

Finansutskottets betänkande 2019/20:FiU6

AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2018

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse 2018/19:130 Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2018 till handlingarna.

I skrivelsen redovisas resultatet av fondernas verksamhet 2018. Dessutom redovisar regeringen sina utvärderingar och bedömningar av fondernas långsiktiga förvaltningsresultat och kostnader samt fondernas arbete med bl.a. hållbarhet, ägarstyrning och regelefterlevnad.

Utskottet konstaterar att buffertfondernas förvaltning gav ett minusresultat under 2018 till följd av den svaga börsutvecklingen och att det samlade buffertkapitalet minskade med 29 miljarder kronor till 1 383 miljarder kronor i slutet av 2018. Fondernas sammanlagda kostnader sjönk under 2018. Utskottet konstaterar, i likhet med tidigare granskningar, att skillnaderna i kostnadsnivå mellan fonderna fortfarande är stora.

Utskottet behandlar dessutom ett motionsförslag om att kraven på AP-fondernas hållbarhetsarbete bör skärpas. Utskottet föreslår att riksdagen avslår förslaget.

I betänkandet finns en reservation (V).

Behandlade förslag

Skrivelse 2018/19:130 Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2018.

Ett yrkande i en motion från allmänna motionstiden 2019/20.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	4
Kompletterande information.....	10
Utskottets överväganden.....	11
AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2018.....	11
Skärpta krav på hållbarhet i AP-fondernas placeringar.....	13
Reservation.....	15
Skärpta krav på hållbarhet i AP-fondernas placeringar, punkt 2 (V).....	15
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	16
Skrivelsen.....	16
Motion från allmänna motionstiden 2019/20.....	16
<i>Tabeller</i>	
Tabell 1 Buffertfondernas avkastning och kapital 2018.....	4
Tabell 2 Buffertfondernas förvaltningskostnader 2018.....	6
Tabell 3 Buffertfondernas kostnader sedan 2014.....	7
<i>Diagram</i>	
Diagram 1 Buffertfondernas resultat sedan 2001.....	5

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2018**

Riksdagen lägger skrivelse 2018/19:130 till handlingarna.

2. **Skärpta krav på hållbarhet i AP-fondernas placeringar**

Riksdagen avslår motion

2019/20:219 av Håkan Svenneling m.fl. (V) yrkande 7.

Reservation (V)

Stockholm den 21 november 2019

På finansutskottets vägnar

Fredrik Olovsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Elisabeth Svantesson (M), Oscar Sjöstedt (SD), Adnan Dibrani (S), Emil Källström (C), Jan Ericson (M), Dennis Dioukarev (SD), Ingela Nylund Watz (S), Jakob Forssmed (KD), Ingemar Nilsson (S), Mats Persson (L), Charlotte Quensel (SD), Karolina Skog (MP), Mattias Karlsson i Luleå (M), Björn Wiechel (S), Sofia Westergren (M) och Ida Gabrielsson (V).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Utskottet behandlar regeringens skrivelse 2018/19:130 Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2018. I skrivelsen finns en redovisning av fondernas verksamhet 2018. Dessutom redovisar regeringen sina utvärderingar av fondernas roller i inkomstpensionssystemet, fondernas resultat och kostnader samt fondernas arbete med hållbarhet och ägarstyrning.

Förutom skrivelsen behandlar utskottet ett motionsyrkande från allmänna motionstiden 2019/20 om skärpta krav på hållbarhet i AP-fondernas placeringar.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Buffertfondernas resultat

Resultat under 2018

Den svaga börsutvecklingen gav buffertfonderna, Första–Fjärde AP-fonderna och Sjätte AP-fonden, ett resultat efter kostnader på –1,7 miljarder kronor under 2018, vilket motsvarar en avkastning på kapitalet på –0,2 procent.

Tabell 1 Buffertfondernas avkastning och kapital 2018

Uppgifter inom parentes avser 2017

	Resultat (mdkr)	Avkastning (%)	Överföring till pensionssystemet (mdkr)	Kapital (mdkr)
Första AP-fonden	–2,1 (29,3)	–0,7 (9,6)	6,8 (7,4)	323,7 (332,5)
Andra AP-fonden	–4,3 (28,8)	–1,3 (9,0)	6,8 (7,4)	334,8 (345,9)
Tredje AP-fonden	2,2 (28,2)	0,6 (8,8)	6,8 (7,4)	340,7 (345,2)
Fjärde AP-fonden	–0,5 (30,1)	–0,2 (9,1)	6,8 (7,4)	349,3 (356,6)
Sjätte AP-fonden	3,0 (3,5)	9,6 (12,3)	–	34,7 (31,6)
Totalt	–1,7 (119,9)	–0,2 (9,2)	27,2 (29,6)	1 383 (1 412)

Källa: Skr. 2018/19:130.

Detta kan jämföras med en avkastning på 9,2 procent under 2017 och en avkastning på 5,7 procent per år sedan starten 2001. Som framgår av tabell 1 var det bara Tredje AP-fonden av de större buffertfonderna som gav ett positivt resultat under 2018. Som också framgår av tabell 1 överförde buffertfonderna 27,2 miljarder kronor till pensionssystemet för att säkra de löpande

pensionsutbetalningarna (gäller inte Sjätte AP-fonden som är en sluten fond i den meningen att det inte sker några överföringar till eller från pensionssystemet).

Sammantaget innebär detta att buffertfondernas kapital minskade med 29 miljarder kronor, från 1 412 miljarder kronor 2017 till 1 383 miljarder kronor 2018.

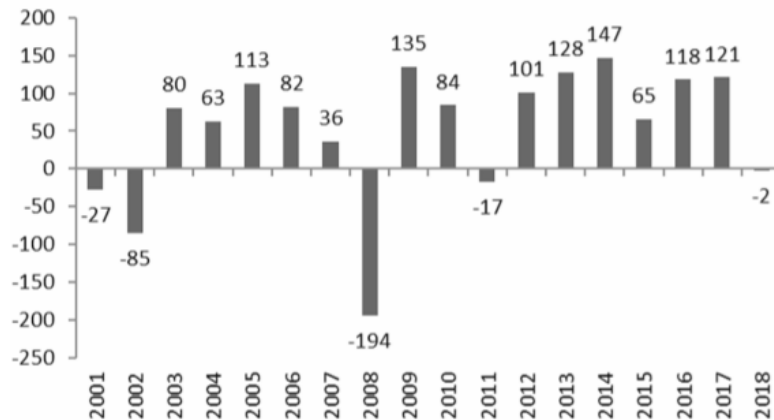
Sjätte AP-fonden redovisade ett resultat på 3 miljarder kronor under 2018, vilket var 0,5 miljarder kronor lägre än resultatet för 2017, och avkastningen på kapitalet sjönk från 12,3 till 9,6 procent.

Resultat sedan 2001

I skrivelsen bedömer regeringen dels fondernas roll som buffert för hantering av löpande över- eller underskott i pensionssystemet, dels fondernas roll som långsiktig finansär i pensionssystemet. Enligt regeringen har fonderna klarat sina roller.

Diagram 1 Buffertfondernas resultat sedan 2001

Miljarder kronor



Källa: Skr. 2018/19:130.

Sedan starten 2001 har AP-fonderna redovisat ett ackumulerat resultat på 950 miljarder kronor, och fondernas andel av de totala tillgångarna i pensionssystemet har under samma period ökat från 10 till 14,4 procent.

Fondernas resultat styrs av utvecklingen på de internationella kapitalmarknaderna, och som framgår av diagram 1 har resultaten varierat relativt kraftigt. Sedan finanskrisen 2008, då buffertfonderna under ett år redovisade en förlust på hela 194 miljarder kronor, har den internationella börsutvecklingen varit stark, och fonderna har sedan dess redovisat ett samlat resultat på 880 miljarder kronor, vilket motsvarar över 90 procent av fondernas ackumulerade resultat sedan 2001.

Samtliga fonder utom Sjätte AP-fonden har sedan starten 2001 klarat och överträffat sina avkastningsmål, med en sammantagen genomsnittlig avkastning under perioden på 5,7 procent per år. Samtliga fonders avkastning efter kostnader har dock stigit betydligt mer än inkomstindex som gått upp

med i genomsnitt 2,9 procent per år under samma period. Inkomstindex är det index som används som grund när skulden i pensionssystemet räknas upp.

I skrivelsen jämför regeringen buffertfondernas resultat med resultatet för liknande utländska pensionsfonder. Enligt regeringen ligger buffertfondernas resultat i nivå med ett urval av utländska pensionsfonder.

När det gäller fondernas roll som buffert för att hantera löpande över- eller underskott i pensionssystemet har fonderna sedan 2009 betalat ut 211 miljarder kronor för att täcka det förväntade underskott som uppstod när den s.k. fyrtiotalistgenerationen började gå i pension. Under åren dessförinnan, 2001–2008, fanns ett överskott i pensionssystemet, och fonderna tillfördes 51 miljarder kronor av de löpande pensionsavgifterna. Sammantaget innebär det att 160 miljarder kronor av fondmedlen har använts för pensioner sedan 2001. Regeringen räknar med att underskottet i pensionssystemet ligger kvar på ungefär nuvarande nivå under de närmaste åren och att ytterligare 111 miljarder kronor av fondtillgångarna kommer att behöva användas fram t.o.m. 2022 för att täcka underskottet. Det är 44 miljarder kronor lägre än den prognos som regeringen gjorde i förra årets skrivelse.

Buffertfondernas kostnader

Under åren 2012–2015 steg AP-fondernas kostnader relativt kraftigt, med omkring 10 procent per år. Orsaken var bl.a. att kapitalet steg kraftigt under perioden, vilket ökade fondernas externa förvaltningskostnader. På utskottets uppmaning har regeringen under de senaste åren fördjupat granskningen av fondernas kostnader.

Tabell 2 Buffertfondernas förvaltningskostnader 2018

Miljoner kronor (uppgifter inom parentes avser 2017)

	Interna kostnader	Externa kostnader	Totalt	Andel av kapitalet
Första AP-fonden	223 (209)	228 (236)	451 (445)	0,14 (0,14)
Andra AP-fonden	219 (218)	280 (281)	499 (499)	0,14 (0,15)
Tredje AP-fonden	202 (195)	117 (152)	319 (347)	0,09 (0,10)
Fjärde AP-fonden	211 (214)	135 (132)	346 (346)	0,10 (0,10)
Summa	855 (836)	760 (801)	1 615 (1 637)	0,12 (0,13)
Sjätte AP-fonden	93 (86)	8 (31)	101 (117)	
Summa	948 (922)	768 (832)	1 716 (1 754)	0,12 (0,13)
Summa inkl. arvoden extern förvaltning		1 210 (1 274)	2 047 (2 196)	0,15 (0,16)

Källa: Skr. 2018/19:130.

Kostnaderna 2018

Som framgår av tabell 2 uppgick den redovisade totala kostnaden för förvaltningen av buffertkapitalet till 1 716 miljoner kronor under 2018, vilket motsvarar 0,12 procent av det förvaltade kapitalet.

Det är en minskning med 38 miljoner kronor, eller 2,2 procent, jämfört med 2017 och den förklaras av minskade kostnader i Tredje och Sjätte AP-fonderna. Sammantaget steg de interna förvaltningskostnaderna under 2018, medan de externa förvaltningskostnaderna minskade. Det är en trend som pågått sedan 2015 i takt med att fonderna successivt ökat andelen internt förvaltad kapital. I slutet av 2018 uppgick andelen internt förvaltad kapital till 80 procent, vilket kan jämföras med 70 procent 2012.

Av tabell 2 framgår också att Första och Andra AP-fonderna har betydligt högre kostnader än Tredje och Fjärde AP-fonderna. Mellan Andra AP-fonden, som har den högsta kostnaden, och Tredje AP-fonden, som har den lägsta, skiljer det 180 miljoner kronor. Som andel av förvaltad kapital uppgick Första och Andra AP-fondernas kostnader till ca 0,14 procent under 2018, medan Tredje och Fjärde AP-fonderna hade kostnader på 0,09 respektive 0,1 procent av förvaltad kapital. Skillnaden beror bl.a. på att Första och Andra AP-fonderna har betydligt högre externa kostnader än de övriga fonderna.

Kostnaderna sedan 2014

Fondernas kostnader steg relativt kraftigt fram till 2015 bl.a. på grund av att fondkapitalet ökade starkt, vilket i sin tur ökade kostnaderna för den externa förvaltningen. Uppgången berodde också på att fonderna under perioden minskade andelen ränte- och aktieplaceringar något till förmån för s.k. alternativa investeringar. Kostnaden för alternativa investeringar är högre än kostnaden för aktie- och ränteplaceringar.

Tabell 3 Buffertfondernas kostnader sedan 2014

Miljoner kronor

	2014	2015	2016	2017	2018
Interna förvaltningskostnader	843	892	877	922	948
Externa förvaltningskostnader	850	948	860	832	768
Summa	1 693	1 840	1 737	1 754	1 716
Andel av kapital	0,15	0,15	0,14	0,13	0,12
Summa inkl. arvoden extern förvaltning	1 982	2 186	2 109	2 196	2 047
Andel av kapital	0,16	0,17	0,16	0,16	0,15

Källa: Skr. 2018/19:130.

Den negativa kostnadsutvecklingen bröts 2016. Sedan toppnivån 2015 har fondernas sammanlagda kostnader sjunkit från 1 840 miljoner kronor till 1 716 miljoner kronor 2018, framför allt på grund av minskade kostnader för den externa förvaltningen. Enligt regeringen leder en hög andel internt förvaltad kapital till en ökad kostnadseffektivitet i verksamheten. Enligt regeringen är det viktigt att AP-fonderna, liksom övrig verksamhet i offentlig regi, ständigt arbetar för en hög kostnadseffektivitet. Det bidrar både till avkastning till inkomstpensionssystemet och till allmänhetens förtroende för det allmänna pensionssystemet.

I fondernas externa förvaltningskostnader ingår inte fondernas kostnader för prestationsbaserade arvoden eller förvaltararvoden för onoterade tillgångar där arvoden återbetalas. Dessa kostnader ingår därmed inte heller i AP-fondernas redovisade totala kostnader, utan arvodena reduceras enligt AP-fondernas redovisningsregler mot resultatet för varje tillgång.

De prestationsbaserade arvodena har ökat relativt kraftigt under de senaste åren men sjönk med 111 miljoner kronor 2018. Nettot av erlagda och återbetalda arvoden för onoterade aktier uppgick till 349 miljoner kronor 2018, vilket innebär att de erlagda arvodena var 349 miljoner kronor högre än de återbetalda. Det var en ökning med 149 miljoner kronor jämfört med 2017. Regeringen anger i skrivelsen att fonderna bör öka transparensen kring förvaltararvoden med vinstdelning eftersom den här typen av avtal har ökat under senare år och kommer att öka ytterligare framöver till följd av de nya placeringsregler som trädde i kraft den 1 januari 2019.

Sjunde AP-fonden

Sjunde AP-fonden tillhör inte buffertfonderna i inkomstpensionssystemet utan är det statliga alternativet i premiepensionssystemet. Fonden förvaltar AP7 Aktiefond och AP7 Räntefond. AP7 Såfa, vilken är den fond i premiepensionssystemet där de som inte valt fond placeras, är en kombination av AP7 Aktiefond och AP7 Räntefond.

AP7 Såfa gav en avkastning på $-2,75$ procent under 2018, vilket kan jämföras med en avkastning på i genomsnitt $-2,93$ för de privata fonderna i systemet. AP7 Aktiefond gav en avkastning på -3 procent under 2018, vilket var $0,3$ procentenheter högre än jämförelseindex. AP7 Räntefond gav en avkastning på $-0,1$ procent, vilket var i linje med jämförelseindex.

Regeringen anser i skrivelsen att Sjunde AP-fonden har uppfyllt sin roll i premiepensionssystemet. Fondens avkastning har sedan 2001 varit högre än genomsnittet för de privata fonderna i premiepensionssystemet.

Fondernas arbete med hållbarhet och ägarstyrning

Miljöaspekter, sociala aspekter och bolagsstyrningsaspekter är, enligt regeringen, viktiga delar i AP-fondernas verksamhet. För att uppnå en långsiktigt hög avkastning och en god riskhantering är det viktigt att fonderna integrerar olika hållbarhetsaspekter i förvaltningen. Det är också viktigt för allmänhetens förtroende för AP-fonderna och pensionssystemet.

Första–Fjärde AP-fonderna samarbetar inom det gemensamma Etikrådet. Regeringen konstaterar i skrivelsen att fonderna via Etikrådet genomfört ca 300 dialoger med utländska bolag under 2018 och att man deltagit i olika branschprojekt, internationella samarbeten och initiativ. Under 2018 rekommenderade Etikrådet fonderna att i sin förvaltning exkludera bolag som var verksamma inom området cannabis som njutningsmedel eller för religiöst ändamål baserat på FN:s konventioner om narkotiska preparat.

Den 1 januari 2019 infördes nya lagregler som ställer högre krav på att Första–Fjärde AP-fonden agerar föredömligt utifrån ett hållbarhetsperspektiv. Ett nytt mål infördes som innebär att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ett ansvarsfullt ägande. Första–Fjärde AP-fonderna ska samverka genom att ta fram en gemensam värdegrund och gemensamma riktlinjer för hållbarhetsredovisning samt vilka tillgångar som fonderna bör undvika att investera i. Den gemensamma värdegrunden ska också ta sin utgångspunkt i ett vetenskapligt förhållningssätt till frågor om hållbar utveckling, t.ex. att fossila investeringar ska utvärderas utifrån att fossilanvändningen drastiskt bör minska om klimatmålen ska nås.

Enligt regeringen genomförde AP-fonderna ett omfattande arbete för att förbereda sig för det nya regelverket under 2018. En gemensam värdegrund togs fram via Etikrådet tillsammans med riktlinjer för redovisning av föredömlig förvaltning samt vilka tillgångar fondmedlen inte bör placeras i.

Mot bakgrund av det nya regelverket sålde Första AP-fonden under 2018 av investeringar med väsentlig exponering mot tobak, kärnvapen, oljesand och termiskt kol. Fjärde AP-fonden avyttrade innehav inom kärnkraftsindustrin och i bolag med väsentlig verksamhet inom termiskt kol och oljesand.

I skrivelsen redovisar regeringen under genomgången av respektive fond en sammanfattning av hur de enskilda fonderna arbetat inom området hållbarhet och ägarstyrning under 2018.

I skrivelsen redovisar regeringen också en tabell över koldioxidintensiteten i fondernas investeringar i förhållande till marknadsvärdet på innehavet (sid. 75). För vissa av fonderna steg koldioxidintensiteten i investeringarna under 2018 trots att man sålde av innehav i bolag som tillverkar tobak, kol, oljesand och kärnvapendelar. Anledning var bl.a. att dessa investeringar ersattes med investeringar i bolag med ett högre koldioxidavtryck än i t.ex. bolag som tillverkar tobak och kärnvapen som har ett relativt lågt koldioxidavtryck. Andra fonder ökade sina investeringar i s.k. tillväxtmarknader, vilka generellt sett har ett högre koldioxidavtryck än mer utvecklade marknader.

Nya placeringsregler på väg

Den 1 januari 2019 trädde nya placeringsregler i kraft för Första–Fjärde AP-fonderna. De nya reglerna innebär bl.a. att fonderna får placera mer kapital i s.k. illikvida tillgångar, att kravet på minsta andel räntebärande värdepapper har sänkts från 30 till 20 procent samt att kravet på extern förvaltning har tagits bort. Dessutom har fonderna fått ett nytt mål enligt vilket de ska förvalta pensionsmedlen på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande.

Enligt skrivelsen är ytterligare förändringar av Första–Fjärde AP-fondernas placeringsregler på väg med ambitionen att de ska träda i kraft den 1 mars 2020.

Enligt den promemoria som regeringen skickat ut på remiss i april 2019 är syftet med reglerna att öka kostnadseffektiviteten, avkastningsmöjligheterna

och långsiktigheten i fondernas placeringar i illikvida tillgångar. Bland annat ska fonderna få göra saminvesteringar i onoterade företag genom onoterade riskkapitalföretag, men däremot inte ta på sig det operativa ledningsansvaret i riskkapitalföretagen. Vidare ska fonderna, enligt promemorian, få behålla aktier eller andra andelar som överstiger 10 procent av röstetalet för samtliga akter eller andra andelar i företaget vid notering av fastighetsbolag eller andra andelar före noteringen. Innehav i noterade fastighetsbolag ska dock inte få utökas så länge innehavet överstiger det som gäller enligt begränsningsregeln. Vid innehav i noterade riskkapitalföretag ska den del av innehavet som överstiger begränsningsregeln avvecklas så snart det är lämpligt med hänsyn till marknadsförhållandena.

Enligt promemorian ska fonderna dessutom få möjlighet att göra indirekta investeringar i obligationer och andra fordringsrätter som inte är utgivna för allmän omsättning genom placeringar i fonder. Fonderna ska också få ge lån till fastighetsbolag och onoterade riskkapitalföretag som de har aktier eller andra andelar i.

Kompletterande information

Första–Fjärde AP-fondernas resultat första halvåret 2019

En genomgång av Första–Fjärde AP-fondernas halvårsrapporter 2019 visar att fondernas förvaltning gav ett sammantaget resultat på hela 148,7 miljarder kronor, vilket kan jämföras med resultatet under första halvåret 2018 på 43,2 miljarder kronor.

Fondernas kapital ökade drygt 136 miljarder kronor jämfört med kapitalet i slutet av 2018. Av fondernas resultat under första halvåret 2019 användes 12 miljarder kronor för att täcka löpande pensionsutbetalningar.

Första AP-fonden redovisade ett resultat på 31,4 miljarder kronor, vilket motsvarade en avkastning efter kostnader på 9,7 procent av kapitalet. Andra AP-fonden redovisade ett resultat på 35,6 miljarder kronor, eller en avkastning på 10,7 procent. Tredje AP-fondens förvaltning gav ett resultat på 36,5 miljarder kronor, eller en avkastning på 10,8 procent medan Fjärde AP-fonden redovisade ett resultat på 45,2 miljarder kronor, motsvarande 13 procent av kapitalet.

Nya placeringsregler

Enligt skrivelsen bereder Regeringskansliet ett förslag om nya placeringsregler för Första–Fjärde AP-fonderna. Enligt Finansdepartementet kommer regeringen att lämna en proposition om vissa ändringar av placeringsreglerna för Första–Fjärde AP-fonderna till riksdagen i december 2019 med ikraftträdande den 1 maj 2020.

Utskottets överväganden

AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2018

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2018 till handlingarna. Utskottet konstaterar att buffertfondernas förvaltning gav ett minusresultat under 2018 till följd av den svaga börsutvecklingen och att det samlade buffertkapitalet minskade något. Utskottet noterar att fondernas sammanlagda kostnader sjönk under 2018, men konstaterar samtidigt att skillnaderna i kostnadsnivå mellan fonderna fortfarande är stora.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har granskat regeringens skrivelse 2018/19:130 AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2018.

Nedgången på de internationella aktiebörserna under framför allt andra halvåret 2018 gjorde att buffertfonderna, Första–Fjärde AP-fonderna och Sjätte AP-fonden, redovisade en förlust på kapitalförvaltningen efter kostnader på –1,7 miljarder kronor under 2018. Det är fondernas första negativa resultat sedan 2011 då den globala aktiemarknaden utvecklades svagt till följd av bl.a. skuldcrisen i euroområdet. Resultatet innebar att buffertfondernas samlade kapital minskade med 29 miljarder kronor (efter överföringar till pensionssystemet), från 1 412 miljarder kronor i slutet av 2017 till 1 383 miljarder kronor 2018.

Utskottet har gått igenom fondernas halvårsrapporter för 2019. Rapporterna visar på en stark återhämtning under 2019 trots handelskonflikter och en begynnande avmattning i den internationella konjunkturen. Sammantaget gav Första–Fjärde AP-fondernas förvaltning ett resultat på nästan 149 miljarder kronor under första halvåret 2019, och kapitalet steg med 136,5 miljarder kronor till 1 485 miljarder kronor.

För tionde året i rad visade pensionssystemet ett underskott under 2018, dvs. pensionsutbetalningarna i systemet var större än inkommande pensionsavgifter. Det innebar att drygt 27 miljarder av tillgångarna i Första–Fjärde AP-fonderna fick användas för att täcka underskottet och säkra de löpande pensionsutbetalningarna. Sedan 2009 har 211 miljarder kronor av fondtillgångarna använts för att bl.a. täcka det underskott som uppstod när den s.k. fyrtilistgenerationen började gå i pension. Samtidigt tillfördes fonderna 51 miljarder kronor under åren 2001–2008 när pensionsavgifterna var större än utbetalningarna, vilket innebär att netto 160 miljarder kronor av fondtillgångarna använts för pensionsutbetalningar sedan 2001. Regeringen

räknar i skrivelsen med att buffertfonderna även framöver får bidra till finansieringen av inkomstpensionerna med 111 miljarder kronor under åren 2019–2022 enligt Pensionsmyndighetens prognoser. Utskottet noterar att det är 44 miljarder kronor mindre än den prognos för samma period som gjordes i förra årets skrivelse om AP-fonderna verksamhet t.o.m. 2017 (skr. 2017/18:130).

Sedan starten 2001 har buffertfondernas förvaltning gett ett ackumulerat resultat på 948 miljarder kronor, vilket motsvarar en avkastning på kapitalet på 5,7 procent per år. Det betyder att buffertfondernas resultat mer än väl överträffat inkomstindex, som sedan 2001 ökat med i genomsnitt 2,9 procent per år, och att buffertfondernas andel av pensionssystemets tillgångar ökat från 10 till 14 procent under perioden fram till slutet av 2018.

Sammantaget innebär detta att utskottet delar regeringens bedömning i skrivelsen att buffertfonderna hittills har uppfyllt sina roller både som buffert för hantering av löpande över- och underskott i inkomstpensionssystemet och som långsiktig finansiär av pensionerna.

Utskottet övergår till att granska kostnadsutvecklingen i buffertfonderna. Enligt utskottet är det viktigt att fonderna har en kostnadseffektiv förvaltning för att säkerställa fondernas funktion i pensionssystemet och för att upprätthålla ett högt förtroende hos allmänheten för fondernas arbete och för pensionssystemet.

Från 2012 till 2015 steg fondernas kostnader mycket snabbt, med ca 10 procent per år, vilket bl.a. berodde på att fondkapitalet och de externa förvaltningskostnaderna ökade starkt under perioden. Utskottet tycker att det är bra att trenden mot stigande kostnader har brutits under de senaste åren, och att de totala redovisade kostnaderna sjönk med drygt 2 procent under 2018 till följd av framför allt en ökad intern förvaltning och sjunkande externa förvaltningskostnader. Som andel av kapitalet har fondernas redovisade förvaltningskostnader minskat från 0,15 procent 2015 till 0,12 procent 2018. Räknar man in de s.k. prestationsbaserade arvoden (vilka inte ingår i fondernas redovisade kostnader utan redovisas mot resultatet för varje tillgång) har kostnadsandelen under samma period sjunkit från 0,17 till 0,15 procent av kapitalet.

Även om kostnadseffektiviteten förbättrats under de senaste åren kan utskottet i likhet med tidigare granskningar konstatera att skillnaderna i årlig redovisad kostnadsnivå mellan fonderna fortfarande är stora och t.o.m. växande. Detta trots att fonderna förvaltar ungefär samma mängd kapital och har haft ungefär samma avkastning sedan 2001. Mellan Andra AP-fonden, som har de högsta redovisade kostnaderna, och Tredje AP-fonden, som har de lägsta, skiljde det 180 miljoner kronor i årlig kostnad under 2018, en ökning med 30 miljoner kronor från 2017. Räknar man in de prestationsbaserade arvoden minskade dock skillnaden till 116 miljoner kronor under 2018 eftersom Andra AP-fondens prestationsbaserade arvoden sjönk kraftigt under året.

Därmed föreslår utskottet att regeringens skrivelse läggs till handlingarna.

Skärpta krav på hållbarhet i AP-fondernas placeringar

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår förslag om skärpta krav på hållbarhet i AP-fondernas placeringar bl.a. med motiveringen att det nya lagbundna målet om att fonderna ska agera föredömligt utifrån ett hållbarhetsperspektiv är väl avvägt.

Jämför reservationen (V).

Motionen

I motion 2019/20:219 av Håkan Svenneling m.fl. (V) anser motionärerna att de nya placeringsreglerna för AP-fonderna som infördes 2019 är bra, men motionärerna ifrågasätter om reglerna får någon effekt eftersom det nya målet om föredömlighet och ansvarsfulla investeringar är underordnat det övergripande målet om hög långsiktig avkastning.

Motionärerna anser att det bör ställas betydligt tydligare krav på AP-fonderna när det gäller miljö och etik. Fondernas placeringar bör i stället följa följande riktlinjer: Miljömässiga och etiska hänsyn ska likställas med målet om hög avkastning, AP-fonderna ska inte göra några nyinvesteringar i kol, olja eller fossilgas, AP-fonderna ska avveckla befintliga investeringar i fossilindustrin inom fem år, samtliga AP-fonder ska ha kvantitativa mål för investeringar i förnybar energi, samtliga fonder ska redovisa beräknade utsläpp av växthusgaser för sina investeringar, och AP-fonderna ska inte investera i bolag som använder skatteparadis för att undgå beskattning (yrkande 7).

Tidigare riksdagsbehandling

Utskottet har tidigare behandlat samma förslag i betänkande 2018/19:FiU14 Ändrade regler för Första–Fjärde AP-fonderna och betänkande 2018/19:FiU6 Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2017. Utskottet avstyrkte förslagen bl.a. med motiveringen att det nya målet om att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ett ansvarsfullt ägande är väl avvägt.

Utskottets ställningstagande

Den 1 januari 2019 infördes ett nytt lagbundet mål för Första–Fjärde AP-fondernas hållbarhetsarbete (prop. 2017/18:271, bet. 2018/19:FiU14, rskr. 2018/19:52).

Enligt det nya målet ska fonderna förvalta pensionsmedlen på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande. Målet ska uppnås utan att fonderna gör avkall på det övergripande målet om långsiktigt hög avkastning. Syftet med det nya målet är att fonderna ska beakta

miljöaspekter, sociala aspekter och bolagsstyrningsaspekter i sin kapitalförvaltning. Målet innebär bl.a. att fonderna ska ta fram en gemensam värdegrund för förvaltningen, gemensamma riktlinjer för vilka tillgångar som pensionsmedel inte bör placeras i samt gemensamma riktlinjer för hur resultatet av förvaltningen enligt det nya målet ska redovisas.

Utskottet tycker att det är bra att det nu finns ett lagbundet mål för fondernas arbete med etik och miljö. Första–Fjärde AP-fonderna är viktiga delar i det svenska inkomstpensionssystemet. Fonderna är också statliga myndigheter som förvaltar svenska folkets pensionsmedel. De har därigenom ett särskilt ansvar, och genom sin långsiktighet särskilt goda möjligheter, att placera kapitalet hållbart och bidra till en miljömässigt och socialt hållbar utveckling.

Enligt regeringens skrivelse Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2018 genomförde AP-fonderna under 2018 ett omfattande arbete för att förbereda sig för det nya målet. Fonderna har via Etikrådet arbetat fram en gemensam värdegrund, riktlinjer för redovisning av hållbarhetsarbetet samt riktlinjer för vilka tillgångar fondmedlen inte bör placeras i. Till följd av de nya reglerna avyttrade fonderna dessutom ett antal investeringar i vissa utpekade branscher. Målet har än så länge bara varit i kraft i knappt ett år, och därför är det ännu inte möjligt att utvärdera effekterna av målet. Utskottet utgår från att regeringen i kommande skrivelser om AP-fondernas verksamhet grundligt granskar fondernas hållbarhetsarbete utifrån det nya lagbundna målet att fondmedlen ska förvaltas genom ansvarsfulla investeringar och ett ansvarsfullt ägande.

I motion 2019/20:219 (V) anser motionärerna att kraven på hållbarhet i AP-fondernas placeringar bör skärpas ytterligare. Bland annat menar motionärerna att det nya målet inte kommer att få någon effekt eftersom det är underordnat målet om en hög långsiktig avkastning. I stället anser motionärerna bl.a. att kravet på miljömässiga och etiska hänsyn i förvaltningen bör likställas med målet om hög avkastning.

Utskottet har tidigare behandlat liknande motionsförslag. Liksom tidigare delar utskottet inte heller nu motionärernas uppfattningar. Fondernas nya mål för hållbarhet är väl avvägt. För att säkra fondernas bidrag till den långsiktiga finansieringen av pensionerna och upprätthålla allmänhetens förtroende för fonderna och pensionssystemet är det enligt utskottet viktigt att fondernas övergripande styrs av ett mål om en hög långsiktig avkastning.

Därmed avstyrker utskottet motionen.

Reservation

Skärpta krav på hållbarhet i AP-fondernas placeringar, punkt 2 (V)

av Ida Gabrielsson (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2019/20:219 av Håkan Svenneling m.fl. (V) yrkande 7.

Ställningstagande

Det är bra att det sedan den 1 januari 2019 finns ett nytt mål för hållbarhet i Första–Fjärde AP-fondernas placeringar, men jag tvivlar på att målet som det är formulerat kommer att få effekt eftersom det är underordnat det övergripande målet om hög långsiktig avkastning.

Jag anser att det bör ställas betydligt tuffare krav på AP-fonderna när det gäller hållbarhet i placeringarna. Fondernas placeringar bör enligt min mening följa följande riktlinjer: Miljömässiga och etiska hänsyn ska likställas med målet om hög avkastning, AP-fonderna ska inte göra några nyinvesteringar i kol, olja eller fossilgas, AP-fonderna ska avveckla befintliga investeringar i fossilindustrin inom fem år, samtliga AP-fonder ska ha kvantitativa mål för investeringar i förnybar energi, samtliga fonder ska redovisa beräknade utsläpp av växthusgaser för sina investeringar, och AP-fonderna ska inte investera i bolag som använder skatteparadis för att undgå beskattning.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2018/19:130 Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2018.

Motion från allmänna motionstiden 2019/20

2019/20:219 av Håkan Svenneling m.fl. (V):

7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om de riktlinjer avseende miljö och etik som AP-fondernas placeringar ska vägledas av och tillkännager detta för regeringen.