

Lagrådsremiss

Ett nytt mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 17 februari 2022

Max Elger

Tord Gransbo
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

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

I lagrådsremissen föreslås att det ska införas ytterligare ett mål för placeringsverksamheten. Det nya målet innebär att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande. Vid förvaltningen ska särskild vikt fästas vid hur en hållbar utveckling kan främjas utan att det görs avkall på det övergripande målet för placeringsverksamheten. Det nya målet motsvarar det mål om föredömlig förvaltning som gäller för Första–Fjärde AP-fonderna sedan den 1 januari 2019.

Det föreslås också att Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna ska samverka när det gäller redovisningen av hur målen om föredömlig förvaltning har uppnåtts.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).....	6
3	Ärendet och dess beredning	7
4	AP-fonderna och det allmänna pensionssystemet	7
5	Föredömlig förvaltning	8
5.1	Bakgrund	8
5.2	Ett nytt mål för placeringsverksamheten	10
5.3	Krav på värdegrund och riktlinjer för vilka tillgångar som fondmedel inte bör placeras i	14
5.4	Riktlinjer för redovisning av hur målet har uppnåtts	16
5.5	Utvärdering	18
6	Ikraftträdande	19
7	Förslagets konsekvenser	19
8	Författningskommentar	21
8.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden	21
8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).....	23
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian	24
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	25
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	29

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

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

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden dels att 3 kap. 1 § och 4 kap. 3 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 3 kap. 1 a–1 d §§, och närmast före 3 kap. 1 d § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §

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

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

Fonden skall fastställa närmare mål för sin placeringsverksamhet.

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

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

1 a §

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

1 b §

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

1 c §

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

tillgångar som fondmedel inte bör placeras i.

Samverkan

1 d §

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

4 kap.

3 §

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

2 a §¹

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

1. en gemensam värdegrund för förvaltningen av fondmedlen,

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

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

1. en gemensam värdegrund för förvaltningen av fondmedlen, och

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

2 b §

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

3 Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat om AP-fondernas hållbarhetsarbete är ändamålsenligt. Granskningen redovisas i rapporten AP-fondernas hållbarhetsarbete – investeringar och ägarstyrning (RiR 2021:18). Riksdagen överlämnade rapporten till regeringen den 3 juni 2021.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen bl.a. att ta initiativ till att förtydliga Sjätte AP-fondens uppdrag i förhållande till föredömlig förvaltning. Regeringen överlämnade i november 2021 en skrivelse till riksdagen med anledning av Riksrevisionens rapport (skr. 2020/21:54). I skrivelsen instämmer regeringen i att Sjätte AP-fondens uppdrag bör förtydligas.

I promemorian Ett nytt mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet, som har tagits fram inom Finansdepartementet, finns förslag på ett nytt mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet och krav på samverkan mellan AP-fonderna. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga på regeringens webbplats (www.regeringen.se) och i Finansdepartementet (Fi2021/03315).

I denna lagrådsremiss behandlas de förslag i promemorian som avser Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna. Promemorians förslag avseende Sjunde AP-fonden behandlas inte i lagrådsremissen utan bereds vidare i Regeringskansliet.

4 AP-fonderna och det allmänna pensionssystemet

Det svenska pensionssystemet består av tre delar: den statliga allmänna pensionen, tjänstepensionssystemet och privat pensionssparande. Den allmänna pensionen består i sin tur av flera delar: garantipension, inkomstpension och premiepension.

Utformningen av det allmänna pensionssystemet har sin bakgrund i den pensionsreform som trädde i kraft den 1 januari 1999 efter en bred partiuppställning mellan Socialdemokraterna, Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet (numera Liberalerna) och Kristdemokraterna. Dessa partier bildade Pensionsgruppen, en arbetsgrupp för vårdande av pensionsöverenskommelsen. Pensionsreformen innebar att den inkomstgrundade pensionen gjordes självfinansierande (via avgifter) och att det infördes en funktion så att inkomstpensionen automatiskt anpassas till den ekonomiska tillväxten, genom indexering och den s.k. automatiska balanseringen.

I inkomstpensionssystemet används inbetalda pensionsavgifter för att finansiera samma års pensionsutbetalningar, vilket brukar kallas för att systemet är ofonderat. För att hantera skillnaderna mellan de löpande pensionsavgifterna och pensionsutbetalningarna finns ett buffertkapital som förvaltas av Första–Fjärde AP-fonderna. Fonderna är s.k. buffertfonder i inkomstpensionssystemet. Utöver att hantera de över- och under-

skott som uppstår när inbetalda pensionsavgifter skiljer sig från utbetalda pensioner ska fonderna även långsiktigt generera avkastning för att öka stabiliteten i inkomstpensionssystemet.

Första–Fjärde AP-fondernas förvaltning regleras i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder), i det följande benämnd lagen om allmänna pensionsfonder. Enligt den lagen är fondernas uppdrag att förvalta fondmedlen så att de blir till största möjliga nytta för inkomstpensionssystemet (4 kap. 1 §). I lagen om allmänna pensionsfonder finns även bestämmelser om Sjunde AP-fonden som förvaltar det statliga förvalsalternativet inom premiepensionssystemet.

Sjätte AP-fonden förvaltar också en del av buffertkapitalet och är en buffertfond i inkomstpensionssystemet. Fondens förvaltning regleras dock i en särskild lag – lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden. Till skillnad från de andra buffertfonderna är Sjätte AP-fonden sluten, vilket innebär att den inte har några betalningsflöden gentemot pensionssystemet. Fondens uppdrag skiljer sig också från de andra buffertfonderna. Sjätte AP-fonden ska, inom ramen för vad som är till nytta för försäkringen för inkomstgrundad ålderspension, förvalta anförtrodda medel genom placeringar på riskkapitalmarknaden (3 kap. 1 § lagen om Sjätte AP-fonden). Fonden ska därmed fokusera på onoterade tillgångar i sin placeringsverksamhet. Fondmedlen ska placeras så att kraven på långsiktigt hög avkastning och tillfredsställande riskspridning tillgodoses.

Sjätte AP-fonden har sitt ursprung i Sjätte fondstyrelsen som inrättades 1996 (prop. 1995/96:171). Namnbytet gjordes i samband med reformen av det allmänna pensionssystemet. Sjätte AP-fonden ingick dock inte i den pensionsöverenskommelse som låg till grund för reformen, vilket har inneburit att fonden har verkat med väsentligen oförändrade förutsättningar sedan 1996. De tidigare gällande reglerna avseende Sjätte fondstyrelsen överfördes i princip oförändrade till den nu gällande lagen om Sjätte AP-fonden (prop. 1999/2000:46 s. 177–181).

AP-fonderna är statliga myndigheter som styrs enbart genom lag. I lagen om allmänna pensionsfonder respektive lagen om Sjätte AP-fonden regleras ansvarsfördelningen mellan fondernas styrelser och regeringen. Riksdagen behandlar årligen en skrivelse från regeringen som innehåller en sammanställning av AP-fondernas årsredovisningar och utvärdering av fondernas verksamhet.

5 Föredömlig förvaltning

5.1 Bakgrund

Sjätte AP-fonden har i sin roll som förvaltare av en del av buffertkapitalet i uppgift att säkerställa att fondmedlen blir till nytta för försäkringen för inkomstgrundad ålderspension. Sjätte AP-fondens uppdrag är att skapa långsiktigt hög avkastning genom placeringar på riskkapitalmarknaden. Utöver det faktiska avkastningsresultatet är dock en viktig fråga när det gäller förvaltningen på vilket sätt resultatet har uppnåtts.

I Sverige och internationellt används ofta förkortningen ESG (eng. ”Environment, Social and Governance”) för att beskriva faktorer som bör integreras i förvaltningen. Med ”Environment” avses t.ex. bolagens inverkan på miljö och klimat (miljöaspekter). Med ”Social” avses frågor som rör socialt ansvarstagande, t.ex. mänskliga rättigheter, arbetstagar- rättigheter och likabehandling (sociala aspekter). Med ”Governance” avses frågor som rör styrningen av ett bolag, t.ex. aktieägares rättigheter och frågor om ersättningar till ledande befattningshavare (bolagsstyrnings- aspekter).

Såväl i Sverige som internationellt sker en snabb utveckling när det gäller integrering av miljöaspekter, sociala aspekter och bolagsstyrnings- aspekter i finansiell analys, förvaltningsmetoder, utvärdering och redo- visning samt inom finansiell forskning. Institutionella investerares ansvar och möjligheter att bidra till en hållbar utveckling betonas alltmer. Initiativen på området kan t.ex. syfta till att upprätthålla förmånstagarnas förtroende eller till att förbättra riskhanteringen. De kan också syfta till att uppnå högre finansiell avkastning, eftersom sambandet mellan ett bolags hantering av nu aktuella aspekter och avkastningen blir allt tydligare.

Sedan den 1 januari 2019 gäller ett lagstadgat mål för Första–Fjärde AP- fondernas placeringsverksamhet som innebär att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande (4 kap. 1 a § lagen om allmänna pensionsfonder; prop. 2017/18:271, bet. 2018/19:FiU14, rskr. 2018/19:52). Vid förvaltningen ska särskild vikt fästas vid hur en hållbar utveckling kan främjas utan att det görs avkall på AP-fondernas övergripande mål om avkastning och risk. Målet innebär att Första–Fjärde AP-fonderna ska integrera miljöaspekter, sociala aspekter och bolagsstyrningsaspekter (ESG-frågor) i sin förvaltning. Det är också ett uttryck för en förväntan om att AP-fonderna ska utgöra ett föredöme för olika slag av kapitalförvaltning (samma prop. s. 23 f. och 35). I Finansdepartementets promemoria Förvalsalternativet inom premiepensionen (Fi2020/00584) föreslås att även Sjunde AP-fonden ska omfattas av bestämmelserna om föredömlig förvaltning (s. 51 och 56 f.).

Sjätte AP-fonden omfattades inte av den överenskommelse i Pensionsgruppen som låg till grund för införandet av bestämmelserna om föredömlig förvaltning. Det finns därmed inte heller något uttryckligt krav i lagen om Sjätte AP-fonden att fonden ska beakta ESG-frågor i sin förvaltning av fondmedlen. I förarbetena till placeringsreglerna för dåvarande Sjätte fondstyrelsen anges emellertid att fondstyrelsen ska beakta miljöaspekter i sin verksamhet (prop. 1995/96:171 s. 11 och 13 f.). Som framgår av avsnitt 4 överfördes regelverket för Sjätte fondstyrelsen i princip oförändrat till lagen om Sjätte AP-fonden i samband med reformen av det allmänna pensionssystemet. De äldre förarbetena får därmed anses ha betydelse även för Sjätte AP-fondens verksamhet.

Någon närmare vägledning för hur Sjätte AP-fonden ska ta hänsyn till miljöaspekter i förvaltningen av tillgångarna har inte getts av lagstifaren. Regeringens styrningsmöjligheter när det gäller placeringsverksamheten är starkt begränsade. Skälet till detta är att ett förtroende på så sätt kan upprätthållas för att Sjätte AP-fondens medel endast används till nytta för pensionssystemet.

Sjätte AP-fonden har, trots avsaknad av krav i lag, över tid utvecklats och aktivt arbetat med att införa metoder för att integrera ESG-frågor vid förvaltningen av fondmedlen. Fonden har bl.a. tagit fram en uppförandekod som beskriver fondens ansats till ansvarsfulla investeringar. Fonden har också integrerat ESG-frågor i alla investeringsbeslut och följer regelbundet upp fondförvaltarnas arbete med ESG-integrering. I juni 2020 kompletterades uppförandekoden med fastställandet av formella exkluderingsskriterier där det framgår vilka branscher och produkter som fonden bör avstå från att investera i. Sjätte AP-fonden deltar även i samarbeten för att påverka branschen för riskkapitalinvesteringar till ökad integrering av ESG-frågor.

Regeringen har inom ramen för den årliga utvärderingen av AP-fondernas verksamhet vid flera tillfällen beställt fördjupade studier av hur Sjätte AP-fonden och övriga AP-fonder arbetar med hållbarhetsfrågor. År 2019 gav regeringen konsultbyrån McKinsey & Company i uppdrag att genomföra en analys avseende AP-fondernas hållbarhetsarbete (se regeringens skrivelse 2019/20:130 s. 31–45 och bilaga 9).

5.2 Ett nytt mål för placeringsverksamheten

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

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

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Andra AP-fonden anser att det inte är ändamålsenligt att peka ut enskilda initiativ eller organisationer som särskilt angelägna. AP-fonderna ska i stället förväntas vara aktiva i de vid var tid relevanta initiativen.

Naturvårdsverket påpekar att det ligger i förmånstagarnas långsiktiga intresse att de hållbarhetsrisker som berör dem hanteras i förvaltningen. Det övergripande målet för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet bör därför förtydligas så att det framgår att förvaltningen ska ske på ett sätt som tillser att pensionsspararnas långsiktiga intressen tillgodoses på bästa sätt.

Riksgäldskontoret anser att begrepp som ”föredömlig” och ”ansvarsfullt” lämnar utrymme för tolkningar utan närmare definitioner.

Skälen för regeringens förslag

Föredömlig förvaltning

Det övergripande målet för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet är att fonden, inom ramen för vad som är till nytta för försäkringen för inkomstgrundad ålderspension, ska förvalta anförtrodda medel genom placeringar på riskkapitalmarknaden. Fondmedlen ska placeras så att

kraven på långsiktigt hög avkastning och tillfredsställande riskspridning tillgodoses (3 kap. 1 § lagen om Sjätte AP-fonden).

På samma sätt som när det gäller Första–Fjärde AP-fonderna bör det finnas en förväntan på att Sjätte AP-fonden, som statlig myndighet och förvaltare av statliga pensionsmedel, aktivt arbetar med att integrera ESG-frågor vid förvaltningen av fondmedlen. Att beakta dessa aspekter är en självklar del av en modern förvaltningsstrategi i syfte att motverka risker och öka avkastningen i de fall det finns ett samband mellan avkastning och beaktande av ESG-frågor (prop. 2017/18:271 s. 23). Långsiktigheten i Sjätte AP-fondens placeringar och storleken på förvaltad kapital innebär dessutom att verksamheten lämpar sig väl för att integrera ESG-frågor. En sådan integrering bidrar till att upprätthålla ett stort förtroende för förvaltningen av fonden, givet att det inte görs avkall på det övergripande målet för placeringsverksamheten. Som anges i avsnitt 5.1 arbetar Sjätte AP-fonden redan aktivt med att integrera ESG-frågor vid förvaltningen av fondmedlen. Regeringen anser dock att fondens uppdrag i detta avseende bör förtydligas för att därigenom uppnå en mer likartad reglering för AP-fonderna.

Det bör därför – vid sidan av det ovan nämnda övergripande målet för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet – införas ett nytt lagstadgat mål som innebär att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande. Vid förvaltningen bör särskild vikt fästas vid hur en hållbar utveckling kan främjas utan att det görs avkall på det övergripande målet för placeringsverksamheten.

Naturvårdsverket anser att hanteringen av hållbarhetsrisker bör förtydligas i det övergripande målet för Sjätte AP-fonden. Det nya målet innebär dock att Sjätte AP-fonden ska integrera ESG-frågor vid förvaltningen av fondmedlen. Regeringen anser inte att det finns skäl att även förtydliga fondens övergripande mål i detta avseende.

Det nya målet bör vara ett uttryck för en förväntan om att Sjätte AP-fonden, i likhet med Första–Fjärde AP-fonderna, ska utgöra ett föredöme för olika slag av kapitalförvaltning. I det ligger att förvaltningen ska vara effektiv, resultatnriktad, präglas av öppenhet och bidra till en långsiktigt hållbar värdetillväxt av tillgångarna (samma prop. s. 23).

Ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande

Uttrycket ”ansvarsfulla investeringar” (eng. ”responsible investments”) förekommer i institutionell kapitalförvaltning, se t.ex. Förenta Nationernas (FN) principer för ansvarsfulla investeringar (eng. Principles for Responsible Investment), som är principer för hur institutionella investerare bör agera för att integrera ESG-frågor i förvaltningen och i rollen som ägare verka för ett hållbart företagande.

I rollen som ägare kan en institutionell investerare välja olika metoder och strategier för ansvarsfulla investeringar. Krav kan ställas inför en investering, t.ex. att investeringen ska leva upp till en viss standard avseende hållbarhet. En annan strategi är att definiera områden som inte är möjliga att investera i, såsom specifika branscher eller länder. Ytterligare en strategi syftar till att påverka innehav genom t.ex. dialog eller röstning. Tillgångsslag och investeringsstrategi är avgörande parametrar då en institutionell investerare beslutar om vilken metod och strategi för

ansvarsfulla investeringar som har störst relevans för investeraren. Oftast används en kombination av olika metoder och strategier.

Det nya målet att Sjätte AP-fonden ska förvalta fondmedlen på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande innebär att fonden ska integrera ESG-frågor vid förvaltningen. *Riksgäldskontoret* anser att det nya målet ger utrymme för tolkningar om det inte definieras närmare. Enligt regeringen bör dock innebörden av målet inte regleras i detalj med hänsyn till den snabba utveckling som sker inom hållbarhetsområdet. Det bör i stället ankomma på Sjätte AP-fonden att bedöma hur en integrering av ESG-frågor kan ske på bästa sätt utifrån det uppdrag fonden har och de särskilda förutsättningar som gäller för investeringar på riskkapitalmarknaden (se även nedan om närmare mål för placeringsverksamheten). Målet att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt innebär inte ett ställningstagande till någon viss förvaltningsmodell eller i övrigt till hur förvaltningen av fondmedlen ska ske. Det innebär att Sjätte AP-fonden ska beakta ESG-frågor, oavsett förvaltningsmodell.

Det framstår som naturligt att Sjätte AP-fonden bör beakta nationella och internationella riktlinjer för hållbart företagande som utarbetats i t.ex. Förenta nationerna (FN), Internationella arbetsorganisationen (ILO) och Europeiska unionen (EU) samt de riktlinjer och principer för hållbart företagande som framgår av statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande. Uppräkningen är inte uttömmande utan Sjätte AP-fonden bör, som *Andra AP-fonden* påpekar, även beakta andra nationella och internationella riktlinjer samt stödjande relevanta initiativ inom området.

Sjätte AP-fonden bör använda de metoder som bedöms vara mest relevanta för att beakta dessa riktlinjer vid förvaltningen av fondmedlen, bl.a. med hänsyn till påverkansmöjligheter vid direkta och indirekta investeringar samt investeringens storlek och betydelse.

Främjande av hållbar utveckling

Uttrycket ”hållbar utveckling” innebär i enlighet med den s.k. Brundtlandkommissionens definition, ”en utveckling som tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov”. Med ”hållbar utveckling” avses långsiktig miljömässig, social och ekonomisk utveckling. Det innebär att uttrycket står i överensstämmelse med målet att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt, dvs. att Sjätte AP-fonden ska integrera ESG-frågor vid förvaltningen av fondmedlen.

Social hållbarhet handlar om människors välbefinnande, som rättigheter, rättvisa och välstånd. Social hållbarhet konkretiseras bl.a. i internationella konventioner om t.ex. mänskliga rättigheter, barns rättigheter och grundläggande rättigheter för arbetstagare som Sverige har undertecknat. Social hållbarhet behandlas också i riktlinjer och principer för hållbart företagande såsom FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utvecklings (OECD) riktlinjer för multinationella företag, ILO:s trepartsdeklaration om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet samt internationella konventioner om handel med och användning av vapen och

narkotika. I social hållbarhet rymms också nationella och internationella riktlinjer och principer för beskattning av företag.

Vad som är en miljömässigt hållbar utveckling har i Sverige konkretiserats genom den målstruktur för det svenska miljöarbetet som riksdagen beslutade 2010, med ett generationsmål, miljö kvalitetsmål och etappmål (prop. 2009/10:155). Generationsmålet är det övergripande målet för miljöpolitiken och innebär att vi till nästa generation ska kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. De 16 miljö kvalitetsmålen anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. Möjligheten att uppnå miljö kvalitetsmålen är dock i flera fall beroende av att åtgärder genomförs också i andra länder och på internationell nivå. Sverige har även undertecknat en rad internationella konventioner som syftar till minskad miljöpåverkan. Dessa berör bl.a. utsläpp till luft, skydd av natur, havsmiljö och kemikalieanvändning.

Ekonomisk hållbarhet betecknar en ekonomisk utveckling som inte sker på bekostnad av den miljömässiga eller sociala hållbarheten.

För att kunna fästa särskild vikt vid hur förvaltningen kan främja en hållbar utveckling bör Sjätte AP-fonden bl.a. analysera hur placeringsverksamheten påverkar möjligheterna till en hållbar utveckling.

Det kan vara svårt att bedöma en investerings påverkan på möjligheterna till en hållbar utveckling. I en analys av den verksamhet som bedrivs av ett företag bör t.ex. beaktas att olika aspekter kan verka i olika riktning när det gäller hållbarhet och att det relevanta således är vilken s.k. netto-påverkan som en verksamhet leder till. Öppenheten har ökat när det gäller olika typer av påverkan, både positiv och negativ, som ett företags verksamhet kan ha på en hållbar utveckling, bl.a. genom företagets hållbarhetsredovisningar, och kan förväntas fortsätta öka i och med utvecklingen av internationella initiativ för redovisning av olika hållbarhetsparametrar såsom Carbon Disclosure Project (CDP).

I sammanhanget behöver man också ta hänsyn till vilka rimliga möjligheter som finns att påverka ett företag, en fond eller en bransch i riktning mot en hållbar utveckling. Vidare kan det vara svårt att bedöma vilka effekter ett investeringsbeslut har på hållbar utveckling. För att öka möjligheterna för kapitalförvaltningsbranschen att bedöma investerings påverkan på hållbar utveckling bör Sjätte AP-fonden stödja internationella initiativ som syftar till att främja ökad öppenhet och redovisning av påverkan. Fonden bör även kunna redovisa vilka processer som finns på plats för att utvärdera ESG-frågor vid investeringsbeslut.

Genom att bedöma hur integreringen av ESG-frågor vid förvaltningen av fondmedlen i Sjätte AP-fonden kan främja en hållbar utveckling i uttryckets alla dimensioner och ta hänsyn till dessa aspekter, kan förvaltningen generera nytta för pensionsspararna, samtidigt som den främjar en hållbar utveckling och bidrar till att ett högt förtroende för förvaltningen kan upprätthållas.

Sjätte AP-fonden bör särskilt uppmärksamma relevanta forskningsresultat som handlar om samband mellan kapitalförvaltning och en hållbar utveckling.

Närmare mål för placeringsverksamheten

Sjätte AP-fonden ska i dag fastställa närmare mål för sin placeringsverksamhet (3 kap. 1 § tredje stycket lagen om Sjätte AP-fonden). Fonden ska i det sammanhanget närmare ange hur dess mål för placeringsverksamheten ska uppnås (jfr prop. 1992/93:206 s. 55). Den skyldigheten bör gälla även i fråga om det nya målet att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt. Det bör därmed ankomma på Sjätte AP-fonden att, i likhet med Första–Fjärde AP-fonderna, närmare precisera innebörden av det nya målet och hur det förhåller sig till det övergripande målet för placeringsverksamheten (jfr prop. 2017/18:271 s. 27). De närmare målen bör vara relevanta, tydliga och uppföljningsbara samt enkla att kommunicera.

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

Regeringens förslag: Sjätte AP-fonden ska ha en egen värdegrund för förvaltningen av fondmedlen och riktlinjer för vilka tillgångar som fondmedel inte bör placeras i.

Regeringens bedömning: Sjätte AP-fonden bör inte omfattas av det krav på en gemensam värdegrund och gemensamma riktlinjer som gäller för Första–Fjärde AP-fonderna.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget och bedömningen eller har inget att invända mot dem.

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om en separat värdegrund för Sjätte AP-fonden. Enligt *Naturvårdsverket* bör i stället Sjätte AP-fonden åläggas att samarbeta med övriga AP-fonder. Det finns inte någon entydig definition på begreppet hållbar utveckling och än mindre hur hållbar utveckling kan främjas inom den finansiella sektorn. *Naturvårdsverket* anser därför att det finns ett egenvärde i en samsyn kring AP-fondernas värdegrund. Att Sjätte AP-fonden endast placerar i riskkapitalbolag är inte skäl nog att inte samordna framtagandet med övriga AP-fonder eftersom värdegrunden är oberoende av tillgångsslag och finansiella instrument.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Sjätte AP-fonden bör inte omfattas av kravet på en gemensam värdegrund och gemensamma riktlinjer

I avsnitt 5.1 föreslås att det – vid sidan av det övergripande målet för placeringsverksamheten – ska införas ett nytt mål som innebär att Sjätte AP-fonden ska förvalta fondmedlen på ett föredömligt sätt. När motsvarande mål för placeringsverksamheten infördes för Första–Fjärde AP-fonderna ställdes även krav på att de fonderna ska samverka när det gäller det nya målet (4 kap. 2 a § lagen om allmänna pensionsfonder). Samverkan ska ske genom att Första–Fjärde AP-fonderna åtminstone ska ta fram en gemensam värdegrund för förvaltningen av fondmedlen och gemensamma riktlinjer för vilka tillgångar som fondmedel inte bör

placeras i. Kravet på samverkan motiverades bl.a. med att Första–Fjärde AP-fonderna har identiska uppdrag (prop. 2017/18:271 s. 27). Fonderna har i enlighet med det lagstadgade kravet tagit fram en gemensam värdegrund och riktlinjer för vilka tillgångar som fondmedel inte bör placeras i.

Sjätte AP-fondens uppdrag skiljer sig från Första–Fjärde AP-fondernas uppdrag genom att dess fondmedel ska placeras på riskkapitalmarknaden. Sjätte AP-fonden gör därmed enbart investeringar i onoterade företag. Med hänsyn till de särskilda förutsättningar som gäller för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet anser regeringen, till skillnad från *Naturvårdsverket*, att det inte bör införas ett krav på att fonden ska samverka med de andra buffertfonderna genom att ta fram en gemensam värdegrund för förvaltningen av fondmedlen. En värdegrund bör kunna ge uttryck för hur AP-fonderna ser på integrering av ESG-frågor vid förvaltningen av fondmedlen och det kan variera mellan fonderna beroende på skillnader i de övergripande uppdragen. Det bör inte heller införas ett krav på att Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna ska ta fram gemensamma riktlinjer för vilka tillgångar som fondmedel inte bör placeras i.

Det finns inget som hindrar att Sjätte AP-fonden ändå samarbetar med Första–Fjärde AP-fonderna i ESG-frågor. I avsnitt 5.4 föreslås också ett krav på samverkan när det gäller redovisning av hur målet om föredömlig förvaltning har uppnåtts.

Sjätte AP-fonden ska dock ha en egen värdegrund för förvaltningen av fondmedlen

Även om det inte bör införas ett krav på att Sjätte AP-fonden ska samverka med Första–Fjärde AP-fonderna i fråga om en gemensam värdegrund för förvaltningen av fondmedlen bör fonden ha en egen värdegrund. Som anges ovan bör värdegrunden kunna ge uttryck för hur Sjätte AP-fonden ser på sitt uppdrag när det gäller integrering av ESG-frågor. Den bör vara lätt att kommunicera och kunna få bred acceptans.

En värdegrunds legitimitet stärks genom att den grundar sig på brett förankrade demokratiska värderingar, såsom de som kommer till uttryck i framför allt regeringsformen (1 kap. 2 §), t.ex. att det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer. De internationella konventioner som Sverige har undertecknat, Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling ger också uttryck för sådana värderingar. I arbetet med att tolka internationella konventioner bör Sjätte AP-fonden föra en dialog med relevanta experter, inklusive de departement inom Regeringskansliet som har ansvar för konventionen i fråga. Sjätte AP-fondens tolkning av en internationell konvention bör spegla hur Sverige har valt att tillämpa den specifika konventionen.

En värdegrunds legitimitet förstärks också genom att den återspeglar vetenskapliga forskningsresultat. Den vetenskapliga forskningen inom områden som visar hur företagens agerande påverkar samhällsutveckling och ekosystem är t.ex. viktig för bedömningen av hur de investeringar som Sjätte AP-fonden gör kan förändra sina verksamheter i riktning mot ett mer hållbart företagande. Även forskning som undersöker samband mellan kapitalförvaltning och en hållbar utveckling är relevant för Sjätte AP-fondens verksamhet. Värdegrunden bör därför ge uttryck för att Sjätte AP-

fonden har ett vetenskapligt förhållningssätt till frågor om hållbar utveckling.

Sjätte AP-fonden ska även ha riktlinjer för vilka tillgångar som fondmedel inte bör placeras i

Som framgår av avsnitt 5.1 har Sjätte AP-fonden nyligen fastställt formella exkluderingskriterier. Av kriterierna framgår vilka branscher och produkter som fonden bör avstå från att investera i. Det bör uttryckligen framgå av lag att Sjätte AP-fonden, i likhet med Första–Fjärde AP-fonderna, ska ha riktlinjer för vilka tillgångar som fondmedel inte bör placeras i.

På liknande sätt som Sjätte AP-fondens nuvarande exkluderingskriterier bör riktlinjerna kunna ge uttryck för på vilka grunder placering i tillgångar inte bör ske, t.ex. efterlevnaden av de internationella konventioner som Sverige har undertecknat och uppfyllelsen av de svenska miljömålen eller i övrigt främjande av en hållbar utveckling. Det gäller såväl inför en placering i som vid försäljning av tillgångar. Det bör i detta sammanhang beaktas att Sjätte AP-fonden inte har samma förutsättningar som de andra buffertfonderna att förändra sin portfölj genom att sälja av tillgångar eftersom fonden ska fokusera på onoterade företag, dvs. illikvida tillgångar. Sjätte AP-fonden kan stanna kvar som investerare i ett företag eller en fond, trots att innehavet inte lever upp till ställda krav, med målsättningen att försöka påverka innehavet i den riktning som fonden bedömer är önskvärd.

Uppföljning och utvärdering

Värdegrund och riktlinjer bör komma till uttryck i relevanta styrdokument. Som anges i avsnitt 5.5 bör Sjätte AP-fonden löpande följa upp och utvärdera hur den uppfyller det nya målet om att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt. I det ligger också att värdegrund och riktlinjer kan behöva ses över. Det ankommer på fonden att avgöra hur uppföljning och utvärdering ska göras.

5.4 Riktlinjer för redovisning av hur målet har uppnåtts

Regeringens förslag: Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna ska samverka när det gäller redovisning av hur målen om att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt har uppnåtts. Samverkan ska ske genom att fonderna åtminstone ska ta fram gemensamma riktlinjer för redovisningen.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Första AP-fonden, Sjätte AP-fonden och Tredje AP-fonden* framhåller att AP-fondernas olika uppdrag kan begränsa jämförbarheten mellan fonderna.

Fondbolagens förening anser att Sjätte AP-fonden, liksom övriga AP-fonder, bör omfattas av de informationskrav som gäller för finansmarknaden i övrigt.

Skälen för regeringens förslag: I lagen om allmänna pensionsfonder finns ett krav på att Första–Fjärde AP-fonderna ska samverka när det gäller målet att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt (4 kap. 2 a §). Samverkan ska åtminstone omfatta att de tar fram gemensamma riktlinjer för redovisning av hur målet har uppnåtts. Fonderna har i enlighet med detta fastställt gemensamma riktlinjer för redovisningen.

I denna lagrådsremiss föreslås att Sjätte AP-fonden ska ha ett motsvarande mål om föredömlig förvaltning som Första–Fjärde AP-fonderna. Samverkan i fråga om redovisning av hur målet har uppnåtts bör därför utvidgas till att även omfatta Sjätte AP-fonden. Gemensamma riktlinjer för redovisningen bidrar till ökad öppenhet och jämförbarhet mellan fonderna. Att Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna har olika uppdrag i pensions-systemet kan visserligen, som några remissinstanser påpekar, påverka jämförbarheten. Regeringen bedömer dock att gemensamma riktlinjer ger bättre förutsättningar för jämförelser mellan AP-fonderna, jämfört med om Sjätte AP-fonden endast skulle ta fram egna riktlinjer. En ökad öppenhet och jämförbarhet leder i sin tur till bättre möjligheter för regeringen att utvärdera buffertfondernas arbete med ESG-frågor. Det förbättrar också allmänhetens möjligheter till insyn i AP-fondernas arbete.

Det bör precis som i dag vara upp till AP-fonderna att ta fram det närmare innehållet i de gemensamma riktlinjerna. Vid utformningen av riktlinjerna bör hänsyn kunna tas till att fonderna har olika uppdrag i pensionssystemet och att tillgångsslagen skiljer sig åt mellan fondernas portföljer. Redovisningen kan därför i viss mån skilja sig åt mellan fonderna trots att det är fråga om gemensamma riktlinjer. Det bör exempelvis inte vara aktuellt för Sjätte AP-fonden att redovisa hur den har röstat i sina innehav eftersom fonden inte gör investeringar i noterade företag. Detta hindrar dock inte riktlinjer för Första–Fjärde AP-fonderna om redovisning av röstningsdata.

Fondbolagens förening anser att AP-fonderna bör omfattas av de informationskrav som gäller för finansmarknaden i övrigt, dvs. de krav som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/2088 av den 27 november 2019 om hållbarhetsrelaterade upplysningar som ska lämnas inom den finansiella tjänstesektorn, i det följande benämnd EU:s förordning om hållbarhetsrelaterade upplysningar, och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/852 av den 18 juni 2020 om inrättande av en ram för att underlätta hållbara investeringar och om ändring av förordning (EU) 2019/2088, i det följande benämnd EU:s gröna taxonomiförordning. I EU:s förordning om hållbarhetsrelaterade upplysningar finns bl.a. bestämmelser om vilken hållbarhetsinformation som finansmarknadsaktörer och finansiella rådgivare inom den finansiella sektorn ska lämna till slutinvesterare. Dessa bestämmelser kompletteras av upplysningskrav i EU:s gröna taxonomiförordning som även innehåller utökade krav på hållbarhetsrapportering för vissa aktörer.

Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna omfattas inte av EU:s förordning om hållbarhetsrelaterade upplysningar eftersom myndigheterna inte är finansmarknadsaktörer eller finansiella rådgivare enligt förordningen (artikel 2). AP-fonderna omfattas inte heller av de ovan nämnda kraven i EU:s gröna taxonomiförordning (artikel 1.2). Med hänsyn till AP-fondernas uppdrag anser regeringen, till skillnad från Fondbolagens förening, att det inte finns skäl att tillämpa EU-förordningarna på myndigheterna. Det

är lämpligare om AP-fonderna tar fram gemensamma riktlinjer för redovisningen av deras arbete med ESG-frågor som är anpassade till fondernas uppdrag och mål.

Som anges i avsnitt 3 omfattar denna lagrådsremiss inte några förslag avseende Sjunde AP-fonden. Regeringen avser att överväga hur Sjunde AP-fonden bör lämna hållbarhetsinformation i det lagstiftningsärende som rör förvalsalternativet inom premiepensionen (Fi2020/00584).

5.5 Utvärdering

Regeringens bedömning: Det följer av gällande rätt att

- det nya målet, att Sjätte AP-fonden ska förvalta fondmedlen på ett föredömligt sätt, löpande ska följas upp och utvärderas,
- de löpande utvärderingarna ska redovisas i Sjätte AP-fondens resultatuppföljning och regeringens årliga utvärderingsskrivelser om AP-fondernas verksamhet,
- det nya målet dessutom med viss regelbundenhet ska följas upp och utvärderas på ett mer fördjupat sätt, och
- de fördjupade utvärderingarna i förekommande fall ska redovisas i regeringens utvärderingsskrivelser.

Det behövs därför inte några författningsförslag i denna del.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer i sak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget och bedömningen eller har inget att invända mot dem.

Skälen för regeringens bedömning: Sjätte AP-fonden ska samtidigt med att årsredovisning och revisionsberättelse överlämnas till regeringen också överlämna en egen utvärdering av styrelsens förvaltning av fondmedlen (resultatuppföljning) (4 kap. 3 § lagen om Sjätte AP-fonden). Resultatuppföljningen ska göras med utgångspunkt i de närmare mål för placeringsverksamheten som fastställts av fonden (se avsnitt 5.2 om de närmare målen).

Regeringen ska årligen göra en utvärdering av samtliga AP-fonders förvaltning av fondmedlen och överlämna till riksdagen (7 kap. 1 § lagen om allmänna pensionsfonder och 5 kap. 1 § lagen om Sjätte AP-fonden).

Det nya målet för Sjätte AP-fonden att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt bör löpande följas upp och utvärderas. Utvärderingarna bör omfattas av såväl Sjätte AP-fondens egen resultatuppföljning som regeringens årliga utvärderingsskrivelse till riksdagen om AP-fondernas verksamhet. Med viss regelbundenhet bör regeringen dessutom göra en fördjupad utvärdering av det nya målet, som i regel bör redovisas vid den årliga utvärderingen. Detta framgår redan av de ovan nämnda bestämmelserna. Några författningsändringar är därför inte nödvändiga.

Resultatet av utvärderingarna bör offentliggöras på ett för allmänheten lättillgängligt sätt, t.ex. på Sjätte AP-fondens webbplats. Därigenom kan allmänheten bedöma hur Sjätte AP-fonden uppfyller målen för placeringsverksamheten.

6 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag: Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 juli 2022.

7 Förslagets konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslaget om ett nytt lagstadgat mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet bedöms leda till en förstärkning av fondens hållbarhetsarbete och en ökad legitimitet för dessa frågor.

Det föreslagna kravet på samverkan mellan Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna när det gäller redovisning av hur målen om att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt har uppnåtts bör leda till ökad jämförbarhet och därmed bättre möjligheter att utvärdera fondernas hållbarhetsarbete.

Förslagen kan medföra ökade förvaltningskostnader för de berörda AP-fonderna, framför allt för Sjätte AP-fonden, på grund av att fonderna måste anpassa sig till det nya regelverket. De ökade kostnaderna kan dock antas vara relativt begränsade.

Förslagen bedöms inte ha några offentligfinansiella konsekvenser.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker bedömningen eller har inget att invända mot den. *Riksgäldskontoret* anser att konsekvensanalysen bör innehålla en redogörelse för effekterna av förslaget om föredömlig förvaltning på det övergripande målet för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet.

Skälen för regeringens bedömning

Förslagets syfte och berörda aktörer

I lagrådsremissen föreslås ett nytt mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet som innebär att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande. Vid förvaltningen ska särskild vikt fästas vid hur en hållbar utveckling kan främjas utan att det görs avkall på det övergripande målet för placeringsverksamheten.

Det föreslås också bl.a. att Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna ska samverka när det gäller redovisning av hur målen om att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt har uppnåtts.

Syftet med förslagen är att förstärka och förtydliga regelverket kring Sjätte AP-fondens arbete med att integrera ESG-frågor vid förvaltningen av fondmedlen. Förslagen syftar också till ökad öppenhet och jämförbarhet när det gäller de berörda AP-fondernas arbete med dessa frågor.

Förslagen berör dagens och framtida pensionärer (pensionssystemet), Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna och finansmarknaden.

Konsekvenser för berörda aktörer

Sjätte AP-fonden arbetar redan i dag aktivt med att integrera ESG-frågor vid förvaltningen av fondmedlen. Förslaget om ett nytt lagstadgat mål för placeringsverksamheten bedöms leda till en förstärkning av fondens hållbarhetsarbete och en ökad legitimitet för dessa frågor. Målet kan även antas leda till att allmänhetens förtroende för fondens verksamhet stärks.

Förslagen kan medföra vissa ökade förvaltningskostnader för Sjätte AP-fonden på grund av att fonden måste anpassa sig till det nya regelverket. Det gäller framför allt de föreslagna kraven på värdegrund och riktlinjer. Första–Fjärde AP-fonderna samverkar redan i dag när det gäller målet om att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt. Förslaget i denna lagrådsremiss att samverka när det gäller redovisning av hur målet har uppnåtts ska utvidgas till att även omfatta Sjätte AP-fonden kan leda till ökade kostnader för de berörda AP-fonderna. De ökade kostnaderna kan emellertid antas vara relativt begränsade. Kostnaderna för AP-fondernas verksamhet tas från de medel som fonderna förvaltar.

Riksgäldskontoret efterfrågar en bedömning av vilka effekter förslaget om ett nytt mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet har på fondens övergripande mål. Det nya målet innebär att Sjätte AP-fonden ska integrera ESG-frågor i sin förvaltning. Samtidigt får den inte göra avkall på det övergripande målet om långsiktigt hög avkastning och tillfredsställande riskspridning. Som anges i avsnitt 5.2 bör det ankomma på Sjätte AP-fonden att närmare precisera innebörden av det nya målet och hur det förhåller sig till det övergripande målet för placeringsverksamheten. Det är inte möjligt att inom ramen för detta lagstiftningsärende göra en närmare bedömning av hur det övergripande målet påverkas av förslaget.

Det är inte heller möjligt att bedöma i vilken utsträckning förslaget om ett nytt mål för placeringsverksamheten kan leda till att Sjätte AP-fondens förvaltning främjar en hållbar utveckling. Förslaget innebär dock att Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna får en likartad reglering i fråga om integrering av ESG-frågor i förvaltningen. Det bör tillsammans med kravet på samverka mellan dessa AP-fonder när det gäller redovisning av hur målen om att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt har uppnåtts leda till ökad jämförbarhet och därmed bättre möjligheter att utvärdera fondernas hållbarhetsarbete. Det nya målet kan även inspirera andra finansiella aktörer att förvalta sitt kapital på motsvarande sätt.

Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte ha några offentligfinansiella effekter.

Det finns inte något behov av särskilda informationsinsatser med anledning av förslagen.

Förslagen bedöms i övrigt inte medföra några sådana konsekvenser som behöver redovisas enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Förenlighet med EU-rätten

Förslagen bedöms vara förenliga med EU-rätten.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden

3 kap.

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

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

I paragrafen finns bestämmelser om det övergripande målet för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Ändringen innebär att det hittillsvarande *tredje stycket* flyttas till nya 1 b §. I paragrafen görs även språkliga ändringar.

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

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om ett nytt mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet som gäller vid sidan av det övergripande målet i 1 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Målet att Sjätte AP-fonden ska förvalta fondmedlen på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande innebär att fonden ska integrera miljöaspekter, sociala aspekter och bolagsstyrningsaspekter (ESG-frågor) i sin förvaltning. Samtidigt får den inte göra avkall på det övergripande målet för placeringsverksamheten i 1 §.

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

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om närmare mål för placeringsverksamheten. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

I paragrafen anges att Sjätte AP-fonden ska fastställa närmare mål för sin placeringsverksamhet. Detta överensstämmer med det som hittills gällt enligt 1 § tredje stycket. Skyldigheten att ta fram närmare mål gäller i fråga om såväl det övergripande målet för placeringsverksamheten i 1 § som det nya målet i 1 a §.

1 c § Sjätte AP-fonden ska ha en värdegrund för förvaltningen av fondmedlen och riktlinjer för vilka tillgångar som fondmedel inte bör placeras i.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om krav på värdegrund för förvaltningen av fondmedlen och riktlinjer för vilka tillgångar som fondmedel inte bör placeras i. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

Värdegrunden ska ta sin utgångspunkt i t.ex. det som anges i 1 kap. 2 § regeringsformen, bl.a. att det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Riktlinjerna bör – med utgångspunkt i värdegrunden – ta sikte på dels förvärv av tillgångar, dels avyttring av tillgångar.

Sjätte AP-fonden bör dokumentera såväl värdegrund som riktlinjer i relevanta styrdokument.

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

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om att Sjätte AP-fonden ska samverka med Första–Fjärde AP-fonderna när det gäller redovisning av hur målet för placeringsverksamheten i 1 a § har uppnåtts. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Samverkan ska åtminstone omfatta att dessa AP-fonder tar fram gemensamma riktlinjer för redovisningen. Detta överensstämmer med det som hittills gällt för Första–Fjärde AP-fonderna enligt 4 kap. 2 a § 2 lagen om allmänna pensionsfonder. De gemensamma riktlinjerna bör t.ex. innehålla riktlinjer om öppenhet (jfr prop. 2017/18:271 s. 29 f.). Vid utformningen av riktlinjerna bör skillnader i AP-fondernas uppdrag och tillgångsslag beaktas. Det bör exempelvis inte vara aktuellt för Sjätte AP-fonden att redovisa hur den har röstat i sina innehav eftersom fonden inte gör investeringar i noterade företag. Detta hindrar dock inte riktlinjer för Första–Fjärde AP-fonderna om redovisning av röstningsdata.

I 4 kap. 2 b § lagen om (2000:192) allmänna pensionsfonder (AP-fonder) införs motsvarande bestämmelser för Första–Fjärde AP-fonderna om samverkan med Sjätte AP-fonden.

Kraven i paragrafen hindrar inte att respektive AP-fond även tar fram egna riktlinjer för redovisningen.

4 kap.

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

Paragrafen behandlar den resultatuppföljning som Sjätte AP-fonden årligen ska lämna till regeringen. Övervägandena finns i avsnitt 5.2 och 5.5.

I paragrafen ändras en hänvisning som en följd av att bestämmelsen i hittillsvarande 3 kap. 1 § tredje stycket flyttas till nya 3 kap. 1 b § (se författningskommentarerna till de paragraferna). Det görs även en språklig ändring.

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

4 kap.

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

1. en gemensam värdegrund för förvaltningen av fondmedlen, och
2. gemensamma riktlinjer för vilka tillgångar som fondmedel inte bör placeras i.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att Första–Fjärde AP-fonderna ska samverka när det gäller målet för placeringsverksamheten i 1 a §. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Ändringen innebär att nuvarande punkt 2 flyttas till nya 2 b § (se författningskommentaren till den paragrafen) och att nuvarande punkt 3 blir punkt 2.

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

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om att Första–Fjärde AP-fonderna ska samverka med varandra och med Sjätte AP-fonden när det gäller redovisning av hur målet för placeringsverksamheten i 1 a § har uppnåtts. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Samverkan ska åtminstone omfatta att dessa AP-fonder tar fram gemensamma riktlinjer för redovisningen. Detta överensstämmer med det som hittills gällt för Första–Fjärde AP-fonderna enligt 2 a § 2. De gemensamma riktlinjerna bör t.ex. innehålla riktlinjer om öppenhet (jfr prop. 2017/18:271 s. 29 f.). Vid utformningen av riktlinjerna bör skillnader i AP-fondernas uppdrag och tillgångsslag beaktas. Det bör exempelvis inte vara aktuellt för Sjätte AP-fonden att redovisa hur den har röstat i sina innehav eftersom fonden inte gör investeringar i noterade företag. Detta hindrar dock inte riktlinjer för Första–Fjärde AP-fonderna om redovisning av röstningsdata.

I 3 kap. 1 d § lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden införs motsvarande bestämmelser för Sjätte AP-fonden om samverkan med Första–Fjärde AP-fonderna.

Kraven i paragrafen hindrar inte att respektive AP-fond även tar fram egna riktlinjer för redovisningen.

Sammanfattning av promemorian

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

I promemorian föreslås att det ska införas ytterligare ett mål för placeringsverksamheten. Det nya målet innebär att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande. Vid förvaltningen ska särskild vikt fästas vid hur en hållbar utveckling kan främjas utan att det görs avkall på det övergripande målet för placeringsverksamheten. Det nya målet motsvarar det mål om föredömlig förvaltning som gäller för Första–Fjärde AP-fonderna sedan den 1 januari 2019.

Det föreslås också att Första–Fjärde, Sjätte och Sjunde AP-fonderna ska samverka när det gäller redovisningen av hur målen om föredömlig förvaltning har uppnåtts.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden dels att 3 kap. 1 § och 4 kap. 3 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 3 kap. 1 a–1 d §§, och närmast före 3 kap. 1 d § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §

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

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

Fonden skall fastställa närmare mål för sin placeringsverksamhet.

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

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

1 a §

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

1 b §

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

1 c §

Sjätte AP-fonden ska ha en värdegrund för förvaltningen av fondmedlen och riktlinjer för vilka tillgångar som fondmedel inte bör placeras i.

Samverkan

1 d §

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

4 kap.

3 §

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

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

Bilaga 2

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

dels att 4 kap. 2 a § och 5 kap. 6 § ska ha följande lydelse,

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

2 a §¹

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

1. en gemensam värdegrund för förvaltningen av fondmedlen,

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

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

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

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

2 b §

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

*Lydelse enligt promemorian
Förvalsalternativet inom premiepensionen*

Föreslagen lydelse

5 kap.

6 §

Följande bestämmelser i denna lag för Första–Fjärde AP-fonderna ska gälla också i fråga om Sjunde AP-fonden:

– 3 kap. om fondernas ledning utom 3 § första stycket,

– 4 kap. 1 § andra stycket om mål för placeringsverksamheten med den avvikelsen att det för förvaltningen av fonden inte krävs att den totala risknivån ska vara låg,

– 4 kap. 1 a § om föredömlig förvaltning,

– 4 kap. 2 § om verksamhetsplan utom första stycket andra meningen när det gäller riktlinjer för utövande av rösträtt i enskilda företag,

¹ Senaste lydelse 2018:2013.

Bilaga 2

- 4 kap. 2 a § om samverkan när det gäller målet i 1 a §, och
- 4 kap. 2 a och 2 b §§ om samverkan när det gäller målet i 1 a §, och
- 4 kap. 3, 5–15 och 17–18 §§ om placering av medel m.m., med undantag för det som anges i 4 kap. 7 § 2 och 9 § andra stycket 2 om att innehav som någon eller några av Första–Fjärde AP-fonderna har i samma fastighetsbolag kan tillgodoräknas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Efter remiss har yttranden kommit in från Andra AP-fonden, Finansinspektionen, Fjärde AP-fonden, Första AP-fonden, Förvaltningsrätten i Stockholm, Kammarkollegiet, Naturvårdsverket, Pensionsmyndigheten, Riksgäldskontoret, Sjunde AP-fonden, Sjätte AP-fonden, Sveriges riksbank, Swedish Private Equity & Venture Capital Association (SVCA) och Tredje AP-fonden.

Därutöver har yttrande kommit in från Fondbolagens förening.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: CSR Sweden, Greenpeace Sverige, Handelshögskolan i Stockholm, Institutet för finansforskning (SIFR), Konkurrensverket, Landsorganisationen i Sverige (LO), Naturskyddsföreningen, Pensionärernas Riksorganisation, Regelrådet, SPF Seniorerna, Svenskt Näringsliv, Sveriges Akademikers Centralorganisation (Saco), Sveriges Forum för hållbara investering (SWESIF), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) och Världsnaturfonden (WWF).