



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Kommunal Landspensjonskasse
Gjensidig forsikringsselskap
Org.nr.: 938 708 606 Foretaksregisteret
Pb. 400 Sentrum, 0103 Oslo
Tlf.: 55 54 85 00
www.klp.no

Høringsinnspillet inngis digitalt

Oslo 18.10.2020

Høringsuttalelse NOU 2020:7 Verdier og ansvar – Det etiske rammeverket for Statens pensjonsfond

Det vises til Finansdepartementets høringsbrev av 24.06.2020 om NOU 2020:7 *Verdier og ansvar – Det etiske rammeverket for Statens Pensjonsfond utland*. Kommunal Landspensjonskasse (KLP) avgir med dette sin høringsuttalelse.

KLP er kommune- og helse-Norges pensjonsselskap, og forvalter pensjon og sparepenger for offentlig ansatte og andre. Mange av KLPs kunder og eiere har også vedtatt å følge de etiske retningslinjene til Statens pensjonsfond – Utland (SPU), og de forventer at et selskap som KLP som et minimum følger disse retningslinjene i verdipapirforvaltningen. KLP er som SPU svært bredt investert globalt, i mer enn 7000 selskaper fordelt på mer enn 50 land.

KLP vil berømme utvalget for et godt arbeid og er i store trekk enig med de endringene som er foreslått. I denne høringsuttalelsen kommenterer KLP investeringer i avhengighetsskapende produkter (alkohol, pengespill, pornografi og cannabis), samt utvalgets forslag til nytt atferdskriterium for selskaper som er involvert i salg av våpen til visse stater. KLP gir også innspill om at risikobaserte nedsalg reguleres inn i retningslinjene som et virkemiddel, og anbefaler åpenhet om risikobaserte nedsalg og eierskapsutøvelse fra Norges Bank.

1. Produktkriterium for alkohol, pengespill og pornografi

KLP ønsker ikke å fremme forslag om at det bør etableres produktkriterier for alkohol og pengespill. KLP mener imidlertid at det bør gjøres en grundigere vurdering av hvorvidt investeringer i de nevnte sektorer er i overensstemmelse med mandatet *å forvalte felleskapets verdier for fremtidige generasjoner*. Misbruk av nevnte produkter rammer sårbare grupper som barn og ressursvake. Disse gruppene har i mindre grad mulighet til å påvirke at deres interesser og rettigheter ivaretas i forvaltningen av fondet. Utvalgets vurderinger viser til et manglende felles verdigrunnlag og konsensus i befolkningen mot de nevnte produkter. I et felles verdigrunnlag og konsensus ligger implisitt et prinsipp om et slags simpelt flertall. Det er flertallet av befolkningen som skal bestemme hva som er etisk riktig forvaltning av fondet. Det gjør at sårbare grupper som barn, ressursvake og minoriteters interesser har mindre sannsynlighet for å bli godt ivaretatt i forvaltningen av fondet. Likeledes gjelder for fremtidige generasjoner.

KLP ønsker derfor å fremme en alternativ tankegang ved å snu på det etiske fundamentet til forvaltningen av fondet ved å stille spørsmålet: *Bør fondet, innenfor en forsvarlig finansiell risikoramme, forvaltes slik at også sårbare grupper, barn, minoriteter og fremtidige generasjoners interesser og rettigheter i større grad ivaretas i forvaltningen?*

KLP gjorde denne vurderingen i 2019 og besluttet å utelukke alkohol¹, pengespill² og pornografi³ fra investeringene. Bakgrunnen for vedtaket er et ønske om ikke å tjene penger på investeringer i alkohol, pengespill og pornografi da misbruk av disse produktene rammer sårbare grupper av befolkningen og medfører negative samfunns effekter og store kostnader. Pensjonsmidler og sparepenger vil i større grad bidra til bærekraftig utvikling og positive samfunns effekter ved å være investert i andre selskaper. I tillegg er det lagt betydelig vekt på at det i KLPs forvaltningsfelleskap skal være plass til alle – også de som har sterkere preferanser enn fellesskapet om hvordan pensjonen skal forvaltes. I de følgende avsnitt går vi nærmere inn på vurderingen av disse produktene.

1.1 Alkohol

Alkoholkonsum er for mange en hyggelig rekreasjon og noe de har glede av. Det er også en viktig del av en positiv kultur i enkelte samfunn. Dessverre er det slik at enkelte får alvorlige problemer på grunn av alkoholkonsum. Ofte rammer dette ikke bare den enkelte, men også familien og særlig barn.

Alkohol er et vanedannende produkt som kan lede til avhengighet og misbruk. Det er ett av rusmidlene med størst skadevirkning. Kostnadene ved misbruk av alkohol er enorme både for den enkelte og samfunnet, noe utvalget også fremhever. Internasjonal forskning bekrefter de negative helseeffektene av alkohol. Ifølge WHO resulterer alkoholkonsum i 3 millioner dødsfall på årlig basis og skadelig bruk av alkohol er ansvarlig for 5 prosent av det globale sykdomsbildet.⁴ Internasjonal forskning på alkohol indikerer en årsak-virkning-sammenheng mellom alkoholkonsum og vold.⁵

FNs bærekraftsmål er en ny norm som er utviklet det siste tiåret og et helt sentralt rammeverk for myndigheter, næringsliv og sivilsamfunn for å skape en bærekraftig fremtid. Betydningen av FNs bærekraftsmål er også fremhevet i forvalterperspektivet 2020 fra Norges Bank.⁶ Bærekraftsmål 3 er å sikre god helse og livskvalitet for alle, og delmål 3.5 trekker frem viktigheten av å «styrke forebygging og behandling av misbruk, blant av narkotiske stoffer og skadelig bruk av alkohol».

I Norge er alkoholsalg og markedsføring strengt regulert⁷, men SPU er investert over hele verden. Regelverket knyttet til alkoholsalg og markedsføring er svakt i mange land og ikke tilsiktet å begrense de negative skadevirkningene av uforvarlig høyt alkoholkonsum. Dette bidrar til å styrke de negative effektene og selskaper som produserer alkohol har et stort spillerom for uheldig markedsføring og incentiver for mer salg. Utvalget viser til departementets vurdering for produkter som er sterkt vanedannende og som ved overdreven bruk har svært sterke negative sosiale konsekvenser, er det antatt at markedsføring som må anses grovt uetisk eksempelvis overfor mindreårige, vil kunne bli vurdert opp mot utelukkelseskriteriet «andre særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer» i de etiske retningslinjenes punkt 4.4.»

Erfaringen med uttrekk av selskaper fra SPU viser at terskelen for uttrekk er, og skal være, høy. Grovt uetisk markedsføring er krevende å benytte som grunnlag for uttrekk av selskaper. Det vil som regel være svært vanskelig å vise til en direkte årsakssammenheng mellom selskaper som produserer produktene og markedsføringen. Produktene selges gjennom millioner av distributører over hele verden der kontroll av utsalg og markedsføring er en krevende oppgave. De mange lands svake regulering og håndhevelse vil ofte brukes som ansvarsfraskrivelse og en legitim forklaring fra selskaper på hvorfor kritikkverdig markedsføring og salg oppstår. KLP har jobbet mye med oppfølging av aggressiv markedsføring av morsmelkerstatning. Selv i disse saker hvor selskapene ønsker og søker å utøve kontroll, er erfaringen at dette er svært krevende. KLPs erfaring er at det er vanskelig å dokumentere og å holde selskaper ansvarlig for grovt uetisk markedsføring.

1.2 Pengespill

Utvalget har diskutert pengespill som et utelukkelseskriterium og har sluttet seg til vurderingen gjort av Stortinget om at det ikke foreligger et bredt nasjonalt verdigrunnlag og internasjonale normer som grunnlag for utelukkelse. Selv om pengespill innenfor gitte rammer er lovlig i mange land inkludert

¹ <https://www.klp.no/media/samfunnsansvar/Alkohol.kriterie.pdf>

² <https://www.klp.no/media/samfunnsansvar/Pengespill.kriterie.pdf>

³ <https://www.klp.no/media/samfunnsansvar/Pornografi.kriterie.pdf>

⁴ https://www.who.int/health-topics/alcohol#tab=tab_1

⁵ https://www.ndphs.org/documents/2253/Babor_alc%20no%20ordinary%20comm%20second%20edition.pdf

⁶ <https://norges-bank.brage.unit.no/norges-bank-xmlui/handle/11250/2655887>

⁷ <https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/psykisk-helse/innsikt/alkohol/id2528164/?expand=factbox2536071>

Norge, bidrar også denne virksomheten til alvorlige problemer på grunn av spillavhengighet. Ofte rammer ikke dette bare den spillavhengige selv, men også her familien og særlig barn. Det har vokst frem et stort uregulert marked av utenlandske pengespill som kasino, poker, loddspill og bingo på nettet. I Norge har ikke utenlandske spillselskaper tillatelse til å tilby eller markedsføre disse spillene i Norge, men det er ikke ulovlig for nordmenn å spille hos selskapene. De siste årene har det også vært en massiv vekst i markedsføringen av pengespill fra utenlandske pengespillselskap i Norge.⁸

I Norge er spillvirksomhet og markedsføringen av den sterkt regulert, men SPU er investert over hele verden og flere steder må ikke selskapene forholde seg til et slikt regelverk som kan bidra til å begrense de negative sidene ved pengespill. Det er også velkjent at kasino og spillvirksomhet har hatt høy risiko for tilknytning til kriminell aktivitet som bestikkelser og hvitvasking av penger.⁹

1.3 Pornografi

Selv om utvalget ikke har gjort en vurdering knyttet til pornografi som et utelukkelseskriterium, velger KLP å belyse enkelte sider for å vise at det er et viktig tema som har mange negative konsekvenser.

Pornografi er i dag lett tilgjengelig gjennom internett og mediestrømmetjenester. Forskning på effekt av pornografi på enkeltpersoner og samfunnet er ikke entydige, men den indikerer at bransjen er forbundet med kvinneundertrykkelse, avhengighet og kan bidra til kroppspress og en feiloppfatning av seksualitet blant sårbare grupper som unge. Medietilsynets undersøkelse om barn og medier fra 2020 viser at 49 prosent av ungdom i alderen 13 til 18 år har sett porno på nett mot 42 % i 2018.¹² Det er også en tilsvarende utvikling i mange land i verden. Internett utgjør en viktig del av mange unges liv i dag og risikoen for at de kan være eksponert for porno er stor.

I Norge er utgivelse, salg og utbredelse av pornografi strengt regulert gjennom straffeloven.¹³ SPU er imidlertid investert over hele verden og flere steder må ikke selskapene forholde seg til et slikt regelverk som kan bidra til å begrense de negative sidene ved pornografi. Enkelte rapporter viser også at pornografi kan være en viktig drivkraft bak den globale sexhandelen.¹⁴ Pornoindustrien preges av utnyttelse av voksne og barn, og mange av de som utnyttes i prostitusjon utnyttes også i pornoindustrien. Koblingene er nære, og menneskehandel kan også potensielt være en del av pornoindustrien.

SPU er ikke investert i selskaper hvor pornografi utgjør en sentral del av virksomheten. Videre er det i dag få (eller ingen) børsnoterte selskaper i fondets investeringsunivers som produserer pornografi. Samtidig er fondet investert i svært mange selskaper over hele verden og det er en mulighet for at slike selskaper kan bli inkludert i fondets investeringsunivers fremover. Derfor bør det vurderes å etablere et kriterium for å sikre at ikke fondet, fremover, investeres i slike selskaper. Ved et produktkriterium for pornografi vil selskapene bli overvåket og vurdert nærmere, noe som sikrer en formalisering av praksisen.

2. Cannabis

Som følge av legaliseringen av cannabis i Canada har det vokst frem en ny kommersiell industri som også har nådd verdens børser. Investorer har derfor måttet gjøre en vurdering av investeringer i selskaper som produserer cannabisprodukter til rusformål. Basert på en helhetsvurdering valgte KLP å ekskludere selskaper som produserer cannabis til rusformål fra investeringene under kriteriet *brudd på andre grunnleggende etiske normer*. Dette resulterte i at fem selskaper ble ekskludert. Vurderingen som ble lagt til grunn oppsummeres i korte trekk nedenfor.

Den internasjonale kontrollen med narkotika, herunder cannabis, reguleres gjennom FNs konvensjoner om forbud mot og kontroll med narkotiske stoffer (FNs narkotikakonvensjoner som Norge er tilsluttet). Konvensjonene forbyr produksjon og salg av cannabis og legger fast strenge rammer for bruken av cannabis til medisinske og vitenskapelige formål.

FNs kontrollorgan for gjennomføring av narkotikakonvensjonene (International Narcotics Control Board - INCB) overvåker statenes implementering av narkotikakonvensjonene. De har fordømt Canadas legalisering: "The legalisation by Canada of cannabis for non-medical purposes is incompatible with the legal obligations incumbent on States Parties under the international drug

⁸ <https://lottstift.no/nb/pengespill/pengespill-pa-nett/>

⁹ <https://e24.no/boers-og-finans/i/xRoEXX/korrupsjonseksperter-ut-mot-oljefondets-kasinoer>

control framework and is a violation of fundamental provisions of the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs, as amended by the 1972 Protocol, according to which State Parties have undertaken to limit the production, manufacture, export, import, distribution of, trade in, use and possession of drugs exclusively to medical and scientific purposes.”¹⁰

Utvalget har laget vekt på at det er en legaliseringsutvikling internasjonalt. Til dette er det viktig å påpeke at legaliseringen har skjedd i svært få land.

Det faktum at cannabis regnes som et narkotisk stoff som er ulovlig i Norge, samtidig som Norge har gitt sin tilslutning til FNs narkotikakonvensjoner, bør være et tungtveiende argument for at produksjon og salg av cannabis til rusformål bør utelukkes fra fondet. Det synes også å være Norges Banks konklusjon ettersom fondet per i dag ikke er investert i slike selskaper.

KLP mener at selskaper som produserer cannabis til rusformål bør utelukkes fra fondet enten under et nytt produktkriterium eller under adferdskriteriet *andre grunnleggende etiske normer*. Se for øvrig KLPs kommentar om åpenhet i punkt 5.

3. Salg av våpen

KLPs støtter utvalgets foreslåtte presiseringer knyttet til våpenkriteriet for SPU. Når det gjelder det nye kriteriet knyttet til selskapers salg av våpen, har KLP lest høringsinnspillet fra ICJ-Norge som mener at kriteriet legger terskelen for utelukkelse for høyt. KLP stiller også spørsmål ved dette. Det er uklart for KLP hvordan kriteriet i praksis vil slå ut, men vi ser at kriteriet som utvalget foreslår krever at bruddene både må være alvorlige og systematiske. Dette er i motsetning til atferdskriteriet i bokstav b som omhandler krenkelser av individers rettigheter, hvor det vil være tilstrekkelig med enten alvorlig eller systematisk. Bakgrunnen for tilleggsvilkåret er ikke nærmere begrunnet av utvalget. Hva som ligger i «systematiske» brudd er ikke nærmere forklart utover at det må være vedvarende. Vi kan heller ikke se at utvalgets forslag om å kreve at selskapers våpen også skal medføre systematiske brudd på folkeretten er i tråd med fellesartikkel 1 i de fire Genèvekonvensjonene.

Utvalget skriver at de mener at retningslinjene ikke skal knyttes tettere opp mot folkeretten enn tilfellet er i dag. Det er likevel ingen tvil om at atferdskriteriet i både bokstav b og c har til hensikt å sikre respekt for humanitærretten. Dette skriver også utvalget uttrykkelig. Ved utformingen av det nye atferdskriteriet er det derfor naturlig at dette kriteriet reflekterer det ansvaret som Norge har i å sikre respekt for humanitærretten.

For øvrig vises det til ICJ-Norges høringsuttalelse hvor vi støtter ordlyden som er foreslått.

4. Risikobaserte nedslag

KLP mener at Norges Banks praksis med bruk av risikobaserte nedslag bør inntas i retningslinjene som et eget punkt. Virkemiddelet er viktig i forvaltningen av fondet for å sikre etterlevelse av FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter, samt OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper.

OECD har utarbeidet en sektor anbefaling for hvordan institusjonelle investorer i praksis forventes å jobbe.¹¹ Investorene anses ikke å ha ansvar for brudd som selskaper i porteføljen gjør seg skyldig i, men investorer har et ansvar for å gjøre en aktsomhetsvurdering i investeringsprosessen – og bruke de virkemidler de har til å påvirke.

Dagens retningslinjer for fondet har flere elementer som sikrer etterlevelse av forventningene fra OECD og FN. Likevel mener KLP at retningslinjene ikke i tilstrekkelig grad ivaretar det å være aktsom ved høy risiko for brudd. Fondet har en betydelig andel indekxnær forvaltning, hvor investeringer kan bli gjennomført uten en vurdering forut for mulig medvirkning til kontroversielle forhold. KLP mener aktsomhetsvurderinger, både i forkant av investeringsbeslutningen og under tiden fondet er investert, er sentralt for å sikre en ansvarlig forvaltning. Dette vil spesielt gjelde for indeksinvesteringer der antallet selskaper er stort og i utfordrende markeder med lite informasjon.

¹⁰ <https://www.incb.org/incb/en/news/press-releases/2018/statement-by-the-international-narcotics-control-board-on-the-entry-into-force-of-bill-c-45-legalising-cannabis-for-non-medical-purposes-in-canada.html>

¹¹ <http://mneguidelines.oecd.org/RBC-for-Institutional-Investors.pdf>

KLP har de samme utfordringene som SPU på dette området, og besluttet i 2020 å innta et nytt punkt i retningslinjene for forvaltningen med følgende ordlyd:

KLP skal gjøre aktsomhetsvurderinger i investeringene og kan beslutte aktsomhetsbaserte uttrekk av selskaper dersom det foreligger en uakseptabel risiko for å medvirke til brudd på KLPs retningslinjer basert på en kombinasjon av land-, bransje- og selskapsrisiko.

KLP vil operasjonalisere retningslinjen gjennom et rammeverk for risikostyring og aktsomhet. Rammeverket vil bestå av tre elementer, og det er kombinasjoner av elementene som kan indikere at risikoen for medvirkning til brudd gjennom investeringer blir ansett å være for høy:

1. Landrisiko – det landet der investering og/eller virksomhet er
2. Bransjerisiko – den bransjen og/eller produktet som investeringen omfatter
3. Selskapsrisiko – det aktuelle selskapets virksomhetsstyring

Det er mulig å gjøre gode og ansvarlige investeringer i selskaper også i høyrisikoland og i høyrisikobransjer. Risiko vil i de fleste tilfeller reduseres ved ansvarlig virksomhetsstyring. Derimot kan det også være forhold ved selskapet som øker risikoen for brudd som for eksempel eierstruktur. Dersom forholdene er så alvorlige at selv ansvarlig virksomhetsstyring ikke er tilstrekkelig for å redusere risiko, vil dette medføre en anbefaling om uttrekk. Begrunnelsen vil alltid søke å knytte selskaper til brudd (slik det gjøres i dag), men vil også kunne begrunnes under en samlet vurdering av høy risiko.

I KLPs gjeldende praksis for ekskluderinger er bevisbyrden for uttrekk tillagt KLP. Ved en dokumentert høy risiko er det nå motsatt. Det aktuelle selskap må kunne forvisse KLP om at det har retningslinjer og kontroller som sikrer en forsvarlig og akseptabel risiko.

KLP vil praktisere åpenhet om aktsomhetsbaserte uttrekk ettersom åpenhet bidrar til meningsutveksling, økt bevissthet, økt kvalitet i prosesser og beslutninger, samt større effekt og påvirkning.

5. Åpenhet om eierskapsutøvelse og risikobaserte nedslag

KLP er av den oppfatning at det vil være hensiktsmessig med større åpenhet om risikobaserte nedslag og selskaper hvor det utøves eierskapsutøvelse. Dagens praksis med forholdsvis begrenset åpenhet bidrar til at nedslagene mister en betydelig positiv effekt de potensielt kunne hatt. Større åpenhet rundt metoder og vurderinger som ligger bak, vil bidra til å øke kunnskapen om de aktuelle risikofaktorene og selskapers praksis, samt bidra til å trekke grensen mellom det akseptable og uakseptable.

Åpenhet vil også ha stor verdi for andre institusjonelle investorer da det er en forventning fra samfunnet, kunder og eiere om å følge SPU's praksis. Dette vil bidra til å styrke fondets legitimitet og i tillegg bidra til at flere investorer kan utøve eierskapsdialog ovenfor samme selskaper og saker. Samlet vil dette bidra til en større kraft som påvirker selskaper og samfunn i ønsket retning.

For å illustrere med et eksempel har Norges Bank unngått å investere i selskaper som produserer cannabis til rusformål uten at dette begrunnes for offentligheten. Dette belyser en sentral utfordring med fondets risikobaserte nedslag.

KLP ønsker avslutningsvis å takke utvalget for et inspirerende og godt arbeid. Takk også for muligheten til å gi innspill i høringsprosessen. KLP står til disposisjon for å dele erfaringer eller ytterligere informasjon.

Med vennlig hilsen,

Kommunal Landspensjonskasse