

Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
103 33 Stockholm

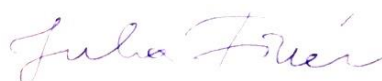
Stockholm 27 oktober, 2015

Nya regler för AP-fonderna (Ds 2015:34)

Som en del av samarbetet kring plattformen **Schyssta Pensioner** (www.schysstapensioner.nu) vill följande organisationer gemensamt bidra med synpunkter på Finansdepartementets remiss "Nya regler för AP-fonderna" (ds 2015:34):



Gabi Björsson
Generalsekreterare
Afrikagrupperna



Julia Finér
Ordförande
Emmaus Stockholm



Anneli Nordling
Ordförande
Fair Action



Rebecka Jalvemyr
Kanslichef
FIAN Sverige



Annica Sohlström
Generalsekreterare
Forum Syd



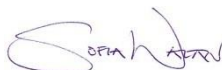
Olivia Linander
Nationell samordnare
Fossil Free Sverige



Anna Danielsson
Ordförande
Jordens vänner



Pia Björstrand
Vice talesperson
Klimataktion



Sofia Walan
Generalsekreterare
Kristna Fredrörelsen



Annelie Andersson
Ordförande
Latinamerikagrupperna



Håkan Wirtén
Generalsekreterare
Värdsnaturfonden WWF

Kontaktperson:
Annelie Andersson
annelie.andersson@latinamerikagrupperna.se
Tel: 073-903 10 17

1. Inledning

Det finns idag en växande medvetenhet om den finansiella sektorns stora utmaningar med investeringar när det gäller mänskliga rättigheter, klimat och miljö. Det handlar till exempel om investeringar i fossilindustrin som orsakar klimatförändringar, gruvbolag vars verksamhet kan bidra till miljöförstöring, tvångsförflyttningar och kränkningar av urfolks rättigheter och jord- och skogsbruksföretag som orsakar avskogning vilket skadar den biologiska mångfalden, utarmar ekosystem och lämnar människor utan mark och försörjning. Den här typen av investeringar bär med sig en mängd sociala- och miljömässiga risker och i flera fall även kännbara ekonomiska risker.

Svenskt kapital som förvaltas av banker, fond- och försäkringsbolag är inte undantagna dessa risker. Som statliga myndigheter och representanter för Sverige i världen bör kraven på AP-fondernas investeringar vara höga och det är angeläget att få till förändringar för verkligt hållbara och ansvarsfulla pensionsinvesteringar.

Schyssta Pensioner (www.schysstapensioner.nu) är en samverkansplattform för svenska organisationer som vill se nya regler för AP-fonderna så att våra pensionspengar investeras med respekt för mänskliga rättigheter, miljö och internationella klimatmål. Organisationerna bakom kampanjen deltar utifrån sina olika fokusfrågor.

Organisationerna bakom kampanjen: Afrikagrupperna, Emmaus Stockholm, Fair Action, FIAN Sverige, Forum Syd, Fossil Free Sverige, Jordens vänner, Klimataktion, Kristna fredsrörelsen, Latinamerikagrupperna och Världsnaturfonden WWF.

Detta är organisationernas gemensamma remissvar på Finansdepartementets förslag till "Nya regler för AP-fonderna" (Ds 2015:34).

2. Förslag för hållbara och ansvarsfulla pensionsinvesteringar

Finansdepartementets förslag innehåller flera viktiga förbättringar i och med att ansvarsfrågor ges betydligt mer utrymme än tidigare och att hållbarhet i kapitalförvaltningen blir lagkrav. Promemorian presenterar välkomna steg i rätt riktning. Följande är våra förslag för att förstärka dessa:

Mål för AP-fondernas kapitalförvaltning

- AP-fondsämnden som kapitalägare ges ansvaret att tydligt ange till AP-fondsmyndigheterna att förvaltningen av såväl buffertkapitalet som premiepensionerna *skall* ske på vetenskaplig grund och ta tillgänglig kunskap om klimat, miljö och biologisk mångfald som utgångspunkt för sina placeringar.
- AP-fondsämnden som kapitalägare ges ansvaret att tydligt ange till AP-fondsmyndigheterna att förvaltningen av såväl buffertkapitalet som premiepensionerna *skall* ske i enlighet med internationella regelverk rörande mänskliga rättigheter och Sveriges skyldigheter inom och utom landets gränser.
- AP-fondernas placeringsregler ska gynna investeringar som främjar hållbar utveckling och mänskliga rättigheter.

Roller, mandat och styrning

- Rollfördelningen mellan kapitalägaren AP-fondsämnden och kapitalförvaltaren AP-fondsmyndigheterna bör förtydligas. Kapitalägaren bör uttrycka tydliga riktlinjer/principer rörande ansvarsfulla investeringar som fungerar som en styrande ram och minimnivå för AP-fondsmyndigheternas arbete.
- AP-fondsmyndigheterna ska ha verktyg som möjliggör risk- och konsekvensanalyser som tar hänsyn till frågor om social- och miljömässig hållbarhet *innan* en investering görs.
- Två av styrelseposter i AP-fondsämnden reserveras för representation från civilsamhället samt akademi, och kunskap om social- och miljömässig hållbarhet samt ansvarsfulla investeringar anges som meriterande specialistkompetenser i tillsättande av alla AP-fondsämndens ledamöter.
- Ett nytt och självständigt hållbarhetsråd föreslås inrättas i anslutning till AP-fondsämnden som en källa för omvärldsbevakning och kompetens samt för granskning och utvärdering av målpuppfyllelse.
- Kravet på transparens bör förtydligas då transparens är en förutsättning för uppföljning, utvärdering och ansvarsutkrävande avseende AP-fondsmyndigheternas förvaltning.

3. Synpunkter och motiveringar till förslagen

3.1. Mål för AP-fondernas kapitalförvaltning

Finansdepartementets förslag innehåller flera viktiga förbättringar jämfört med dagens regelverk. Ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande ges betydligt mer utrymme än tidigare och föreslås tas med i lagtext. Förslaget innehåller också krav på att hållbarhet integreras i kapitalförvaltningen. Förslaget säger också uttryckligen att AP-fondsmyndigheternas investeringar ska bidra till hållbar utveckling. Det ställs också krav på vetenskaplig relevans från AP-fondsmyndigheterna, särskilt i relation till hållbarhet. Den värdegrund som AP-fondsmyndigheterna föreslås utveckla ska utgå från bland annat internationella konventioner som Sverige har undertecknat.

Medan dessa delar av förslaget är välkomna steg i rätt riktning ser vi behov för ytterligare förstärkning av andra delar, vilka sammanfattas och utvecklas nedan.

Förslag för hållbara och ansvarsfulla pensionsinvesteringar:

- AP-fondsämnden som kapitalägare ges ansvaret att tydligt ange till AP-fondsmyndigheterna att förvaltningen av såväl buffertkapitalet som premiepensionerna *skall* ske på vetenskaplig grund och ta tillgänglig kunskap om klimat, miljö och biologisk mångfald som utgångspunkt för sina placeringar. (3.1.1)
- AP-fondsämnden som kapitalägare ges ansvaret att tydligt ange till AP-fondsmyndigheterna att förvaltningen av såväl buffertkapitalet som premiepensionerna *skall* ske i enlighet med internationella regelverk rörande mänskliga rättigheter och Sveriges skyldigheter inom och utom landets gränser. (3.1.1)
- AP-fondernas placeringsregler ska gynna investeringar som främjar hållbar utveckling och mänskliga rättigheter.
- För att eliminera eventuella tveksamheter i AP-fondsmyndigheternas mandat bör det ingå en tydlig referens ("benchmark") i referensportföljens konstruktion till Sveriges och därmed AP-fondernas ansvar för hållbar utveckling. (3.1.2)
- Förbudet mot investeringar i råvaror som påverkar livsmedelspriser bör bibehållas. (3.1.4)

3.1.1 Målhierarki och eventuella målkonflikter

Vi ser positivt på att ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande ges stort utrymme i förslaget, att det lyfts in i lagtext samt att AP-fonderna får ett tydligt uppdrag att integrera hållbarhetsfrågor i hela sin kapitalförvaltning. Det innebär avgörande förbättringar jämfört med dagens regelverk.

Förslaget slår också fast att AP-fonderna, inom ramen för sitt uppdrag, ska fästa särskild vikt vid hur hållbar utveckling kan främjas. Det konkretiseras genom hänvisningar till bland annat de svenska miljömålen samt de internationella konventioner som Sverige har undertecknat om mänskliga rättigheter och miljö.

Men en viktig brist i förslaget är att avkastningsmålet fortsatt är överordnat hållbarhet. Det slås fast att "AP-fonderna ska förvaltas till största möjliga nytta för försäkringen för inkomstgrundad ålderspension. Målet bör vara att långsiktigt maximera avkastningen i förhållande till risken i

placeringarna och förvaltningen bör ske med god riskspridning¹. Det understryks att andra typer av mål inte ska tillåtas påverka avkastningsmålet, samtidigt som det tydliggörs att AP-fondsmyndigheterna ska agera ansvarsfullt som investerare och ägare. Detta målar upp ett potentiellt motsatsförhållande mellan avkastning och hållbarhet, vilket är olyckligt och en falsk konstruktion. Ledande internationella såväl som svenska företrädare för finanssektorn – inklusive representanter för AP-fonderna själva – bekräftar ett positivt samband mellan inkludering av hållbarhet och god avkastning i kapitalförvaltning².

Sverige är skyldigt att leva upp till de internationella konventioner vi ratificerat. Det innebär en skyldighet att respektera, skydda och uppfylla mänskliga rättigheter både inom och utom våra gränser. Regeringens politik för global utveckling (PGU) anger också riktlinjer för hur Sverige ska bidra till global utveckling genom en samstämmig politik. På klimat- och miljöområdet ger FN:s mål för hållbar utveckling (Agenda 2030), klimatpanelen IPCC och forskningens slutsatser om jordens planetära gränser tydlig vägledning kring vad som är långsiktigt hållbart och inte. Dessa överenskommelser, konventioner och faktaunderlag utgör riktlinjer som även finansiella institutioner, och de som reglerar dem, måste efterleva.

Krav på att leva upp till Sveriges internationella åtaganden är inte politisk styrning. Internationella konventioner och vetenskaplig relevans ska istället ses som grundläggande förutsättningar för AP-fondernas kapitalförvaltning. Förslaget saknar en tydlig precisering av dessa grundläggande förutsättningar i form av övergripande mål. Endast inom ramen för ett sådant övergripande mål, fastställt av AP-fondernas huvudman, är det ansvarsfullt att "långsiktigt maximera avkastningen i förhållande till risken i placeringarna".

3.1.2 Tydligt ramverk och referensportföljens funktion

Förslaget ger en förbättrad struktur, styrning och uppföljning av AP-fondernas förvaltning och hållbarhetsarbete jämfört med nuvarande regelverk. Internationella konventioner, främjande av hållbar utveckling samt ett vetenskapligt förhållningssätt anges som viktiga utgångspunkter. Förslaget innebär också att hållbarhetskraven på AP-fondsmyndigheterna ska integreras i hela förvaltningen av pensionskapitalet.

Det är mycket positivt. Men förslagets målskrivningar kring hållbarhet och ansvarsfulla investeringar är dock för otydliga och vaga för att fungera styrande. Mycket lämnas upp till AP-fondsmyndigheterna själva att formulera och är därför beroende av deras tolkning och bedömning.

Enligt förslaget ska AP-fondsmyndigheterna bland annat väga in långsiktiga marknadsförutsättningar. Det exemplifieras att detta även bör omfatta riskanalyser för fossila tillgångar och så kallade stranded assets. Det är positivt. Men den analys som föreslås utgår då från ett rent marknadsperspektiv.

¹ Nya regler för AP-fonderna, ds 2015_34 (s 92)

² Exempel: "This is not at odds with business or investment, In fact, it is a business imperative." *Aviva's strategic response to climate change (July 2015)*, Mark Wilson, Group Chief Executive Officer, Aviva plc; "Det finns inget motsatsförhållande mellan god avkastning och god hållbarhet. Tvärtom, god hållbarhet är en nödvändighet för att på sikt uppnå hög lönsamhet." *Hållbarhets- och ägarstyrningsrapport 2013/2014 (2015)*, Mats Andersson, vd Fjärde AP-fonden.

Förslaget innehåller inga förslag på avvägningar rörande vilken typ av investeringar staten borde göra och inte göra utifrån internationella ramverk och rådande forskning kring hållbar utveckling – t.ex. FN:s hållbarhetsmål och klimatpanel.

Enligt Finansdepartementets förslag ska AP-fondsmyndigheten sätta avkastningsmål och utifrån detta skapa en referensportfölj som AP-fonderna ska utvärderas mot. Men trots att AP-fondernas investeringar ska vara ansvarsfulla, ska referensportföljen sättas samman med minimal hänsyn till hållbarhet. Finansdepartementets förslag säger till exempel inget om typer av investeringar eller sektorer som AP-fonderna bör undvika och uppdrar inte heller åt AP-fondsmyndigheten att göra det. AP-fonderna ska alltså utvärderas mot en referensportfölj med andra spelregler än fonderna själva.

Som förslaget nu är formulerat blir AP-fondsmyndigheterna i praktiken tvungna att avvika från referensportföljen för att kunna leva upp till kravet att investera och agera ansvarsfullt. Det är dessutom i stor utsträckning upp till AP-fondsmyndigheterna att själva definiera vad "ansvarsfullt" innebär.

AP-fondsmyndigheten måste ges till uppgift att i sin roll som kapitalägare tillhandahålla ett tydligt ramverk och/principer som vägledning i situationer där tolkning krävs (se vidare under 3.2.1 AP-fondsmyndighetens roll). För att eliminera eventuella tveksamheter i AP-fondsmyndigheternas mandat bör det ingå en tydlig referens ("benchmark") i referensportföljens konstruktion till Sveriges och därmed AP-fondernas ansvar för hållbar utveckling.

3.1.3 Investeringar utifrån konventioner och vetenskaplig grund

Av förslaget framgår att AP-fonderna föreslås fortsätta att utveckla och tydliggöra sin värdegrund. Samtidigt påpekas problematiken med etik/värderingar (t ex risk för politisk påverkan, värderingar skiftar med tiden). Förslaget anger också att värdegrunden bör utgå från bl.a. hållbar utveckling och internationella konventioner som Sverige har undertecknat och nämner att fonderna bör reflektera vetenskapliga forskningsresultat när det gäller frågor om hållbar utveckling.

Det är positivt att detta anges som utgångspunkter för en värdegrund. Internationella konventioner och vetenskaplig grund bör slås fast som styrande ramar för AP-fondernas investeringar. Värdegrunden bör vara det styrdokument som konkretiserar den riktning som riksdagen stakar ut i lagtext avseende ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande. Formuleringen av en värdegrund för AP-fondernas förvaltning bör därför vara AP-fondsmyndighetens ansvar – se vidare under 3.2.1 AP-fondsmyndighetens roll.

Värdegrunden och dess utgångspunkter ska sedan tillämpas och fungera styrande för AP-fondsmyndigheternas placeringsverksamhet. AP-fondsmyndigheterna bör därför konkretisera den värdegrunden i sina strategier för ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande.

3.1.4 Investeringar i råvaror som påverkar livsmedelspriser

Idag får AP-fonderna inte göra placeringar i derivatinstrument med råvaror som underliggande tillgång. Enligt Finansdepartementets förslag bör denna begränsning slopas och möjligheten öppnas så länge det bedöms vara förenligt med akksamhetsprincipen. Bedömningen är att det skulle ge ungefär samma avkastning som en portfölj med traditionella finansiella investeringar, men till en lägre risk. Vi ser dock att AP-fonderna med en sådan öppning riskerar att bidra till spekulation i matvaror, fluktuerande och ökade matpriser.

Många råvaror har koppling till livsmedel. Investeringar i derivat som har råvaror som grund påverkar därför, direkt eller indirekt, global livsmedelsproduktion och matförsörjning. Olivier de Schutter, framhöll under sin tid som FN:s specialrapportör för rätten till mat, att den främsta orsaken till den globala matkrisen under 2007-2008 var den bubbla som skapats av spekulation i råvaruderivat. Spekulation i livsmedelspriser bidrar till fluktuerande och stegrande världsmarknadspriser på mat. Med ökade matpriser hotas rätten till mat, något som kraftigt kan förvärra situationen för människor som lever i fattigdom³.

I förslaget beskrivs att fonderna ska tillämpa en akksamhetsprincip. (s 108-109):

”Akksamhetsprincipen är mer inriktad på beslutsprocessen än på resultatet av varje enskild placering. (...) Enligt akksamhetsprincipen ska placeringarna utföras med omsorg och skicklighet av en person som har god kunskap om den specifika verksamheten. Om särskild expertis bedöms vara nödvändig, ska en akksam förvaltare anlita personer som har den rätta kompetensen och noga övervaka och följa upp effekterna av deras åtgärder.” En tillämpning av akksamhetsprincipen förutsätter alltså särskild kompetens i AP-fondsmyndigheterna eller medför kostnader för extern sådan, vilket begränsar sannolikheten för att den blir ett effektivt skydd mot oönskade effekter på råvarumarknaden.

Mot bakgrund av ovanstående bör förbudet mot investeringar i råvaror som påverkar livsmedelspriser bibehållas.

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

3.2. Roller, mandat och styrning

Vi välkomnar förslaget att utse en ny huvudman för AP-fonderna samt det tydliggörande av rollerna som kapitalägare och kapitalförvaltare som detta innebär. Det är också positivt att förslaget innebär krav på mer utförliga riktlinjer, mål och strategier rörande ansvarsfulla investeringar samt ansvarsfullt ägande, kriterier för uteslutningar samt att detta arbete ska prioriteras.

Medan dessa delar av förslaget är ett välkommet steg i rätt riktning ser vi behov för ytterligare förstärkning av andra delar, vilka sammanfattas och utvecklas nedan.

Förslag för hållbara och ansvarsfulla pensionsinvesteringar:

- Rollfördelningen mellan kapitalägaren AP-fondsämnden och kapitalförvaltaren AP-fondsmyndigheterna bör förtydligas. Kapitalägaren bör uttrycka tydliga riktlinjer/principer rörande ansvarsfulla investeringar som fungerar som en styrande ram och miniminivå för AP-fondsmyndigheternas arbete.
- AP-fondsmyndigheterna ska ha verktyg som möjliggör risk- och konsekvensanalyser som tar hänsyn till frågor om social- och miljömässig hållbarhet *innan* en investering görs.
- Två av styrelseposterna i AP-fondsämnden reserveras för representation från civilsamhället samt akademi, och kunskap om social- och miljömässig hållbarhet samt ansvarsfulla investeringar anges som meriterande specialistkompetenser i tillsättande av alla AP-fondsämndens ledamöter.
- Att ett nytt och självständigt hållbarhetsråd inrättas i anslutning till AP-fondsämnden som en källa för omvärldsbevakning och kompetens samt för granskning och utvärdering av målpuppfyllelse.
- Att kravet på transparens förtydligas genom att hållbarhetsredovisning införs för AP-fonderna då transparens är en förutsättning för uppföljning, utvärdering och ansvarsutkrävande avseende myndigheternas förvaltning.
- Ett uppföljningssystem för AP-fondsmyndigheternas rapportering om risker utifrån framtagna riktlinjer om hållbarhet bör arbetas fram av AP-fondsämnden.

3.2.1. AP-fondsämndens roll

Enligt förslaget ingår det i AP-fondsämndens uppgifter att bestämma ett avkastningsmål och en referensportfölj för förvaltningen. AP-fondsämnden borde även ha till uppgift att besluta om mål och definitioner för arbetet med ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande.

Enligt Finansdepartementets förslag ska AP-fondsmyndigheterna själva vara uttolkare av uppdraget att förvalta Sveriges pensionsmedel ansvarsfullt och AP-fondsmyndigheterna ska fastställa sina egna mål för arbetet med ansvarsfulla investeringar, samtidigt som de är utförare av att uppnå samma mål. Detta innebär en tvetydig styrning av hållbarhetsarbetet och lämnar utrymme för stora skillnader mellan de olika AP-fondsmyndigheternas tolkning av vad det innebär att säkerställa att investeringar görs med hänsyn till hållbarhet och mänskliga rättigheter.

I förslaget understryks vikten av att separera rollerna när det gäller att sätta mål för placeringsverksamheten och att utföra den, bland annat genom att AP-fondsämnden får i uppdrag

att bestämma ett avkastningsmål samt ansvarar för framtagandet av en referensportfölj.⁴ Helt riktigt sägs det att ”värdegrunden bör utgöra utgångspunkten för AP-fondsmyndigheternas agerande”. Därför är det viktigt att AP-fonds nämnden, i egenskap av huvudman, fastställer värdegrund, övergripande mål och definitioner för AP-fondsmyndigheternas förvaltning, så att inte den operativa förvaltningen både formulerar grundläggande utgångspunkter och sina egna mål.

Promemorian föreslår att krav på ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande lyfts in i lagtext.⁵ Kravet på föredömlig förvaltning genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande föreslås dock inte gälla vid AP-fonds nämndens framtagande av en referensportfölj. Detta riskerar att skapa diskrepanser i arbetet för social och miljömässig hållbarhet.⁶ AP-fonds nämnden måste ges en tydligt styrande roll när det gäller ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande.

AP-fonds nämnden bör ges i uppdrag att fastställa övergripande mål samt tydliga principer och riktlinjer för arbetet med ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande som fungerar som en styrande ram och minimnivå för AP-fondsmyndighetens arbete.

Kravet på ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande bör återspeglas i AP-fonds nämndens uppdrag att ta fram en referensportfölj. Internationella konventioner rörande mänskliga rättigheter och miljö samt vetenskaplig relevans bör utgöra en ram inom vilken referensportföljen tas fram.

3.2.1.1 Tillsättande av AP-fonds nämndens ledamöter

Enligt Finansdepartementets förslag ska AP-fonds nämnden bestå av nio ledamöter som utses av regeringen och i förslaget framgår att dessa ledamöter bör besitta kompetens inom områden som finansiell förvaltning, kunskap om pensionsystemet, statlig förvaltning, kommunikationsarbete etc.⁷ En specialistkompetens som det också bör tas hänsyn till i utnämning av AP-fonds nämndens ledamöter är kunskap om social- och miljömässig hållbarhet samt kunskap om ansvarsfulla investeringar.

Enligt förslaget utser regeringen ordförande samt två vice ordförande, och arbetsmarknadens parter utser två ledamöter vardera. För att säkra en bred representation och fler relevanta perspektiv bör två av de återstående platserna i nämnden reserveras för en person vardera med särskild kunskap om ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande från civilsamhället och den akademiska världen.

⁴ Nya regler för AP-fonderna, Ds 2015:34, sid 87

⁵ Enligt Kap 5 § 8 i Förslag till lag om statlig förvaltning av premiepensionsmedel

⁶ I regeringens skrivelse Sveriges politik för global utveckling Skr. 2007/08:89 framgår att ”Politiken ska inriktas både på att bistå de fattiga länderna i deras specifika utmaningar, främja synergier mellan politikområden och hantera utvecklingshämmande politik i Sverige och inom EU, liksom att tackla globala utmaningar som utgör hinder för rättvis och hållbar utveckling. Såväl biståndet som andra politikområden ska bidra till detta.”

⁷ Nya regler för AP-fonderna, Ds 2015:34, sid 169

3.2.2 AP-fondsmyndigheternas roll

”AP-fonderna har i sin roll som förvaltare av buffertkapitalet i uppgift att säkerställa att fondmedlen blir till största möjliga nytta för försäkringen för inkomstgrundad ålderspension. AP-fondernas uppgift är således att skapa så god avkastning som möjligt på buffertkapitalet och därmed främja nuvarande och framtida pensionärens intressen. Utöver det faktiska avkastningsresultatet är dock en viktig fråga när det gäller förvaltningen på vilket sätt resultatet har uppnåtts.”⁸

Som diskuterats ovan är det centralt att AP-fondsmyndigheternas avkastningsresultat inte uppnås på bekostnad av mänskliga rättigheter och hållbarhet. AP-fondsmyndigheternas arbetsätt måste därför anpassas så att risker för investeringar som orsakar kränkningar av mänskliga rättigheter eller som har negativ inverkan på miljön minimeras.

I dag använder AP-fonderna i stor utsträckning dialog och i vissa fall uteslutning av enskilda företag som verktyg i arbetet för ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande. Dessa två arbetsätt kräver formulerade kriterier om tidsbegränsningar för dialog samt när en tillgång ska avyttras, vilket också beskrivs i promemorian. Utöver detta är det viktigt att AP-fondsmyndigheterna har verktyg som möjliggör *risk- och konsekvensanalyser* som tar hänsyn till frågor om social- och miljömässig hållbarhet *innan* en investering görs. Detta är särskilt viktigt vid investeringar i bolag som har verksamhet i länder/regioner eller branscher där kränkningar av mänskliga rättigheter är vanligt förekommande, korruptionen är stor, konflikter pågår etc. AP-fondsmyndigheterna bör också tillämpa en *försiktighetsprincip* som innebär att de ska avstå från att investera om en investering riskerar att bidra till att kränka eller inskränka mänskliga rättigheter eller har en påtagligt negativ inverkan på miljön.

Enligt förslaget bör AP-fondsmyndigheternas riktlinjer, mål och strategier redovisas i relevanta styrdokument och utvärderas regelbundet av dess styrelse. Detta system för uppföljning är bristfälligt då det innebär att varje AP-fondsmyndighet ska avgöra om deras egna formulerade mål är relevanta och även bedöma om de har uppnått rätt resultat i relation till dessa mål. Det saknas således en kontrollinstans. Istället för att detta arbete görs av AP-fondsmyndigheterna själva bör AP-fondsämnden, i egenskap av huvudman för förvaltningen av buffertkapitalet, få en tydligare roll i formulering av riktlinjer och mål, samt i uppföljning av dessa (enligt förslag under 3.2.1). Att på detta sätt förtydliga AP-fondsmyndigheternas mandat för sin förvaltning kan inte ses som detaljstyrning, utan är en vedertagen rollfördelning mellan kapitalägare och förvaltare.⁹

Enligt Finansdepartementets förslag ska AP-fondsämnden utvärdera arbetet med ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande i samband med att den årliga utvärderingen av AP-fondsmyndigheternas förvaltning görs samt genom att med ”viss regelbundenhet” göra fördjupande utvärderingar med olika fokusområden.¹⁰ När den årliga utvärderingen görs kommer den enligt förslaget att utgå från referensportföljen, men i och med att referensportföljen inte ska ta hänsyn till

⁸ Nya regler för AP-fonderna, Ds 2015:34, sid 129

⁹ “Investment mandates are the point where asset owners’ beliefs about long-term investment, are translated into legal requirements for investment managers, and others in the investment chain.” Long-Term Mandates, workshopdokumentation, PRI (2015)

¹⁰ Ibid., sid 155-156

kraven om föredömlig förvaltning råder oklarhet i vilka mål och resultat i arbetet med ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande som AP-fondsämnden kommer att utvärdera.

Ett system för rapportering och uppföljning av risker med relevans för på förhand framtagna riktlinjer om hållbarhet och ansvarsfulla investeringar, som är gemensamt för alla AP-fondsmyndigheterna, bör arbetas fram av AP-fondsämnden.

3.2.3 Oberoende hållbarhetsråd och civilsamhällets deltagande

Hur AP-fonderna förvaltar svenska folkets gemensamma pensionspengar är en fråga av stort allmänintresse. Därför är det särskilt viktigt att processen för utformning av fondernas hållbarhetsriktlinjer samt löpande uppföljning och utvärdering av fondernas regelverk präglas av deltagande av olika aktörer och intressenter, inte minst i det civila samhället.

Genom civilsamhället finns ett brett globalt kontaktnät och många svenska organisationer har samarbete med organisationer och ibland direkt egen närvaro i länder och områden som berörs direkt av verksamhet från bolag där AP-fonderna har investeringar. Det är viktigt att ta tillvara denna kompetens, inte minst vid utvärdering och uppföljning av fondernas investeringar.

Ett nytt och självständigt hållbarhetsråd bör inrättas i anslutning till AP-fondsämnden som en källa för omvärldsbevakning och rådgivning samt för att bistå vid granskning och utvärdering av måloppfyllelse. Hållbarhetsrådets arbete bör präglas av transparens och deltagande, och inkludera expertis från såväl civilsamhället som finanssektorn och den akademiska världen. Rådet bör också hålla en kontinuerlig dialog med aktörer från det civila samhället liksom den akademiska världen.

3.2.4 Transparens

Insyn och transparens är centralt för att möjliggöra oberoende granskning, utvärdering och uppföljning av AP-fondernas investeringar samt ansvarsutkrävande. Det är också en förutsättning för att kunna utvärdera om fondernas investeringar lever upp till internationella konventioner och riktlinjer för mänskliga rättigheter, miljö och ansvarsfulla investeringar liksom Sveriges Politik för global utveckling (PGU). Transparens är därför också en förutsättning för trovärdigheten i AP-fondernas hållbarhetsarbete.

I Finansdepartementets förslag lyfts transparens fram som en viktig fråga. Förslaget att AP-fonderna gemensamt ska utveckla riktlinjer för redovisning av hur AP-fondsmyndigheterna bör redovisa sitt arbete med ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande är positivt. Transparensfrågan handlar dock om mycket mer än att AP-fondernas arbete med ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande ska bli mer känt för allmänheten. Därför är det positivt att det lyfts fram att AP-fondsmyndigheterna ska fortsätta utveckla metoder för redovisning av till exempel koldioxidavtryck i portföljerna. Det är också bra att förslaget trycker på att AP-fondsmyndigheterna bör utforma en gemensam policy för transparens, som utgår från att AP-fondsmyndigheterna ska vara så transparenta som möjligt. Som ett led i en sådan policy bör AP-fondernas sociala och miljömässiga påverkan redovisas för pensionssystemets förmånstagare, exempelvis i Pensionsmyndighetens årliga pensionsbesked (orangea kuverten).

Men samtidigt som vikten av transparens understryks i förslaget så flaggar Finansdepartementet också för att det kan finnas skäl till varför det inte är lämpligt för en AP-fondsmyndighet att vara fullt ut transparent i en viss fråga. Detta lämnar utrymme för tolkning av de olika AP-fondsmyndigheterna rörande när avsteg från transparensprincipen anses berättigad.

Promemorian föreslår också att den nuvarande bestämmelsen om sekretess utvidgas till att avse även investeringsverksamheten. Detta skapar ytterligare utrymme för AP-fonderna att åberopa sekretess och undvika transparens rörande sina investeringar. Det är problematiskt då vi redan idag ser exempel på bristande transparens som omöjliggör granskning och uppföljning av investeringar. Andra AP-fonden har till exempel upprepade gånger nekat till att lämna ut information om sina investeringar i jordbruksmark i Brasilien¹¹.

Kravet på transparens bör förtydligas och anges som en grundläggande förutsättning för att möjliggöra uppföljning, utvärdering och ansvarsutkrävande avseende AP-fondsmyndigheternas verksamhet. Som ett led i detta bör skärpta krav på hållbarhetsredovisning från AP-fonderna införas i likhet med de statligt ägda bolagen. Det räcker inte med att lämna åt AP-fondsmyndigheterna att överväga vilka redovisningsformer som är mest lämpliga.

¹¹ Se till exempel: Swedwatch (2012). *Investeringar utan insyn*.
<http://www.swedwatch.org/sv/rapporter/investering-utan-insyn>