



STORTINGET

Innst. 556 S

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra finanskomiteen

Meld. St. 24 (2020–2021)

Innstilling fra finanskomiteen om Statens pensjonsfond 2021

Til Stortinget

1. Innledning

1.1 Sammendrag

Finansdepartementet er i lov om Statens pensjonsfond gitt det overordnede ansvaret for forvaltningen av fondet, som består av Statens pensjonsfond utland (SPU) og Statens pensjonsfond Norge (SPN). Norges Bank og Folketrygdfondet ivaretar den operative gjennomføringen av forvaltningen av henholdsvis SPU og SPN, innenfor mandater fastsatt av Finansdepartementet.

Investeringsstrategien og rammer for forvaltningen fastsettes av Finansdepartementet, og viktige veivalg forankres i Stortinget. Norges Bank og Folketrygdfondet tar beslutninger om enkeltinvesteringer og utøver fondenes eierrettigheter uavhengig av departementet. En klar rolledeling bidrar til å tydeliggjøre ansvar. Styringsstrukturen må sikre at overordnede beslutninger om avkastning og risiko og om rammene for den ansvarlige forvaltningen forankres hos fondets eiere, representert ved politiske myndigheter. Samtidig må det være tilstrekkelig delegering av fullmakter til at løpende beslutninger i forvaltningen tas nær markedene fondet investeres i.

Midlene i Statens pensjonsfond eies av det norske folk. Formålet med sparingen i fondet er å støtte opp under finansieringen av folketrygdens pensjonsutgifter og ivareta langsiktige hensyn ved anvendelsen av sta-

tens petroleumsinntekter. Målet for forvaltningen er å oppnå høyest mulig avkastning innenfor et akseptabelt risikonivå. En klar finansiell målsetting, sammen med en langsiktig og god forvaltning, legger til rette for at fondet kan finansiere velferd for både dagens og kommende generasjoner. Innenfor den overordnede finansielle målsettingen, skal fondet forvaltes ansvarlig. Ansvarlig forvaltning er en integrert del av forvaltningen av Statens pensjonsfond. Det legges til grunn at god avkastning over tid avhenger av en bærekraftig utvikling. I denne meldingen omtales arbeidet med ansvarlig forvaltning, herunder arbeidet med skatt og åpenhet i SPU og oppfølgingen av Etikuttvalgets utredning.

SPU er en integrert del av statsbudsjettet og det finanspolitiske rammeverket. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten overføres i sin helhet til fondet, mens uttak for å finansiere det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet bestemmes etter vedtak i Stortinget. Fondet er over tid blitt en stadig viktigere kilde til finansiering av offentlige utgifter. Handlingsregelen for budsjettpolitikken legger opp til at det årlige uttaket fra SPU over tid skal tilsvare den forventede realavkastningen av fondskapitalen, anslått til 3 pst. Samtidig legges det vekt på at bruken i det enkelte år skal tilpasses konjunktursituasjonen.

Koronapandemien har ført til historisk dype tilbakeslag i norsk og internasjonal økonomi. Omfattende finanspolitiske tiltak er satt inn for å begrense skadevirkningene. Mens tiltakspakker i andre land i stor grad må finansieres gjennom statlig gjeldsopptak, har Norge i tråd med handlingsregelen midlertidig økt bruken av fondsmidler. I 2020 ble det netto overført 298 mrd. kroner fra fondet for å dekke det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet, sammenlignet med en netto tilførsel til fondet på 18 mrd. kroner i 2019. Også i 2021 er

det lagt opp til store netto overføringer fra fondet for å dempe de negative virkningene av koronapandemien.

Det er imidlertid ikke kostnadsfritt å finansiere økonomiske tiltak gjennom fondsuttak. Vedvarende høye budsjetunderskudd vil øke utfordringene med å sikre bærekraftige statsfinanser på lengre sikt. Regjeringens strategi for veien ut av krisen innebærer å kompensere når det er nødvendig, men trappe ned de økonomiske tiltakene for å gi insentiver til aktivitet så snart smittesituasjonen og smitteverntiltakene gjør dette mulig. Økt oljepongebruk under krisen skal reverseres når den økonomiske situasjonen normaliseres, og ikke bidra til varig økte offentlige utgifter. Det vil legge til rette for at finanspolitikken kan brukes aktivt også i senere tilbakeslag som måtte komme for norsk økonomi.

En sterk vekst i fondskapitalen har de to siste tiårene gitt rom for en betydelig økning i bruken av olje- og fondsinntekter i statsbudsjettet. Lavere petroleumsinntekter vil etter hvert gi mindre vekst i fondskapitalen og dermed redusert handlingsrom i finanspolitikken, jf. Perspektivmeldingen 2021. Historisk har betydelige netto tilførsler av petroleumsinntekter til fondet medført at fondsverdien har steget, også i perioder med kraftige fall i aksjemarkedene. Fremover må vi være forberedt på at det kan komme perioder uten vekst i den nominelle verdien av fondet. Uten utsikter til store netto avsetninger til fondet vil utviklingen i fondsverdien i større grad bestemmes av utviklingen i de globale finansmarkedene. I takt med at en stadig større del av velferden er blitt finansiert med avkastningen av fondsmidlene, er offentlige finanser blitt mer sårbare for svingninger i internasjonale finansmarkeder. Dagens lave rentenivå bidrar isolert sett til lav forventet avkastning fra fondets obligasjonsinvesteringer. Fremtidig avkastning fra aksjer er også usikker, og de langsiktige effektene av koronapandemien gjør usikkerheten større enn normalt. Økt sårbarhet og utsikter til mindre vekst i fondet fremover tilsier at vi må være varsomme i den videre innfasingen av fondsinntekter i norsk økonomi.

Erfaringene fra fondets historie viser at vi må være forberedt på betydelige svingninger i finansmarkedene. Statens pensjonsfond har i utgangspunktet god evne til å tåle slike svingninger. Åpenhet om og bred forankring av hovedlinjene i investeringsstrategien bidrar til forståelse av risikoen som tas i forvaltningen. De årlige meldingene om fondet bidrar til denne forankringen. Det legger til rette for at en kan holde fast ved den valgte strategien, også i perioder med betydelig uro i finansmarkedene.

1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fredric Holen Bjørdal, Svein Roald Hansen, Ingrid Heggø, Eigil Knutsen og Julia Wong, fra Høyre, Elin Rodum Agde-

stein, lederen Mudassar Kapur, Anne Kristine Linnestad, Vetle Wang Soleim og Aleksander Stokkebø, fra Fremskrittspartiet, Morten Ørsal Johansen, Hans Andreas Limi og Sylvi Listhaug, fra Senterpartiet, Sigbjørn Gjelsvik og Trygve Slagsvold Vedum, fra Sosialistisk Venstreparti, Kari Elisabeth Kaski, fra Venstre, Ola Elvestuen, fra Kristelig Folkeparti, Tore Storehaug, fra Miljøpartiet De Grønne, Per Espen Stoknes, og fra Rødt, Bjørnar Moxnes, viser til at det ble avholdt åpen høring 3. mai 2021, der finansminister Jan Tore Sanner, sentralbanksjef Øystein Olsen, direktør for NBIM Nicolai Tangen, styreleder for Folketrygdfondet Siri Teigum og administrerende direktør i folketrygdfondet Kjetil Houg var spesielt invitert.

Komiteen tar temaartikkelen i meldingens del II til orientering og viser for øvrig til de respektive merknader i denne innstillingen.

2. Statens pensjonsfond utland: strategi og resultater

2.1 Sammendrag

Det vises til omtale av videreutvikling av strategi og resultater for Statens pensjonsfond utland i meldingen.

2.2 Komiteens merknader

Komiteen tar omtalen til orientering.

Komiteen viser til lov om Statens pensjonsfond § 2, hvor det følgende knesettes: «Målet med investeringene i Statens pensjonsfond skal være å oppnå høyest mulig avkastning med en akseptabel risiko. Innenfor denne rammen skal fondet forvaltes ansvarlig.» Komiteen viser til at forvaltningen må foregå innenfor ansvarlige og bærekraftige rammer, og understreker den etiske forpliktelsen ved å forvalte verdiene slik at de også kommer framtidige generasjoner til gode.

Komiteen viser til at netto realavkastning av SPU i 2020 var 10,2 pst. målt i fondets valutakurve, etter justering for inflasjon og forvaltningskostnader. De siste 20 årene har tilsvarende tall vært 4,1 pst. Komiteen merker seg at det positive resultatet i fjor skyldes høy avkastning i aksjemarkedet og god avkastning for obligasjoner som følge av fallende renter. Totalt økte fondsverdien i løpet av 2020 med 825 mrd. kroner, til 10 908 mrd. kroner etter fradrag for kostnader.

Komiteen viser til at avkastningen av SPU i 2020 var 0,27 prosentenheter høyere enn for referanseindeksen, og at Finansdepartementet vurderer disse resultatene som tilfredsstillende.

Komiteen deler dette synet.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet og Rødt, viser til at forvaltningskostnadene er lave sammenliknet med andre fond, målt som andel av forvaltet kapital. Flertallet vil likevel understreke viktigheten av å ha høy bevissthet om kostnadsutviklingen.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt vil vise til at de samlede forvaltningskostnadene økte kraftig i 2020, fra 4,3 til 5,3 mrd. kroner. Økningen skyldes i all hovedsak økte avkastningsavhengige honorarer til eksterne forvaltere. Disse medlemmer vil videre vise til at Norges Banks avtaler med eksterne forvaltere ifølge mandatet skal sikre at den vesentligste delen av den positive meravkastningen tilfaller fondet. Disse medlemmer mener den utstrakte bruken av eksterne forvaltere reiser flere ulike spørsmål, og årets kraftige økning i avkastningsavhengige honorarer gir ytterligere grunn til å gå kritisk gjennom fondets bruk av eksterne forvaltere.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet vil videre vise til meldingens omtale av resultatene av Norges Banks ulike delstrategier for gjennomføring av forvaltningsoppdraget. Disse medlemmer er enig i at resultatet av disse strategiene må evalueres over en lengre horisont enn noen få år. Disse medlemmer vil vise til at mens strategiene for verdipapirseleksjon og effektiv markedeksponering over de siste åtte år i snitt har bidratt positivt til meravkastningen, så har allokeringsstrategien i den samme perioden bidratt negativt. Det er Norges Bank som beslutter hvilke strategier som skal benyttes.

Disse medlemmer vil vise til at departementet i meldingen varsler at man tar sikte på en ny, grundig gjennomgang av forvaltningen i fondsmeldingen for 2022, hvor det også vil bli foretatt en ny vurdering av omfanget av aktiv forvaltning. Disse medlemmer forutsetter at det i den forbindelse blir foretatt en nøye gjennomgang av de ulike delstrategiene som Norges Bank bruker i gjennomføringen av forvaltningsoppdraget. Disse medlemmer mener videre det er viktig å ha en gjennomgang av bruken av eksterne forvaltere, herunder honoreringen av disse.

3. Statens pensjonsfond utland: videreutvikling av strategi og forvaltning

3.1 Sammendrag

Det vises til omtale av videreutvikling av strategi og forvaltning for Statens pensjonsfond utland i meldingen.

3.2 Komiteens merknader

Komiteen tar omtalen til orientering.

Komiteen viser til at SPU har hatt en svært god utvikling, med tydelige politiske rammer og god forvaltning.

Komiteen viser til at målet for SPU er høyest mulig finansiell avkastning til akseptabel risiko. SPU er ikke et politisk virkemiddel, men utviklingen i samfunnet nasjonalt og globalt legger viktige premisser for de rammene fondet opererer innenfor. Komiteen mener SPU skal forvaltes i et langsiktig perspektiv.

Komiteen viser til at årene fremover vil gi nye og andre utfordringer for SPU enn tidligere år, og at styringen og forvaltningen av SPU kontinuerlig må utvikles.

Komiteen viser til at SPUs størrelse og rolle i norsk økonomi og som global investor er en helt annen enn for bare få år siden. Videre vil veksten i SPU fremover primært komme fra den finansielle avkastningen, ikke fra kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten, og lave renter gir nye forutsetninger. Komiteen viser videre til at SPU er investert i mange og sammensatte markeder, med til dels krevende og vekslende politiske omgivelser. Dessuten vil komiteen peke på at klima og bærekraft legger stadig tydeligere føringer for utvikling i de fleste bransjer og selskaper, og dette har stor betydning for SPUs investeringer fremover.

Komiteen viser til at Stortinget årlig diskuterer sentrale tema knyttet til utviklingen av SPU.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet, mener det i tillegg vil være hensiktsmessig, med noen års mellomrom, å få en vurdering fra departementet av sentrale langsiktige utviklingstrekk som er relevante for SPU, herunder de nevnt ovenfor, og hvilke konsekvenser disse vil ha for styring og forvaltning av SPU. Flertallet ber derfor regjeringen på egnet måte komme tilbake til Stortinget med en slik samlet vurdering.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet finner det noe underlig at regjeringspartiene finner behov for å måtte be regjeringen fremlegge en vurdering av sentrale langsiktige utviklingstrekk som er relevante for SPU, og hvilke konsekvenser disse vil ha for styring og forvaltning av SPU, og samtidig ber regjeringen komme tilbake til Stortinget på egnet måte med en slik samlet vurdering. Disse medlemmer vil understreke at disse spørsmålene berører kjernen i hva man må kunne forvente at regjeringen legger frem i den årlige fondsmeldingen, og merknaden kan vanskelig leses som annet enn en sterk kritikk av de fondsmeldinger dagens regjering har lagt frem, som mangelfulle og utilstrekkelige.

Antall selskaper og markeder i referanseindeksen for aksjer

Komiteen viser til at fondets referanseindeks for aksjer omfatter et betydelig antall markeder og gjenspeiler alle store økonomier. Ved utgangen av 2020 bestod referanseindeksen av 46 enkeltmarkeder, hvorav 22 var fremvoksende aksjemarkeder. Totalt inkluderte denne indeksen om lag 8 800 selskaper ved utløpet av 2020.

Komiteen merker seg at de minste selskapene utgjør en svært liten del av den samlede markedsverdien av indeksen, men utgjør mange i antall. Komiteen registrerer at disse selskapene i liten grad bidrar til risikospredning, og at et stort antall selskaper i indeksen dessuten kan bidra til å øke både kompleksiteten i forvaltningen og forvaltnings- og transaksjonskostnadene. Komiteen merker seg også Etikkrådets vurdering av at færre selskaper vil gi en bedre oversikt over porteføljen fra et etisk ståsted, siden det er lite tilgjengelig informasjon om mange av selskapene det nå investeres i.

Komiteen merker seg videre at diversifiseringsgevinsten av å ta inn flere og ofte små fremvoksende markeder i referanseindeksen kan antas å være begrenset, og at den samlede markedsverdien av markedene som i dag inngår i referanseindeksen, anslås å utgjøre 99,5 pst. av universet som indekssleverandøren FTSE Russell dekker.

Komiteen støtter på ovennevnte bakgrunn at antall selskaper i referanseindeksen for aksjer i SPU reduseres med om lag 25–30 pst., og at det ikke bør inkluderes ytterligere markeder i referanseindeksen for aksjer nå. Komiteen merker seg at dette medfører at heller ikke de fremvoksende markedene Saudi-Arabia og Romania tas inn i referanseindeksen på nåværende tidspunkt, og at eventuell inkludering av nye markeder bør vurderes i forbindelse med fremtidige, brede gjennomganger av referanseindeksen.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet vil vise til at meldingens drøfting av antall selskaper i referanseindeksen ikke entydig taler for en slik reduksjon som regjeringen foreslår. Disse medlemmer vil vise til meldingen, hvor det sies at:

«Norges Banks vurdering er at en reduksjon i antallet små selskaper i referanseindeksen ikke vil ha noen særlig ressursbesparende effekt. Banken vurderer det også dithen at arbeidet med ansvarlig forvaltning i liten grad vil påvirkes av en eventuell reduksjon i antall selskaper i indeksen. Både Norges Bank og Etikkrådet peker på at faktisk portefølje ikke nødvendigvis endres selv om referanseindeksen justeres.»

Samtidig peker Norges Bank på at det ved en eventuell reduksjon i referanseindeksen vil påløpe engangskostnader, både ved å selge disse aksjene og å kjøpe andre aksjer i indeksen. Analyser fra indekssleveran-

døren og analyseselskapet MSCI viser at indeksen som inkluderer små selskaper, har hatt noe høyere avkastning i perioden fra utgangen av 1994 til og med september 2020.

Disse medlemmer vil videre vise til at fondet ifølge meldingen ved utgangen av 2020 var investert i 9 123 selskaper, noe som var mer enn 300 flere selskaper enn i indeksen. Meldingen karakteriserer disse investeringen gjennom å beskrive at:

«Selskapene utenfor indeksen har gjerne for lav markedsverdi eller for lav omsettelighet til å bli inkludert i indeksen. Det inkluderer også selskaper i enkelte fremvoksende markeder som ikke inngår i indeksen.»

En betydelig andel av disse selskapene må ut fra beskrivelsen kunne antas å være små selskaper, og det skisseres i meldingen ingen endringer i denne strategien. Til dette kommer at fondet står fritt til å fortsatt investere i de små selskapene som tas ut av referanseindeksen.

Disse medlemmer vil ikke gå imot at antall selskaper i referanseindeksen reduseres som foreslått av departementet, men mener at Stortinget bør vokte seg vel for å presentere en ensidig fremstilling av denne typen spørsmål. Disse medlemmer vil videre fremheve at de som skal forvalte fondet, bør ha et visst handlingsrom for å vurdere hva som er mest hensiktsmessig antall aksjer i referanseindeksen ut fra de målsettinger og rammer som Stortinget har satt for forvaltningen av fondet.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt viser til at oljefondet er en stor aktør i det finansielle markedet. Fondets investeringsstrategi kan derfor spille en viktig rolle i å dreie globale investeringer i en mer bærekraftig retning.

Disse medlemmer viser til at økt vektlegging av klima og miljø, menneskerettigheter, dyrevelferd og bærekraftsmålene vil kunne være viktig for å sikre mer bærekraftige investeringer fra fondet. For at fondet bevisst skal styre etter disse parametrene, er det derfor nødvendig at disse hensynene ivaretas gjennom referanseindeksen.

Komiteens medlem fra Miljøpartiet De Grønne fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere hvordan hensynet til klima og miljø, menneskerettigheter, dyrevelferd og bærekraftsmål kan innarbeides i referanseindeksen for Statens pensjonsfond utland som kriterier for selskap som inkluderes i indeksen.»

Arbeid med klimarisiko

Komiteen viser til at klimaendringene vil kunne påvirke både inntjening og markedsverdi for selskaper

fondet er investert i. Som en langsiktig og universell investor med eierandeler i flere tusen selskaper globalt har SPU en finansiell interesse av at selskapene tar hensyn til klimagassutslipp og naturødeleggelser i sin virksomhet, ettersom det kan medføre finansielle tap for andre deler av porteføljen. Komiteen understreker at dette gir opphav til en finansiell risiko som fondet som investor må håndtere.

Komiteen mener klima- og naturkrisen er en finansiell risikofaktor som man fortsatt trenger økt kunnskap om, og ser derfor positivt på at Finansdepartementet har startet et omfattende arbeid for å få til dette. En ekspertgruppe har fått i oppdrag å utarbeide en rapport om blant annet hvordan klimaendringer, klimapolitikk og det grønne skiftet kan påvirke investorer som SPU, og drøfte alternative måter å håndtere dette på i forvaltningen.

Komiteen viser til at departementet parallelt med dette har bedt Norges Bank om analyser og vurderinger av fondets eksponering mot klimarisiko og de investeringsmuligheter som overgangen til et lavutslippssamfunn kan gi. Disse vil legges frem i fondsmeldingen 2022.

Komiteen er kjent med at finansnæringen nasjonalt og internasjonalt er i rask utvikling når det kommer til håndtering av klimarisiko og mulighetene knyttet til klimarelaterte investeringer.

Komiteen registrerer at flere store banker og investeringsfond har vedtatt mål i tråd med Parisavtalen om utslippsfrie porteføljer innen 2050, med delmål for 2030, og at disse er del av en allianse for nullmål utledet av FN, kalt Net Zero Asset Owner Alliance.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet, ber regjeringen vurdere om det innenfor fondets finansielle målsetting bør settes mål og delmål for utslippsreduksjon også for SPUs portefølje, og imøteser en vurdering av dette i fondsmeldingen 2022.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet vil vise til at Norges Bank skal levere sine analyser og vurderinger innen 2. juli 2021, og at ekspertgruppen skal levere sin rapport innen 15. august 2021. Ekspertgruppen har blant annet fått i oppdrag å utarbeide en rapport om betydningen av finansiell klimarisiko og klimarelaterte investeringsmuligheter for et fond som SPU og drøfte alternative måter å håndtere dette på i forvaltningen. Disse medlemmer merker seg for øvrig at departementet tar sikte på å arrangere et seminar høsten 2021 hvor de ulike utredningene og analysene legges frem, og der ulike miljøer vil inviteres til å gi innspill, og videre at departementet legger opp til en bred gjennomgang av klimarisiko og klimarelaterte investeringsmuligheter for SPU i fondsmeldingen for 2022. Disse medlemmer finner det derfor ikke na-

turlig å gå nærmere inn i vurdering av enkeltforslag på dette området som har fremkommet gjennom komitébehandlingen av årets fondsmelding.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt vil fremheve at SPU lenge har vært i front i verden med en ansvarlig og langsiktig investeringsstrategi. Nå ser man en utvikling der stadig flere internasjonale pensjons- og investeringsfond går lenger enn SPU i å ta hensyn til hvordan dagens investeringer påvirker den økonomiske veksten på sikt. Disse medlemmer er bekymret for at NBIM ikke skal klare å følge opp sin vedtatte strategi om å være en global leder innenfor ansvarlige investeringer, gitt det mandatet fondet har i dag.

Disse medlemmer viser til at mange store pensjonsfond og forsikringsselskaper har satt mer ambisiøse klimamål enn oljefondet. Labour Party i Storbritannia går inn for å pålegge alle landets pensjonsfond å bli karbonnøytrale innen 2050, og staten New Yorks største pensjonsfond har forpliktet seg til klimanøytralitet allerede innen 2040. Ifølge analysefirmaet Proxy Insight er NBIM blant de investorene som gir minst støtte til miljørelaterte vedtak for sine porteføljeselskaper. Disse medlemmer viser til at det er utviklet en rekke metoder for hvordan finansaktører kan måle og kontrollere om selskapene i porteføljen har en troverdig plan for de klimagassreduksjonene som er nødvendige for å nå målene i Parisavtalen.

Disse medlemmer viser til at sammensetningen av SPU i stor grad følger av referanseindeksen FTSE Global All Cap. Selv om indeksen er justert basert på geografiske kriterier, og kull- og en del av petroleumssektoren er ekskludert fra investeringsuniverset, er den ikke videre justert for verken de internasjonale klimamålene eller klimarisiko. Tvert imot gjenspeiler den dagens verden, en verden som er på vei til gjennomsnittlig global oppvarming på minst 3,2 grader. Disse medlemmer vil understreke at dette medfører en betydelig klimarisiko, siden dagens finansmarkeder ikke priser inn klimaendringene i tilstrekkelig grad. Dette er støttet av blant annet Network for Greening the Financial System (NGFS), et nettverk av 87 sentralbanker og tilsynsmyndigheter der Norge er medlem. NGFS har vist at «there is a strong risk that climate-related financial risks are not fully reflected in asset valuations».

Disse medlemmer viser til en analyse gjennomført på vegne av WWF som bekrefter at fondets aksjeportefølje er like lite i tråd med Parisavtalen som referanseindeksen til tross for eksklusjoner og risikobasert nedvalg.

Disse medlemmer mener Parisavtalen må være en overbygning for fondets utslippsmål, og at det

vil innebære at fondet må være utslippsfritt senest innen 2050.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen som del av den årlige rapporteringen til Stortinget om Statens pensjonsfond utland systematisk rapportere på hvorvidt investeringsporteføljen og referanseindeksen er i tråd med målene i Parisavtalen.»

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge til Parisavtalens målsettinger om å begrense den globale oppvarmingen til 1,5 grader, samt et mål om utslippsfri investeringsportefølje senest innen 2050, i mandatet for forvaltningen av Statens pensjonsfond utland.»

Miljømandatene

Komiteen viser til at mandatet for forvaltningen av SPU siden 2012 har inkludert et krav om at Norges Bank skal etablere særskilte miljørelaterte investeringsmandater, som en del av Norges Banks aktive forvaltning. Komiteen understreker at formålet med miljømandatene er finansielt, og at investeringene på lik linje med øvrige investeringer skal bidra til målet om høyest mulig avkastning over tid til akseptabel risiko.

Komiteen merker seg at investeringene gjennom miljømandatene ved utgangen av 2020 utgjorde nær 100 mrd. kroner, fordelt på 90 selskaper.

Komiteen merker seg at departementet i årets melding varsler at det er igangsatt et arbeid for å vurdere om rapporteringskravene for miljømandatene kan utvides noe hva angår klima- og miljøeffekter av selskapene og prosjektene mandatene investeres i.

Komiteen merker seg at fondet i 2020 har gjort sin første store investering i unotert infrastruktur innenfor fornybar energi, som ble offentliggjort 7. april 2021.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet, viser til at en samlet komité i behandlingen av fjorårets fondsmelding, Innst. 136 S (2020–2021), uttrykte at det bak Stortingets beslutning om å åpne for unotert infrastruktur for fornybar energi lå en forventning om at banken på sikt gjennomfører flere slike lønnsomme investeringer. Flertallet ser derfor positivt på denne utviklingen.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Rødt fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utarbeide retningslinjer som innebærer at en størst mulig del av Statens pensjonsfond utlands virksomhet skal utføres fra Norge.»

«Stortinget ber regjeringen utrede om Statens pensjonsfond utlands aktiviteter i Norge i større grad kan spres slik at det kommer hele landet til del.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet vil vise til at komiteens flertall ved behandlingen av fjorårets fondsmelding, Innst. 136 S (2020–2021) understreket at det

«bak Stortingets beslutning om å åpne for unotert infrastruktur for fornybar energi ligger en forventning om at banken på sikt gjennomfører flere slike investeringer, gitt at den anser det som hensiktsmessig i tråd med de føringer som er gitt for avkastning og risiko».

En samlet komité merket seg for øvrig i samme innstilling departementets påpekning av at

«rammene for de miljørelaterte mandatene samlet og for unotert infrastruktur for fornybar energi særskilt, ikke er utformet med den hensikt å legge føringer på at fondsmidlene skal investeres i unotert infrastruktur for fornybar energi, men for å gi tilstrekkelig fleksibilitet til at banken kan gjennomføre slike investeringer dersom den finner det lønnsomt».

Disse medlemmer vil vise til at unoterte investeringer har noen særtrekk ved seg som gjør at det er særdeles viktig å ha en forsiktig og kunnskapsbasert tilnærming til hvilke prosjekter og markeder man velger å investere i. Som det vises til i meldingen, er det i det unoterte markedet

«vanskeligere å måle avkastning og styre risiko enn i det noterte markedet, og det eksisterer ingen referanseindekser som kan følges tett og til lave kostnader. Investeringene kan ikke på en enkel og kostnadseffektiv måte spres bredt gjennom små eierandeler i mange eiendommer eller infrastrukturprosjekter. Oppnådde resultater vil også avhenge av forvalters fortrinn og konkrete valg av investeringer».

Disse medlemmer merker seg for øvrig at banken har uttalt at den vil tilnærme seg investeringsmulighetene og bygge kompetanse gradvis, og at det i første omgang vil være aktuelt å vurdere prosjekter i utviklede markeder med relativt lav markedsrisiko og operasjonell risiko. Disse medlemmer deler denne tilnærmingen.

Disse medlemmer vil vise til at en stor del av oljefondets ansatte har tilhold utenfor Norge. I mange tilfeller er dette en god løsning, for eksempel der slik tilstedeværelse er nødvendig for å overvåke enkeltinvesteringer og markeder. Imidlertid vil disse medlemmer understreke at det eksisterer en rekke forhold som tilsier at fondet i størst mulig grad bør administreres fra Norge, og disse medlemmer vil vise til at Senterpar-

tiet ved flere anledninger har tatt til orde for at en større andel av fondets ansatte bør ha tilhold i Norge.

Disse medlemmer vil vise til at de fleste av fondets egne forvaltere i dag jobber fra New York og London, men at daglig leder for NBIM i januar varslet at fondets nye strategi innebærer å bygge opp det største forvalterteamet i Oslo. Innen slutten av 2022 skal fondet ha 60 forvaltere i Oslo. Disse medlemmer ser dette som et positivt signal om en sterkere tilstedeværelse i Norge, med de positive ringvirkninger det kan ha blant annet for norsk finansnæring.

Disse medlemmer imøteser en ytterligere tilstedeværelse av fondet i Norge. Blant annet vil en slik organisering bidra til å bygge opp sterkere finansmiljøer i Norge, som både i egen rett og i kraft av å kunne skape synergieffekter med andre næringer generelt og innovasjonsmiljøer spesielt kan gi et ikke ubetydelig bidrag til økt sysselsetting, økte skatteinntekter og større lønnsomhet i norsk næringsliv. I tillegg vil dette sikre at fondets ansatte i større grad har sammenfallende interesser med det norske folk som fondets reelle eiere, og det vil gi økt gjennomsiktighet og forenkle kontrollen med administrasjonens virke. Det er også en kjensgjerning at yrkesgrupper med den kompetansen som etterspørres av fondet, gjerne har en lavere lønnsforventning i Norge enn i utlandet. Disse medlemmer presiserer at det er ønskelig at oljefondet fortsatt har omfattende virksomhet utenfor Norges grenser, men mener at en del virksomhet med fordel kan hentes hjem. Dette gjelder virksomhet som det ikke er særlig grunn for at skal utføres fra utlandet.

Disse medlemmer mener ellers at de ringvirkninger oljefondets tilstedeværelse kan innebære, ikke bør forbeholdes Oslo. I takt med at fondet og dets aktiviteter spiller en stadig større økonomisk rolle for Norge, bør også aktiviteten spres til ulike deler av landet i de tilfeller der dette ikke innebærer større ulempe. I noen grad kan også nærhet til særskilte kompetansemiljøer tilsis at noe av aktiviteten bør foregå andre steder i Norge.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt viser til merknadene i Innst. 370 S (2017–2018) fra representanter fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt, som slo fast at å åpne for investeringer i unotert infrastruktur innenfor rammene av miljømandatet vil innebære et behov for utvide rammene for miljømandatet betydelig i forhold til dagens rammer for å gi fondet grunnlag for å bygge tilstrekkelig kompetanse og foreta en gradvis oppbygging av en slik portefølje. En uttrykte også bekymring for at en slik innretning vil kunne føre til nedsalg i andre investeringer innenfor

miljømandatet dersom miljømandatet ikke fikk en vesentlig økning av rammen.

Disse medlemmer viser til at investeringer i unotert infrastruktur kan bidra til å spre risiko og ivareta fondets verdier på lang sikt. Dette er en aktivaklasse som er svakt korrelert med obligasjoner og aksjer, som betyr at nedgang i aksjemarkedet ikke nødvendigvis gir nedgang i markedet for unotert infrastruktur.

Disse medlemmer viser til at det er lagt en ramme for investeringer i miljømandatene. Markedsverdien av mandatene skal normalt være i intervallet 30–120 mrd. kroner. Disse medlemmer viser til at ved utgangen av 2020 var investeringene gjennom miljømandatene nærmere 100 mrd. kroner. Videre vises det til at NBIM i april 2021 investerte 13,9 mrd. kroner i sitt første unoterte infrastrukturprosjekt. Disse medlemmer viser til at fondet vil måtte selge seg ned i investeringene innenfor miljømandatene dersom fondet skal ha mulighet til ytterligere investeringer innenfor unotert infrastruktur eller eventuelt andre investeringer innenfor miljømandatet.

Dette medlem vil samtidig vise til at investeringene innenfor miljømandatene har hatt høyere avkastning enn fondets gjennomsnittlige avkastning de siste fire årene. I denne samme perioden har fondets investeringer i olje og gass hatt den laveste avkastningen. De siste to årene har avkastningen innenfor det miljørelaterte aksjemandatet vært nærmere 35 pst. Til sammenligning var tapet innenfor investeringene i olje og gass 25 pst. i 2020. I 2019 var avkastningen på olje- og gassinvesteringene 12,9 pst. Dette var langt under avkastningen ellers i fondet.

Disse medlemmer viser til den høye avkastningen innenfor miljømandatet og at rammen for investeringer i mandatet er fylt opp og derfor er begrensende for investeringer med avkastning langt over gjennomsnittet for fondet.

Disse medlemmer viser til at investeringene i unotert eiendom har hatt betydelig lavere avkastning enn investeringene innenfor miljømandatet. Til tross for dette er det åpnet for at investeringer i den unoterte eiendomsporteføljen kan utgjøre inntil 7 pst. av investeringsporteføljen. Til sammenligning utgjør rammen for miljømandatet på 120 mrd. kroner kun rundt 1 pst. av investeringsporteføljen. Rammen for miljømandatet er nådd og vil derfor kunne være begrensende for bankens investeringer innenfor dette. Disse medlemmer foreslår derfor at rammen for miljømandatet økes.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen øke rammen for miljømandatet i Statens pensjonsfond utland.»

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne pe-

ker på at det er forventet at investeringsmulighetene i unotert infrastruktur vil øke fremover, og fornybar energi utgjør en vesentlig del av dette. Verden trenger investeringer i infrastruktur på 6 000 mrd. USD hvert år frem til 2030 for å sikre at vi når FNs bærekraftsmål, klimamålene i Parisavtalen og en mer rettferdig økonomisk fordeling. Det er bred enighet om at privat kapital må spille en sentral rolle i disse investeringene, og institusjoner som EU, OECD og FN jobber med å tilrettelegge for økte infrastrukturinvesteringer og å redusere risiko. I 2017 utgjorde fornybar energi 51 pst. av transaksjonene i markedet for unotert infrastruktur. Bloomberg forventer at to tredjedeler av alle investeringer i kraftbransjen de neste 25 årene vil være i fornybar energi.

Disse medlemmer foreslår at miljømandatet økes til 7 pst., som tilsvarer rammen for investeringer i unotert eiendom. Disse midlene skal nyttes til investeringer i miljømandatet samt til investeringer i fornybar infrastruktur.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen øke rammen for miljømandatet i Statens pensjonsfond utland slik at den tilsvarer rammen for investeringer i unotert eiendom, dvs. til 7 pst. av investeringsporteføljen.»

4. Statens pensjonsfond Norge: strategi og resultater

4.1 Sammendrag

Det vises til omtale av videreutvikling av strategi og resultater for Statens pensjonsfond Norge i meldingen.

4.2 Komiteens merknader

Komiteen tar omtalen til orientering.

Komiteen viser til at selv om norske børsnoterte selskaper hadde en god verdiutvikling i 2020, så var avkastningen i det norske aksjemarkedet lavere enn internasjonalt. Det skyldes blant annet at olje- og gasssektoren, som er en stor sektor på Oslo Børs, hadde en svak utvikling. Avkastningen av SPN i 2020 var 8,8 pst. målt i norske kroner, mot en gjennomsnittlig årlig avkastning på 7,9 pst. siste 20 år. Markedsverdien ved utgangen av 2020 var 292 mrd. kroner.

Komiteen viser til at avkastningen i forvaltningen av SPN i 2020 var 0,89 prosentenheter høyere enn for referanseindeksen. Gjennomsnittlig årlig bruttoavkastning siden januar 2007 har vært om lag én prosent enhet høyere enn avkastningen av referanseindeksen. Komiteen merker seg at dette er høyere enn Finansdepartementets forventning til meravkastning over tid, og at departementet er tilfreds med dette. Komiteen deler dette synet.

Komiteen viser til at SPN i mars 2020 fikk oppgaven med å forvalte Statens obligasjonsfond. Fondet er etablert som følge av virusutbruddet og har en ramme for kjøp av obligasjoner på inntil 50 mrd. kroner. Komiteen registrerer at Statens obligasjonsfond skal bidra til økt likviditet og kapital til kredittobligasjonsmarkedet og investeres i rentebærende instrumenter fra utstedere med hovedkontor i Norge til markedsmessige vilkår. Komiteen er videre kjent med at det ved utgangen av 2020 var 8,4 mrd. kroner investert gjennom Statens obligasjonsfond.

5. Statens pensjonsfond Norge: videreutvikling av strategi og forvaltning

5.1 Sammendrag

Det vises til omtale av videreutvikling av strategi og forvaltning for Statens pensjonsfond Norge i meldingen.

5.2 Komiteens merknader

Komiteen tar omtalen til orientering.

Komiteen viser til at Finansdepartementet i 2019 mottok råd fra Folketrygdfondet om å endre mandatet for SPN som følge av at eierandelene i det norske aksjemarkedet er kommet opp på et så høyt nivå at det er risiko for å komme i brudd med eierandelsbegrensningen på 15 pst. i norske selskaper. Komiteen registrerer at departementet i fjorårets fondsmelding la opp til at utfordringen med de høye eierandelene helt eller delvis skal løses gjennom uttak fra SPN.

Komiteen viser til at departementet vil legge frem en samlet vurdering av uttaksmodell for SPN, herunder konkret utforming, når saken er ferdig utredet. Komiteen merker seg at Folketrygdfondet ønsker en videre adgang til å investere i unoterte selskaper, slik at en da får en tidligere eksponering mot, og dermed potensielt større langsiktig avkastning av, selskaper som kan få fremtidig vekt i hovedindeksen. Komiteen registrerer at departementet vil komme tilbake med sine vurderinger av reguleringen av investeringer i unoterte selskaper der styret har uttrykt en intensjon om børsnotering, samtidig med vurderingen av uttaksmodell.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt viser til at Folketrygdfondets eierandeler i dag utgjør 5,9 pst. på Oslo Børs, og mener det også bør vurderes å åpne for at fondets eierandeler både på Oslo Børs og i Norden kan økes ut over dagens begrensninger, jf. disse medlemmers merknad i Innst. 136 S (2020–2021).

Disse medlemmer viser til at Folketrygdfondet spiller en viktig rolle for verdiskapingen i Norge som en betydelig langsiktig eier i norsk næringsliv og således

har stor betydning for bærekraften i velferdssystemet. Det vil være behov for flere industrielle investorer framover, både med statlig og privat kapital. Folketrygdfondet kan derved sees i sammenheng med den jobben som nå skal gjøres for å «gjenreise» og styrke næringsliv og produksjon etter covid-19-pandemien. Det dreier seg ikke minst om behovet for kapital i forbindelse med utviklingen av klimateknologi og fornybar produksjon.

Disse medlemmer mener også et klarere mandat til å investere i unoterte selskaper vil være et viktig bidrag til finansiering av nye norske bedrifter.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Rødt viser til at Folketrygdfondets norske aksjeportefølje utgjorde om lag 11,2 pst. av markedsverdien av hovedindeksen på Oslo Børs (OSEBX) ved utgangen av 2020. Disse medlemmer mener det også bør vurderes å åpne for at fondets eierandeler både på Oslo Børs og i Norden kan økes ut over dagens begrensninger.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet vil vise til tidligere mottatte henvendelser fra næringsforeningene i Bergen og Trondheimsregionen om at frigjort kapital i SPN kan anvendes til en mer desentralisert modell for statlig kapitalforvaltning, slik f.eks. Sverige har valgt. Disse medlemmer forutsetter at regjeringen i sin varslede utredning av ulike modeller for anvendelse av kapitaluttak også vurderer om frigjort kapital kan tilføres nye mandat med selvstendig forvaltning i regionbyer utenfor Oslo.

Disse medlemmer vil vise til regjeringens vurdering av at utfordringer med høye eierandeler i noterte selskaper på Oslo Børs helt eller delvis bør løses gjennom uttak fra SPN, og at dette er noe som skal utredes videre samtidig med at Folketrygdfondets øvrige forslag til endringer i mandatet skal vurderes. Disse medlemmer mener at mye taler for at de utfordringer som omtales, heller bør løses på annet vis enn gjennom uttak av fondet.

Disse medlemmer viser til omtalen av at Folketrygdfondet innenfor gjeldende mandat kan investeres i unoterte selskaper der styret har uttrykt en intensjon om å søke om notering på børs, men at denne adgangen er lite benyttet. Disse medlemmer mener det bør utredes nøye hvilken rolle Folketrygdfondet bør ha når det kommer til investeringer i unoterte selskaper, og imøteser regjeringens vurdering av dette.

6. Ansvarlig forvaltning

6.1 Sammendrag

Det vises til omtalen av ansvarlig forvaltning og arbeidet med skatt og åpenhet i Statens pensjonsfond utland i meldingen.

6.2 Komiteens merknader

Komiteen tar omtalen til orientering.

Komiteen viser til at ansvarlig forvaltning er en integrert del av forvaltningen av Statens pensjonsfond, og at det legges til grunn at god avkastning over tid avhenger av en bærekraftig utvikling. Som stor, bredt diversifisert og langsiktig investor kan avkastningen av SPU over tid antas å følge av utviklingen i de globale finansmarkedene. Komiteen mener at SPU og SPNs rolle som ansvarlige investorer derfor må ses i sammenheng med den finansielle målsettingen om god avkastning over tid.

Komiteen viser til at ansvarlig forvaltning ikke bare handler om å redusere risiko og ekskludere dårlige selskaper, men også om å identifisere muligheter, påvirke selskaper i riktig retning og oppnå god avkastning på veien.

Komiteen viser til at denne meldingen spesielt omtaler arbeidet med skatt og åpenhet i SPU og oppfølgingen av Etiklutvalgets utredning, med forslag til å styrke det etiske rammeverket for SPU. Komiteen merker seg at endringene som foreslås, i stor grad følger opp Etiklutvalgets anbefalinger, og viser til sine merknader til disse i kapittel 7.

Komiteen viser til at SPUs etiske rammeverk bygges på to etiske forpliktelser. For det første skal fondet forvaltes med sikte på varig verdiskaping for nålevende og fremtidige generasjoner. For det andre skal fondet unngå investeringer i virksomheter som medvirker til eller selv er ansvarlige for grove brudd på etiske normer. Komiteen støtter disse.

Komiteen merker seg at Norges Bank har uttalt at de arbeider med et nytt forventningsdokument om biologisk mangfold, og ser positivt på dette. Videre viser komiteen til at eksisterende forventningsdokument på områdene menneskerettigheter og klimaendringer ble oppdatert i 2020.

Norges Banks arbeid med ansvarlig forvaltning

Komiteen viser til at Norges Bank siden 2015 har analysert aksjeporteføljens karbonavtrykk, som for 2020 er beregnet til 92 millioner tonn CO₂-ekvivalenter. Komiteen er kjent med at banken i denne prosessen fulgte anbefalingene for kapitalforvaltere fra arbeidsgruppen for klimarelatert, finansiell rapportering (TCFD), et rammeverk for klimarisikorapportering som har fått bred støtte internasjonalt og i norsk næringsliv. Komiteen er gjort kjent med at også Folketrygdfondet har inkludert slik rapportering i sin eierrapport, og både de og NBIM har innarbeidet TCFD-anbefalingene i sine forventningsdokumenter. Komiteen merker seg at TCFD-anbefalingene også er positivt omtalt både i meldingen, Klimaplanen og Klimarisikoutvalget.

Komiteen merker seg videre at ut over NBIM, Folketrygdfondet og flere andre norske selskaper har også

flere land, deriblant i Norden, blitt offisielle støttespillere til disse anbefalingene.

Komiteen ser positivt på at regjeringen nå, mens denne saken har vært til behandling, har formalisert sin støtte til de internasjonale TCFD-anbefalingene om selskapsrapportering om klimarisiko.

Observasjon og utelukkelse av selskaper fra SPU

Komiteen viser til at Norges Banks hovedstyre kan utelukke eller sette selskaper til observasjon etter tilråding fra Etikkrådet, i tillegg til å gjøre dette på eget initiativ for selskaper som omfattes av kullkriteriet. Komiteen registrerer at det utgangen av 2020 var 144 selskaper utelukket og 23 selskaper satt til observasjon, og at utelukkelse etter kullkriteriet utgjorde over halvparten av disse. Komiteen noterer seg at det i 2020 ble utelukket til sammen 15 selskaper, hvorav fem var etter kullkriteriet. To selskaper ble utelukket for alvorlig miljøskade, fire selskaper for uakseptable utslipp av klimagasser og fire selskaper ble utelukket etter menneskerettighetskriteriet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt viser til Innst. 339 S (2018–2019) og Stortingets vedtak om å trekke SPU ut av rene oppstrømselskaper i olje- og gasssektoren for å redusere samlet oljeprisrisiko i norsk økonomi. Disse medlemmer peker på at det i etterkant av vedtaket har vist seg at nedsalget ble gjennomført ganske begrenset som følge av justeringer i defisjoner fra indeksleverandør FTSE Russel. Nedsalget er også svært begrenset sammenlignet med det opprinnelige forslaget fra styret i Norges Bank. Disse medlemmer viser til en gjennomgang gjennomført av Dagens Næringsliv og publisert 14. april 2021, som viser at nedslaget i hovedsak har vært av selskaper knyttet til ukonvensjonell olje- og gassproduksjon i USA, og da på land. Blant annet har SPU siden Stortingets vedtak om nedsalg økt sine eierandeler i oljeselskapet Lundin, som også produserer på norsk sokkel.

Disse medlemmer mener det er svært lite sannsynlig at det gjennomførte og sterkt begrensede nedsalget har endret Norges overeksponering mot sektoren i særlig grad. Videre er det på det rene at måten stortingsvedtaket om nedsalg har vært gjennomført på, ikke har vært i tråd med Stortingets intensjon.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen ta ut alle oppstrømselskaper i Statens pensjonsfond utland fra indeksen, slik som var intensjonen i Innst. 339 S (2018–2019).»

«Stortinget ber regjeringen evaluere hvorvidt nedsalget av oppstrøms olje- og gasselskaper i Statens

pensjonsfond utland har påvirket Norges totale eksponering mot oljesektoren, og utrede et mulig produktkriterium på olje og gass.»

Arbeidet med skatt og åpenhet i SPU

Komiteen mener at Norges Bank som en langsiktig investor bør legge vekt på reell, varig verdiskaping i selskapene der SPU er investert, og ikke på mulige kortsiktige gevinster som følge av aggressiv skatteplanlegging. Komiteen understreker at det derfor er i fondets interesse at selskaper det investerer i, har en bærekraftig skattepraksis.

Komiteen merker seg at Norges Bank i brev til departementet har redegjort for bankens forventningsdokument om skatt og åpenhet og der peker på at aggressiv skatteplanlegging kan gi opphav til finansiell risiko for fondet. Komiteen viser til bankens argument om at selskaper som tar del i aggressiv skatteplanlegging, kan være mer utsatt ved endringer i skatteregler eller gjenstand for økt risiko for skattetvister, bøter eller om-dømmetap.

Komiteen viser til at fondet i 2020 for første gang gjennomførte risikobaserte nedslag i enkelte selskaper der skatterisikoen ble vurdert som uakseptabelt høy. Komiteen ser positivt på at banken aktivt tar grep også mot denne typen finansiell risiko. Komiteen deler videre departementets syn på at det er positivt at Norges Bank gjennom sin aktive eierskapsutøvelse har dialog med selskaper om aggressiv skatteplanlegging, og får informasjon om deres skatteatferd, slik at dette kan inngå i bankens risikoanalyser.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til at Statens pensjonsfond utland (SPU) er tungt investert i den globale mat- og dyreindustrien. SPU er verdens 5. største investor i industrilandbruk og hadde per 31. desember 2020 i overkant av 174 mrd. kroner plassert i selskapene på bunnen av BBFAW-indeksen, som hvert år vurderer 150 av de største globale matselskapene i forhold til hvordan de ivaretar dyrevelferd. Disse medlemmer viser til at industrielt landbruk og manglende rettsvern for dyr i mange land er en utfordring i det viktige arbeidet med å forbedre den globale velferden for produksjonsdyr. Videre kan industrielt dyrehold der dyrevelferden ikke tas på alvor, øke risikoen for spredning av smittsomme sykdommer og pandemier samt spredning av antibiotikaresistens. Disse medlemmer viser til at det derfor er viktig at dyrevelferd blir et kriterium for fondets investeringer i matproduksjon.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen trekke Statens pensjonsfond utland ut av investeringer i animalsk produksjon som ikke tilfredsstiller norske krav til dyrevelferd.»

7. Oppfølging av Etiklutvalgets utredning

7.1 Sammendrag

Finansdepartementet innførte etiske retningslinjer for Statens pensjonsfond utland (SPU) (den gang Statens petroleumsfond) i 2004. Retningslinjene bygget på forslag i NOU 2003:22 Forvaltning for fremtiden (Graver-utvalget). Siden den gang har fondets størrelse økt betydelig og investeringene er spredt til vesentlig flere land og selskaper. Samtidig har det funnet sted en betydelig utvikling forventninger og krav til ansvarlighet fra selskaper og investorer, og nye etiske utfordringer i forvaltningen av fondet er kommet til.

I lys av disse utviklingstrekkene oppnevnte regjeringen i 2019 et offentlig utvalg for å vurdere og eventuelt foreslå endringer i det etiske rammeverket for fondet. Utvalget ble bedt om å vurdere særlig følgende fire områder:

- virkemidlene i retningslinjene og sammenhengen mellom dem
- kriteriene for etiske minstekrav som bør stilles til selskaper
- etiske hensyn knyttet til selskaper i enkelte land
- hvordan svak tilgang på informasjon om selskaper skal håndteres

Utvalget, som ble ledet av professor Ola Mestad, avga sin utredning NOU 2020:7 Verdier og ansvar den 15. juni 2020. Utvalget mener det etiske rammeverket for SPU har fungert godt, men utvalget foreslo noen endringer i de gjeldende retningslinjene for observasjon og utelukkelse av selskaper fra SPU. Departementets forvaltningsmandat til Norges Bank ble også foreslått justert på enkelte punkter.

Utredningen har vært på høring, med frist 20. oktober 2020. Det kom inn rundt 50 høringsuttalelser. De fleste innspillene ga uttrykk for at utvalgets forslag vil bidra til å styrke det etiske rammeverket for fondet. Samtidig pekte flere på enkelte områder der man bør gå lenger enn det utvalget har foreslått. Stortingets finanskomité hadde i Innst. 136 S (2020–2021) enkelte merknader til deler av utvalgets utredning og det etiske rammeverket.

Departementet legger i denne meldingen opp til at utvalgets forslag i hovedsak følges opp, men med enkelte justeringer. I dette kapitlet gjennomgås utvalgets utredning, høringsuttalelsene og departementets vurderinger av de ulike temaene. Finanskomiteens merknader er omtalt der komiteen har hatt innspill.

Det vises til meldingen for nærmere omtale.

7.2 Komiteens merknader

Komiteen tar omtalen til orientering.

Komiteen viser til at regjeringen i april 2019 satte ned et utvalg for å vurdere det etiske rammeverket for SPU og foreslå eventuelle endringer. Utvalget avga sin utredning NOU 2020:7 Verdier og ansvar 15. juni 2020, og departementet mottok rundt 50 høringsinnspill til utredningen. Komiteen viser til at utvalget pekte på at det etiske rammeverket for SPU har fungert godt, men foreslo noen endringer i retningslinjene for observasjon og utelukkelse av selskaper samt enkelte justeringer i Norges Banks forvaltningsmandat. Komiteen viser til at også Stortingets finanskomité i Innst. 136 S (2020–2021) hadde enkelte merknader til deler av utvalgets utredning og det etiske rammeverket.

Komiteen viser at SPU er et redskap for å forvalte inntektene fra våre petroleumsressurser, slik at også fremtidige generasjoner får glede av ressursene.

Komiteen mener Etiklutvalgets arbeid har vært grundig og verdifullt, og mener at regjeringen med jevne mellomrom bør nedsette lignende utvalg i fremtiden, slik at det ansvarlige rammeverket holdes oppdatert.

Komiteen viser til at departementet i denne meldingen legger opp til at utvalgets forslag i all hovedsak følges opp, men med enkelte justeringer.

Komiteen vil understreke at det er en etisk forpliktelse å forvalte fondet med sikte på varig verdiskaping for nålevende og fremtidige generasjoner.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at å etterleve handlingsregelen er en viktig forutsetning for at den etiske forpliktelsen overfor fremtidige generasjoner skal kunne overholdes.

Produktkriteriene

Komiteen viser til departementets forslag om at anvendelsen av kjernevåpenkriteriet skal omfatte visse typer leveringsplattformer som utelukkende kan benyttes for kjernevåpen.

Komiteen viser til at departementet fortsatt arbeider med spørsmålet om å innføre et kriterium for dødelige autonome våpen, blant annet i lys av det internasjonale arbeidet Norge deltar i på dette området.

Komiteen viser til at Etiklutvalget i sin rapport drøftet om det bør innføres et eget produktkriterium for cannabis, men ikke kom med forslag om dette. Komiteen merker seg at departementet etter en samlet vurdering legger opp til at det innføres et produktkriterium for cannabis til rusformål, slik at selskaper som driver produksjon og salg av cannabis til rusformål, legges til listen av produkter som skal utelukkes fra SPUs investeringsunivers.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt, anerkjenner at fraværet av en klar og omforent definisjon av autonome våpen kan innebære krevende avgrensningsspørsmål for et eventuelt produktbasert kriterium. Flertallet forventer en innføring av et slikt kriterium når en har kommet frem til en tilstrekkelig presis definisjon, og imøteser en orientering om status på dette i neste fondsmelding.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, slutter seg til regjeringens forslag om at det innføres et produktkriterium for cannabis til rusformål.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet tar regjeringens forslag om at det innføres et produktkriterium for cannabis til rusformål, til orientering.

Disse medlemmer er bekymret for utviklingen hvor stadig flere forsøker å bruke SPU som et utenriks- eller klimapolitisk virkemiddel. Disse medlemmer mener at fondet skal sikre mest mulig avkastning, til norske skattebetalere som eiere, til en akseptabel risiko. Disse medlemmer frykter at presset skal føre til at stadig flere produktgrupper utelukkes, at dette kan føre til lavere avkastning, og at fondet skal bli oppfattet som et politisk virkemiddel. På generelt grunnlag ønsker ikke disse medlemmer at det skal stilles produktkriterier for lovlige produkter, og mener at både ledelse og forvaltere i SPU evner å gjøre gode etiske avveininger med sikte på å først og fremst sikre mest mulig avkastning til en akseptabel risiko.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt viser til at Etikktutvalget anbefaler at dødelige autonome våpen (AV) legges til listen av våpen som skal omfattes av produktkriteriet. Der Finansdepartementet viser til pågående internasjonale prosesser knyttet til regulering og definisjon av autonome våpen, er utvalget tydelig på at en eventuell avtale ikke er en forutsetning for at selskaper som utvikler og produserer AV, skal kunne utelukkes fra SPU. Disse medlemmer vil her minne om at klasevåpen ble inkludert i våpenlisten fire år før det forelå en internasjonal avtale som forbyr klasevåpen.

Disse medlemmer viser til at utvalget tar til orde for å ta utgangspunkt i våpensystemer som faller innenfor en rimelig forståelse av begrepet AV, og hvor det virker klart at deres intenderte bruk vil stride mot grunnleggende humanitære prinsipper for krigføring. Disse medlemmer vil understreke at autonome våpen bør legges til listen som omfattes av produktkriteriet, og er glad for at komiteen deler dette synet. Disse

medlemmer mener dette må skje i neste fondsmelding.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i forbindelse med fondsmeldingen for 2022 innføre et produktbasert kriterium for autonome våpen.»

Atferdskriteriene

Komiteen understreker betydningen av at menneskerettighetskriteriet foreslås å gjelde alle typer grove eller systematiske krenkelser av menneskerettigheter. Komiteen vil understreke at dette også inkluderer rettighetene til arbeidstakere, urfolk og barn samt likestilling.

Komiteen viser til at utvalget mener miljøkriteriet har fungert godt, og at det ikke foreslås å endre dette. Komiteen legger til grunn at tap av naturmangfold sammen med andre former for alvorlig miljøskade vil ligge til grunn for Etikkrådets tilrådinger om observasjon og utelukkelse etter miljøkriteriet også fremover. Komiteen legger videre til grunn at Norges Bank i den ansvarlige forvaltningen vil fortsette arbeidet med naturmangfold.

Komiteen merker seg at korrupsjonskriteriet foreslås utvidet til å omfatte også annen grov økonomisk kriminalitet, og det presiseres i meldingen at dette omfatter blant annet hvitvasking og skatteunndragelse samt tilrettelegging for dette. Komiteen viser til at dette ble løftet som et viktig tema av finanskomiteen i innstillingen til fjorårets melding, Innst. 136 S (2020–2021), og ser positivt på at det følges opp med en utvidelse og innskjerping. Komiteen understreker at «annen grov økonomisk kriminalitet» må omfatte både hvitvasking og skatteunndragelse. I likhet med departementet understreker komiteen at også tilrettelegging må anses omfattet av kriteriet.

Komiteen viser til at retningslinjene for observasjon og utelukkelse fra SPU er fremoverskuende, og at motivet ikke er å straffe selskaper for hendelser i fortiden. Indikasjoner på tidligere handlingsmønstre må etter utvalgets mening derfor veies opp mot tiltak gjennomført for å hindre nye tilfeller av normbrudd. Samtidig påpeker utvalget at korrupsjon er straffbart og sanksjonert ellers på en annen måte enn medvirkning til brudd på andre kriterier, og at selskaper legger stor innsats i å holde hemmelig eventuell korrumpert aktivitet. Utvalget påpeker videre at det for fremtiden derfor bør stilles mindre strenge krav til sannsynliggjøringen av nye korrupsjonshandlinger ved vurderingen av utelukkelse. Komiteen er enig i dette.

Komiteen merker seg meldingens drøftelse av kriteriet «andre særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer» i SPUs etiske retningslinjer og at både

Etikkutvalget og departementet anbefaler at dette videreføres. Komiteen merker seg at utvalget trekker frem brudd på dyrevelferd, herunder uforvarlig transport av dyr som skal slaktes, og normbrudd innenfor utvikling eller bruk av kunstig intelligens, som eksempler på saksforhold som kan falle inn under dette kriteriet. Komiteen merker seg at utvalget i sin utredning omtaler dyrevelferd særskilt, og at det viser til både EUs Lisboa-traktat om dyrs velferd og til dyrevelferdsstandarder fra ISO og World Organization for Animal Health (OIE). Videre skriver utvalget at «dyr har rett til å bli behandlet uten unødige påkjenninger eller belastninger». Komiteen deler utvalgets syn på dette.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt, støtter departementets og utvalgets syn på at retningslinjene bør holdes på et tilstrekkelig overordnet nivå, og forventer at Etikkrådet følger med på og sikrer at relevante forhold, herunder de som er nevnt her, fanges opp i deres porteføljeovervåking.

Flertallet viser til at departementet foreslår å innføre et nytt atferdskriterium for salg av våpen til parter i væpnede konflikter som benytter våpnene til å begå alvorlige og systematiske brudd på humanitærretten. Flertallet understreker i likhet med departementet og Etikkutvalget at betegnelsen «våpen» omfatter både ammunisjon og militært materiell, og at det sentrale er bruken og konsekvensene for sivile. Videre viser flertallet til at når brudd skal være både «alvorlige» og «systematiske», så tydeliggjør det at kriteriet skal anvendes når det er dokumentasjon på at en væpnet konflikt foregår, og at våpen brukes i strid med humanitærretten.

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, viser til at «alvorlige brudd» er ensbetydende med krigsforbrytelser. Videre skal kriteriet, i likhet med de øvrige kriteriene, være rettet mot risikoen for brudd fremover. Dette flertallet viser til at hvis for eksempel en kjøper av våpen ikke har et mottakerapparat for å håndtere risikoen for at våpen brukes på måter som bryter med humanitærretten, kan dette indikere at det er en betydelig risiko for at slike brudd også kan gjenta seg. Dette flertallet viser til at kriteriet «systematiske» dermed fanger opp en slik systemisk svikt hos mottaker.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt viser til det nye foreslåtte adferdskriteriet for salg av våpen til parter i væpnede konflikter som benytter våpnene til å begå alvorlige og systematiske brudd på humanitærretten. Disse medlemmer viser til at flere høringsinstanser har påpekt at kriteriet avgrenses til

tilfeller hvor våpnene brukes på en måte som utgjør «alvorlige og systematiske» brudd på folkerettens regler for stridighetene. Ifølge International Commission of Jurists (ICJ) Norge er terskelen her satt høyere enn Genèvekonvensjonenes krav til stater om å forfølge krigsforbrytelser. ICJ anbefaler komiteen at «systematisk» fjernes, eller at man endrer til «alvorlige eller systematiske». Disse medlemmer er enige i dette og ber regjeringen følge dette opp.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne peker på at mangel på åpenhet og informasjon om produkter, produsenter og sluttbruk gjør det tilnærmet umulig å overvåke selskapers atferd på en systematisk måte. Våpenselskaper følger som hovedregel regelverket i produksjonslandet, og det er stor variasjon i åpenhet og tidspunkt for offentliggjøring av kontrakter og salg på tvers av land. Disse medlemmer vil derfor understreke at disse medlemmer mener våpenindustrien i sin helhet bør utelukkes fra SPU. Så lenge en forblir investert i produsenter av våpen og nøkkelkomponenter til våpen, er det risiko for at en investerer i pågående eller fremtidige brudd på krigens regler.

Disse medlemmer merker seg regjeringens definisjon av hvilke typer våpen som vil omfattes av kriteriet. Disse medlemmer er enige i at militært materiell skal omfattes av kriteriet, men er bekymret for at definisjonen av våpen vil føre til at uetiske våpensalg ikke vil fanges opp av fondets etiske retningslinjer. Disse medlemmer understreker at definisjonen av våpen må følge FNs globale våpenhandelsavtale Arms Trade Treaty, uten ytterligere avgrensning.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt viser til en ny gjennomgang fra Fagforbundet og Norsk Folkehjelp som viser at SPU har investert over 165 mrd. kroner i 64 selskaper med virksomhet knyttet til den folkerettsstridige okkupasjonen av Palestina. Det utgjør over 30 000 kroner per norske statsborger som ifølge undersøkelsen kan bidra direkte til beslaglegging av jord og naturressurser, riving av hjem og tvangsflytting, skade på eiendom og livsgrunnlag, innskrenket bevegelsesfrihet og voldelige angrep og trakassering.

Disse medlemmer viser til at Norges vedtatte politikk er å støtte folkeretten, og mener det er på høy tid å trekke SPU ut av selskaper knyttet til den folkerettsstridige okkupasjonen av Palestina.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen endre atferdskriteriet for observasjon og utelukkelse av selskaper for å sikre at Statens pensjonsfond utland trekker sine investeringer

ut av selskaper knyttet til folkerettsstridig okkupasjon og andre folkerettsbrudd.»

Investeringer i land med et annet normgrunnlag

Komiteen merker seg departementets drøfting av etisk og regelbasert eller mekanisk forhåndsfiltrering av selskaper og at departementet i tråd med utvalgets vurdering ikke foreslår å innføre dette. Komiteen merker seg at Etiklutvalget har vurdert bruk av ulike indekser for å filtrere fondets investeringsmuligheter, men mener slike indekser ikke er egnet som utgangspunkt for en mekanisk, regelbasert avgrensning. Komiteen viser til at departementet mener utvalget har gjort gode og grundige analyser.

Komiteen viser videre til meldingens omtale av bruk av ESG-indekser. Departementet peker på at dette er et felt i stor utvikling, men hvor det er betydelige utfordringer knyttet til blant annet datagrunnlaget, dette fordi indeksene i stor grad baseres på selskapers egenrapportering om hvordan ESG-forhold hensyntas i virksomheten.

Forhåndsvurdering av nye selskaper i referanseindeksen

Komiteen viser til at under høringen om fondsmeldingen den 3. mai 2021 orienterte leder av NBIM om at fondet fremover vil utvide egne systemer til å vurdere bærekraftsrisiko i samtlige selskaper som skal legges til i fondets referanseindeks. Det ble understreket at dette skiller seg fra en mekanisk forhåndsfiltrering. Komiteen viser til at flere høringsinstanser og komitémedlemmer i etterkant av høringen uttrykte et ønske om mer informasjon om dette, ettersom dette ikke er omtalt i meldingen. Sakens ordfører, representanten Aleksander Stokkebø, stilte da et skriftlig spørsmål der finansministeren bes redegjøre for det pågående arbeidet med å utvide aktsomhetsvurderingene i forkant av SPUs investeringer.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt, viser til svaret fra finansministeren av 11. mai 2021, som inkluderer et lengre innspill fra Norges Bank til representantens spørsmål.

Flertallet registrerer at departementet mener en etisk, regelbasert avgrensning av fondets investeringer med utgangspunkt i indekser ville kunne treffe feil og gi et annet resultat enn det som kan være ønskelig ut fra en etisk vurdering. Departementet mener dessuten at en slik ordning ville være lite transparent og etterprøvbart. Flertallet noterer seg at departementet på denne bakgrunn mener at indeksene ikke egner seg som begrunnelse for tilrådinger om utelukkelse eller observasjon.

Flertallet viser til at Norges Bank i sitt innspill skriver følgende:

«Dette er relatert til, men likevel forskjellig fra spørsmålet om forhåndsfiltrering på etisk grunnlag. En beslutning om å ikke investere i et selskap som skal inn i indeksen vil tas med utgangspunkt i at selskapenes håndtering av miljømessige og samfunnsmessige forhold vil kunne påvirke fondets finansielle risiko og avkastning over tid. Formålet er dermed noe annet enn for en utelukkelse på etisk grunnlag.»

Flertallet viser til at Norges Bank som investor gjør aktsomhetsvurderinger, slik det blant annet er beskrevet i OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper. Flertallet viser til at dette arbeidet blant annet består av risikovervåking, risikobaserte nedslag og særskilt eierskapsarbeid.

Flertallet viser til at risikobaserte nedslag skiller seg fra utelukkelse basert på atferds- og produktkriteriene. Formålet med slike utelukkelse er å unngå at fondet er investert i selskaper som selv er ansvarlige for eller medvirker til grove etiske normbrudd. Når et selskap blir utelukket ut fra slike hensyn, vil selskapet tas ut av både den faktiske porteføljen og den referanseindeksen forvaltningen måles mot. Flertallet viser til at dette vil skje uavhengig av hvilken betydning utelukkelsen har for fondets avkastning og risiko. Flertallet understreker at formålet med de risikobaserte nedslagene på sin side er fondets finansielle avkastning og risiko over tid. Videre vil disse gjennomføres innenfor rammen for avvik fra referanseindeksen fastsatt av departementet. I den forbindelse viser komiteen til at sentralbanksjefen i høringen kommenterte at banken per i dag ikke opplever denne rammen som begrensende.

Flertallet merker seg at der banken tidligere bare har vurdert bærekraftsrisikoen i selskaper fondet er investert i, vil de nå også gjøre slike vurderinger for nye selskaper i indeksen før de eventuelt investerer. Flertallet vil understreke at denne beslutningen er en naturlig videreutvikling av Norges Banks ansvarlige forvaltning av fondet. Den er også i tråd med den revisjonen av strategiplanen som hovedstyret i Norges Bank nylig har vedtatt, der banken blant annet går inn for å redusere fondets eksponering mot selskaper som ikke har bærekraftige forretningsmodeller. Flertallet påpeker at en slik beslutning også er i tråd med departementets vurderinger beskrevet i meldingen, av viktigheten av å kunne være en ansvarlig investor i markeder med en forhøyet risiko, herunder knyttet til samfunns- og miljømessige forhold.

Flertallet viser til at Norges Bank vil benytte de samme metodene og vurdere de samme risikoene som i dag brukes i bankens risikovurderinger og risikobaserte nedslag. Flertallet viser til at det imidlertid kan være mindre informasjon tilgjengelig om de selskapene som kommer inn i referanseindeksen, enn de som allerede er der. Videre viser flertallet til at tidsvinduet mellom når indeksleverandøren FTSE gir en foreløpig oversikt over hvilke nye selskaper som skal inkluderes i indek-

sen, og ikrafttredelse er kort, og at dette kan begrense hvilke vurderinger som kan gjøres av bærekraftsrisiko før fondet tar en beslutning om å eventuelt ikke investere.

Flertallet viser til at Norges Bank mener et krav om å offentliggjøre hvilke selskaper som omfattes av bankens risikobaserte nedslag, vil kunne begrense omfanget av slike nedslag. Flertallet merker seg Norges Banks påpekninger og understreker at både risikobaserte nedslag og forhåndsvurderinger av selskaper må kunne være et anvendelig og praktisk virkemiddel i forvaltningen. Flertallet ser det likevel som ønskelig med en årlig rapportering på hvordan fondet har vurdert bærekraft i sine forhåndsvurderinger, eksempelvis fordelt på sektor og tematikk, slik at en sikrer tilstrekkelig transparens overfor Stortinget.

Flertallet merker seg at ved gjennomføring av risikovurderinger i forkant av at selskaper går inn i indeksen, kan det være at Norges Bank unngår å kjøpe enkelte aksjer som siden ville blitt solgt etter de regelmessige gjennomgangene som banken allerede gjennomfører i dag. Flertallet merker seg at dette ifølge banken vil kunne bidra til en marginal reduksjon av transaksjonskostnadene

Flertallet merker seg at Norges Banks tilnærming til og overvåking av fondets risiko knyttet til bærekraft og ESG-forhold har utviklet seg over tid. Flertallet understreker at det ser positivt på at Norges Bank løpende videreutvikler sitt arbeid på dette området.

Flertallet påpeker at innføringen av forhåndsvurderinger av bærekrafts- og ESG-risiko, herunder risiko knyttet til menneskerettigheter, kan bidra til å redusere slik risiko i fondets portefølje. Flertallet understreker at det ser positivt på at Norges Bank løpende videreutvikler sitt arbeid på dette området. Flertallet følger arbeidet med interesse og ber departementet i neste fondsmelding redegjøre for hvordan arbeidet har utviklet seg i praksis.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt vil innledningsvis bemerke at det er en uvanlig situasjon at leder for NBIM i Stortingets høring om den årlige fondsmeldingen kommer med vesentlige nyheter om praksisendringer i forvaltningen som ikke er omtalt overhodet i stortingsmeldingen fra regjeringen, dette til tross for at endringene skjer på et område med betydelig offentlig og politisk diskusjon og interesse. Det er tilsvarende uvanlig at det dernest er behov for å få oppklarende svar fra statsråden om hva dette betyr for forvaltningen.

Videre vil disse medlemmer vise til at komitémedlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt i Innst. 344 S (2018–2019) uttrykte at etiske risikovurderinger og vur-

deringer av klimarisiko før investeringer kan være en god strategi for fondet på lengre sikt, og at slik forhåndsfiltrering kan gjøres ut fra vurderinger av land og/eller sektorer. Partiene ba også regjeringen utrede hvorvidt det er hensiktsmessig å innføre forhåndsfiltrering i Statens pensjonsfond utland, hvor selskaper vurderes særlig med vekt på etiske risikovurderinger og vurdering av klimarisiko før investeringsbeslutning fattes.

Disse medlemmer mener det på denne bakgrunn er skuffende at regjeringen ikke har gjennomført en utredning av en slik forhåndsfiltrering, men kun omtaler en såkalt «mekanisk forhåndsfiltrering». Disse medlemmer vil understreke at hverken komiteens mindretall eller sivilsamfunnet har gått inn for en «mekanisk forhåndsfiltrering», og heller ikke bedt om at risikobasert forhåndsfiltrering skal settes ut til eksterne indeksleverandører. Disse medlemmer viser her til at forslagene har gått ut på at banken kombinerer informasjonen slike leverandører kan gi, med den informasjonen de selv sitter på, og ut fra dette fatter egne beslutninger basert på et sett med kriterier.

Disse medlemmer mener det er flere viktige problemstillinger knyttet til Norges Banks nye praksis med utelukkelse av nye selskaper før de inngår i indeks. For det første innebærer dette at banken fortsatt vil la finansielle hensyn veie tyngst og potensielt overprøve risiko knyttet til miljø og menneskerettighetsbrudd. For det andre legger banken og regjeringen opp til et betydelige lavere nivå av innsyn enn det Stortinget trenger for å kunne etterse at banken opererer i tråd med fondets etiske forpliktelser og Stortingets intensjon. Disse medlemmer mener dette er et skritt i en retning hvor banken «privatiserer» ansvaret for et etisk rammeverk for SPU. Disse medlemmer mener det er maktpåliggende at kriteriene for bankens vurderinger av hva som er «innenfor» og «utenfor», legges fram for Stortinget og blir tilgjengeliggjort for sivilsamfunnet. Disse medlemmer mener Stortingets innsyn og kontroll med fondets forvaltning er avgjørende for at fondet skal kunne ivareta sitt forvalteransvar overfor fondets eiere, det norske folk.

Disse medlemmer viser til at Norges Bank har uttalt at de vil gjøre vurderinger av «miljømessige og samfunnsmessige forhold ved selskaper» før de kommer inn i fondets referanseindeks. Nettopp hva disse miljømessige og samfunnsmessige forholdene er, fremstår uklart. Disse medlemmer viser her til at leder for NBIM i sin redegjørelse for komiteen under høringen sa at fondet vil kvantifisere indikatorene i forventningsdokumentene og bruke dette som utgangspunkt for forhåndsvurderinger. Dette elementet mangler i finansministerens svar til saksordfører. Disse medlemmer mener dette må klagjøres, og at det er behov for konkrete indikatorer som fondet måler selskapene etter i sine ESG-vurderinger.

Disse medlemmer viser til finansministerens svar til saksordfører, hvor det er klargjort at motivasjonen for utelukkelse av nye selskaper før de inngår i indeks, er å redusere fondets finansielle risiko, og ikke etiske motiver. Banken vil unngå å investere i selskaper som har størst risiko for brudd på fondets forventninger på ESG-feltet. Disse medlemmer vil understreke at dette ikke vil redusere risikoen for at fondet investeres i selskaper som bryter de etiske retningslinjene. Disse medlemmer frykter også at regjeringen her åpner for et uakseptabelt smutthull for at kortsiktige finansielle og omdømmemessige hensyn får forrang når fondet vurderer miljømessige og samfunnsmessig risiko.

Disse medlemmer mener at innføringen av risikovurderinger i forkant av investeringer også må redusere risikoen for at selskaper som bidrar til brudd på menneskerettighetene og andre etiske normbrudd, kommer inn i porteføljen.

FNs bærekraftsmål og forvaltningen av SPU

Komiteen viser til at FNs bærekraftsmål definerer de mest sentrale utfordringene for en bærekraftig utvikling, og at et ansvarlig næringsliv er en forutsetning for at bærekraftsmålene kan nås. Komiteen viser til at selv om SPU har en klar finansiell målsetting, er fondet på lang sikt tjent med en bærekraftig verdiskaping der hensyn til miljø, samfunn og god selskapsstyring ivaretas. Komiteen mener den ansvarlige forvaltningen av SPU underbygger og støtter bærekraftsmålene gjennom å fremme bærekraft og et ansvarlig næringsliv.

Annet

Komiteen viser til at det i meldingen foreslås at også FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) skal tas inn i mandatet til Norges Bank. Komiteen viser til at dette er blitt en ledende standard på menneskerettighetsområdet, og støtter dette.

Komiteen understreker betydningen av at fondet ved investeringer i statsobligasjoner har tilstrekkelig tilgang på informasjon om utsteders finansielle situasjon, og at hovedstyrets godkjenning av utstederland krever nødvendig aktsomhet og tilstrekkelig informasjonstilgang.

Komiteen viser til utvalgets vurdering av at Etikkrådets oppgaver har blitt stadig mer omfattende etter hvert som antall selskaper har økt, investeringsstrategien har endret seg og de etiske retningslinjene har blitt innskjerpet. Komiteen understreker viktigheten av at Etikkrådet har ressurser og kompetanse til å forstå den etiske risikoen i de markeder og bransjer fondet er investert. Komiteen viser til at departementet ved fastsettelsen av Etikkrådets budsjett fremover vil legge vekt på utvalgets vurderinger, og legger til grunn at dette vil bety økte ressurser.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til Norges Banks system for å godkjenne utstedere av statsobligasjoner, som er basert på en konkret rutine i referanse til UNCTADs prinsipper for ansvarlig långivning og låneopptak. Disse medlemmer mener dette er et system som styrker ansvarligheten i investeringene i statsobligasjoner, men at det er sårbart at denne rutinen kun er en intern instruks. Disse medlemmer viser til de siste års innstillinger fra finanskomiteen som behandler forvaltningen av SPU. Her er det etablert en tverrpolitisk konsensus for Norges Banks rutiner for godkjenning av utstedere av statsobligasjoner. Disse medlemmer mener denne rutinen bør nedfelles i mandatet for forvaltningen av Statens pensjonsfond utland, for å formalisere gjeldende praksis og for å stadfeste at godkjenningsprosessen skal kreve aktsomhet fra utsteders side, og at aktsomhet forutsetter tilstrekkelig tilgang til informasjon om utsteders finansielle situasjon.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt legger merke til NBIMs siste arbeid med konfliktområder, men understreker behovet for at alle selskaper med virksomhet i høyrisikoområder gjennomgås med en forhøyet grad av aktsomhet – i tråd med de internasjonale retningslinjer for næringsliv og menneskerettigheter.

Disse medlemmer viser til at SPU er investert i 64 selskaper per 31. desember 2020 som har virksomhet på det okkuperte palestinske området. Disse medlemmer mener det er svært alvorlig at nesten halvparten av disse står på FNs høykommissær for menneskerettigheters liste over selskaper som driver med aktiviteter som høykommissæren beskriver som uforenlige med folkeretten og FNs veiledende prinsipper for ansvarlig næringsliv, prinsipper som nå tas inn i mandatet til Norges Bank.

Disse medlemmer henviser til Norsk Folkehjelps innspill til Stortingets behandling av Meld. St. 24 (2020–2021), hvor organisasjonen skriver at deres gjennomgang av fondets beholdninger per 31. desember 2020 viser at det er like mange selskaper som er involvert i virksomhet på okkupert palestinsk område med negativ innvirkning på den palestinske befolkningens rettigheter, som per 31. desember 2019.

Disse medlemmer mener SPU bør trekkes ut av selskapene som står oppført i FNs database over selskaper som har virksomhet i ulovlige bosettinger og bedriver aktiviteter som er uforenlige med UNGP og folkeretten.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne me-

ner det på ny er behov for å foreta en grundig vurdering av om det bør utvikles egne etiske retningslinjer for fondets investeringer i statsobligasjoner, hvor kriterier om åpenhet og ansvarlighet i offentlige budsjettprosesser hos utstederlandene ligger til grunn, samt vurdere risiko knyttet til illegitim gjeld. Vurderingen bør diskutere hvorvidt det er mulig å innføre et slikt sett med retningslinjer, herunder mulige avgrensninger og omfang. Disse medlemmer viser til de siste års utvikling av denne typen retningslinjer som et resultat av finanskrisen og den påfølgende gjeldskrisen i Europa og ber regjeringen spesielt vurdere positiv filtrering gjennom eksisterende indekser eksempelvis fra IMF eller OECD. Disse medlemmer mener dette har blitt enda mer relevant i kjølvannet av koronapandemien. Disse medlemmer påpeker samtidig at en ikke ønsker at investeringspraksisen skal oppfattes som et utenrikspolitisk virkemiddel, og at objektive kriterier derfor er en sentral forutsetning for vurderingen av nye retningslinjer.

8. Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen ta ut alle oppstrømselskaper i Statens pensjonsfond utland fra indeksen, slik som var intensjonen i Innst. 339 S (2018–2019).

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen evaluere hvorvidt nedslaget av oppstrøms olje- og gasselskaper i Statens pensjonsfond utland har påvirket Norges totale eksponering mot oljesektoren, og utrede et mulig produktkriterium på olje og gass.

Forslag fra Senterpartiet og Rødt:

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen utarbeide retningslinjer som innebærer at en størst mulig del av Statens pensjonsfond utlands virksomhet skal utføres fra Norge.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen utrede om Statens pensjonsfond utlands aktiviteter i Norge i større grad kan spres slik at det kommer hele landet til del.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt:

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen øke rammen for miljømandatet i Statens pensjonsfond utland.

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen som del av den årlige rapporteringen til Stortinget om Statens pensjonsfond utland systematisk rapportere på hvorvidt investeringsporteføljen og referanseindeksen er i tråd med målene i Parisavtalen.

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen endre atferdskriteriet for observasjon og utelukkelse av selskaper for å sikre at Statens pensjonsfond utland trekker sine investeringer ut av selskaper knyttet til folkerettsstridig okkupasjon og andre folkerettsbrudd.

Forslag 8

Stortinget ber regjeringen i forbindelse med fondsmeldingen for 2022 innføre et produktbasert kriterium for autonome våpen.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 9

Stortinget ber regjeringen legge til Parisavtalens målsettinger om å begrense den globale oppvarmingen til 1,5 grader, samt et mål om utslippsfri investeringsportefølje senest innen 2050, i mandatet for forvaltningen av Statens pensjonsfond utland.

Forslag 10

Stortinget ber regjeringen øke rammen for miljømandatet i Statens pensjonsfond utland slik at den tilsvarende rammen for investeringer i unotert eiendom, dvs. til 7 pst. av investeringsporteføljen.

Forslag 11

Stortinget ber regjeringen trekke Statens pensjonsfond utland ut av investeringer i animalsk produksjon som ikke tilfredsstiller norske krav til dyrevelferd.

Forslag fra Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 12

Stortinget ber regjeringen vurdere hvordan hensynet til klima og miljø, menneskerettigheter, dyrevelferd og bærekraftsmål kan innarbeides i referanseindeksen for Statens pensjonsfond utland som kriterier for selskap som inkluderes i indeksen.

9. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Meld. St. 24 (2020–2021) – Statens pensjonsfond 2021 – vedlegges protokollen.

Oslo, i finanskomiteen, den 25. mai 2021

Mudassar Kapur
leder

Aleksander Stokkebo
ordfører

