

Finansdepartementet
postmottak@fin.dep.no

Deres ref: 20/4406
Vår ref: 978/2020-011
Sted: Oslo/Trondheim
Dato: 07.10.2020

Innspill til NOU 2020: 7 Verdier og ansvar – Det etiske rammeverket for Statens pensjonsfond utland

Norsk institutt for naturforskning (NINA) viser til NOU 2020:7 Verdier og ansvar - Det etiske rammeverket for Statens pensjonsfond utland, som ble sendt på høring den 24.06.2020 (ref. 20/4406) med høringsfrist 20.10.20, og kommer herved med et innspill til rapporten.

Utvalget skriver i sin oppsummering at «I lys av normutviklingen og nye problemstillinger som er kommet til de siste 15 årene, foreslår utvalget å endre retningslinjene for observasjon og utelukkelse og Norges Banks mandat for ansvarlig forvaltning på noen punkter.» Det pekes på at «Atferdskriteriene i retningslinjene omfatter menneskerettigheter, krig og konflikt, korrupsjon, miljø og klima. Kriteriene er formulert slik at de kan anvendes på nye problemstillinger på de aktuelle områdene.»

Mulige klima- og miljøpåvirkninger av SPUs investeringer

Norske finansielle investeringer gjennom Statens Pensjonsfond Utland (SPU) utgjør en potensielt stor klima- og miljøpåvirkning i de land som selskapene opererer i. Utvalget fremhever at hensynet til klima er en viktig del av Norges Banks ansvarlige forvaltning og eierskapsarbeid. Utvalgets oppsummering peker på at «Klimarisiko er en viktig finansiell risikofaktor som må håndteres i forvaltningen» og videre at «Klimakriteriet er nokså nytt, og utvalget forsøker å klargjøre forståelsen av hvordan kriteriet skal anvendes. Vekselvirkningene mellom virkemidlene er særlig tydelige på klimaområdet og viser hvor viktig det er med en helhetlig tilnærming.» Kapittel 18 omhandler hensyn til klima.

Kapittel 15 tar opp tap av biologisk mangfold som grunnlag for utelukkelse fra SPU og viser til det internasjonale naturpanelet som i sin globale rapport fra 2019 peker på at tap av naturmangfold er en like stor trussel som klimaendringer, samtidig som naturmangfold i seg selv er viktig for å bremse klimaendringer. Det fremheves at «Utvalget legger til grunn at det er svært viktig å begrense tap av biologisk mangfold og at det er en bred internasjonal enighet om dette.» Utvalget viser til at «Etikkrådet har i sin tolkning av miljøkriteriet blant annet lagt vekt på konvensjonen om biologisk mangfold som trådte i kraft i 1993» og at flere organisasjoner har pekt på at naturmangfold bør inngå i retningslinjene. Det konkluderes slik: «Utvalget er enig med disse

organisasjonene i at tap av biologisk mangfold er et viktig tema som bør være omfattet av de etiske retningslinjene, men mener likevel ikke at dette krever en endring av retningslinjene.”

Slik vi forstår det, legger utvalget vekt på at «Internasjonale konvensjoner kan som regel ikke danne det direkte normgrunnlaget for hva som er en uakseptabel praksis på selskapsnivå på miljøområdet.» (s. 193). NINA vil fremheve at dette spørsmålet også har en empirisk side, og at et styrket kunnskapsgrunnlag kan gjøre det lettere å utarbeide kriterier når det gjelder naturmangfold. Derfor er det viktig at arbeidet med retningslinjer for SPU legger vekt på naturmangfold og etterspør utvikling av ny kunnskap, data og indikatorer for å styrke kunnskapsgrunnlaget for beslutninger for å motvirke av tap av naturmangfold, som utvalget peker på: «De viktigste årsakene til tap av biologisk mangfold på land er endringer i arealbruk gjennom økning i landbruksareal, vekst av urbane områder og økning i bygging av infrastruktur.»

Anbefalinger fra naturpanelet og klimapanelet om kunnskapsbehov for oppfølging

Både naturpanelets og klimapanelets rapporter samt FNs miljøprograms rapport ‘Global Environment Outlook 5’ peker på betydningen av å se klima og naturmangfold sammenheng. Utvalget skriver at klimarisiko er en viktig finansiell risikofaktor som må håndteres i forvaltningen. NINA vil påpeke at naturrisiko er en like viktig finansiell risikofaktor som på lik linje med klimarisiko må håndteres i forvaltningen av SPU.

Det er behov for styrket kunnskap om naturovervåkning og regnskapsmetoder for å måle påvirkning på natur og naturrisiko i verdikjeder. Slik kunnskap er nødvendig for at finansielle aktører skal kunne samle data om foretak som kan brukes som indikatorer for naturrisiko, risikobalansering av porteføljer, og kriterier for utelukkelse av selskaper. Selv de største selskapene i verden har svært begrenset kunnskap om konsekvensene på biologisk mangfold av verdikjedene nedstrøms og naturrisiko oppstrøms.¹ Utvikling av naturregnskap for foretak er fortsatt på et svært tidlig stadium.² Foretaksbaserte naturregnskap er begrenset til foretakets egen verdikjede og vil ikke fange opp effekter på økosystemnivå. De vil derfor måtte støtte seg til, og kompletteres av, naturregnskap basert på offisiell statistikk. SPU bør følge FNs initiativ for utvikling av naturregnskap³ (SEEA EEA Revision) basert på offisiell statistikk, og samtidig følge initiativer for foretaksbaserte naturkapitalregnskap⁴ (Natural Capital Coalition).

Store offentlige og private investeringsfond har kapasitet til å etablere samarbeid for å bygge opp systemer for foretaksbaserte og nasjonale naturregnskapssystemer. Det er behov for regnskapssystemer med tidsserier slik at referansetilstander for natur kan klarlegges før man om noen år har regnskapsmetoder som er sertifisert og indikatorer som er kvalitetssikret. Frem til man har indikatorer for naturrisiko som er pålitelige nok som eksklusjonskriterier, kan investeringsfond bruke grovere indikatorer for risikovurdering i porteføljene sine. Eksempler på indikatorer som avdekker naturrisiko og økologiske fotavtrykk med lav geografisk oppløsning finnes allerede i dag

¹ Addison, P. F. E., Bull, J. W., & Milner-Gulland, E. J. (2019). Using conservation science to advance corporate biodiversity accountability. *Conservation Biology*, 33(2), 307–318. <https://doi.org/10.1111/cobi.13190>

² Critical assessment of biodiversity accounting approaches for business. Discussion Paper for EU Business & Biodiversity Platform. 25 January 2018. Assessment of biodiversity accounting approaches for business and financial institutions. EU Business & Biodiversity Platform. Update Report 1. 19 November 2018.

³ System of Environmental and Economic Accounts – Ecosystem Accounting. <https://seea.un.org/content/seea-experimental-ecosystem-accounting-revision>

⁴ <https://naturalcapitalcoalition.org/>

(Nature Map⁵, Swiss Re BES⁶, Global Footprint Network). Disse indikatorene bør testes for naturrisiko nedstrøms og oppstrøms i verdikjedene til foretak med norske eierinteresser gjennom SPU.

FN har utviklet metodikk for miljøregnskap og arbeider med utvikling av naturregnskap. NINA har sammen med Statistisk sentralbyrå (SSB) deltatt aktivt i det internasjonale arbeidet i FN med å utvikle metoder for økosystemregnskap/naturregnskap (SEEA EEA) under FNs system for miljøregnskap (SEEA). Arbeidet med naturregnskap, internasjonalt og i Norge, bidrar til å styrke kunnskapsgrunnet for avveininger mellom klima og naturmangfold.

Retningslinjer som omfatter klima og natur

Internasjonal forskning om karbonlagring i økosystemene ble nylig sammenfattet i en rapport fra NINA. På bakgrunn av denne kunnskapen har forskerne regnet på hvor store karbonlagre det er i de norske økosystemene⁷. De fant ut at norsk natur lagrer 500 ganger mer karbon enn de årlige klimagass-utslippene i Norge. Dette gir forskerne grunnlag for å si at et av de viktigste klimatiltakene er å la naturen være i fred, slik at den ikke frigjør klimagasser. Forskerne påpeker også at inngrep i naturen medfører betydelig karbonlekkasje, og at dette må inngå i beregninger av hvor klimavennlig et tiltak er. Mange klimatiltak som er foreslått globalt vil ikke bare påvirke naturmangfoldet negativt, men også kunne ha negativ påvirkning på opptak og lagring av karbon i naturen. Hittil har klimapolitikk, som utbygging av fornybar energi, hatt lite fokus på konsekvenser for naturmangfold.

Nedbygging av natur og redusert naturkvalitet gir også økonomiske utfordringer. Det internasjonale naturpanelet anslo i sin globale rapport i 2019 at ødeleggelse av natur koster mer enn 10 prosent av verdensøkonomien hvert år, og at vi får igjen mer enn 10 ganger investeringen dersom vi restaurerer natur. Verdens økonomiske forum har slått fast at tap av natur og andre miljøproblemer utgjør en av de største risikoene for verdens økonomi. Swiss Re⁸ (2020) anslår at 55% av verdensøkonomien er moderat eller svært avhengig av biologisk mangfold og økosystemtjenester.

En helhetlig tilnærming til klima og naturmangfold i videre arbeid med retningslinjer for SPU vil også være i samsvar med bærekraftsmålene, som legger vekt på samordning (mål 17) på tvers av bærekraftsmålene slik at man ikke risikerer å gjøre tiltak for å oppnå et bærekraftsmål som samtidig reduserer mulighetene for å oppnå andre bærekraftsmål. Det gjelder særlig å sikre at arealbruk og naturinngrep som infrastruktur (mål 9), og klimatiltak (mål 13), ikke reduserer mulighetene for å nå mål om naturmangfold i vann og på land (mål 14 og 15).

For å stanse tap av naturmangfold, peker naturpanelet på at politikk og forvaltning må bygge på kunnskap, og sikre gode løsninger for både klima og natur. De fattigste land i verden er særlig

⁵ <https://naturemap.earth/>

⁶ <https://www.swissre.com/dam/jcr:a7fe3dca-c4d6-403b-961c-9fab1b2f0455/swiss-re-institute-expertise-publication-biodiversity-and-ecosystem-services.pdf>

⁷ Bartlett, J., Rusch, G.M., Kyrkjeeide, M.O., Sandvik, H. & Nordén, J. 2020. Carbon storage in Norwegian ecosystems. NINA Report 1774.

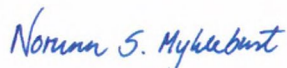
⁸ <https://www.swissre.com/dam/jcr:a7fe3dca-c4d6-403b-961c-9fab1b2f0455/swiss-re-institute-expertise-publication-biodiversity-and-ecosystem-services.pdf>

sårbare for naturrisiko og klimarisiko, og det pålegger rike land som investerer i fattige land et etisk ansvar for at natur ikke ødelegges. Her kan SPU i enda større grad gjøre en forskjell, gjennom å styrke arbeidet med etiske retningslinjer.

I sitt arbeid med etiske retningslinjer bør SPU etterspørre styrket kunnskapsutvikling i Norge og internasjonalt og prioritere utvikling av metoder og indikatorer for helhetlig vurdering av klima og naturmangfold. Dette bør omfatte utvikling av regnskapsinfrastruktur for naturrisiko og gjennomføres i samarbeid mellom private investeringsfond, offentlige og private finansinstitusjoner, nasjonale statistikkbyråer og kunnskapsinstitusjoner innen klima og naturmangfold. Norsk kunnskapsutvikling på dette området har mulighet til å bli en global kunnskapsleverandør for risikovurdering av investeringer, med vekt på oppfølging av naturpanelets anbefalinger om utvikling av kunnskap for felles løsninger for klima og naturmangfold.

På bakgrunn av de internasjonale kunnskapssyntesene omtalt her og vår egen forskning om naturens tilstand, naturgoder (økosystemtjenester) og naturregnskap, vil NINA oppfordre til at videre arbeid med retningslinjer for SPU bør se klimakriteriet i sammenheng med kriterier for å hindre tap av naturmangfold. For å oppnå en helhetlig tilnærming til å se konsekvenser for klima og naturmangfold i sammenheng, er det ikke tilstrekkelig med et klimakriterium til bruk i Etikkrådets arbeid. Retningslinjene bør endres til å utvikle et kriterium som omfatter både klima og naturmangfold, slik at risiko for naturødeleggelser kan fanges opp og legges til grunn for vurdering av utelukkelse fra SPU på lik linje med klimarisiko.

Vennlig hilsen



Norunn S. Myklebust
Adm. dir. NINA



Kristin Thorsrud Teien
Forskningssjef NINA