



Finansdepartementet
postmottak@fin.dep.no

Høringsuttalelse fra Framtiden i våre hender i forbindelse med Strategirådets rapport «Ansvarlig investeringspraksis og SPU»

Framtiden i våre hender takker for muligheten til å komme med høringsuttalelse og vil i den forbindelse vektlegge følgende:

1. Strategirådets anbefalinger vedrørende ansvarlige investeringer og bærekraft.
2. Rådets anbefalinger på åpenhet
3. Anbefalingen om en integrert kjede av eierskapsverktøy og nedleggelsen av etikkrådet

1. Ansvarlige investeringer og bærekraft

Klimaødeleggelser er en av de store utfordringene verden står overfor. I fremtiden må vi bruke større deler av avkastningen fra fondet til å bøte på klimaskade. Hvis vi forebygger vil vi bidra til å unngå fremtidige tap på grunn av klimaendringer. I kapittel to i strategirådets rapport påpekes:

En adferd som er uønsket, men likevel lønnsom, kan gi gevinst til ett selskap på bekostning av andre og dermed skade porteføljeavkastningen generelt. For eksempel kan enkelte selskap dra fordel av å eksternalisere miljøkostnader ved forurensning, men den kan øke kostnadene for andre.

Mercer¹ har i sin rapport *Climate Change Scenarios. Tailored report* påpekt at fondet er dårlig posisjonert dersom vi lykkes med å få på plass en god klimapolitikk som begrenser den globale oppvarmingen, og bedre posisjonert dersom vi ikke lykkes.

Vi hadde håpet at strategirådet skulle ta tak i en så vesentlig utfordring for fondet. Strategirådet anbefaler integrering av relevante miljøfaktorer i investeringsbeslutninger. Men dette konkretiseres kun gjennom anbefaling 4, hvor det anbefales forskning for å fylle kunnskapsgapet om virkningen av ESG-forhold på faktisk porteføljeverdi. I kapittel 2.5 anbefales forskning på hvorvidt ansvarlige investeringer er virkningsfullt for å oppnå miljø- og samfunnsmessige mål i forhold til langsiktige investorers interesser.

Fondets investeringer i klimaskadelig virksomhet som kull, olje og gass bidrar til store kostnader for miljø og klima. Strategirådets rapport tar ikke tak i problemstillingen om hvordan SPU skal forholde seg til klimaskadelig fossil virksomhet, de langsiktige skadevirkningene for verden som helhet, og de nødvendige omlegginger av porteføljens struktur. Strategirådet ser heller ikke problematikken rundt «dobbel risiko» det vil si at vi investerer inntekter fra fossilindustrien i fossilindustrien. Dette mener vi lå inne mandatet for Strategirådets arbeid: Strategirådet skulle bidra til «økt åpenhet og debatt om viktige valg knyttet til fondets investeringsstrategi». Videre skulle rådet «vurderer hvordan en kan lukke eventuelle avvik fra beste praksis internasjonalt for ansvarlige investeringer slik at fondet er en pådriver for utviklingen».

SPUs mandat i dag har en innebygd konflikt mellom mål om høy profitt og langsiktig bærekraftig avkastning:

§ 2-1. Bankens arbeid med ansvarlig forvaltning

(1) Forvaltningen av investeringsporteføljen skal bygge på målet om høyest mulig avkastning, jf. § 1-2 tredje ledd. God avkastning på lang sikt anses å være avhengig av en bærekraftig utvikling i økonomisk, miljømessig og samfunnsmessig forstand samt velfungerende, legitime og effektive markeder.

¹ Mercer. Climate Change Scenarios. Tailored report.
http://www.regjeringen.no/pages/1934920/GPFG_Mercer_March2012.pdf



Framtiden i våre hender har i sin rapport «Et klimavennlig oljefond»² vist at Oljefondet har en mangelfull strategi for å håndtere klimautfordringer, og foreslått endringer i forvaltningen av fondet for å få et klimavennlig fond. Vi mener at en langsiktig bærekraftig avkastning ikke vil kunne kalles bærekraftig med mindre man tar klimahensyn. Hvorvidt det å integrere miljøfaktorer, eller miljøhensyn, påvirker fondets faktiske porteføljeverdi i positiv eller negativ retning, er en avsporing. Å få til en miljømessig bærekraftig utvikling på lang sikt, vil kreve en planet som ikke er i konstant krise på grunn av alvorlige klimaendringer. FNs klimapanel presenterte et regnestykke i sin 5. hovedrapport som viser at vi har et karbonbudsjett som vil bli brukt opp i løpet av 20-30 år med dagens globale utslipp. Da sier det seg selv at "*business as usual*" ikke er mulig. Klimaendringer er et eksistensielt spørsmål som vil påvirke alle finansielle aktører på lang sikt.

Derfor mener vi og at klimahensyn må vektlegges langt sterkere i forvaltningen av fondet og at klimaødeleggelse må danne grunnlag for uttrekk på samme måte som alvorlig miljøskade. En lang rekke andre investorer er i ferd med å løse de metodiske utfordringene det innebærer å knytte enkeltsekskap eller bransjer til klimaødeleggelser, og har fjernet kull-selskaper fra sin portefølje på grunn av virkningene av aktiviteten på klimaet. De metodiske utfordringene er med andre ord ikke uoverkommelige.

Det er bemerkelsesverdig at et så gjennomgripende tema ikke er viktigere i gjennomgangen som Strategirådet har gjort. Fondet er i dag i høy grad eksponert mot fossile investeringer, men i svært liten grad mot miljø- og klimavennlige investeringer. Framtiden i våre hender mener forskningen strategirådet etterspør i stedet bør ha som tema hvordan man på en best mulig måte kan dreie investeringene fra fossilt til fornybart og på hvordan fondet i løpet av maksimum 30 år kan bli fossilfritt.

De miljørelaterte investeringene utgjør i dag rundt 0,5 prosent av fondets totale verdi. Finansdepartementet har lagt opp til at investeringene normalt skal være på mellom 20 og 30 milliarder kroner. Selskaper «overvektes» innenfor de miljørelaterte aksjemandatene. Andelen dette utgjør av fondet synker jo høyere fondets verdi er. Dersom regjeringen går inn for fornybarmandatet i regjeringserklæringen vil andelen øke:

Regjeringen vil opprette et investeringsprogram innen SPU, med samme krav til forvaltning som andre investeringer i SPU, med formål å investere i bærekraftige bedrifter og prosjekter i fattige land og fremvoksende markeder. **Regjeringen vil i tillegg vurdere opprettelse av et eget mandat innen fornybar energi med de samme krav til forvaltning som andre investeringer i SPU.**

Det må være et mål at investeringene i fornybar energi og andre miljørettede investeringer raskt kommer opp på det nivået som fossile investeringer er på i dag.

- Framtiden i våre hender mener forskningen strategirådet etterspør bør ha som tema hvordan man på en best mulig måte kan dreie investeringene fra fossilt til fornybart og på hvordan fondet i løpet av maksimum 30 år kan bli fossilfritt.
- Finansdepartementet må i årets forvaltningsmelding innta en mer offensiv tilnærming til spørsmålet om klima og bærekraft enn det Strategirådet legger opp til. Hva skal til for at oljefondet blir godt posisjonert dersom vi får til en god klimapolitikk som begrenser den globale oppvarmingen til to grader?
- Klimaødeleggelse må danne grunnlag for uttrekk på lik linje med alvorlig miljøskade
- De miljørelaterte investeringene i SPU må økes betraktelig, og fornybarmandatet må opprettes.

2. Strategirådets anbefalinger på åpenhet

Strategirådet anbefaler økte budsjetter og økt kompetanse i NBIM på eierskapsutøvelse. Det er positivt.

² <http://www.framtiden.no/201306286178/aktuelt/etiske-investeringer/et-klimavennlig-oljefond.html>



Strategirådet skriver også at det ønsker mer åpenhet i forvaltningen av fondet, om mål, prinsipper, policyer og strategier. Det er bra, vi har tidligere etterlyst åpenhet om for eksempel kriterier for utvelgelse av selskaper som overvektes gjennom de miljørelaterte investeringene. Dette vil kunne føre til økt fokus på og forbedringer av forvaltningen.

Men samtidig anbefales det mer lukkethet: det skal ikke være åpenhet om pågående aktivt eierskap. Det kan tolkes som at rådet ikke ønsker offentliggjøring av hvilke selskaper NBIM har engasjement eller dialog med, innholdet i dialogen og heller ikke utfallet av dialogen, noe sivilsamfunnet har jobbet for over lengre tid.

Det skal heller ikke være åpenhet om observasjon og uttrekk av enkeltselskaper. Samtidig skal beslutninger om utelukkelse overføres til hovedstyret i NBIM som kun unntaksvis offentliggjør beslutningene sine.

Framtiden i våre hender ønsker velkommen mer offentliggjøring av prinsippene som ligger til grunn arbeidet i Norges Bank, men vil sterkt advare mot å fjerne offentliggjøringen av de tunge og velbegrunnede tilrådingene om uttrekk enkeltselskapsnivå.

Det er ingen overdrivelse å si at den norske modellen med offentliggjøring av tilrådingene og oversettelsen av disse til engelsk er av stor betydning for utviklingen av en mer samfunnsansvarlig forretningspraksis internasjonalt. De offentlige begrunnelsene som er gitt for utelukkelse har dermed vært normdannende i det internasjonale arbeidet med ansvarlige investeringer. Investorer i Norge og internasjonalt har SPU som mal for sitt etikkarbeid. Dersom et selskap utelukkes for å være involvert i produksjon av atomvåpen, vil det samme selskapet ekskluderes av nederlandske pensjonsfond og flesteparten av alle norske fondsforvaltere. Tilrådingene har ringvirkninger for investorpraksisen verden over, og ikke minst for andre selskaper. Dette er et sterkt incentiv for selskapene til å endre virksomheten og forbedre sin praksis og styringssystemer.

Begrunnelsene til det norske Etikkrådet har vært brukt i etikkarbeid over hele verden, også for å jobbe med andre selskaper enn dem som er utelukket.

Anbefalingene fra strategirådet er at all åpenhet skal være på et overordnet nivå. Det vil gi svake incentiver til selskaper til å forbedre seg. Parallelt legges det opp til at uttrekksverktøyet i eierskapsutøvelsen, som kan brukes ved alvorlige brudd eller der dialog ikke fører frem, vil være skjult for offentligheten. Strategirådet anbefaler en modell for eierskapsutøvelse som ikke gir noe innsyn i hvordan selskaper som bryter de etiske retningslinjene håndteres. Dette er et stort tilbakesteg for etikkarbeidet, både nasjonalt og internasjonalt.

Strategirådets begrunnelse for å fjerne offentliggjøringen av tilrådingene baserer seg i stor grad på det merarbeidet offentliggjøringen per i dag innebærer for Finansdepartementet (kapittel 5.5) Både i form av arbeid for å verifisere uttalelsene, og fordi selskapene øver press mot det besluttende organet samt risikoen for søksmål.

Framtiden i våre hender mener at det ikke skal være Finansdepartementets rolle å overprøve og verifisere beslutningene til Etikkrådet. Vi har flere ganger kritisert den uformelle opprettelsen av et eget «skyggeetikkråd» i Finansdepartementet som i tillegg opererer helt uten innsyn. Vi vil mer utførlig i neste punkt anbefale at man går tilbake til et klart skille mellom Finansdepartementets og Etikkrådets rolle og funksjon. Det vil i seg selv «lette» Finansdepartementets arbeid, nettopp fordi de ikke skal drive egen undersøkelse av Etikkrådets tilrådingene.

Strategirådet påpeker at ved å offentliggjøre detaljerte tilrådingene om enkeltselskaper, kan det være risiko for søksmål. Det er helt riktig, men det har de facto aldri skjedd. Multinasjonale selskaper har store ressurser, og kan mobilisere en hær av advokater. Men omdømmerisikoen for selskapene er samtidig enorm. Overgrepene og de kritikkverdige handlingene som fremkommer i tilrådingene er godt dokumentert, de baserer seg på svært gode kilder, og et søksmål risikerer bare å bli en bumerang for selskapene selv. Et søksmål risikerer å sette enda sterkere søkelys på de kritikkverdige handlingene og praksisen.



Trusselen om å bli saksøkt lever for øvrig alle som arbeider med å få frem hva som egentlig skjer på bakken der useriøse selskaper opererer, enten det nå dreier seg om frivillige organisasjoner som oss selv, fagforeningsrepresentanter og seriøse medier verden over. Det ville være et paradoks at den eneste av disse aktørene som har ressurser til å fronte et eventuelt søksmål uten å bli knust økonomisk, Norge som stat, nå skal skjule for offentligheten den egentlige årsaken til at et selskap blir utelukket. Fravær av offentliggjøringen av tilrådingene vil kanskje på kort sikt skape mindre bry, men samtidig vil en fjerne det viktigste instrumentet som i dag eksisterer for å endre negativ adferd og praksis til selskaper på verdensmarkedet.

Det selskapene er redde for, er ikke at investorer trekker seg i stillhet – det skjer hele tiden – men at begrunnelsen offentliggjøres av troverdige aktører som Etikkrådet.

Åpenhet om hva selskaper gjør på bakken i de land der de etablerer seg, om hvordan forvaltere arbeider med selskaper og åpenhet rundt begrunnelsen for uttrekk, er av strategisk betydning for å drive hele arbeidet med etikk og samfunnsansvar fremover. Åpenhet er en drivkraft for å skape bedre arbeid med samfunnsansvar blant forvaltere, og det tvinger selskaper til å stå offentlig til ansvar for sine handlinger. På den måten er åpenhet en motor for utviklingen for økt ansvarlighet og respekt for menneskerettigheter, arbeiderrettigheter, klima og miljø. Åpenhet er selvfølgelig del av et demokratisk system og skal tilfredsstille elementære rett til innsyn. Men åpenhet er så mye mer enn et «innenrikspolitisk» instrument for å skape konsensus rundt beslutninger og arbeidsform. Åpenhet og innsyn fører til forbedring på alle nivåer.

Økt åpenhet om Norges Banks prinsipper og policy er viktig, men alene er det en dårlig erstatning for den allerede praktiserte åpenheten rundt Etikkrådets tilrådingene. Denne nye åpenheten kan ikke tildekke at Strategirådets forslag på dette område ville være – om det ble fulgt – et tilbakeslag i arbeidet med samfunnsansvar ikke bare Norge, men i verden.

- Framtiden i våre hender er positive til økte budsjetter og økt kompetanse i NBIM på eierskapsutøvelse.
- Mer åpenhet i forvaltningen av fondet, om mål, prinsipper, policyer og strategier er positivt.
- Framtiden i våre hender mener det er behov for mer åpenhet om pågående aktivt eierskap enn det er i dag, ikke mindre.
- Lukkethet rundt utelukkelse er et tilbakeskritt for etikkarbeidet nasjonalt og internasjonalt og er råd som ikke bør følges. Offentliggjøringen av tilrådingene må opprettholdes.

3. Anbefalingen om en integrert kjede av eierskapsverktøy og nedleggelsen av etikkrådet

Et argument for å endre den nåværende strukturen og arbeidsdelingen mellom Finansdepartementet, Etikkrådet og NBIM i strategirådets rapport er at Finansdepartementet frykter å påføre selskapene uberettiget omdømmetap fordi tiden det går frem til nedsalget fører til at «nedsalget gjøres for forhold som er avsluttet på nedsalgstidpunktet.»

Vi mener utfordringen ligger i at det har tatt lenger og lenger tid fra Etikkrådets anbefalinger er avgitt, til en avgjørelse om observasjon eller uttrekk blir fulgt opp eller avvist av Finansdepartementet. ForUM-rapporten «Endringer i den etiske forvaltningen av Statens pensjonsfond utland»³ fra 2013 viser at tiden Finansdepartementet bruker i uttrekkssaker er økt betraktelig de siste årene, og at dette svekker uttrekksmekanismen.

Anbefalingene fra strategirådet følger en tendens som har blitt tydeligere gjennom endringene av retningslinjene etter at de ble innført i 2005. I retningslinjene for observasjon og utelukkelse fra 2010 innføres det at departementet skal kunne vurdere «sannsynligheten for framtidige normbrudd, normbruddets alvor og omfang, forbindelsen mellom normbruddene og selskapet fondet er investert i (...)». Departementet skal sørge for at «saken er tilstrekkelig opplyst før beslutningen om utelukkelse treffes».⁴

³ Haslie og Hammerlin (2013). Endringer i den etiske forvaltningen av Statens pensjonsfond utland. Forum for utvikling og miljø.

⁴ (ibid)



Framtiden i våre hender mener at denne utviklingen har gått i feil retning, og er blitt en del av problemet ved at Finansdepartementet må nedlegge mye arbeid i behandlingen av tilrådingene. For Finansdepartementet sin rolle burde ikke være å overprøve Etikkrådet, men å legge rammene for arbeidet. Det må være en politisk avstand mellom rådets beslutninger og departement.

Strategirådet foreslår å legge ned Etikkrådet og at kunnskapen og kompetansen de har skal integreres i forvaltningsorganisasjonen i NBIM. Vi mener det er nødvendig med et råd som er uavhengig politisk og uavhengig av den økonomiske forvaltningen av fondet. Vi mener Etikkrådet ikke bør legges til NBIM.

Når det gjelder problemet med manglende kommunikasjon mellom Etikkråd og NBIM, så har det allerede vært innført en del tiltak for å bøte på denne mangelen. Det må undersøkes i hvor stor grad dobbeltarbeid finner sted og er reelt, hvordan og på hvilket nivå informasjonsflyten kan ytterligere bedres, og om og hvordan det kan være mulig med utveksling av kompetanse og erfaring uten at dette endrer Etikkrådets uavhengighet.

Utelukkelse baseres på finansiell risiko

Beslutninger om utelukkelse foreslås å overføres til hovedstyret i Norges bank (anbefaling 9). Strategirådet unngår å drøfte problemstillingen knyttet til at hovedstyret har økt avkastning som mål. Det er vanskelig å se at etiske hensyn skal ivaretaes når ansvar for profitt og ansvar for å sanksjonere brudd på etiske retningslinjer tillegges samme styringsorgan.

I tillegg er styrets beslutninger unntatt offentlighet. Her går et en konflikt mellom styrets hovedansvar og ønsket om ansvarlige investeringer.

- Framtiden i våre hender mener det er helt avgjørende for arbeidet med etikk i forvaltningen av vårt felles pensjonsfond at et uavhengig Etikkråd beholdes.
- Beslutninger om utelukkelse kan ikke legges til hovedstyret i Norges bank ettersom deres mål om å ta profittensyn kan komme i kraftig konflikt med målet om å unngå grove normbrudd.
- Framtiden i våre hender mener det må innføres klare frister for når ulike virkemidler tas i bruk: Utfallet av tilrådingen om utelukkelse bør bli klar innen 6 måneder. Overgå denne fristen må det være vektige grunner til overskridelsen og begrunnes offentlig.

Vennlig hilsen

Arild Hermstad
Leder

Pia A. Gaarder
Fagsjef/avdelingsleder etikk og næringsliv

Gunnell Sandanger
Seniorrådgiver