelig grad er tatt høyde for klimarisiko, og om det er beregnet et tilstrekkelig tillegg på kapitalbuffer på bakgrunn av dette.

I forlengelsen av dette mener KBN at det burde foretas en vurdering av hensiktsmessig virkemiddelbruk i kredittsammenheng. I dagens diskusjoner om bærekraftig finans er det flere aktører som har tatt til orde for å innføre en såkalt «green supporting factor», og dette kom også med i et forslag til ny kapitalkravsforordning fra Europaparlamentet. Dette i motsetning til en «brown penalising factor» som et kapitalpåslag (f.eks. gjennom Pilar II som nevnt ovenfor) ville innebære. En vurdering av hensynene som kan tilsi at man bør «belønne» banker som finansierer prosjekter med lav tilknyttet klimarisiko, eventuelt de som aktivt minsker klimarisiko, kontra et virkemiddel som «straffer» bankene som finansierer prosjekter med høy tilknyttet risiko er viktig og relevant. KBN savner en redegjørelse for hvordan utvalget vurderer hvordan ulike virkemidler slår ut.

EU-kommissær Dombrovskis er blant dem som har tatt til orde for en «green supporting factor», mens andre advarer mot potensielle konsekvenser for finansiell stabilitet, fordi det antas at rabatten i kapitalkrav må være betydelig dersom det reelt sett skal flytte kapital til mer bærekraftige prosjekter. En «brown penalising factor» med høyere risikovekter for engasjementer i fossilt brennstoff mm. vil øke kostnadene til banken som vurderer slike investeringer, og potensielt styrke finansiell stabilitet, men kan likevel føre til at banken allokere kapital på en samfunnsøkonomisk mindre effektiv måte dersom kapitalkostnaden ikke står i forhold til den samfunnsmessige kostnaden som klimarisikoen reelt sett innebærer.

4 Rapportering av klimarisiko

TCFDs anbefalte rammeverk for rapportering av klimarisiko bygger på noen overordnede prinsipper for rapportering som KBN mener det er gode grunner til å ha et enda mer eksplisitt fokus på enn det som fremkommer i utvalgets utredning. Grunnleggende for rapporteringskrav er at det bør rapporteres opplysninger som er beslutningsnyttige for tiltenkt målgruppe for rapporteringen. Når det gjelder rapportering av klimarisiko til finanssektoren for kapitalallokering, er dette altså rapportering som gir finansmarkedsaktører grunnlag for å ta stilling til om de skal foreta investeringsbeslutninger på bakgrunn av rapporteringen. Konkrete kriterier for å vurdere om informasjon om klimarisiko er beslutningsnyttig for investeringsbeslutninger vil i all hovedsak være de samme kvalitetskriteriene som tradisjonelt blir oppstilt for regnskapsinformasjon (som gis særlig med formål om å legge grunnlag for investeringsbeslutninger), og inkluderer relevans, pålitelighet, sammenlignbarhet og forståelighet. Ved vurderingen av et rapporteringskrav vil det i mange tilfeller være en rimelig tilnærming å avveie de rapporteringspliktiges rapporteringsbyrde opp mot målgruppens nytte av rapporteringen, vurdert ut fra disse kriteriene. Praktiske eksempler på slike avveininger er om informasjonen som oppgis er av høy nok kvalitet til at investorene er i stand til å utlede en pris som har tilstrekkelig nær sammenheng med økonomisk kostnad av klimarisiko, om rapportering som baserer seg på skjønsmessige kriterier og ikke historiske data er pålitelig nok, om selskaps- og/eller bransjespesifikk rapportering ivaretar hensynet til sammenlignbarhet, etc.

I en tidlig fase er det fornuftig å overlate til markedet å utvikle standarder for hva som utgjør beslutningsnyttig informasjon og avklare hvordan denne informasjonen bør rapporteres for å gi grunnlag for allokering og prising. KBN støtter dermed utvalgets anbefaling om at norske myndigheter bør avvente å innføre detaljerte lovkrav til klimarisikorapportering. Markedsmekanismen kan også støttes gjennom kvotesystemer, skatter eller avgifter, støtteordninger etc. Slike ordninger kan ev. tilsi selvstendig behov for rapporteringskrav eller rapporteringsstandarder utover det som kan forsvares utelukkende for å gi grunnlag for investorprising av klimarisiko. Parallelt er det viktig at myndighetene støtter arbeidet til markedsaktørene gjennom kunnskapsproduksjon, slik at det blir enklere å innføre krav til rapportering på sikt.

Med vennlig hilsen

Kristine Falkgård
Administrerende direktør, Kommunalbanken AS