



Forum for Utvikling og Miljø



FINANSDEPARTEMENTET

2 2. DES. 2003

Referat 02, 3283-54

Arbeids

Høringsuttalelse NOU 2003: 22

## **Forvaltning for fremtiden**

Forslag til etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond

### **1. Grunnlaget for de etiske retningslinjene**

#### Bærekraftig utvikling et globalt anliggende

Grunnlaget utvalget under ledelse av Hans Petter Graver baserer sine forslag til etiske retningslinjer for oljefondet på, slår innledningsvis fast at langsiktig god avkastning er avhengig av bærekraftig utvikling i økonomisk, økologisk og sosial forstand. Videre heter det at fondet skal fremme bærekraftig utvikling. Dette er et godt og viktig utgangspunkt som dessverre ikke reflekteres tilstrekkelig i utvalgets forslag.

Utvalget har valgt en reaktiv strategi hvor etiske retningslinjer skal søke å hindre at den norske staten gjennom investeringer fra oljefondet bidrar til direkte uetiske handlinger. Vi mener grunnlaget tilsier at de også burde valgt en proaktiv strategi for aktivt å fremme bærekraftig utvikling og etiske verdier som har bred anerkjennelse i det norske samfunnet. Det er i denne sammenhengen beklagelig at utvalget ikke følger opp det grunnlaget de har formulert. I forslagene fra utvalget vurderes tvert i mot bærekraftig utvikling kun som et middel for å styrke fondets finansielle interesser, ikke som del av et kombinert mål for å sikre kommende generasjoner velferd også på områder som per i dag ikke måles økonomisk.

Det skisseres to grunnleggende etiske forpliktelser som Petroleumsfondet skal forvaltes etter: Å sikre økonomisk handlingsrom for kommende generasjoner i Norge på den ene siden, og å respektere menneskerettigheter og bidra til bærekraftig utvikling på den andre siden. Det kommer ikke klart fram om disse to forpliktelsene er rangerte. Paragraf 3.1 i kapittel 6, *Forslag til etiske retningslinjer for Statens Petroleumsfond*, tyder på at den førstnevnte forpliktelsen har forrang. Samtidig gis det ikke noen begrunnelse i kapittel 5.3, *Veie ulike hensyn opp mot hverandre*, eller noe annet sted i utredningen, for at den førstnevnte forpliktelsen skal veie tyngre.

Fokuset på disse to forpliktelsene blir i utvalgets innstilling beskrevet som motstridende. Beskyttelse av grunnleggende menneskerettigheter og bærekraftig utvikling er imidlertid nødvendige forutsetninger for Norges fremtidige generasjoners velferd.

Petroleumsfondets to grunnleggende forpliktelser må derfor i større grad sees i sammenheng. Det må erkjennes at etiske hensyn er en forutsetning for å sikre fremtiden til kommende norske generasjoner. I en globalisert virkelighet kan ikke velferd og bærekraftig utvikling fungere isolert innenfor nasjonalstatens grenser. Vi beklager derfor at utvalget ikke foreslår en større geografisk spredning av investeringene til fondet. I dag

utelates svært mange utviklingsland fra investeringsporteføljen. Vi mener derfor det er behov for å utarbeide en strategi for hvordan man kan bruke investeringer fra fondet som middel for å sikre utvikling i sør og gjennom dette bidra til bærekraftig utvikling.

#### **Forslag til formelt grunnlag:**

Vi støtter utvalgets formulering: "Petroleumsfondet skal ikke foreta investeringer som utgjør en uakseptabel risiko for at fondet medvirker til uetiske handlinger eller unnlatelser som for eksempel krenkelser av grunnleggende humanitære prinsipper, grove krenkelser av menneskerettighetene, grov korrupsjon eller alvorlige miljøødeleggelser"

#### **I tillegg vil vi foreslå:**

*I tilfeller der økonomiske hensyn støter mot menneskerettighetene og miljøhensyn, skal de siste ha forrang.*

*For å møte målsettingen om å fremme økonomisk, økologisk og sosial bærekraftig utvikling skal de etiske retningslinjene også bidra til å:*

1. *Aktivt fremme grunnleggende menneskerettigheter*
2. *Aktivt stimulere til bedre ressursforvaltning og mindre miljøbelastninger*

## **2. Virkemidler**

Innstillingen fra Graverutvalget skisserer tre virkemidler for en etisk forvaltning av petroleumsfondet, aktivt eierskap, negativ filtrering og uttrekk.

#### Aktivt eierskap

Vi er enig med utvalget i at aktivt eierskap og forvaltning har et betydelig potensial når det gjelder å fremme bedrifters samfunnsansvar. Det forutsetter imidlertid at forvalterne har effektive verktøy. Det verktøyet forslaget gir Norges Bank som forvaltere er dårlig. Det angir lite om hvilket formelt grunnlag forvaltningen skal bygge på. Vi savner henvisninger til sentrale, relevante, internasjonale konvensjoner. Eierskapsutøvelse basert på FNs prinsippprogram Global Compact som utvalget foreslår, har klare svakheter ved at dette kun er et intensjonsprogram som ikke fullt ut dekker de problemområdene etiske retningslinjer er ment å ivareta. Det betyr lite å kreve at selskapene knytter seg opp til Global Compact som del av aktivt eierskap fordi dette kun vil si at de har en intensjon om å opptre etisk innenfor vagt definerte områder, men ikke at de nødvendigvis følger opp.

FNs Global Compact og OECDs retningslinjer er frivillige rammeverk som skal stimulere bedrifters samfunnsansvar på gitte områder. Erfaring fra de siste 10 år har imidlertid vist at dersom vi ønsker effektive verktøy for å sikre sosialt, økologisk og økonomisk ansvarlige næringslivsaktører må disse rammeverkene suppleres med forpliktende og presist formulerte avtaler som konkretiserer globale standarder i internasjonale konvensjoner. Avtalene må følges av effektive rapporterings- og overvåkningsmekanismer. Dette vil kunne bidra til en ensartet praksis med like vilkår for selskapene slik mange av dem nå etterspør.

Vi viser her til Stortingets vedtak til statsbudsjett for 2004 om å "ta aktivt del i de initiativ som tas i FN-regi for å utvikle et globalt og forpliktende rammeverk for bedrifters samfunnsansvar, slik det ble vedtatt på verdensstoppmøtet i Johannesburg". Et slikt rammeverk som det her vises til burde kunne bli et godt egnet verktøy for en etisk forvaltning av petroleumsfondet.

Vi mener en aktiv forvaltning etter etiske retningslinjer av petroleumsfondet bør ha som ambisjon å påvirke selskapene til å heve sin virksomhet til en høyere standard enn hva som per i dag er minimumskravet i relevante internasjonale avtaler. Innflytelsen begrenses imidlertid av at fondet kun kan eie opp til 3 prosent av selskapene, og i praksis har en langt mer begrenset eierandel. En ytterligere begrensning for aktivt eierskap ligger i at Norges Bank som forvalter ikke har den nødvendige kompetansen på menneske- og arbeidstakerrettigheter, miljø, relevante konvensjoner osv. Aktivt eierskap krever ekspertise, kommunikasjon, og strategisk kompetanse slik at man kan beskytte disse interessene mest mulig målrettet.

#### Negativ filtrering

Med unntak av negativ filtrering av "selskap som selv eller gjennom enheter de kontrollerer produserer våpen som ved normal anvendelse bryter med grunnleggende humanitære prinsipper" foreslås det ikke noen form for etisk vurdering i forkant av investeringene. Vi mener en forhåndsvurdering av risikoen i forhold til de samme kriterier som gjelder for uttrekking bør være et selvfølgelig element i en aktiv forvaltning. Det bør blant annet systematisk innhentes informasjon om hvordan andre fond og indekser (for eksempel DJSI, FTSE4Good) med etiske retningslinjer forholder seg til det aktuelle selskapet. Slik informasjon bør også benyttes for å identifisere selskaper eller bransjer som bidrar til aktivt å fremme bærekraftig utvikling jf. utvalgets grunnlag for etiske retningslinjer.

#### Uttrekking

Utvalget er vagt når det gjelder å konkretisere hvilke krenkelser som kvalifiserer for uttrekk og hvilket regelverk som skal legges til grunn utover menneskerettighetene. Det blir derfor uklart hva "grove", "alvorlige" og "systematiske" krenkelser betyr når det ikke er knyttet til konkrete regler.

Vi mener at Statens petroleumsfond bør trekke sine investeringer fra selskap som, med sin egen virksomhet eller gjennom selskap de har nær relasjon til, direkte eller indirekte, grovt og systematisk handler i strid med grunnleggende internasjonale konvensjoner og internasjonal strafferett på følgende områder:

- Menneskerettigheter, herunder barns rettigheter
- Faglige rettigheter
- Miljø
- Anti-korrupsjon
- Våpen
- Krig og konflikt

### **3. Retningslinjer for etikk i eierskapsutøvelse (Norges Bank)**

#### Overordnet mål

I forslaget punkt 3.1 står det at "Det overordnede målet for Norges Banks utøvelse av eierrettigheter for Statens petroleumsfond er å sikre fondets finansielle interesser". Her slår utvalget nærmest beina under sitt eget arbeid ved å ta utgangspunkt i det opprinnelige, overordnede målet for petroleumsfondet og underordne de etiske retningslinjene. Resultatet blir at også de etiske retningslinjene forankres i økonomiske hensyn. Etter vår mening er dette inkonsekvent og står i motsetning til det som er grunnlaget for å innføre etiske retningslinjer. Etiske retningslinjer skal jo nettopp utvide

det overordnede målet for petroleumsfondet slik at det blir en kombinasjon av to sidestilte hensyn:

1. å sikre langsiktig avkastningen fra oljeformuen
2. at avkastningen er skapt under forhold som er i samsvar med våre etiske normer slik de kommer til uttrykk i relevante dokument.

**Vi foreslår:**

*Det overordnede målet for Norges Banks utøvelse av eierrettigheter for Statens petroleumsfond er å sikre fondets langsiktige, finansielle interesser og samtidig etterleve de etiske standarder som følger av relevante miljø-, barne-, arbeidstaker-, og menneskerettighetskonvensjoner innenfor FN og ILO.*

Aktiv forvaltning

Erfaring fra den internasjonale utviklingen viser at det vanligvis ikke er noen konflikt mellom hensynet til langsiktig avkastning og hensynet til miljø og sosialt ansvar. Et svekket omdømme pga krenkelser av internasjonale konvensjoner eller andre kritikkverdige forhold kan ha negativ økonomisk innvirkning. Investorer og faglig kompetanse innenfor næringslivet er i stadig større grad opptatt av selskapenes omdømme.

I tilfeller hvor brudd på retningslinjene er mindre alvorlige, og hvor selskapene utarbeider planer for hvordan de vil håndtere overtredelser, kan en strategi for utøvelse av aktivt eierskap vurderes. En slik strategi må imidlertid følges opp, slik at man jevnlig vurderer å selge seg ut av de aktuelle selskapene. Etablering av etiske retningslinjer stiller ikke bare krav til miljømessig og sosiale analyseverktøy, det krever i tillegg en åpen, dynamisk prosess.

Som nevnt under kapittel 2 er det behov for kompetanse, tiltak og arbeidsmåter for å sette Norges Bank i stand til å utøve sin nye forvalterrolle på en god måte.

**Vi foreslår at:**

1. Norges Bank delegerer utøvelsen av aktivt eierskap til kompetente eksterne forvaltere.
2. Dersom Norges Bank skal utøve eierrettighetene etter etiske retningslinjer må tilstrekkelig, ny, relevant faglig kompetanse tilføres.
3. Det etableres systemer for informasjonsinnhenting i forkant av investeringer.
4. Norges Bank utvikler og offentliggjør en fokusert 2-3 års strategisk plan for etisk forvaltning som det rapporteres i henhold til. Planen skal bl.a. angi mål og metoder for å oppnå bærekraftig utvikling, herunder næringsutvikling i sør. Sammen med oppdaterte og tilpassede rapporterings- og overvåkningssystemer skal den sikre en kontinuerlig kvalitetssikring og oppfølging av de etiske retningslinjene som vedtas for forvaltningen av fondet.
5. At Norges Bank offentliggjør endringer i petroleumsfondsporteføljen månedlig, i motsetning til dagens praksis hvor det kun er en gang i året, da det vil gi en vesentlig forbedring av innsynet og åpenheten i forvaltningen.

**4. Retningslinjer for negativ filtrering og uttrekk**

Utvidet ansvar

Det er først og fremst statene som har det juridiske ansvaret for å ivareta menneskerettighetene, men i forordet i FNs verdenserklæring om menneskerettigheter er både det individuelle og alle samfunnsorgans ansvar nedfelt: "...every individual and

*every organ of society, keeping this Declaration constantly in mind, shall strive by teaching and education to promote respect for these rights and freedoms and by progressive measures, national and international, to secure their universal and effective recognition and observance."*

Næringslivsaktører pålegges ikke bare et ansvar for å respektere menneskerettighetene, men også for aktivt å fremme menneskerettighetene. Vi mener de bør tillegges et tilsvarende ansvar for miljøet.

Investorer står i utgangspunktet fritt når det gjelder å velge selskap å investere i og trekke seg fra. En streng fortolkning av folkeretten har vist seg å være et alt for snevert grunnlag for å oppfylle intensjonene med etiske retningslinjer. Vi mener derfor at Petroleumsfondets etikk- og folkerettsråd som skal vurdere negativ filtrering og uttrekk må bygge på en langt bredere kompetanse enn ren folkerettslig ekspertise.

#### **Vi foreslår:**

1. At Petroleumsfondets etikk- og folkerettsråd blir bredt faglig sammensatt av medlemmer med kompetanse og legitimitet på miljø, menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter. Om nødvendig utvides rådet med flere medlemmer enn de 5 utvalget foreslår.
2. At rådet har plikt til aktivt å søke informasjon og etablere rutiner og metoder for dette.
3. At det umiddelbart utvikles et konvensjonsbasert grunnlag som rådet i hovedsak skal gjøre sine vurderinger av alvoret, grovheten i krenkelsene på grunnlag av. Slik utvalgets forslag foreligger overlates for mye til skjønn.
4. Når fondet selger seg ut av selskaper etter tilråding fra etikk- og folkerettsrådet bør de i raskest mulig offentliggjøre hvorfor de velger å selge seg ut.

#### Åpenhet, demokratisk kontroll og innflytelse i forvaltningen

Det norske folk har som eiere rett til informasjon om hvordan petroleumsfondet forvaltes. Åpenhet er også et viktig, generelt prinsipp for at næringslivets adferd skal stemme overens med etiske retningslinjer. For å oppnå grunnlaget for etiske retningslinjer, jf Kap. 1 i forslaget, for oljefondet på en effektiv måte, er det viktig at utrekking av selskaper fra oljefondets portefølje gjøres offentlig kjent. Slik kan andre aktører og investorer med mindre ressurser som ønsker å opptre etisk forsvarlig dra nytte av kunnskapen og multiplisere effekten. En åpen forvaltning vil også bidra til større debatt og bevisstgjøring i offentligheten med de positive ringvirkningene det vil ha. De frivillige organisasjonene vil på sin side fortsette som samarbeidspartnere og vaktbikkjer.

Denne uttalelsen er utarbeidet i en arbeidsgruppe hos Forum for Utvikling og Miljø og har tilslutning fra et flertall av vår medlemmer.

Med vennlig hilsen



Morten Eriksen  
Daglig leder



Gunhild Ørstavik  
Rådgiver