

Fair Trade Center
FIAN-Sverige
Framtidsjorden
Jordens Vänner
Klimataktion
Kristna Fredsrörelsen
Latinamerikagrupperna
Swedwatch

YTTRANDE 2012-11-30

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Remissvar SOU 2012:53 Buffertkapitalutredningen

AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven

Sammanfattning

Författarna välkomnar att utredningen lyfter vikten av hänsyn till etik och miljö i AP-fondernas investeringar. Dock saknar utredningen konkreta förslag för hur etikarbetet ska integreras i förvaltningen. I detta remissvar finns några förslag. Vi anser att respekten för mänskliga rättigheter och miljö ska vara en förutsättning för investeringar och inte kan underordnas målet om hög avkastning. Vi vill att åtaganden och hänsyn till mänskliga rättigheter och miljö lyfts in i lagen som reglerar AP-fonderna och att det i denna tydligt ska markeras att dessa är bindande och inte underordnade avkastningskravet. Att som utredningen föreslår låta en ny värdegrund utgöra grunden för AP-fondernas etik- och miljöarbete riskerar att bli otillräckligt och tandlöst. Idag finns det dessutom en konflikt mellan AP-fondernas investeringar och Sveriges Politik för Global Utveckling (PGU). Denna konflikt kan åtgärdas genom att hänsyn till mänskliga rättigheter och miljö lyfts in i lagen, och att denna efterlevs. Det bör dessutom skapas ett nytt och oberoende Etikråd.

AP-fonderna bör genom sina placeringar aktivt påverka företag att systematiskt arbeta med att främja mänskliga rättigheter och reducera sin negativa påverkan på miljö och klimat. I de fall AP-fonderna saknar resurser att bedriva ett aktivt påtryckningsarbete, bör AP-fonderna sälja av placeringar i företag som gör sig skyldiga till kränkningar av mänskliga rättigheter eller miljöförstörelse och kommunicera detta i nationella och internationella medier.

Buffertkapitalutredningen öppnar upp möjligheten för investeringar i råvaror. Vi anser att förbudet mot investeringar i råvaror som påverkar livsmedelspriser bör behållas. Detta då en förändring riskerar att leda till fler kortfristiga placeringar i råvaror, spekulation i livsmedelspriser med fluktuerande och ökade matpriser som följd. Det drabbar människor

som lever i fattigdom och hotar rätten till mat. De 870 miljoner människor som redan idag tvingas leva i hunger är ytterst sårbara även för små variationer i pris.

Förslaget om att öppna upp för investeringar i infrastruktur ser vi som en potentiell möjlighet, förutsatt att AP-fonderna investerar på ett sätt som aktivt stödjer omställningen till hållbara och klimatneutrala samhällen.

Avsnitt 9 – Ansvarsfullt ägande

Författarna välkomnar att buffertkapitalutredningen lyfter vikten av hänsyn till etik och miljö. Vi saknar dock konkreta förslag på hur denna hänsyn ska stärkas.

- Vi föreslår att åtaganden och hänsyn rörande mänskliga rättigheter och miljö ska vara en förutsättning för investeringar som inte kan underordnas målet om hög avkastning.

Den svenska regeringen har undertecknat och ratificerat en rad konventioner som medför en skyldighet att respektera, skydda och uppfylla mänskliga rättigheter. Staters åtaganden inkluderar staters extraterritoriella skyldigheter (ETOs), som innebär en skyldighet att vidta åtgärder för att respektera och skydda åtnjutande av mänskliga rättigheter i andra länder. Det ansvaret omfattar svenska investeringar.

Trots detta har granskningar av AP-fondernas innehav vid upprepade tillfällen visat på en lång rad exempel på investeringar i bolag som kränker mänskliga rättigheter, bidrar till miljöförstöring, omgärdas av anklagelser om oetisk verksamhet eller som har svartlistats av andra institutionella investerare.

Vi anser att dagens vaga regelverk och riktlinjer gör att AP-fondernas etik- och miljöarbete blir bortprioriterat. Otydliga formuleringar, bristfällig översyn och otillräckliga resurser förlamar ett mer handlingskraftigt ställningstagande i linje med de internationella konventioner och överenskommelser som Sverige ingått. Vi välkomnar därför utredningens krav på att konkretisera ramverket för AP-fondernas etik- och miljöarbete, men menar att de förslag som presenteras är otillräckliga.

Idag regleras AP-fondernas hänsyn till etik och miljö av förarbetena till AP-fondslagen, som säger att ”hänsyn till miljö och etik skall tas i placeringsverksamheten utan att avkall görs på det övergripande målet om hög avkastning”.¹ I förarbetena till AP-fondslagen klargörs att syftet var att skriva in direktivet om etik och miljö i lagtext. Det föreslår också utredningen SOU 2008:107. Det är ett bra första steg, men det krävs mer för att säkra att hänsyn till mänskliga rättigheter och miljö görs till en förutsättning för investeringar som inte kan underordnas målet om hög avkastning. Avkastningsmål kan aldrig rättfärdiga kränkningar av mänskliga rättigheter och miljöförstörelse. Utredningens förslag rörande etik och miljö fokuserar till stor del på behovet av en värdegrund. Vi menar att en ny värdegrund inte räcker. Vi föreslår därför att åtaganden och hänsyn rörande mänskliga rättigheter och miljö lyfts in i lagen om AP-fonderna (*Lag 2000:192 Om allmänna pensionsfonder*) och att lagen tydligt markerar att dessa inte är underordnade avkastningskravet. Utredningen menar att en omformulering av lagen snabbt skulle bli omodern. Vi tror tvärtom att det skulle innebära ett stärkande av etik- och miljöarbetet om lagen som styr AP-fonderna tydliggör att fonderna aldrig kan kompromissa med de internationella konventioner som Sverige har ratificerat. Vilka

¹ Regeringens proposition 1999/2000:46, s. 76.

konventioner och normer som tillämpas och vad som förväntas av företagen bör preciseras tydligt i lag.

AP-fonderna bör regleras i enlighet med de åtaganden som svenska staten förbundit sig till genom ratificerade konventioner om mänskliga rättigheter. Dessa förpliktelser är en del av folkrätten och sammanfattas bland annat i *Maastricht principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights*.² Principerna slår fast att stater har en skyldighet att säkerställa att verksamheter som utgår ifrån det egna landets territorium inte leder, eller bidrar till kränkningar av mänskliga rättigheter i andra delar av världen. De fastslår att en stat som, exempelvis genom investeringar, bidragit till kränkningar av mänskliga rättigheter utanför dess territorium är förpliktade att ge stöd åt de drabbade och säkerställa att de får upprättelse.

FN:s nya vägledande principer om företagande och mänskliga rättigheter; *UN Guiding Principles on Business and Human Rights* slår fast att företag har ett ansvar att respektera mänskliga rättigheter och säkerställa att man inte orsakar eller bidrar till kränkningar oavsett var i världen man har verksamhet. Stater och statliga verksamheter, såsom AP-fonderna, har ett utökat ansvar att skydda mot kränkningar eftersom stater är de juridiskt bundna parterna i folkrätten. De vägledande principerna slår fast att i fall då statliga företag, eller företag vars verksamhet har koppling till staten, bidrar till kränkningar av mänskliga rättigheter, kan detta innebära att staten i sig bryter mot sin skyldighet att skydda mänskliga rättigheter enligt internationell rätt.³

Idag finns i många fall en konflikt mellan AP-fondernas investeringar och Sveriges Politik för Global Utveckling (PGU). PGU antogs av en enig riksdag och tydliggör att alla politikområden, inte bara biståndet, ska bidra till en rättvis och hållbar global utveckling, där fattiga människors perspektiv och rättigheter särskilt ska beaktas. Denna konflikt kan åtgärdas genom att hänsyn till mänskliga rättigheter och miljö lyfts in i lagen, som nämnt ovan, och att denna efterlevs. AP-fondernas ägarpolicy bör också relatera till PGU och definiera hur verksamheten styrs för att bidra till Sveriges globala utvecklingsmål.

I detta sammanhang kan också tilläggas att det idag finns forskning som visar att det inte behöver finnas en konflikt mellan avkastning och hänsyn till etik och miljö.⁴

² Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights (2012).

³ United Nations (2011), *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*.

⁴ UNEP and Mercer, (2007). *Demystifying responsible Investment Performance. A review of key academic and broker research*.

- Vi föreslår att ett nytt och självständigt Etikråd inrättas.

- Vi föreslår att AP-fonderna, i de fall då Etikrådet saknar resurser att göra ett aktivt påtryckningsarbete, helt bör undvika investeringar i företag som kränker mänskliga rättigheter och förstör miljön.

Idag består Etikrådet av representanter från AP-fonderna. För att en seriös granskning av fondernas etik- och miljöarbete ska kunna ske, måste denna instans vara oberoende. Till denna bör knytas en bredare grupp av aktörer, såsom frivilligorganisationer, fackföreningar och näringslivsrepresentanter.

Etikrådet måste ges tillräckliga resurser för att kunna utföra en seriös granskning av investeringarna. Dessutom behövs resurser för att Etikrådet ska kunna utvärdera kvaliteten i externa konsulter tjänster och öka den interna kompetensen. Endast ett par tusendelar av fondernas totala förvaltningskostnader går till den etiska översynen av pensionspengarnas placering.⁵ Det här signalerar att etik- och miljöarbetet ges låg prioritet. AP-fonderna bör åläggas att årligen rapportera hur stor del av deras totala kostnader som består av kostnader för hållbarhetsarbete.

Etikrådet måste även tydliggöra hur urvalet av företag görs för att inleda påtryckningsprocesser och precisera kriterierna för att en fortsatt process ska vara försvarbar. Etikrådet bör även vara tydligt i kommunikationen med företag att avyttring och ”svartlistning” är en given konsekvens om den aktuella företagsdialogen inte går framåt enligt den tidsplan man har kommit överens om och även vara transparenta med den tidsplan som gäller för att åtgärder ska vidtas. Om företaget visar prov på förbättring kan företaget sedan bli borttaget från listan. För att underlätta för utomstående granskning och öka insynen i det fortlöpande arbetet bör Etikrådet utöka rapporteringen om det egna påtryckningsarbetet med företag så att detaljerad information framgår om vilka krav som ställs och status för processen. Det är även viktigt att öka insynen i analys- och dialogprocesser som sköts av externa konsulter och redovisa ställningstagande gällande dessa fall. Även externa förvaltare måste göras införstådda med kraven i etikarbetet.

Etikkommittén i SOU 2008:107 efterlyste en integrering av etisk och miljömässig hänsyn direkt i investeringsprocessen. Vi delar denna ståndpunkt, och menar att arbetet med etik och miljö bör integreras i den löpande analysen och förvaltningen. Vi välkomnar därför att utredningen tydligt tar ställning mot passiva investeringar i företag via index eller fonder.⁶ Vi saknar dock en utomstående granskning av Etikrådets arbete. I dagsläget publicerar Etikrådet en årlig rapport som utvärderar instansens arbete, men det finns ingen extern part som aktivt granskar denna.

⁵ Riksdagens utredningstjänst, PM, dnr 201:508 och König, J., Wåhlin, M. (2011), *Rena guldgruvan?*. Swedwatch, s. 54.

⁶ SOU 2012:53, s. 293.

När det gäller grannlandet Norge, så är det norska etikrådet självständigt från Statens Pensjonsfond Utland (SPU). Medlemmarna är oberoende och har inga direkta kopplingar till vare sig Finansdepartementet eller SPU. Kontakten mellan dessa instanser är via de rekommendationer Etikrådet ger till Finansdepartementet, samt den information som delas med SPU.⁷ Om SPU:s etikråd bedömer att det finns en ”oacceptabel risk” för att ett företag bidrar till, eller är ansvarigt för, grova kränkningar kan företaget bli uteslutna.⁸

Avsnitt 10.3.4 – Förbud mot råvaror

- Vi föreslår att förbudet mot investeringar i råvaror som påverkar livsmedelspriser bibehålls.

Utredningen öppnar upp för att tillåta investeringar i råvaror, med argumentet att detta skulle kunna möjliggöra större avkastning och bättre diversifiering av risk. Många råvaror har koppling till livsmedel, inte minst när det gäller agrobränslen. Investeringar i derivat som har råvaror som grund påverkar därför, direkt eller indirekt, produktionen av livsmedel och matförsörjningen. Om AP-fonderna tillåts investera i råvaror skulle detta med stor sannolikhet innebära ökad spekulation i matvaror, vilket leder till fluktuerande och ökade matpriser. Med ökade matpriser hotas rätten till mat, något som kraftigt kan förvärra situationen för jordens fattiga befolkning.

FN:s livsmedels- och jordbruksorgan (FAO) motsätter sig spekulation i livsmedelspriser för att detta bidrar till prisstegring av världsmarknadspriserna på mat.⁹ Olivier de Schutter, FN:s specialrapportör för rätten till mat, menar att den främsta orsaken till den globala matkrisen under 2007-2008 var den spekulativa bubbla som hade skapats i matpriserna. Förändringar i marknadsförhållanden, såsom en ökad efterfrågan och ökade produktionskostnader, var de ursprungliga orsakerna till prisstegringarna. Hela prisstegringen beror dock inte på förändrade förhållanden på marknaden, menar de Schutter. En stor del av prisökningen och volatiliteten på marknaden förklaras av den spekulativa bubbla som skapats av spekulationer i derivat med råvaror som grund.¹⁰

Några av Sveriges största banker erbjuder inte investeringar i derivat som har livsmedel som grund. Swedbank har aldrig erbjudit den typen av investeringar, och Nordea har nyligen slutat att investera i livsmedel. Nordeas beslut grundar sig på internationella rapporter som visar på ett samband mellan spekulation i livsmedel på finansmarknader och stora prissvängningar och rekordhöga matpriser.¹¹ Att öppna upp för att AP-fonderna skulle investera i råvaror som kan påverka livsmedelspriserna, riskerar att leda till fler människor som lever i fattigdom och hunger, vilket direkt strider mot PGU.

⁷ König, J., Wåhlin, M. (2011), *Rena guldgruvan?*, s. 59-60.

⁸ Norsk finansdepartementet, *Retningslinjer for observasjon og utelukkelse fra Statens pensjonsfond utlands investeringsunivers*.

⁹ Dagens industri, *Nordea slutar spekulera i livsmedel*. 2012-06-04.

¹⁰ de Schutter, O. (2010), *Food commodities speculation and food price crisis*, s. 1 och 3.

¹¹ Dagens industri, *Nordea slutar spekulera i livsmedel*. 2012-06-04.

Avsnitt 10.4.2 – Infrastruktur

- Vi föreslår att investeringar i infrastruktur tillåts om AP-fonderna investerar på ett sätt som aktivt stödjer omställningen till hållbara och klimatneutrala samhällen.

Idag bidrar AP-fondernas investeringar till enorma koldioxidutsläpp och motverkar en omställning till ett hållbart samhälle. Med en annan placeringsinriktning skulle fonderna istället kunna främja en omställning till hållbara och klimatneutrala samhällen.

En granskning av Miljöpartiet¹² visade att hela 98 procent av AP-fondernas aktieinnehav i energisektorn gick till fossil energi år 2007, sammanlagt runt 35 miljarder kronor. År 2011 gjorde Riksdagens Utredningstjänst en granskning som visade att AP-fonderna investerade nästan tio miljarder kronor i det så kallade ”Big Oil”, världens sex största oljeföretag (BP, Chevron, Conoco Phillips, Exxon Mobil, Royal Dutch Shell och Total). Samtidigt hade inget företag bland de 120 största placeringarna i någon av de fyra AP-fonderna förnybar energi som huvudsaklig verksamhet.

Enligt International Energy Agency (IEA) blir det kommande decenniet avgörande för att hejda den globala uppvärmningen; växthusgaserna måste nå sin topp runt 2020 och därefter minska stadigt. För att lyckas med detta krävs enorma investeringar i förnybar energi. IEA talar om investeringar på runt 750 miljarder dollar per år mellan 2010 och 2030.¹³ World Economic Forum och Bloomberg New Energy Finance menar att investeringarna i ren energi måste stiga till USD 500 miljarder per år fram till 2020 för att begränsa den globala uppvärmningen till 2°C.¹⁴

OECD menar att pensionsfonderna – med sammanlagt 28 biljoner USD i tillgångar - har en viktig roll i att finansiera en grön omställning. Förnybar energi och miljöteknik lyfts fram som centrala områden för investeringar. OECD ger rekommendationer om att pensionsfonderna bör investeras i grön infrastruktur, att eventuella investeringshinder bör tas bort och att den miljöpolitiska styrningen av pensionsfonderna bör förbättras.¹⁵

Mot bakgrund av ovanstående resonemang, anser vi att utredningens förslag om att tillåta AP-fonderna att investera i infrastruktur är bra, under vissa strikta förutsättningar. Vi ser investeringar i infrastruktur som en potentiell möjlighet förutsatt att investeringarna används för en omställning till ett mer hållbart samhälle. Det kan innebära långsiktiga stabila investeringar i t.ex. järnväg, kollektivtrafik, energieffektiviseringar av fastigheter och infrastruktur, smarta elnät, utbyggnad av förnyelsebara och rena energikällor och klimatneutral teknik. På så sätt kan också en del av de risker som placeringar på börserna i oroliga tider innebär undvikas. Detta skulle även skapa möjligheter för Sverige att ta en tät position i flera framtidsbranscher. Långsiktigt bör en utfasning av placeringar i fossila bränslen göras till förmån för miljömässigt hållbara investeringar. AP-fonderna bör som

¹² Miljöpartiet (2008), *Investerar AP-fonderna i framtiden?*.

¹³ International Energy Agency (2010), *Energy technology perspectives 2010*.

¹⁴ UNEP (2011), *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, s. 35.

¹⁵ Della Croce et al (2011), *”The role of pension funds in financing green growth initiatives”*.

ett steg i detta ta fram en strategi för att redovisa fondportföljernas samlade koldioxidutsläpp.

Investeringar i infrastruktur har dessutom egenskaper som är attraktiva för pensionsfonder, bland annat reala kassaflöden, långsiktiga investeringar och låg risk.¹⁶ Som buffertkapitalutredningen nämner har AP-fonderna haft en genomsnittlig årlig avkastning på 0,3 procentenheter utöver inflationen, något som är väldigt lågt. Investeringar i infrastruktur, enligt förslaget ovan, skulle kunna ge en stabilare avkastning. Dock håller vi med utredningen om att det behövs ett tydligt uppdrag med ansvarsfördelning, styrning och uppföljning om investeringar i infrastruktur ska tillåtas.

Avslutningsvis vill vi understryka vikten av att hänsyn till mänskliga rättigheter och miljö i AP-fondernas investeringar stärks. Nu när AP-fondernas struktur och placeringsregler ses över, finns det en möjlighet till en faktisk förändring. I och med att de svenska AP-fonderna i sin helhet är en stor aktör på de finansiella marknaderna, är det viktigt att krav ställs på deras investeringar. Det är hög tid att se till att AP-fonderna, som statliga myndigheter, följer de riktlinjer och konventioner som Sverige ratificerat.

Undertecknas av:

Charlie Aronsson, t.f. verksamhetsansvarig, Fair Trade Center
Jennie Jonsén, ordförande, FIAN-Sverige
Christina Robertson-Pearce, ordförande, Framtidsjorden
Erik Blomqvist, ordförande, Jordens Vänner
Jonas Paulsson, talesperson, Klimataktion
Sofia Walan, generalsekreterare, Kristna Fredsrörelsen
Francisco Contreras, ordförande, Latinamerikagrupperna
Viveka Risberg, kanslichef, Swedwatch

Kontakt:

Annelie Andersson
Latinamerikagrupperna
Tegelviksgatan 40
116 41 Stockholm
Tel: 08-556 975 38 / Mobil: 073-903 10 17
E-post: annelie.andersson@latinamerikagrupperna.se

¹⁶ Inderst, G. (2009), *Pension Fund Investment in Infrastructure*, s. 7.

Källförteckning

- Dagens Industri, *Nordea slutar spekulera i matpriser*.
<http://www.di.se/#!/artiklar/2012/6/4/nordea-slutar-spekulera-i-matpriser/> publicerad 2012-06-04.
- Della Croce, R., Kaminker C., Stewart F., (2011). *The Role of Pension Funds in Financing Green Growth Initiatives*, OECD Publishing, Paris.
- Etikrådet, *Dialogen som verktyg*. <http://www.ap4.se/etikradet/Etikradet.aspx?id=562> hämtad 2012-11-07.
- Inderst, G. (2009), *Pension Fund Investment in Infrastructure*, OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, No. 32, OECD publishing, OECD.
- International Energy Agency (2010), *Energy technology perspectives 2010 – Scenarios and Strategies to 2050*. OECD.
- König, J., Wåhlin, M. (2011), *Rena guldgruvan?*. Swedwatch.
- Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights (2012).
- Miljöpartiet (2008), *Investerar AP-fonderna i framtiden?*. http://www.mp.se/files/147700-147799/file_147782.pdf, hämtad 2012-11-14.
- Norsk finansdepartementet, *Retningslinjer for observasjon og utelukkelse fra Statens pensjonsfond utlands investeringsunivers*.
http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/statens_pensjonsfond/ansvarlige-investeringer/retningslinjer-for-observasjon-og-uteluk.html?id=594254, hämtad 2012-11-07.
- Regeringens proposition 1999/2000:46, *AP-fonden i det reformerade pensionssystemet*.
- Riksdagens utredningstjänst, PM, dnr 201:508.
- de Schutter, O. (2010), *Food commodities speculation and food price crisis*. Briefing note 2, September 2010.
- Statens offentliga utredningar (2008), *Etiken, miljön och pensionerna*. SOU 2008:107.
- Statens offentliga utredningar (2012), *AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven*. SOU 2012:53
- UNEP (2011), *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication – A Synthesis for Policy Makers*.
- UNEP and Mercer, (2007). *Demystifying responsible Investment Performance. A review of key academic and broker research*. Paris: The Asset Management Working Group of the United Nations Environment Programme Finance Initiative and Mercer.
- United Nations (2011), *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing The United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework*.