

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep.
0030 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.:
21/14-12 / EFO

Dato:
14.12.2021

Statens pensjonsfond utland - Evaluering av klimakriteriet

Finansdepartementet har satt i gang et arbeid for å styrke kunnskapsgrunnet for hvordan klimarisiko bør håndteres i forvaltningen av Statens Pensjonsfond Utland (SPU). I den forbindelse har departementet blant annet bedt en ekspertgruppe se på betydningen av finansiell klimarisiko og klimarelaterte investeringsmuligheter for et fond som SPU. Ekspertgruppens rapport "Klimarisiko og oljefondet" ble lagt fram i tredje kvartal 2021. Departementet har varslet at en vil komme tilbake med vurderinger av klima og klimarisiko i forvaltningen av SPU i fondsmeldingen 2022. I fondsmeldingen vil det også gjøres rede for erfaringene med både kull- og klimakriteriet i retningslinjene for observasjon og utelukkelse av selskaper fra SPU. I den forbindelse har departementet bedt Etikkrådet gjøre rede for sine erfaringer med praktiseringen av klimakriteriet.

Klimakriteriet ble innført i 2016, og i fondsmeldingen 2019 ble enkelte uklarheter i premissene for kriteriet presisert. Etikkrådet har, i tråd med forventningene beskrevet blant annet i Meld. St. 21 (2014-2015), gjennomgått fondets investeringer i flere av bransjene som har store utslipp av klimagasser. Etikkrådet har etter presiseringene i 2019 avgitt til sammen fire tilrådninger som førte til utelukkelse av selskaper som har størsteparten av sin aktivitet i oljesand. Etikkrådet har i sine vurderinger lagt vekt på om selskapene har store klimagassutslipp, både absolutt og relativt til selskaper som produserer tilsvarende vare. Videre har Etikkrådet lagt vekt på om selskapene har troverdige planer for å bringe utslippene ned til bransjegjennomsnittet innen rimelig tid, og til sist om de er underlagt EUs klimareguleringssystem eller andre tilsvarende stramme systemer.

Etikkrådet oppfatter det slik at klimakriteriet har hatt stor betydning for utviklingen av tenkningen rundt selskapers og fondets ansvar på klimaområdet, og fondets behov for å håndtere klimarisiko. Utviklingen har de siste årene gått i retning av at Norges Bank i større grad enn tidligere håndterer klimarelaterte problemstillinger gjennom eierskapsutøvelse eller risikobaserte nedslag. Ofte fokuserer Norges Bank og Etikkrådet på de samme selskapene. Situasjonen er at Etikkrådet har brukt betydelige ressurser på å utrede selskaper etter klimakriteriet uten at det har ført til et tilsvarende omfang av tilrådninger om utelukkelse eller

observasjon av selskaper. Etikkrådet mener derfor at det er grunn til å vurdere innretningen og organiseringen av arbeidet med klimakriteriet på nytt.

De etiske retningslinjene og klimakriteriet

I NOU 2003:22 «Forvaltning for fremtiden» (Graverutvalget) ble forslaget til de opprinnelige kriteriene for utelukkelse lagt frem. Det ble understreket at grunnlaget for kriteriene var at grovt uetisk atferd kunne føre til utelukkelse, og at det måtte være en overlappende konsensus i befolkningen om innholdet i kriteriene. Det skulle således være en felles forståelse og aksept av hva som kan føre til utelukkelse. I det videre arbeidet med disse kriteriene er det fra Etikkrådets side lagt betydelig vekt på å bruke internasjonalt aksepterte normer og konvensjoner til å underbygge rådets tilrådninger.

Som for de andre kriteriene ble det for klimakriteriet lagt til grunn at bare grovt uetisk atferd skulle føre til utelukkelse fra fondet. Samtidig fantes ikke internasjonalt anerkjente og allment aksepterte normer for selskapers klimaattferd. Det fantes heller ingen overlappende konsensus i befolkningen som tilsier at relativt normal industriell virksomhet er grovt uetisk og dermed skal utelukkes fra fondet, selv om virksomheten også medfører klimautslipp.

Innretningen på klimakriteriet skilte seg ellers fra de andre kriteriene ved at selskapene skulle vurderes på aggregert nivå. For de andre kriteriene er ikke dette eksplisitt angitt i retningslinjene, men praksis har vært at et selskap kan utelukkes på grunnlag av grove normbrudd i en enkelt del av virksomheten. Gode og dårlige konsekvenser av et selskaps virksomhet motregnes altså normalt ikke.

Et annet særtrekk ved klimakriteriet er at nesten all informasjon må komme fra selskapene som vurderes. Utgangspunktet for saker som vurderes etter andre kriterier, er normalt en kritikkverdig hendelse eller et forhold som det finnes offentlig informasjon om, eller som lar seg undersøke uten at selskapet bidrar med alle relevante opplysninger.

Internasjonale klimaavtaler som rettesnor for selskapers virksomhet

Parisavtalen er en internasjonal avtale om klima under Klimakonvensjonen. Den regulerer i noen grad *staters* totale klimagassutslipp, men åpner også for betydelige forskjeller mellom ulike stater, der statene i realiteten selv skal bestemme hvor mye de skal redusere sine utslipp. Parisavtalen legger også til rette for at de enkelte statene internt kan fordele byrdene ved utslippskutt *ulikt* mellom ulike utslippskilder og bransjer og slik gjøre ulike strategiske valg. Det ligger derfor ikke noen samlende standard eller norm til grunn for vurdering av selskapenes adferd. Bransjer og selskaper som enkelte stater ønsker store utslippskutt i, kan i andre stater få lettelse fordi staten ønsker at de skal ekspandere i produksjon og utslipp. Det er altså ikke i tråd med Parisavtalen at alle bransjer og alle selskaper skal kutte like mye. Tvert imot kan det være i tråd med Parisavtalen at for eksempel sol- og vindkraftprodusenter øker sine utslipp, om nødvendig også per produsert kilowattime, om det samtidig fører til betydelig høyere kutt i kullkraftindustrien.

Det ligger også i Klimakonvensjonens og Parisavtalens natur at de internasjonale avtalene vil endre seg over tid. I tiden framover vil dette kunne skape utfordringer for anvendelsen av kriteriet slik det nå er utformet og avgrenset.

Dette er forhold som bidrar til å gjøre det utfordrende for Etikkrådet å utlede en norm for hva som gjør en virksomhets utslipp grovt uetisk.

Etikkrådets bransjegjennomganger

Etikkrådet har vurdert selskaper i flere av bransjene med størst klimagassutslipp, som produksjon av olje, stål og sement, og i noen grad internasjonal shipping. For alle disse bransjene har vi også anskaffet bransjeanalyser og vurderinger fra konsulenter med betydelig

kunnskap på feltet. Utfordringene er gjennomgående de samme: Det er vanskelig å framskaffe data som er dekkende for selskapets virksomhet og godt sammenliknbare mellom selskaper.

En kan eksempelvis sammenlikne utslipp per produsert tonn fra to ulike stålverk, men om de bruker ulike råvarer i ulike prosesser og produserer ulike kvaliteter stål basert på energitilførsel fra ulike kilder, blir det betydelig mer komplisert. Selv om en kanskje kan finne at ett av selskapene tilsynelatende systematisk er bedre enn det andre til å bruke nyeste og mest klimavennlige teknologi, gjør fraværet av adferdsmessige normer det likevel vanskelig å avgjøre hva som uansett er uakseptabelt. Mangelen på normer kan også gjøre at fokus for Etikkrådets undersøkelser blir selskaper som kan sammenliknes, heller enn de potensielt "verste" selskapene.

En annen erfaring har vært at Etikkrådet og Norges Bank i en viss grad har fokusert på de samme bransjene. Dette er å forvente hvis det er selskapenes bidrag til klimaendringene som både eierskapsarbeidet og utelukkelsene skal håndtere. Da vil begge institusjoner fokusere på store utslipp, og utslipp som er unødvendig store. En synliggjøring av dette er at flere selskaper Etikkrådet har arbeidet med, har gått ut av fondet før Etikkrådet har sluttført sin vurdering. Samtidig er klimarisiko årsaken Norges Bank har oppgitt for mange risikobaserte nedslag.

Mulige endringer i fondets håndtering av klimarisiko

Regjeringen har i sitt program sagt at SPU skal legge til grunn et langsiktig mål om nullutslipp fra selskapene fondet har investert i.

Ekspertgruppen som ga råd om håndtering av risiko knyttet til klimaendringer og det grønne skiftet i forvaltningen av SPU, slår fast at klimarisiko er en relevant og potensielt vesentlig risiko for fondet. Ekspertgruppen mener at eierskapsutøvelse bør være det sentrale virkemiddelet for å håndtere klimarisiko og peker blant annet på at det er utviklet et rammeverk for selskapsrapportering om klimarelatert risiko som favner stadig bredere.

Et slikt fokus på blant annet eierskapsutøvelse, klimarisiko og rapportering vil gjøre det lettere for Norges Bank å etablere dialog med og eventuelt gjennomføre nedslag av selskap med avvikende klimaattferd.

EUs arbeid med bærekraftig finans

I EU arbeides det nå videre med en taksonomi for økonomisk aktivitet, som er beskrevet som EUs grunnmur i handlingsplanen for bærekraftig finans. Den er et klassifiseringssystem for økonomiske aktiviteter som er bærekraftige i henhold til definerte miljømål og i henhold til definerte krav for økonomiske sektorer og underliggende aktiviteter.

Dette systemet tar inn over seg betydelig mer enn bare selskapenes utslipp og vil kunne gi et bredere og mer detaljert bilde av hvordan et selskap står klimamessig og i forhold til bærekraft generelt. Slike systemer vil trolig framover være et nyttig verktøy for banker og finansinstitusjoner når de ønsker å vurdere selskapers klima- og bærekraftatferd, uten å se på bare klimagassutslipp. Selve handlingsplanen innebærer blant annet rapporteringskrav om bærekraft, regelverk for bank og finans knyttet til forvaltning og risikostyring vedrørende bærekraft og det ovenfor nevnte systemet for klassifisering av bærekraft. Hensikten er altså primært å sørge for at banker og finansinstitusjoner skal få tilgang til klima- og bærekraftinformasjon om selskap, ikke å sortere ut eller identifisere selskap som henger etter.

Etikkrådets vurdering

Regjeringens mål for SPUs klimaprofil, oppmerksomheten rundt menneskeskapte klimaendringer, verdens syn på selskapenes ansvar for dette og rapporterings- og

kartleggingssystemer for å dokumentere selskapenes rolle i en klimasammenheng er svært endret siden 2016, da klimakriteriet trådte i kraft. Endringene er så store at Etikkrådet mener at innretningen og organiseringen av arbeidet med klimakriteriet bør vurderes på nytt.

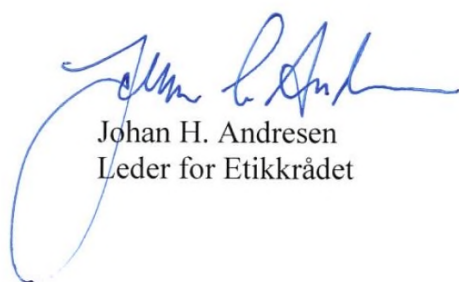
For det første vil et mål om klimanøytralitet trolig føre til betydelige endringer i SPUs klimaprofil over tid, både ved at selskaper endrer atferd og ved at porteføljen endrer sammensetning. Klimakriteriet bør kunne formuleres med sikte på å spille inn i denne prosessen. Det er derfor ikke gitt at de "knaggene" som er etablert i dag, bør være grunnlaget for utelukkelse dersom en arbeider med en slik langsiktig målsetning. Utformingen av kriteriet bør avspeile denne nye situasjonen og det framtidige behovet.

For det andre vil en slik endring i investeringsmandatet kreve en ytterligere oppbygging av aktivitet og kompetanse i Norges Bank. På grunn av innretningen av klimakriteriet vil Etikkrådet og Norges Bank da i enda større grad enn nå etterspørre informasjon fra de samme selskapene og innlede dialog med selskapene om de samme spørsmålene. Dette vil være lite effektiv ressursbruk, og heller ikke være egnet til å inngi tillit hos selskapene.

Med de ressursene Etikkrådet har til rådighet samtidig som kapasiteten bygges opp i Norges Bank, er det også lite sannsynlig at Etikkrådets arbeid etter klimakriteriet framover vil gi særlige resultater i form av utelukkelse eller observasjon av selskaper. Sannsynligvis vil Norges Bank fange opp de samme selskapene som Etikkrådet og håndtere dem gjennom eierskapsutøvelse eller risikobaserte nedvalg.

Etikkrådet mener derfor at Finansdepartementet bør vurdere løsninger for å gi Norges Bank et ansvar på klimaområdet som også inkluderer vurderinger av selskaper etter klimakriteriet. I dag kan Norges Bank utelukke selskaper etter kullkriteriet uten tilrådning fra Etikkrådet. Det gis likevel en kortfattet begrunnelse for at selskaper utelukkes eller settes til observasjon. Etter denne ordningen er ansvaret for kullkriteriet i prinsippet delt mellom Norges Bank og Etikkrådet, men hovedansvaret for gjennomføringen ligger på Norges Bank. Etikkrådet kan allikevel på eget initiativ tilrå utelukkelse eller observasjon etter kriteriet. En slik ordning bør også kunne fungere for klimakriteriet.

Med vennlig hilsen



Johan H. Andresen
Leder for Etikkrådet

Kopi til:
Norges Bank

Postboks 1179 Sentrum

0107

OSLO