

Finansutskottets betänkande 2021/22:FiU33

Ett nytt mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet

Sammanfattning

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag till ändringar i lagen om Sjätte AP-fonden och lagen om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

I propositionen föreslås att det ska införas ytterligare ett mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet. Det nya målet innebär att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande. Vid förvaltningen ska särskild vikt fästas vid hur en hållbar utveckling kan främjas utan att det görs avkall på det övergripande målet för placeringsverksamheten. Det föreslås också att Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna ska samverka när det gäller redovisningen av hur målen om föredömlig förvaltning har uppnåtts. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

I betänkandet finns ett särskilt yttrande (MP).

Behandlade förslag

Proposition 2021/22:146 Ett nytt mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut3

Redogörelse för ärendet4

Utskottets överväganden5

 Ett nytt mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet5

Särskilt yttrande9

 Ett nytt mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet (MP).....9

Bilaga 1

Förteckning över behandlade förslag10

 Propositionen10

Bilaga 2

Regeringens lagförslag11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Ett nytt mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden,
2. lag om ändring i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

Därmed bifaller riksdagen proposition 2021/22:146 punkterna 1 och 2.

Stockholm den 19 maj 2022

På finansutskottets vägnar

Åsa Westlund

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Åsa Westlund (S), Elisabeth Svantesson (M), Gunilla Carlsson (S), Edward Riedl (M), Oscar Sjöstedt (SD), Adnan Dibrani (S), Martin Ådahl (C), Ali Esbati (V), Jan Ericson (M), Dennis Dioukarev (SD), Jakob Forssmed (KD), Björn Wiechel (S), Mats Persson (L), Charlotte Quensel (SD), Janine Alm Ericson (MP), Borian Åberg (M) och Mubarik Mohamed Abdirahman (S).

Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlar utskottet proposition 2021/22:146 Ett nytt mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet. I propositionen föreslås att det ska införas ytterligare ett mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet. Det nya målet innebär att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande. Vid förvaltningen ska särskild vikt fästas vid hur en hållbar utveckling kan främjas utan att det görs avkall på det övergripande målet för placeringsverksamheten. Det föreslås också att Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna ska samverka när det gäller redovisningen av hur målen om föredömlig förvaltning har uppnåtts. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

I propositionen finns en redogörelse för ärendets beredning fram till regeringens beslut om propositionen.

Regeringens förslag till riksdagsbeslut återges i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2. Lagförslagen har granskats av Lagrådet.

Inga motioner har väckts med anledning av propositionen.

Den 26 april 2022 höll finansutskottet en öppen utfrågning om AP-fondernas placeringar av buffertkapitalet i pensionssystemet, med fokus på hållbarhet. I utfrågningen medverkade riksrevisor Helena Lindberg, finansmarknadsminister Max Elger, Kristin Magnusson Bernard, vd Första AP-fonden, Eva Halvarsson, vd Andra AP-fonden, Kerstin Hessius, vd Tredje AP-fonden, Niklas Ekvall, vd Fjärde AP-fonden, Emma Sjöström, forskare vid Misum på Handelshögskolan i Stockholm och Peter Lundkvist, ledamot av Etikrådet. Uppteckningar från utfrågningen finns i betänkande 2021/22:FiU43 Riksrevisionens rapport om AP-fondernas hållbarhetsarbete. Utfrågningen publiceras även som en fristående publikation i rapportserien Rapporter från riksdagen (2021/22:RFR12).

Utskottets överväganden

Ett nytt mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till ändringar i lagen om Sjätte AP-fonden och i lagen om allmänna pensionsfonder (AP-fonder). Förslagen innebär att det införs ett nytt mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet. Det nya målet innebär att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande. Vid förvaltningen ska särskild vikt fästas vid hur en hållbar utveckling kan främjas utan att det görs avkall på det övergripande målet för placeringsverksamheten. Förslagen innebär också att Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna ska samverka när det gäller redovisningen av hur målen om föredömlig förvaltning har uppnåtts.

Jämför det särskilda yttrandet (MP).

Propositionen

Bakgrund – föredömlig förvaltning

Sjätte AP-fonden har i sin roll som förvaltare av en del av buffertkapitalet i uppgift att säkerställa att fondmedlen blir till nytta för försäkringen för inkomstgrundad ålderspension. Sjätte AP-fondens uppdrag är att skapa långsiktigt hög avkastning genom placeringar på riskkapitalmarknaden.

Regeringen framhåller att utöver det faktiska avkastningskravet så är en viktig fråga när det gäller förvaltningen på vilket sätt resultatet har uppnåtts. Såväl i Sverige som internationellt sker en snabb utveckling när det gäller integrering av miljöaspekter, sociala aspekter och bolagsstyrningsaspekter (s.k. ESG-frågor) i finansiell analys, förvaltningsmetoder, utvärdering och redovisning samt inom finansiell forskning. Institutionella investerarens ansvar för och möjligheter att bidra till en hållbar utveckling betonas alltmer.

Sedan den 1 januari 2019 gäller ett lagstadgat mål för Första–Fjärde AP-fondernas placeringsverksamhet som innebär att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande (4 kap. 1 a § lagen om allmänna pensionsfonder). Vid förvaltningen ska särskild vikt fästas vid hur en hållbar utveckling kan främjas utan att det görs avkall på AP-fondernas övergripande mål om avkastning och risk. Enligt regeringen innebär målet att Första–Fjärde AP-fonderna ska integrera ESG-frågor i sin förvaltning. Det är också ett uttryck för en förväntan om att AP-

fonderna ska utgöra ett föredöme för olika slag av kapitalförvaltning (prop. 2017/18:271, bet. 2018/19:FiU14, rskr. 2018/19/52).

Regeringen konstaterar att Sjätte AP-fonden inte omfattades av den överenskommelse i Pensionsgruppen som låg till grund för införandet av bestämmelserna om föredömlig förvaltning. I förarbetena till placeringsreglerna för dåvarande Sjätte fondstyrelsen anges att fondstyrelsen ska beakta miljöaspekter i sin verksamhet, men någon närmare vägledning för hur Sjätte AP-fonden ska ta hänsyn till miljöaspekter i förvaltningen har inte getts av lagstiftaren. Även om Sjätte AP-fonden över tid har utvecklat och aktivt arbetat med att införa metoder för att integrera ESG-frågor vid förvaltningen så finns det inte något uttryckligt krav i lagen om Sjätte AP-fonden att fonden ska beakta ESG-frågor i sin förvaltning av fondmedlen.

Ett nytt mål för placeringsverksamheten

Det övergripande målet för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet är att fonden, inom ramen för vad som är till nytta för försäkringen för inkomstgrundad ålderspension, ska förvalta anförtrödda medel genom placeringar på riskkapitalmarknaden. Fondmedlen ska placeras så att kraven på långsiktigt hög avkastning och tillfredsställande riskspridning tillgodoses.

Regeringen föreslår att det, vid sidan av det övergripande målet, införs ett nytt mål om att Sjätte AP-fonden ska förvalta fondmedlen på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande. Vid förvaltningen ska särskild vikt fästas vid hur en hållbar utveckling kan främjas utan att det görs avkall på det övergripande målet för placeringsverksamheten.

Sjätte AP-fonden ska i dag fastställa närmare mål för sin placeringsverksamhet och ska i det sammanhanget också närmare ange hur dess mål för placeringsverksamheten ska uppnås. Enligt regeringen bör den skyldigheten också gälla i fråga om det nya målet. Regeringen föreslår därför att Sjätte AP-fonden, i likhet med Första–Fjärde AP-fonderna, närmare ska precisera målet och hur det förhåller sig till det övergripande målet för placeringsverksamheten.

Krav på värdegrund och riktlinjer för vilka tillgångar som fondmedel inte bör placeras i

Regeringen konstaterar att när motsvarande mål för placeringsverksamheten infördes för Första–Fjärde AP-fonderna ställdes krav på att fonderna ska samverka när det gäller det nya målet. Samverkan ska ske genom att Första–Fjärde AP-fonderna åtminstone ska ta fram en gemensam värdegrund för förvaltningen av fondmedlen och gemensamma riktlinjer för vilka tillgångar som fondmedel inte bör placeras i.

Med hänsyn till de särskilda förutsättningar som gäller för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet anser regeringen att det inte bör införas ett krav på att fonden ska samverka med de andra buffertfonderna genom att ta fram en gemensam värdegrund för förvaltningen av fondmedlen. Regeringen föreslår dock att Sjätte AP-fonden ska ha en egen värdegrund för förvaltningen av fondmedlen. Värdegrunden bör kunna ge uttryck för hur Sjätte AP-fonden

ser på sitt uppdrag när det gäller integrering av ESG-frågor. Regeringen anför att den bör vara lätt att kommunicera och kunna få bred acceptans.

Regeringen konstaterar att Sjätte AP-fonden nyligen har fastställt formella kriterier för vilka branscher och produkter som fonden bör avstå att investera i. Regeringen föreslår att det uttryckligen ska framgå av lag att Sjätte AP-fonden, i likhet med Första–Fjärde AP-fonderna, ska ha riktlinjer för vilka tillgångar som fondmedel inte bör placeras i.

Enligt regeringen bör värdegrund och riktlinjer komma till uttryck i relevanta styrdokument. Som anges nedan bör Sjätte AP-fonden löpande följa upp och utvärdera hur den uppfyller det nya målet. Enligt regeringen ligger i det också att värdegrund och riktlinjer kan behöva ses över.

Riktlinjer för redovisning av hur målet har uppnåtts

Kravet om samverkan som gäller för Första–Fjärde AP-fonderna när det gäller målet om att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt omfattar också att fonderna ska ta fram gemensamma riktlinjer för redovisning av hur målet har uppnåtts. Regeringen föreslår att samverkan i fråga om redovisning av hur målet har uppnåtts ska utvidgas till att även omfatta Sjätte AP-fonden.

Enligt regeringen bör det precis som i dag vara upp till AP-fonderna att ta fram det närmare innehållet i de gemensamma riktlinjerna. Vid utformningen av riktlinjerna bör hänsyn kunna tas till att fonderna har olika uppdrag i pensionssystemet och att tillgångsslagen skiljer sig åt mellan fondernas portföljer. Redovisningen kan därför i viss mån skilja sig åt mellan fonderna trots att det är fråga om gemensamma riktlinjer.

Utvärdering

Regeringen konstaterar att det följer av gällande rätt att det nya målet löpande ska följas upp och utvärderas. De löpande utvärderingarna ska redovisas i Sjätte AP-fondens resultatuppföljning och regeringens årliga utvärderingsskrivelse om AP-fondernas verksamhet. Det nya målet ska med viss regelbundenhet följas upp och utvärderas på ett mer fördjupat sätt och de fördjupade utvärderingarna ska i förekommande fall redovisas i regeringens utvärderingsskrivelser. Regeringen bedömer därför att det inte behövs några lagändringar i denna del.

Ikraftträdande

Regeringen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att regeringens förslag innebär att det införs ett nytt mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet. Det nya målet innebär att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande. Vid förvaltningen ska särskild vikt

fästas vid hur en hållbar utveckling kan främjas utan att det görs avkall på det övergripande målet för placeringsverksamheten. Utskottet konstaterar vidare att förslagen också innebär att Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna ska samverka när det gäller redovisningen av hur målen om föredömlig förvaltning har uppnåtts.

Det har inte väckts några motioner med anledning av propositionen. Utskottet anser att riksdagen av de skäl som anförs i propositionen bör anta regeringens förslag.

Särskilt yttrande

Ett nytt mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet (MP)

Janine Alm Ericson (MP) anför:

Att förvalta svenska folkets pensionspengar är ett förtroende. Staten har ett ansvar att leverera avkastning, men också att se till att pengarna inte verkar mot de mål vi har för hållbar utveckling i Sverige och i världen. Miljöpartiet är positivt inställda till att det införs ett mål om föredömlig förvaltning och ansvarsfulla placeringar av Sjätte AP-fondens medel. Det är dock inte tillräckligt för att försäkra oss om att pengarna placeras på ett ansvarsfullt sätt. Vi vill därför att hållbarhetskravet ska vara likställt med kravet på långsiktigt hög avkastning och ser ingen konflikt mellan dessa eller andra av målen för Sjätte AP-fondens förvaltning.

BILAGA I

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2021/22:146 Ett nytt mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:193)
om Sjätte AP-fonden

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden

dels att 3 kap. 1 § och 4 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 3 kap. 1 a–1 d §§, och närmast före 3 kap. 1 d § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.**1 §**

Sjätte AP-fonden *skall*, inom ramen för vad som är till nytta för försäkringen för inkomstgrundad ålderspension, förvalta anförtrödda medel genom placeringar på riskkapitalmarknaden.

Fondmedlen *skall* placeras så att kraven på långsiktigt hög avkastning och tillfredsställande riskspridning tillgodoses.

Fonden skall fastställa närmare mål för sin placeringsverksamhet.

Sjätte AP-fonden *ska*, inom ramen för vad som är till nytta för försäkringen för inkomstgrundad ålderspension, förvalta anförtrödda medel genom placeringar på riskkapitalmarknaden.

Fondmedlen *ska* placeras så att kraven på långsiktigt hög avkastning och tillfredsställande riskspridning tillgodoses.

1 a §

Sjätte AP-fonden ska förvalta fondmedlen på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande. Vid förvaltningen ska särskild vikt fästas vid hur en hållbar utveckling kan främjas utan att det görs avkall på målet i 1 §.

1 b §

Sjätte AP-fonden ska fastställa närmare mål för sin placeringsverksamhet.

1 c §

Sjätte AP-fonden ska ha en värdegrund för förvaltningen av fondmedlen och riktlinjer för vilka

tillgångar som fondmedel inte bör placeras i.

Samverkan

1 d §

Sjätte AP-fonden ska samverka med Första–Fjärde AP-fonderna när det gäller redovisning av hur målet i 1 a § har uppnåtts. Samverkan ska åtminstone omfatta att fonderna tar fram gemensamma riktlinjer för redovisningen.

4 kap.

3 §

Fonden *skall* samtidigt med att årsredovisning och revisionsberättelse överlämnas till regeringen enligt 8 § också överlämna en egen utvärdering av styrelsens förvaltning av fondmedlen (resultatuppföljning) med utgångspunkt i de närmare mål för placeringsverksamheten som fastställts enligt 3 kap. 1 § tredje stycket.

Fonden *ska* samtidigt med att årsredovisning och revisionsberättelse överlämnas till regeringen enligt 8 § också överlämna en egen utvärdering av styrelsens förvaltning av fondmedlen (resultatuppföljning) med utgångspunkt i de närmare mål för placeringsverksamheten som fastställts enligt 3 kap. 1 b §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder)

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder)

dels att 4 kap. 2 a § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 4 kap. 2 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

2 a §¹

Första–Fjärde AP-fonderna ska samverka när det gäller målet i 1 a §. Samverkan ska åtminstone omfatta att de tar fram

1. en gemensam värdegrund för förvaltningen av fondmedlen,

2. *gemensamma riktlinjer för redovisning av hur målet har uppnåtts, och*

3. gemensamma riktlinjer för vilka tillgångar som fondmedel inte bör placeras i.

1. en gemensam värdegrund för förvaltningen av fondmedlen, *och*

2. gemensamma riktlinjer för vilka tillgångar som fondmedel inte bör placeras i.

2 b §

Första–Fjärde AP-fonderna ska samverka med varandra och med Sjätte AP-fonden när det gäller redovisning av hur målet i 1 a § har uppnåtts. Samverkan ska åtminstone omfatta att fonderna tar fram gemensamma riktlinjer för redovisningen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

¹ Senaste lydelse 2018:2013.