

# Finansutskottets betänkande 2022/23:FiU6

## Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2021

---

### Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse om AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2021 till handlingarna. I skrivelsen lämnas en redovisning av fondernas verksamhet 2021. Dessutom redovisar regeringen sin utvärdering av fondernas roller i inkomstpensionssystemet, fondernas resultat och kostnader samt deras arbete med hållbarhet och ägarstyrning.

Utskottet delar regeringens bedömning att buffertfonderna hittills har uppfyllt sin roll som buffert för hantering av löpande över- eller underskott i pensionssystemet och att buffertfonderna bidragit positivt till inkomstpensionssystemets långsiktiga finansiering. Utskottet konstaterar att regeringen bedömer att Första–Fjärde AP-fonden har uppfyllt målet att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt, liksom att Sjätte AP-fonden, som under 2022 fick ett motsvarande mål för förvaltningen, har arbetat aktivt med hållbarhetsfrågor. Utskottet gör ingen annan bedömning.

I betänkandet behandlas även ett yrkande från allmänna motionstiden 2022/23. Motionsyrkandet avstyrks.

I betänkandet finns en reservation (V, C, MP).

#### *Behandlade förslag*

Skrivelse 2021/22:130 Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2021.

Ett yrkande i en motion från allmänna motionstiden 2022/23.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	4
Utskottets överväganden.....	12
AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2021 .....	12
Skärpta krav på hållbarhet i AP-fondernas placeringsverksamhet .....	15
Reservation .....	17
Skärpta krav på hållbarhet i AP-fondernas placeringsverksamhet, punkt 2 (V, C, MP).....	17
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	18
Skrivelsen.....	18
Motion från allmänna motionstiden 2022/23 .....	18
<i>Tabeller</i>	
Tabell 1 Buffertfondernas resultat och kapital 2021 .....	4
Tabell 2 Buffertfondernas förvaltningskostnader 2021.....	6
Tabell 3 Buffertfondernas kostnader sedan 2017.....	7
<i>Diagram</i>	
Diagram 1 Buffertfondernas resultat sedan 2001.....	5

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## 1. AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2021

Riksdagen lägger skrivelse 2021/22:130 till handlingarna.

## 2. Skärpta krav på hållbarhet i AP-fondernas placeringsverksamhet

Riksdagen avslår motion

2022/23:1644 av Kerstin Lundgren (C).

*Reservation (V, C, MP)*

Stockholm den 19 januari 2023

På finansutskottets vägnar

*Edward Riedl*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Edward Riedl (M), Mikael Damberg (S), Oscar Sjöstedt (SD), Gunilla Carlsson (S), Dennis Dioukarev (SD), Björn Wiechel (S), Jan Ericson (M), Charlotte Quensel (SD), Adnan Dibrani (S), Ida Drougge (M), Hans Eklind (KD), Martin Ådahl (C), David Perez (SD), Carl B Hamilton (L), Joakim Sandell (S), Ilona Szatmári Waldau (V) och Marielle Lahti (MP).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

I regeringens skrivelse 2021/22:130 Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2021 lämnas en redovisning av fondernas verksamhet 2021. Dessutom redovisar regeringen sin utvärdering av fondernas roller i inkomstpensionssystemet, fondernas resultat och kostnader och deras arbete med hållbarhet och ägarstyrning.

Förutom skrivelsen behandlar utskottet ett motionsyrkande från allmänna motionstiden 2022/23 om skärpta krav på hållbarhet i AP-fondernas placeringsverksamhet.

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

### Buffertfondernas resultat

#### Resultat 2021

Under 2021 uppgick det samlade resultatet för buffertfonderna till 338 miljarder kronor efter kostnader. Avkastningen på kapitalet för 2021 var historiskt högt och uppgick till 20,2 procent, vilket är betydligt högre än den genomsnittliga årliga avkastningen på 7,1 procent sedan 2001. Årets resultat är framför allt drivet av en stark aktiemarknad, där t.ex. den svenska börsen steg med ca 40 procent, och globala aktier steg med ca 35 procent.

### Tabell 1 Buffertfondernas resultat och kapital 2021

Miljarder kronor om inget annat anges (uppgifter inom parentes avser 2020)

	Resultat	Avkastning (%)	Överföring till pensionssystemet	Kapital
Första AP-fonden	80,7 (34,8)	20,8 (9,7)	7,5 (7,9)	465,8 (392,6)
Andra AP-fonden	62,3 (12,8)	16,3 (3,5)	7,5 (7,9)	441,0 (386,2)
Tredje AP-fonden	86,8 (37,2)	20,7 (9,7)	7,5 (7,9)	502,3 (423,0)
Fjärde AP-fonden	85,7 (39,3)	19,2 (9,6)	7,5 (7,9)	527,6 (449,4)
Sjätte AP-fonden	22,2 (7,6)	49,1 (20,4)	–	67,3 (45,2)
Totalt	337,7 (131,7)	20,2 (8,5)	30 (31,6)	2 004 (1 696)

Källa: Skr. 2021/22:130.

Som framgår av tabell 1 överförde buffertfonderna 30 miljarder kronor till pensionssystemet för att säkra de löpande pensionsutbetalningarna.<sup>1</sup> Sammantaget ökade buffertfondernas kapital med 308 miljarder kronor, från 1 696 miljarder kronor 2020 till 2 004 miljarder kronor 2021.

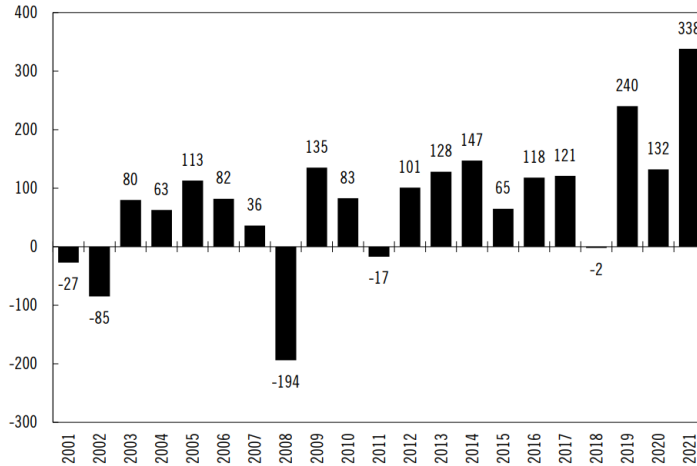
<sup>1</sup> Det gäller inte Sjätte AP-fonden som är en sluten fond, vilket innebär att det inte sker några överföringar till eller från pensionssystemet.

*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 finansör i pensionssystemet. Enligt regeringen har fonderna klarat sina roller.

**Diagram 1 Buffertfondernas resultat sedan 2001**

*Miljarder konor*



Källa: Skr. 2021/22:130

Vid slutet av 2021 uppgick det ackumulerade resultatet för AP-fonderna sedan 2001 till 1 628 miljarder kronor. Fondernas andel av de totala tillgångarna i pensionssystemet har under samma period ökat från ca 10 till 18 procent. Fondernas resultat styrs av utvecklingen på de internationella kapitalmarknaderna, och som framgår av diagram 1 ovan har resultaten varierat över åren. Sedan finanskrisen 2008, då buffertfonderna under ett år redovisade en förlust på 194 miljarder kronor, har börsutvecklingen varit stark och fonderna har sedan dess redovisat ett samlat resultat på 1 589 miljarder kronor. Det motsvarar ca 97 procent av det ackumulerade resultatet sedan 2001.

Samtliga fonder utom Sjätte AP-fonden har sedan starten 2001 (sedan 1997 för Sjätte AP-fonden) klarat och överträffat sina avkastningsmål. Fondernas sammantagna genomsnittliga avkastning har under perioden varit 7,1 procent per år. Det kan jämföras med inkomstindex som under samma period ökat med 3 procent per år. Inkomstindex är det index som används som grund när skulden i pensionssystemet räknas upp.

I skrivelsen jämför regeringen buffertfondernas resultat med resultatet för ett urval av utländska pensionsfonder med liknande uppdrag i respektive lands pensionssystem. Enligt regeringen ligger buffertfondernas resultat i nivå med de utländska pensionsfonderna.

När det gäller fondernas roll som buffert för att hantera löpande över- eller underskott i pensionssystemet har fonderna sedan 2009 betalat ut 302,4

miljarder kronor för att finansiera pensionsutbetalningar och administrationskostnader. Under åren 2001–2008 fanns ett överskott i pensionssystemet, och fonderna tillfördes 51 miljarder kronor av de löpande pensionsavgifterna. En viktig förklaring till underskotten sedan 2009 är att den s.k. fyrtiotalistgenerationen började gå i pension. För hela perioden 2001–2021 innebär det att 252 miljarder kronor av fondmedlen har använts för pensioner. Första–Fjärde AP-fonden väntas fortsätta att bidra till finansieringen av inkomstpensionerna under överskådlig framtid. Under 2022–2025 beräknas ytterligare 89 miljarder kronor behöva användas för att täcka underskott i pensionssystemet, vilket är lägre än den prognos som lämnades i förra årets skrivelse.

### Buffertfondernas kostnader

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

#### *Kostnaderna 2021*

Den totala redovisade kostnaden för förvaltningen av buffertkapitalet uppgick till 1 624 miljoner kronor 2021 (se tabell 2 nedan). Jämfört med 2020 är det en minskning med 11 miljoner kronor eller 0,7 procent. Mätt som andel av det förvaltade kapitalet minskade kostnaderna från 0,10 procent under 2020 till 0,09 procent under 2021. Det är framför allt de externa förvaltningskostnaderna som har minskat, medan de interna förvaltningskostnaderna har ökat något. Fonderna har successivt ökat andelen internt förvaltad kapital. I slutet av 2021 förvaltades ca 80 procent av kapitalet internt mot ca 70 procent 2012.

**Tabell 2 Buffertfondernas förvaltningskostnader 2021**

*Miljoner kronor om inget annat anges (uppgifter inom parentes avser 2020)*

	<b>Interna kostnader</b>	<b>Externa kostnader</b>	<b>Totalt</b>	<b>Andel av kapitalet (%)</b>
Första AP-fonden	231 (226)	61 (76)	293 (302)	0,07 (0,08)
Andra AP-fonden	245 (235)	208 (277)	453 (512)	0,11 (0,14)
Tredje AP-fonden	234 (222)	142 (126)	376 (348)	0,08 (0,09)
Fjärde AP-fonden	247 (246)	158 (138)	405 (384)	0,08 (0,09)
<b>Totalt</b>	<b>957 (929)</b>	<b>569 (617)</b>	<b>1 527 (1 546)</b>	<b>0,09 (0,10)</b>
Sjätte AP-fonden	98 (89)	0 (0)	98 (89)	
<b>Totalt</b>	<b>1 055 (1 018)</b>	<b>569 (617)</b>	<b>1 624 (1 635)</b>	<b>0,09 (0,10)</b>
<b>Totalt inkl. arvoden för extern förvaltning</b>		<b>1 020 (1 242)</b>	<b>2 075 (2 260)</b>	<b>0,11 (0,13)</b>

Källa: Skr. 2021/22:130.

### Kostnaderna sedan 2017

Den absoluta kostnadsutvecklingen styrs i hög grad av fondkapitalets storlek och placeringarnas inriktning. Tillgångsförvaltning med högre kostnader är enligt regeringen motiverad när den förväntas bidra till högre nettoavkastning och ökad riskspridning. Den svenska kronans rörelse gentemot andra valutor påverkar fondernas kostnader för köp av tjänster som prissätts i amerikanska dollar och euro. Av tabell 3 nedan framgår hur kostnaderna har utvecklats sedan 2017.

**Tabell 3 Buffertfondernas kostnader sedan 2017**

*Miljoner kronor om inget annat anges*

	2017	2018	2019	2020	2021
Interna					
förvaltningskostnader	922	946	1 017	1 018	1 055
Externa					
förvaltningskostnader	832	768	739	617	569
<b>Totalt</b>	<b>1 754</b>	<b>1 714</b>	<b>1 756</b>	<b>1 635</b>	<b>1 624</b>
Andel av kapital (%)	0,13	0,12	0,12	0,10	0,09
<b>Totalt inkl. arvoden för extern förvaltning</b>	<b>2 196</b>	<b>2 045</b>	<b>2 162</b>	<b>2 260</b>	<b>2 075</b>
Andel av fondkapital (%)	0,16	0,15	0,14	0,13	0,11

Källa: Skr. 2021/22:130.

Under perioden 2012–2015 ökade kostnaderna med i genomsnitt 10 procent per år, men 2016 bröts trenden, och mellan 2016 och 2021 har kostnaderna minskat med i genomsnitt 6,5 procent per år samtidigt som det förvaltade kapitalet har ökat med ca 44 procent totalt. Nedgången beror framför allt på minskad extern förvaltning av fondkapitalet. Enligt regeringen ökar en hög andel intern förvaltning kostnadseffektiviteten i verksamheten. Regeringen anser att det är viktigt att AP-fonderna ständigt arbetar för en hög kostnadseffektivitet. Enligt regeringen bidrar detta både till en god 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 enligt AP-fondernas redovisningsregler reduceras arvodena mot resultatet för varje tillgång. Efter att ha ökat relativt kraftigt 2020 minskade dessa arvoden med 174 miljoner kronor 2021. Nettot av erlagda och återbetalda arvoden för onoterade aktier uppgick till 451 miljoner kronor 2021, vilket innebär att de erlagda arvodena var 451 miljoner kronor högre än de återbetalda.

Under 2019 utredde AP-fonderna frågan hur de kan bidra till att transparensen kring förvaltararvoden och vinstdelning ökar, mot bakgrund av att den typen av avtal förväntas öka ytterligare framöver till följd av de placeringsregler som infördes den 1 januari 2019. Fonderna konstaterade då

att genom att ansluta till pågående initiativ tillsammans med andra institutionella investerare skapas förutsättningar för att påverka transparensen i rätt riktning och att bidra till att utveckla av en ny redovisningsstandard. Under 2020 anslöt sig Andra och Tredje AP-fonderna till det icke vinstdrivande ADS-initiativet (Adopting Data Standards) vars huvudsakliga syfte är att verka för ökad transparens.

### **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 är en kombination av AP7 Aktiefond och AP7 Räntefond och är den fond i premiepensionssystemet där de som inte valt fond placeras. AP7 Såfa gav en avkastning på 31,5 procent under 2021, vilket kan jämföras med en avkastning på i genomsnitt 27,1 procent för de privata fonderna i systemet. AP7 Aktiefond gav en avkastning på 34,1 procent under 2021, vilket var 2,9 procentenheter högre än jämförelseindex. AP7 Räntefond gav en avkastning på minus 0,7 procent 2021, vilket var något lägre än jämförelseindex. Regeringen bedömer att Sjunde AP-fonden har uppfyllt sin roll i premiepensionssystemet. Fondens avkastning har sedan 2011 varit högre än genomsnittet för de privata fonderna i premiepensionssystemet.

### **Första–Fjärde AP-fondens samlade hållbarhetsarbete**

I skrivelsen redogör regeringen för Första–Fjärde AP-fondens hållbarhetsarbete, vilket är ett tillägg jämfört med förra årets skrivelse då regeringen redogjorde för buffertfondernas placeringar i fossil energi.

Sedan den 1 januari 2019 har Första–Fjärde AP-fonden ett lagstadgat mål för placeringsverksamheten 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 om avkastning och risk. Fonderna ska samverka om målet åtminstone genom att ta fram en gemensam värdegrund för förvaltningen och gemensamma riktlinjer för redovisning av hur målet uppnåtts och i vilka tillgångar fondmedlen inte bör placeras. Regeringen bedömer att Första–Fjärde AP-fonden har uppfyllt målet att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt.

Regeringen konstaterar att Första–Fjärde AP-fonden har fortsatt sitt hållbarhetsarbete under 2021 genom att bl.a. utveckla redovisning och målsättningar. Första, Tredje och Fjärde AP-fonderna har under året t.ex. antagit nya policyer och strategier på hållbarhetsområdet. Det innebär att nya eller förändrade målsättningar trätt i kraft under 2022.

Under 2021 var klimat och ägarstyrning fortfarande prioriterade områden, men sociala frågor inklusive mänskliga rättigheter lyftes fram alltmer.



Samtliga fonder integrerar miljö- och klimatrelaterade utvärderingar i den ordinarie investeringsverksamheten.

De totala koldioxidutsläppen från Första–Fjärde AP-fondens placeringar har minskat sedan 2017 och fortsatte att minska 2021. Den portföljviktade koldioxidintensiteten, ett mått på exponering mot bolag med höga utsläpp av växthusgaser, sjönk 2021 jämfört med 2020 för Första, Andra och Fjärde AP-fonderna. Den ökade dock för Tredje AP-fonden, vilket beror både på en ökande koldioxidintensitet hos portföljbolagen och skiften i fondens kapitalallokering mot mer koldioxidintensiva bolag.

Regeringen ser positivt på att Första–Fjärde AP-fondens koldioxidavtryck fortsätter att minska över tid och uppmuntrar fonderna att fortsätta sitt arbete i den pågående klimatomställningen.

Första–Fjärde AP-fonden samarbetar inom AP-fondernas etikråd (Etikrådet) vars syfte är att utifrån fondernas uppdrag och gemensamma värdegrund åstadkomma förbättringar på miljö- och etikområdet. Under 2021 genomfördes två genomlysningar av Första–Fjärde AP-fondens samtliga innehav i syfte att identifiera bolag som kan associeras med kränkningar av internationella konventioner. Vid genomlysningen identifierades 112 incidenter med bekräftad kränkning av en internationell konvention eller risk för sådan kränkning. Det är något fler än 2020, men färre än 2019.

Under året påbörjade Etikrådet fem nya bolagsdialoger och avslutade tolv där målet med dialogerna hade nåtts. I slutet av 2021 hade Etikrådet 85 aktiva dialoger. Dialogerna syftar till att påverka bolag att hantera och åtgärda olyckor och incidenter om dessa skulle uppstå. Över hälften av dialogerna handlade om misstänkta brott mot mänskliga rättigheter (60 procent), en tredjedel avsåg affärsetik (27 procent) och övriga handlade om miljö (13 procent). Under året var Etikrådet även involverat i åtta förebyggande projekt. Detta arbete syftar till att lösa utmaningar och förhindra att kränkningar, olyckor och incidenter sker.

Första–Fjärde AP-fonden har påbörjat en översyn av Etikrådets uppdrag och strategi, som fortsatte 2022. Regeringen ser positivt på den samverkan som sker inom ramen för Etikrådets verksamhet och välkomnar den översyn som inletts. Regeringen avser att följa upp arbetet i kommande års utvärderingar. Med anledning av den granskning som Riksrevisionen genomförde 2021 (RiR 2021:18) har AP-fonderna under 2021 samordnat rapportering och nyckeltal i fråga om Etikrådets arbete med miljöfrågor, sociala aspekter och bolagsstyrningsaspekter (ESG-frågor). Fonderna har också utvecklat gemensamma nyckeltal för fondernas arbete med ägarstyrning.

Första–Fjärde AP-fonden har delvis valt olika strategier för sitt hållbarhetsarbete, vilket medför att fokusområden och målinriktning varierar mellan fonderna. Det är i linje med fondernas självständighet. Regeringen konstaterar att det samtidigt är svårt att få en mer samlad bild av resultatet av fondernas hållbarhetsarbete eftersom deras redovisning av arbetet delvis skiljer sig åt. Regeringen ser positivt på att Första–Fjärde AP-fonden under 2021 i stor

utsträckning har nått sina hållbarhetsmål. Regeringen ser också positivt på det gemensamma utvecklingsarbete som fonderna genomfört när det gäller resultatredovisning inom hållbarhetsområdet. Regeringen anser dock att fonderna bör se över om det finns ytterligare möjligheter att förtydliga rapporteringen eftersom det bidrar till ökad öppenhet och jämförbarhet mellan fonderna.

## Bakgrund

### *Första–Fjärde AP-fondens resultat under det första halvåret 2022*

Enligt Första–Fjärde AP-fondens halvårsrapporter hade fonderna under det första halvåret 2022 ett resultat på minus 172,8 miljarder kronor, vilket kan jämföras med resultatet på 174,9 miljarder kronor under det första halvåret 2021. Fondernas kapital minskade med 180,9 miljarder kronor jämfört med kapitalet i slutet av 2021. Det negativa resultatet beror framför allt på negativ avkastning från aktier och obligationer, vilket bl.a. är en följd av Rysslands invasion av Ukraina i kombination med kvarvarande effekter av covid-19-pandemin med stigande inflation och högre räntor.

Första AP-fonden redovisade ett resultat på minus 43,6 miljarder kronor, vilket motsvarade en avkastning efter kostnader på minus 9,4 procent av kapitalet. Andra AP-fonden redovisade ett resultat på minus 27,3 miljarder kronor, eller en avkastning på minus 6,2 procent. Tredje AP-fondens förvaltning redovisade ett resultat på minus 35,3 miljarder kronor, eller en avkastning på minus 7,0 procent, medan Fjärde AP-fonden redovisade ett resultat på minus 66,6 miljarder kronor, motsvarande en avkastning på minus 12,6 procent av kapitalet.

### *Riksrevisionens granskning av AP-fondernas hållbarhetsarbete*

Finansutskottet behandlade Riksrevisionens rapport om AP-fondernas hållbarhetsarbete under våren 2022 (skr. 2021/22:54, bet. 2021/22:FiU43, rskr. 2021/22:348). I sitt ställningstagande noterade utskottet bl.a. att regeringen instämmer i Riksrevisionens rekommendationer om att utveckla den årliga skrivelsen om AP-fondernas verksamhet. Utskottet ansåg att skrivelsen är ett viktigt verktyg i arbetet med att följa upp AP-fondernas verksamhet och välkomnade det som regeringen anförde om att skrivelsen tydligare ska svara på om fonderna uppfyller kraven på att fondmedlen ska förvaltas genom ansvarsfulla investeringar och ett ansvarsfullt ägande. Utskottet välkomnade även att regeringen avsåg att utveckla skrivelsen så att det samlade resultatet av AP-fondernas hållbarhetsarbete framgår tydligare. Utskottet ansåg, likt regeringen, att hållbarhetsarbetet är en viktig del i AP-fondernas förvaltning, och utskottet såg positivt på att fonderna fortsätter att utveckla detta arbete och att tydliggöra såväl målsättningar som redovisning inom hållbarhetsområdet.

Den 26 april 2022 höll finansutskottet en öppen utfrågning om AP-fondernas placeringar av buffertkapitalet i pensionssystemet, med fokus på hållbarhet. I utfrågningen medverkade Helena Lindberg, riksrevisor, Max Elger, finansmarknadsminister, Kristin Magnusson Bernard, vd Första AP-fonden, Eva Halvarsson, vd Andra AP-fonden, Kerstin Hessius, vd Tredje AP-fonden, Niklas Ekvall, vd Fjärde AP-fonden, Emma Sjöström, forskare vid Misum på Handelshögskolan i Stockholm och Peter Lundkvist, ledamot av Etikrådet. Uppteckningar från utfrågningen finns i betänkande 2021/22:FiU43 och i rapport 2021/22:RFR12.

### *Ett nytt mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet*

Under våren 2022 behandlade finansutskottet regeringens proposition om ett nytt mål för Sjätte AP-fondens placeringsverksamhet (prop. 2021/22:146, bet. 2021/22:FiU33, rskr. 2021/22:345). 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. Vidare ska Första–Fjärde AP-fonden och Sjätte AP-fonden samverka när det gäller redovisning av hur målen om föredömlig förvaltning har uppnåtts. Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2022.

### *Förvalsalternativet inom premiepensionen*

I juli 2022 överlämnade regeringen en proposition om förvalsalternativet inom premiepensionen (prop. 2021/22:280). I propositionen föreslås bl.a. att det införs ett hållbarhetsmål för Sjunde AP-fondens förvaltning som innebär att förvaltningen ska ske på ett föredömligt sätt. Särskild vikt ska fästas vid hur en hållbar förvaltning kan främjas, utan att det görs avkall på det övergripande målet för placeringsverksamheten. Förslagen antogs av riksdagen i november 2022 (bet. 2022/23:SfU5, rskr. 2022/23:27). Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2023.

# Utskottets överväganden

## AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2021

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse om AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2021 till handlingarna. Utskottet delar regeringens bedömning att buffertfonderna hittills har uppfyllt sin roll som buffert för hantering av löpande över- eller underskott i pensionssystemet och att buffertfonderna bidragit positivt till inkomstpensionssystemets långsiktiga finansiering. Utskottet konstaterar att regeringen bedömer att Första–Fjärde AP-fonden har uppfyllt målet att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt, liksom att Sjätte AP-fonden, som under 2022 fick ett motsvarande mål för förvaltningen, under 2021 har arbetat aktivt med hållbarhetsfrågor. Utskottet gör ingen annan bedömning.

### Utskottets ställningstagande

Utskottet har tagit del av regeringens skrivelse om AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2021. Regeringen lämnar skrivelsen till riksdagen i enlighet med lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

Utskottet konstaterar att 2021 års starka aktiemarknad bidrog till att det samlade resultatet för buffertfonderna uppgick till 338 miljarder kronor efter kostnader. Utskottet noterar att avkastningen på kapitalet uppgick till 20,2 procent, vilket är historiskt högt och betydligt högre än den genomsnittliga årliga avkastningen på 7,1 procent sedan 2001. Resultatet innebär att fondernas samlade kapital efter överföringar till pensionssystemet under året ökade med 308 miljarder kronor till 2 004 miljarder kronor i slutet av 2021. Fondernas andel av de totala tillgångarna i pensionssystemet uppgick till 18 procent i slutet av 2021. Sedan starten 2001 har buffertfondernas förvaltning gett ett ackumulerat resultat på 1 628 miljarder kronor. Den genomsnittliga avkastningen på 7,1 procent per år 2001–2021 kan jämföras med inkomstindex som under samma period ökat med 3 procent per år.

Utskottet noterar att Första–Fjärde AP-fondernas halvårsrapporter för 2022 visar på en försämrad utveckling, bl.a. till följd av Rysslands invasion av Ukraina i kombination med kvarvarande effekter av covid-19-pandemin med stigande inflation och högre räntor. Sammantaget redovisade Första–Fjärde AP-fonderna ett resultat på minus 172,8 miljarder kronor under det första halvåret 2022 och kapitalet minskade med 180,9 miljarder kronor jämfört med 2021.

Under åren 2001–2008 fanns ett överskott i pensionssystemet, och fonderna tillfördes 51 miljarder kronor av de löpande pensionsavgifterna. Sedan 2009

har pensionssystemet dock redovisat ett underskott, dvs. pensionsutbetalningarna i systemet har varit större än inkommande pensionsavgifter. En viktig förklaring är att den s.k. fyrtotalistgenerationen då började gå i pension. Under 2021 överförde Första–Fjärde AP-fonden 30 miljarder kronor till pensionssystemet för att säkra de löpande pensionsutbetalningarna. Under perioden 2001–2021 har sammanlagt 252 miljarder kronor av fondmedlen använts för pensioner. Utskottet noterar att Första–Fjärde AP-fonden väntas fortsätta att bidra till inkomstpensionerna under överskådlig framtid. Under perioden 2022–2025 beräknas 89 miljarder kronor behöva användas för att täcka underskott i pensionssystemet, vilket är lägre än den prognos som lämnades i den förra skrivelsen (skr. 2020/21:130 Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2020).

Sammantaget innebär detta att utskottet delar regeringens bedömning att Första–Fjärde AP-fonden har uppfyllt rollen som buffert genom att hantera löpande avgiftsmedel och utbetalningar för inkomstpensionssystemets räkning och att buffertfonderna har bidragit positivt till pensionssystemets långsiktiga finansiering.

Buffertfondernas kostnader finansieras av de medel som fonderna förvaltar. Enligt utskottets mening 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. Utskottet konstaterar att buffertfondernas förvaltningskostnader uppgick till 1 624 miljoner kronor 2021, vilket jämfört med 2020 är en minskning med 0,7 procent. Som andel av kapitalet har fondernas redovisade kostnader minskat från 0,10 procent 2020 till 0,09 procent 2021. Under perioden 2012–2015 ökade kostnaderna med i genomsnitt 10 procent per år, men trenden bröts 2016 och sedan dess har kostnaderna i stället minskat med 6,5 procent per år samtidigt som det förvaltade kapitalet har ökat. Utskottet noterar att nedgången framför allt beror på minskad extern förvaltning av kapitalet. Om de s.k. prestationsbaserade arvoden inkluderades (dessa ingår inte i fondernas redovisade kostnader utan redovisas mot resultatet för varje tillgång) har kostnadsandelen sjunkit från 0,13 procent 2020 till 0,11 procent 2021. Utskottet noterar att efter att de prestationsbaserade arvoden ökat relativt kraftigt 2020 minskade de med 174 miljoner kronor 2021.

Den kostnadsjämförelse mellan Första–Fjärde AP-fonden som regeringen redogjorde för i den förra skrivelsen om AP-fondernas verksamhet visade att skillnaden i kostnadsnivå var särskilt stor mellan Andra AP-fonden och de övriga AP-fonderna. Utskottet konstaterar att det kostnadsbesparingsprogram för att minska provisionskostnader för den externa förvaltningen som pågått inom Andra AP-fonden under 2020 och 2021 har gett resultat. Enligt regeringen ligger kostnadsandelen av förvaltad kapital på historiskt låga nivåer, och Andra AP-fonden planerar att fortsätta se över kostnaderna för den externa förvaltningen för att säkerställa kostnadseffektivitet.

Utskottet välkomnar att regeringen i skrivelsen redogör för Första–Fjärde AP-fondens samlade hållbarhetsarbete och tydligare svarar på om fonderna uppfyller kraven på att fondmedlen ska förvaltas genom ansvarsfulla investeringar och ett ansvarsfullt ägande. Utskottet konstaterar att regeringen bedömer att Första–Fjärde AP-fonden har uppfyllt målet att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt, liksom att Sjätte AP-fonden, som under 2022 fick ett motsvarande mål för förvaltningen, har arbetat aktivt med hållbarhetsfrågor. Utskottet gör ingen annan bedömning.

Utskottet konstaterar vidare att de totala koldioxidutsläppen från Första–Fjärde AP-fondens placeringar har minskat sedan 2017 och fortsatte att minska 2021. Utskottet noterar att den portföljviktade koldioxidintensiteten, ett mått på exponering mot bolag med höga utsläpp av växthusgaser, sjönk 2021 jämfört med 2020 för Första, Andra och Fjärde AP-fonden men att den ökade för Tredje AP-fonden. Av skrivelsen framgår att det beror både på en ökande koldioxidintensitet hos portföljbolagen och skiften i fondens kapitalallokering mot mer koldioxidintensiva företag. Utskottet noterar att Tredje AP-fonden i juni 2021 antog en ny hållbarhetspolicy som kommer att vara styrande för fondens fortsatta integrering av hållbarhet i förvaltningsstrategin. Utskottet ser liksom regeringen positivt på att Första–Fjärde AP-fondens koldioxidavtryck fortsätter att minska över tid. Utskottet anser liksom tidigare att det är viktigt att AP-fonderna fortsätter att intensifiera arbetet med att se till att deras investeringar ligger i linje med Parisavtalet.

Utskottet noterar att Första–Fjärde AP-fonden har påbörjat en översyn av Etikrådets uppdrag och strategi och ser positivt på den samverkan som sker inom ramen för Etikrådets verksamhet samt välkomnar liksom regeringen den översyn som inletts.

Utskottet anser att det är positivt att Första–Fjärde AP-fonden under 2021 i stor utsträckning har nått sina hållbarhetsmål. Vidare är det gemensamma utvecklingsarbete som fonderna genomfört när det gäller resultatredovisning inom hållbarhetsområdet välkommet. Utskottet vill dock liksom regeringen framhålla att fonderna bör se över om det finns ytterligare möjligheter att förtydliga rapporteringen för att bidra till ökad öppenhet och jämförbarhet mellan fonderna.

Med detta föreslår utskottet att regeringens skrivelse om AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2021 läggs till handlingarna.

## Skärpta krav på hållbarhet i AP-fondernas placeringsverksamhet

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkandet. Utskottet ser inte skäl till att rikta något tillkännagivande till regeringen med anledning av motionsyrkandet.

Jämför reservationen (V, C, MP).

### Motionen

I motion 2022/23:1644 av Kerstin Lundgren (C) konstaterar motionären att i takt med skärpta krav på övergång från fossilt till förnybart, växer intresset för att bedriva lobbying för det fossila och mot klimatet. Motionären anser att det ska förtydligas att AP-fonderna inte ska investera i företag som lobbar för fossila bränslen.

### Tidigare riksdagsbehandling

Utskottet har tidigare behandlat liknande motionsyrkanden, senast i betänkande 2021/22:FiU6. Yrkandet avstyrktes bl.a. med hänvisning till att Första–Fjärde AP-fondernas nya mål om hållbarheten bara varit i kraft i ett par år, och utskottet ansåg att det var för tidigt att avgöra om målet behövde förändras. Utskottet framhöll dock att det är viktigt att fonderna fortsätter att förbättra sitt arbete och sina strategier för att deras investeringar ska vara i linje med Parisavtalet och övriga aspekter inom hållbarhetsområdet. Riksdagen biföll utskottets förslag (rskr. 2021/22:58).

### Utskottets ställningstagande

Första–Fjärde AP-fonden har sedan 2019 och Sjätte AP-fonden sedan 2022 ett mål för placeringsverksamheten 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 är upp till fonderna att närmare precisera målet och hur det förhåller sig till det övergripande målet för placeringsverksamheten. Utskottet konstaterar att regeringen bedömer att Första–Fjärde AP-fonden under 2021 har uppfyllt målet att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt, liksom att Sjätte AP-fonden under 2021 har arbetat aktivt med hållbarhetsfrågor. Utskottet gör ingen annan bedömning. Utskottet konstaterar vidare att även Sjunde AP-fonden sedan den 1 januari 2023 har ett mål för fondförvaltningen som innebär att förvaltningen ska ske på ett

föredömligt sätt. Utskottet ser inte skäl till att i nuläget närmare precisera AP-fondernas mål om föredömlig förvaltning.

Utskottet vill framhålla att den finansiella sektorn, och då särskilt stora kapitalplacerare som AP-fonderna, har en viktig och central roll för att styra om investeringar mot en mindre fossilberoende ekonomi. Därför är det viktigt att AP-fonderna fortsätter att intensifiera arbetet med att se till att deras investeringar ligger i linje med Parisavtalet.

Med detta avstyrker utskottet motionsyrkandet.



# Reservation

## **Skärpta krav på hållbarhet i AP-fondernas placeringsverksamhet, punkt 2 (V, C, MP)**

av Martin Ådahl (C), Ilona Szatmári Waldau (V) och Marielle Lahti (MP).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi 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  
2022/23:1644 av Kerstin Lundgren (C).

### *Ställningstagande*

Klimatet kräver att vi skyndsamt styr bort våra samhällen från fossilt till förnybart. AP-fonderna är stora kapitalförvaltare och oerhört viktiga både för våra framtida pensioner och för de globala marknaderna. Det är uppenbart att i takt med skärpta krav på övergång från fossilt till förnybart så växer intresset för att bedriva lobbying för det fossila och mot klimatet. Klimatlobbying håller på att bli ett nytt slagfält för institutionella investerare. Mot denna bakgrund bör det förtydligas att AP-fonderna inte ska investera i företag som aktivt ägnar sig åt lobbying för det fossila och mot klimatåtaganden.

BILAGA

## Förteckning över behandlade förslag

### Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2021/22:130 Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2021.

### Motion från allmänna motionstiden 2022/23

*2022/23:1644 av Kerstin Lundgren (C):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om åtgärder för att AP-fonderna inte ska investera i företag som lobbar för fossila bränslen, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.