

Finansutskottets betänkande 2023/24:FiU6

Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2022

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse om AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2022 till handlingarna. I skrivelsen lämnas en redovisning av fondernas verksamhet 2022. 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 har uppfyllt rollen som buffert i inkomstpensionssystemet och att fonderna har bidragit positivt till inkomstpensionssystemets långsiktiga finansiering. Utskottet anser att det är viktigt att fonderna har en kostnadseffektiv förvaltning, dels för fondernas nettobidrag till inkomstpensionssystemet, dels för att upprätthålla ett högt förtroende hos allmänheten. Utskottet konstaterar att regeringen bedömer att Första–Fjärde AP-fonderna har uppfyllt målet att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt, liksom att Sjätte och Sjunde AP-fonderna infriat regeringens förväntningar på fonderna när det gäller hållbarhetsfrågor. Utskottet gör ingen annan bedömning.

I betänkandet finns ett särskilt yttrande (V, MP).

Behandlade förslag

Skrivelse 2022/23:130 Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2022.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Utskottets överväganden.....	5
AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2022	5
Särskilt yttrande.....	17
AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2022 (V, MP)	17
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	18
Skrivelsen.....	18
<i>Tabeller</i>	
Tabell 1 Buffertfondernas resultat och kapital 2022.....	6
Tabell 2 Buffertfondernas förvaltningskostnader 2022.....	9
Tabell 3 Buffertfondernas kostnader sedan 2018.....	9
Tabell 4 Första–Fjärde AP-fondernas fokusområden inom hållbarhetsarbetet 2022	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2022

Riksdagen lägger skrivelse 2022/23:130 till handlingarna.

Stockholm den 7 november 2023

På finansutskottets vägnar

Edward Riedl

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Edward Riedl (M), Mikael Damberg (S), Oscar Sjöstedt (SD), Gunilla Carlsson (S), Björn Wiechel (S), Jan Ericson (M), Ingela Nylund Watz (S), Charlotte Quensel (SD), Adnan Dibrani (S), Ali Esbati (V), Hans Eklind (KD), Martin Ådahl (C), David Perez (SD), Janine Alm Ericson (MP), Cecilia Rönn (L), Adam Reuterskiöld (M) och Josef Fransson (SD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2022/23:130 Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2022. I skrivelsen ingår en sammanställning av AP-fondernas årsredovisningar för 2022 och en utvärdering av AP-fondernas verksamhet sedan 2001. Bland annat lämnar regeringen sin utvärdering av AP-fondernas bidrag till finansieringen av det allmänna inkomstpensionssystemet och deras roll som buffert i systemet. Regeringen redogör även för sin utvärdering av fondernas resultat och kostnader samt deras arbete med hållbarhet.

Regeringen ska enligt 7 kap. 1 § lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder årligen göra en sammanställning av AP-fondernas årsredovisningar och göra en utvärdering av förvaltningen av fondmedlen. Regeringen ska senast den 1 juni året efter räkenskapsåret överlämna fondernas årsredovisningar samt regeringens sammanställning och utvärdering till riksdagen. Regeringen överlämnade årets skrivelse till riksdagen den 25 maj 2023. Inga motioner har väckts med anledning av skrivelsen.

Utskottets överväganden

AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2022

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse om AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2022 till handlingarna. Utskottet delar regeringens bedömning att buffertfonderna har uppfyllt rollen som buffert i inkomstpensionssystemet och att fonderna har bidragit positivt till inkomstpensionssystemets långsiktiga finansiering. Utskottet anser liksom regeringen att det är viktigt att fonderna har en kostnadseffektiv förvaltning, dels för fondernas nettobidrag till inkomstpensionssystemet, dels för att upprätthålla ett högt förtroende hos allmänheten. Utskottet konstaterar att regeringen bedömer att Första–Fjärde AP-fonderna har uppfyllt målet att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt, liksom att Sjätte och Sjunde AP-fonderna infriat regeringens förväntningar på fonderna vad gäller hållbarhetsfrågor. Utskottet gör ingen annan bedömning.

Jämför det särskilda yttrandet (V, MP).

Skrivelsen

I skrivelse 2022/23:130 Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2022 ingår en sammanställning av AP-fondernas årsredovisningar för 2022 och en utvärdering av AP-fondernas verksamhet sedan 2001.

Buffertfondernas samlade resultat

Regeringen bedömer att Första-Fjärde AP-fonderna har uppfyllt rollen som buffert i inkomstpensionssystemet genom att hantera löpande avgiftsmedel och utbetalningar för systemets räkning. Fonderna har haft den betalningsberedskap som behövts för uppgiften. Vidare bedömer regeringen att buffertfonderna har bidragit positivt till inkomstpensionssystemets långsiktiga finansiering.

Resultat 2022

Under 2022 uppgick det samlade resultatet för buffertfonderna till minus 160 miljarder kronor efter kostnader. Fondernas aktieinnehav och räntebärande tillgångar har drivit den negativa utvecklingen, medan alternativa tillgångar och den svagare kronan har haft en dämpande effekt på buffertfondernas resultat under 2022. Avkastningen 2022 var den lägsta sedan finanskrisen

2008 och uppgick till minus 8,0 procent, samtidigt som den genomsnittliga årliga avkastningen sedan starten 2001 dock uppgick till 6,2 procent.

Som framgår av tabell 1 nedan överförde buffertfonderna 2022 ca 19 miljarder kronor till pensionssystemet för att säkra de löpande pensionsutbetalningarna.¹ Sammantaget minskade buffertfondernas kapital med 178 miljarder kronor, från 2 004 miljarder kronor 2021 till 1 826 miljarder kronor 2022.

Tabell 1 Buffertfondernas resultat och kapital 2022

Miljarder kronor om inget annat anges (uppgifter inom parentes avser 2021)

	Resultat	Avkastning (%)	Överföring till pensionssystemet	Utgående fondkapital
Första AP-fonden	-39,9 (80,7)	-8,6 (20,8)	4,7 (7,5)	421,2 (465,8)
Andra AP-fonden	-29,2 (62,3)	-6,7 (16,3)	4,7 (7,5)	407,1 (441,0)
Tredje AP-fonden	-29,2 (86,8)	-5,8 (20,7)	4,7 (7,5)	468,4 (502,3)
Fjärde AP-fonden	-62,5 (85,7)	-11,9 (19,2)	4,7 (7,5)	460,5 (527,6)
Sjätte AP-fonden	1,3 (22,2)	1,9 (49,1)	-	68,6 (67,3)
Totalt	-159,5 (337,7)	-8,0 (20,2)	18,8 (30)	1 826 (2 004)

Källa: Skr. 2022/23:130.

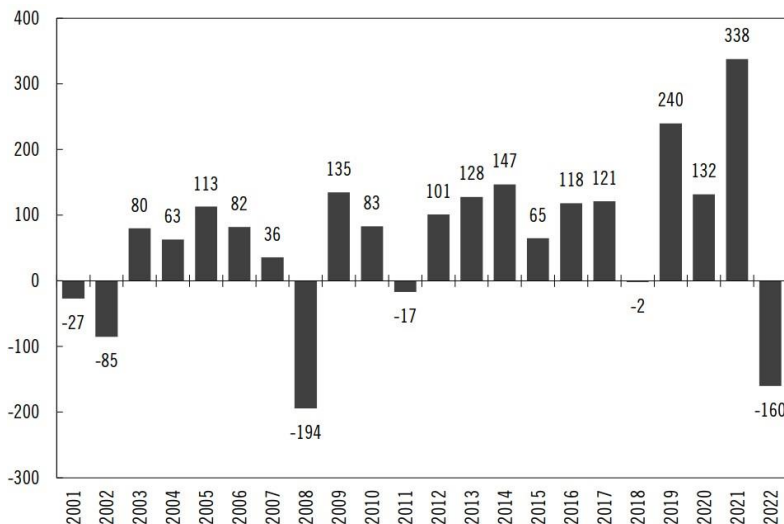
Resultat sedan 2001

Vid slutet av 2022 uppgick det ackumulerade resultatet för AP-fonderna sedan 2001 till 1 498 miljarder kronor. Fondernas andel av de totala tillgångarna i pensionssystemet har under samma period ökat från ca 10 till 15,6 procent, även om andelen minskade något 2022 jämfört med 2021 till följd av det negativa resultatet.

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

Diagram 1 Buffertfondernas resultat sedan 2001

Miljarder kronor



Källa: Skr. 2022/23:130.

AP-fondernas resultat och värdeutveckling är starkt beroende av utvecklingen på finansmarknaderna. Som framgår av diagram 1 ovan har fondernas resultat varierat över tid. Åren efter finanskrisen 2008 står för ca 95 procent av det ackumulerade resultatet. Under 2008 föll världens börser med ca 40 procent. Åren därefter präglades av en expansiv penningpolitik med låga räntor. Tillsammans med en god global ekonomisk tillväxt bidrog detta till en långvarig börsuppgång. Ökningen av inflationstakten som inleddes 2021 innebar under 2022 slutet på en period med låga eller negativa räntor och kvantitativa lättnader. Regeringen konstaterar att 2022 präglades av stor volatilitet och svag utveckling på de finansiella marknaderna. Avkastningen på både aktier och räntor föll därför samtidigt under stora delar av året.

Första–Fjärde AP-fonderna har sedan starten 2001 (sedan 1997 för Sjätte AP-fonden) klarat och överträffat sina avkastningsmål. Fondernas sammantagna genomsnittliga avkastning efter kostnader har under perioden varit 6,2 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. Regeringen bedömer att buffertfondernas avkastning är god i jämförelse med ett urval av utländska pensionsfonder. Samtidigt konstateras att skillnader mellan de olika fonderna medför att jämförelser bör göras med försiktighet. Enligt regeringen har Första–Fjärde AP-fonderna anpassat sina övergripande tillgångsförvaltningar på ett rimligt sätt inom givna placeringsregler för att uppnå god riskspridning i sina portföljer. Den ökade andelen alternativa investeringar har genererat en god avkastning och kan bidra till en dämpande effekt på fondernas resultatnedgång vid en negativ utveckling på aktiemarknaden

När det gäller fondernas roll som buffert för att hantera löpande över- eller underskott i pensionssystemet har fonderna sedan 2009 betalat ut 322,3 miljarder kronor för att finansiera pensionsutbetalningar och administrationskostnader. Under 2001–2008 fanns ett överskott i pensionssystemet och fonderna tillfördes 52 miljarder kronor av de löpande pensionsavgifterna. En viktig förklaring till underskotten i pensionssystemet som funnits sedan 2009 är att den s.k. fyrtiotalistgenerationen börjat ta ut sin pension. För hela perioden 2001–2022 innebär det att 271,6 miljarder kronor av fondmedlen har använts för pensioner. Första–Fjärde AP-fonderna väntas fortsätta att bidra till finansieringen av inkomstpensionerna under överskådlig framtid. Under 2023 beräknas överföringen uppgå till 21,3 miljarder kronor, vilket motsvarar ca 1 procent av fondvärdet vid årets början. Under 2023–2026 beräknas ca 73 miljarder kronor behöva användas för att täcka underskott i pensionssystemet, vilket är lägre än den prognos som lämnades i förra årets skrivelse.

Buffertfondernas kostnader

Regeringen konstaterar att buffertfondernas kostnader i absoluta tal har minskat under 2022. Viktiga faktorer för kostnadsutvecklingen i absoluta tal är fondkapitalets utveckling och placeringarnas inriktning. Tillgångsförvaltning med högre kostnader är motiverad när den förväntas bidra till högre nettoavkastning och ökad riskspridning. Den svenska kronans rörelse gentemot andra valutor påverkar också fondernas kostnader för köp av tjänster som prissätts i amerikanska dollar och euro.

Regeringen understryker att det är buffertfondernas nettoavkastning som påverkar deras bidrag till inkomstpensionssystemets långsiktiga finansiering. Att få kapitalet att växa är buffertfondernas uppgift. AP-fonderna bör dock, liksom övrig verksamhet i offentlig regi, ständigt arbeta för en hög kostnadseffektivitet. Detta är viktigt både för fondernas nettobidrag till inkomstpensionssystemet och för att upprätthålla ett högt förtroende hos allmänheten. Att det totala fondkapitalet är fördelat på fem fonder bidrar även till lägre kostnadseffektivitet.

Kostnaderna 2022

Buffertfondernas kostnader finansieras av de medel som fonderna förvaltar. Den totala redovisade kostnaden för förvaltningen av buffertkapitalet uppgick 2022 till 1 602 miljoner kronor (se tabell 2 nedan). Jämfört med 2021 är det en minskning med 22 miljoner kronor eller 1,4 procent. Mätt som en andel av det förvaltade kapitalet minskade kostnaderna från 0,09 procent 2021 till 0,08 procent 2022. Det är framför allt de externa förvaltningskostnaderna som har minskat. De interna förvaltningskostnaderna fortsatte dock att öka något. Fonderna har successivt ökat andelen internt förvaltad kapital. I slutet av 2022 förvaltades ca 82 procent internt, jämfört med ca 70 procent 2012.

Tabell 2 Buffertfondernas förvaltningskostnader 2022*Miljoner kronor om inget annat anges (siffror inom parentes avser 2021)*

	Interna kostnader	Externa kostnader	Totalt	Andel av förvaltad kapital (%)
Första AP-fonden	238 (231)	27 (61)	265 (293)	0,06 (0,07)
Andra AP-fonden	262 (245)	201 (208)	463 (453)	0,11 (0,11)
Tredje AP-fonden	252 (234)	119 (142)	371 (376)	0,08 (0,08)
Fjärde AP-fonden	259 (247)	140 (158)	399 (405)	0,08 (0,08)
Totalt	1 011 (957)	487 (569)	1 498 (1 527)	0,08 (0,09)
Sjätte AP-fonden	104 (98)		104 (98)	0,15 (0,17)
Totalt	1 115 (1 055)	487 (569)	1 602 (1 624)	
Totalt inkl. arvoden för extern förvaltning	-	744 (1 020)	1 859 (2 075)	0,10 (0,11)

Källa: Skr. 2022/23:130.

Kostnaderna sedan 2018

Under perioden 2012–2015 ökade kostnaderna med i genomsnitt 10 procent per år. Trenden bröts 2016 och under perioden 2016–2022 har kostnaderna minskat med 7,8 procent samtidigt som det förvaltade kapitalet har ökat med ca 33 procent totalt. Nedgången beror framför allt på minskad extern förvaltning av kapitalet. I en internationell jämförelse är andelen internt förvaltad kapital hög hos Första–Fjärde AP-fonderna. Enligt regeringen ökar en hög andel intern förvaltning kostnadseffektiviteten. Av tabell 3 nedan framgår hur kostnaderna har utvecklats sedan 2018.

Tabell 3 Buffertfondernas kostnader sedan 2018*Miljoner kronor om inget annat anges.*

	2018	2019	2020	2021	2022
Interna förvaltningskostnader	948	1 017	1 018	1 055	1 115
Externa förvaltningskostnader	768	739	617	569	487
Totalt	1 714	1 756	1 635	1 624	1 602
Andel av förvaltad kapital (%)	0,12	0,12	0,10	0,09	0,08
Totalt inkl. arvoden för extern förvaltning	2 045	2 162	2 260	2 075	1 859
Andel av förvaltad kapital (%)	0,15	0,14	0,14	0,11	0,10

Källa: Skr. 2022/23:130.

De interna förvaltningskostnaderna avser främst personal och informations- och datasystem. Tredje och Fjärde AP-fonderna använder rörliga ersättningsprogram för medarbetare. Under 2022 betalade Fjärde AP-fonden ut rörlig ersättning på totalt 0,2 miljoner kronor. Tredje AP-fonden betalade inte ut

någon rörlig ersättning.² Andra AP-fonden inledde ett kostnadsbesparingsprogram 2020 och har beslutat att upphöra med rörliga ersättningar fr.o.m. 2022. I slutet av året förvaltades 79 procent av kapitalet internt. Det är i linje med Tredje och Fjärde AP-fondernas andel, men lägre än Första AP-fondens. Trots detta har Andra AP-fonden fortfarande högre kostnader än övriga buffertfonder. Regeringen uppmantrar fonden att fortsätta sitt kostnadsbesparingsprogram.

I Första–Fjärde AP-fondernas externa förvaltningskostnader ingår inte kostnader för prestationsbaserade arvoden eller förvaltararvoden för onoterade tillgångar, där arvoden betalas tillbaka. Dessa kostnader ingår inte i AP-fondernas totala kostnader, utan enligt fondernas redovisningsregler reduceras arvodena mot resultatet för varje tillgång. De prestationsbaserade arvodena för extern förvaltning minskade från 451 miljoner kronor 2021 till 257 miljoner kronor 2022. Nettot av erlagda och återbetalade arvoden för förvaltning av onoterade tillgångar uppgick till 761 miljoner kronor, en ökning från 451 miljoner kronor 2021. Regeringen konstaterar att denna typ av avtalskonstruktioner kan förväntas öka ytterligare i och med de ändringar av placeringsreglerna som trädde i kraft den 1 januari 2019.³

Sjätte AP-fonden förvaltar sina medel genom placeringar på riskkapitalmarknaden⁴, dvs. de investerar i onoterade tillgångar. Fondens externa förvaltningsavgifter till fondförvaltare uppgick 2022 till 881 miljoner kronor eller 1,2 procent av förvaltad kapital, vilket kan jämföras med 677 miljoner kronor eller 1,1 procent av förvaltad kapital 2021. Dessa kostnadsnivåer bör dock inte jämföras med de övriga AP-fondernas på grund av de skillnader som finns i redovisningsmetod. I den utvärdering som McKinsey & Company årligen genomför på uppdrag av regeringen, och som ingår som bilaga till skrivelsen, konstateras att investeringar i onoterade aktier i regel är kostsammare än investeringar i noterade värdepapper. Liksom för de övriga AP-fonderna bör kostnaderna sättas i relation till avkastningen.

Sjunde AP-fonden

Regeringen bedömer att Sjunde AP-fonden har uppfyllt sin roll inom premiepensionssystemet. Den kapitalviktade avkastningen har sedan 2001 varit högre än inkomstpensionens utveckling och även överstigit den genomsnittliga avkastningen för de privata fonderna i premiepensionssystemet. Sammantaget har Sjunde AP-fonden infriat regeringens förväntningar på fonden.

Sjunde AP-fonden tillhör inte buffertfonderna i inkomstpensionssystemet utan är det statliga alternativet inom premiepensionssystemet. Sjunde AP-fonden har som främsta uppgift att förvalta premiepensionsmedel i det statliga förvaltsalternativet, AP7 Såfa, där risken förändras med spararnas ålder. AP7

² I skrivelsen anges i tabell 4.3 på s. 25 att Tredje AP-fonden betalade ut 4 miljoner kronor i rörlig ersättning. Korrekt siffra ska vara 0 kronor i rörlig ersättning. Jämför med bilaga 5 Årsredovisning 2022 för Tredje AP-fonden, s. 149.

³ Se prop. 2017/18:271, bet. 2018/19:FiU14, rskr. 2018/19:52.

⁴ 3 kap. 1 § Lagen (200:193) om Sjätte AP-fonden.

Såfa är en kombination av AP7 Aktiefond och AP7 Räntefond.⁵ Av pensionsspararna har 66,2 procent sina pensionsmedel placerade i AP7 Såfa, och deras fondkapital motsvarar 47 procent av det totala fondkapitalet i premiepensionssystemet. Under 2022 hade den genomsnittliga Såfa-spararen en avkastning på minus 9,5 procent. Det kan jämföras med att de privata premiepensionsfonderna i genomsnitt gav en avkastning på minus 15,1 procent.

I november 2022 beslutade riksdagen om lagändringar för Sjunde AP-fonden som i huvudsak innebär att det klargörs att målet för Sjunde AP-fondens förvaltning av fonder är detsamma som målet för premiepensionssystemet i stort (prop. 2021/22:280, bet. 2022/23:SfU5, rskr. 2022/23:27). Målet är att förvalsalternativet inom premiepensionen ska utgöra ett pensionssparande av hög kvalitet som ger en trygg pension. Ändringarna innebär också att det införs ett mål om föredömlig förvaltning och att Sjunde AP-fondens placeringsregler justeras, bl.a. på så sätt att möjligheterna att placera medel i illikvida tillgångar utökas. Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2023.

Första–Fjärde AP-fondernas samlade hållbarhetsarbete

Regeringen bedömer att Första–Fjärde AP-fonderna har uppfyllt det lagstadgade målet om att förvalta medlen på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande. Även Sjätte och Sjunde AP-fonden har arbetat aktivt med hållbarhetsfrågor och infriat regeringens förväntningar på fonderna. Sjätte AP-fondens lagstadgade mål om föredömlig förvaltning trädde i kraft under 2022 och följs upp från och med nästa års skrivelse.

Första–Tredje AP-fonderna har under 2022 arbetat med att genomföra nya eller uppdaterade policyer och strategier på hållbarhetsområdet, vilket lett till förändringar i bl.a. fokusområden och målsättningar. Fjärde AP-fondens fokusområden och mål var i huvudsak oförändrade. Klimat och ägarstyrning är fortfarande högt prioriterade områden för fonderna. Även biologisk mångfald och sociala frågor, inklusive mänskliga rättigheter lyfts fram. I tabell 4 nedan redovisas Första–Fjärde AP-fondernas fokusområden för hållbarhetsområdet och antal mål och förändringar under 2022.

⁵ Det statliga alternativet består av sex olika investeringsalternativ: förvalsalternativet AP7 Såfa, de två byggstensfonderna AP7 Aktiefond och AP7 Räntefond, samt tre fondportföljer med olika risknivåer, AP7 Försiktig, AP7 Balanserad och AP7 Offensiv.

Tabell 4 Första–Fjärde AP-fondernas fokusområden inom hållbarhetsarbetet 2022*Siffror inom parentes avser 2021*

	Fokusområden	Antal mål 2022	Förändringar
Första AP-fonden	Klimat	7 (8)	Ny ESG-strategi* och förändringar i fokusområden. Färre antal mål. Kvarvarande mål är oförändrade.
Andra AP-fonden	Klimat, biologisk mångfald, mänskliga rättigheter, mångfald, jämlikhet och inkludering samt ägarstyrning.	8 (26)	Uppdaterad hållbarhetspolicy. Ett nytt fokusområde (biologisk mångfald). Nya mål kopplade till fondens fem fokusområden.
Tredje AP-fonden	Bolagsstyrning, klimat, mänskliga rättigheter och biologisk mångfald.	6 (5)	Ett nytt fokusområde (biologisk mångfald). I huvudsak nya och förändrade målsättningar.
Fjärde AP-fonden	Klimat och miljö samt ägarstyrning.	11 (11)	I huvudsak oförändrade mål.

* ESG står för miljöaspekter, sociala aspekter och bolagsstyrningsaspekter.

Källa: Skr. 2022/23:130.

De totala koldioxidutsläppen från Första–Fjärde AP-fondernas placeringar har minskat med i genomsnitt 14 procent per år under perioden 2018–2022. Den portföljviktade koldioxidintensiteten sjönk för Första, Andra och Fjärde AP-fonderna under 2022.⁶ Den ökade dock för Tredje AP-fonden, vilket i huvudsak beror på förändringar i portföljmixen, där mer koldioxidintensiva bolag utgör en större andel. En bidragande orsak är att energibolag med fossil verksamhet har presterat väl under 2022 till följd av höga gas- och oljepriser. Dessa bolag utgör därmed en större andel av portföljen.

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

AP-fonderna samarbetar inom ramen för samverkansrådet, bl.a. i fråga om redovisning och rapportering på hållbarhetsområdet.⁷ Fonderna deltar även gemensamt i ett antal nationella och internationella organisationer, projekt och initiativ. Sedan 2007 samarbetar Första–Fjärde AP-fonderna också inom AP-fondernas etikråd (Etikrådet) vars syfte är att utifrån fondernas uppdrag och gemensamma värdegrund åstadkomma förbättringar på miljö- och etikområdet. Under 2022 drev Etikrådet åtta proaktiva projekt inom bolags-

⁶ Den portföljviktade koldioxidintensiteten beskriver portföljens genomsnittliga mängd koldioxid som produceras per miljoner kronor i omsättning. Det tolkas som portföljens exponering mot koldioxidintensiv verksamhet.

⁷ AP-fondernas gemensamma samverkansråd syftar till att skapa bättre och mer effektiva samarbeten inom områden som inte påverkar valet av investeringsstrategi.

styrning, miljö och sociala frågor. Etikrådet genomförde även två genomlysningar av Första–Fjärde AP-fondernas innehav av utländska börsnoterade bolag (totalt 3 202 bolag 2022). Vid genomlysningen identifierades 111 incidenter med bekräftad kränkning eller risk för kränkning av internationella konventioner. Det är något färre än 2021.

Under 2022 slutförde Första–Fjärde AP-fonderna en gemensam översyn av Etikrådets uppdrag, strategi och organisation. Bland annat har rådets syfte tydliggjorts och långsiktiga mål för verksamheten har fastställts. Som en följd av översynen kommer Etikrådets arbete att utökas till att även omfatta kreditinvesteringar och svenska innehav. Vidare inrättas under 2023 ett nytt kansli med tre heltidsroller, med Tredje AP-fonden som värdmyndighet. Regeringen ser positivt på den samverkan som sker inom ramen för Etikrådets verksamhet och välkomnar den översyn som har genomförts.

Även om det sker samverkan mellan Första–Fjärde AP-fonderna bedriver fonderna sitt hållbarhetsarbete oberoende av varandra, vilket är i linje med deras självständighet. Det har resulterat i att fonderna delvis har valt olika fokusområden, målsättningar och arbetssätt. Samtliga fonder integrerar dock hållbarhetsaspekter i kapitalförvaltningen, vilket regeringen ser positivt på. Fondernas strategier bygger också i allt högre grad på ambitionen att påverka portföljbolag att minska sina klimatavtryck. Avyttring av utsläppsintensiva bolag betraktas därmed i större utsträckning som ett alternativ först om påverkansarbetet inte ger något resultat eller om bolagen bedöms sakna vilja eller förutsättningar att ställa om sin verksamhet. Regeringen välkomnar den ambitionen.

Regeringen konstaterar att det i viss mån fortfarande är svårt att få en helhetsbild av resultaten inom hållbarhetsområdet, något som gäller generellt och inte bara för AP-fonderna. Första–Fjärde AP-fonderna har dock i stor utsträckning nått sina hållbarhetsmål under 2022, vilket regeringen ser positivt på. Regeringen ser också positivt på att flera av fonderna har fortsatt att utveckla sina målsättningar i riktning mot att bli mer resultatinkriade. Fonderna bör även, i linje med rekommendationerna i 2021 års utvärdering, fortsätta arbetet med att vidareutveckla resultatrapporteringen inom hållbarhetsområdet.

Pågående arbete

Första–Fjärde AP-fondernas resultat under det första halvåret 2023

Enligt Första–Fjärde AP-fondernas halvårsrapporter hade fonderna efter det första halvåret 2023 ett sammanlagt resultat på 100,6 miljarder kronor, vilket kan jämföras med förlusten på 172,8 miljarder kronor det första halvåret 2022. Fondernas sammanlagda kapital ökade med 21 miljarder kronor jämfört med kapitalet i slutet av 2022. Resultatet beror framför allt på en starkare utveckling på de globala aktie- och räntemarknaderna jämfört med 2022.

Första AP-fonden redovisade ett resultat på 27,8 miljarder kronor det första halvåret 2023, vilket motsvarade en avkastning efter kostnader på 6,6 procent.

Andra AP-fonden redovisade ett resultat på 19,4 miljarder kronor. Avkastningen efter kostnader uppgick till 4,8 procent. Tredje AP-fondens resultat uppgick till 25,7 miljarder kronor, vilket motsvarade en avkastning på 5,5 procent efter kostnader. Fjärde AP-fonden redovisade ett resultat på 27,7 miljarder kronor och en avkastning på 6,0 procent efter kostnader.

Nya bestämmelser för hur Sjunde AP-fonden ska lämna hållbarhetsinformation

Den 21 september 2023 lämnade regeringen en proposition med nya bestämmelser om hur Sjunde AP-fonden ska lämna hållbarhetsinformation (prop. 2023/24:9). I propositionen föreslår regeringen att det ska göras en ändring i lagen om allmänna pensionsfonder så att Sjunde AP-fonden omfattas av de informationskrav som gäller enligt EU:s förordning om hållbarhetsrelaterade upplysningar och EU:s gröna taxonomiförordning. En privat fondförvaltare som tillhandahåller fonder på fondtorget för premiepensionen, där också de fonder och fondportföljer som tillhandahålls av Sjunde AP-fonden är valbara, ska redan i dag lämna och åta sig att lämna sådan information. EU-förordningarna medför nya och mer detaljerade krav på hållbarhetsrelaterade upplysningar, vilket bidrar till att Sjunde AP-fonden kan uppnå en hög grad av öppenhet när det gäller hållbarhetsarbetet.

De informationskrav som föreslås ersätter de krav på hållbarhetsrelaterade upplysningar som gäller för Sjunde AP-fonden i dag. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024. Finansutskottet behandlar propositionen i betänkande 2023/24:8 Nya bestämmelser om hur Sjunde AP-fonden ska lämna hållbarhetsinformation, som väntas beslutas under hösten 2023.

Översyn av buffertfonderna

Den 23 oktober 2023 meddelade regeringen att en utredare ges i uppdrag att utreda och lämna förslag på åtgärder för att modernisera och effektivisera den samlade förvaltningen av Första–Fjärde och Sjätte AP-fondernas fondkapital (Fi2023/02756). Utredaren ska bl.a.

- utreda hur AP-fondernas administration kan förenklas och moderniseras
- utreda hur kraven för buffertfondernas styrelser kan preciseras för att säkerställa ändamålsenlig kompetens
- utreda hur Sjätte AP-fonden på lämpligt sätt kan integreras i buffertfondsystemet och särskilt analysera alternativet att fonden slås ihop med Andra AP-fonden till en buffertfond med säte i Göteborg
- lämna nödvändiga författningsförslag.

De administrativa och styrelserelaterade aspekterna innefattar även Sjunde AP-fonden. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2024.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har tagit del av regeringens skrivelse om AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2022. Regeringen lämnar skrivelsen till riksdagen i enlighet med lagen (200:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

Utskottet konstaterar att Första–Fjärde AP-fonderna och Sjätte AP-fonden tillsammans uppvisade en förlust på 160 miljarder kronor 2022. Utskottet noterar att avkastningen på minus 8 procent 2022 var den lägsta sedan finanskrisen 2008 och konstaterar att det framför allt var den svaga utvecklingen på finansmarknaderna som låg bakom resultatet. Utskottet noterar dock samtidigt att den genomsnittliga årliga avkastningen sedan 2001 uppgick till 6,2 procent. Sedan 2001 har buffertfondernas förvaltning gett ett ackumulerat resultat på 1 498 miljarder kronor. Utskottet noterar vidare att Första–Fjärde AP-fondernas halvårsrapporter för 2023 visar på en förbättrad utveckling jämfört med första halvåret 2022. Under 2022 överförde Första–Fjärde AP-fonderna ca 19 miljarder kronor till pensionssystemet för att säkra de löpande pensionsutbetalningarna. Under perioden 2001–2022 har sammanlagt 271,6 miljarder kronor av fondmedlen använts för pensioner. Utskottet noterar att Första–Fjärde AP-fonderna väntas fortsätta att bidra till inkomstpensionerna under en överskådlig framtid. Under perioden 2023–2026 beräknas ca 73 miljarder kronor behöva användas för att täcka underskott i pensionssystemet, vilket är lägre än den prognos som lämnades i förra årets skrivelse.

Sammantaget innebär detta att utskottet delar regeringens bedömning att Första–Fjärde AP-fonderna har uppfyllt rollen som buffert i inkomstpensionssystemet genom att hantera löpande avgiftsmedel och utbetalningar för inkomstpensionssystemets räkning och att fonderna har haft den betalningsberedskap som behövts för uppgiften. Utskottet delar också bedömningen att buffertfonderna har bidragit positivt till inkomstpensionssystemets långsiktiga finansiering.

Buffertfondernas kostnader finansieras av de medel som fonderna förvaltar. Utskottet anser att det är viktigt att fonderna har en kostnadseffektiv förvaltning dels för fondernas nettobidrag till inkomstpensionssystemet, dels för att upprätthålla ett högt förtroende hos allmänheten. Utskottet konstaterar att buffertfondernas förvaltningskostnader uppgick till 1 602 miljoner kronor 2022, vilket är en minskning jämfört med 2021. Mätt som en andel av det förvaltade kapitalet har kostnaderna minskat från 0,09 procent 2021 till 0,08 procent 2022. Under perioden 2016–2022 har kostnaderna minskat med 7,8 procent samtidigt som det förvaltade kapitalet har ökat med ca 33 procent. Utskottet noterar att nedgången framför allt beror på minskad extern förvaltning av kapitalet. Om s.k. prestationsbaserade arvoden för extern förvaltning inkluderas minskade kostnaden som andel av förvaltat kapital från 0,11 procent 2021 till 0,10 procent 2022. Utskottet konstaterar att Andra AP-fonden, som 2020 inledde ett kostnadsbesparingsprogram, fortfarande har högre kostnader än övriga buffertfonder och anser att det är viktigt att fonden fortsätter med sitt kostnadsbesparingsprogram.

Utskottet noterar regeringens bedömning att Första–Fjärde AP-fonderna har uppfyllt det lagstadgade målet om att förvalta medlen på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande. Även Sjätte och Sjunde AP-fonderna har arbetat aktivt med hållbarhetsfrågor och infriat regeringens förväntningar på fonderna. Utskottet gör ingen annan bedömning. Utskottet noterar att den portföljviktade koldioxidintensiteten sjönk 2022 jämfört med 2021 för Första, Andra och Fjärde AP-fonderna men att den ökade för Tredje AP-fonden. Utskottet välkomnar dock att AP-fondernas koldioxidavtryck fortsätter att minska över tid och uppmuntrar fonderna att fortsätta sitt arbete i den pågående klimatomställningen. Utskottet ser positivt på den samverkan som sker inom ramen för Etikrådets verksamhet och välkomnar den översyn som genomförts. AP-fonderna bedriver sitt hållbarhetsarbete oberoende av varandra, vilket är i linje med deras självständighet. Det har resulterat i att fonderna delvis har valt olika fokusområden, målsättningar och arbetssätt. Samtliga fonder integrerar dock hållbarhetsaspekter i kapitalförvaltningen, vilket är positivt. Det är också positivt att Första–Fjärde AP-fonderna under 2022 i stor utsträckning har nått sina hållbarhetsmål. Vidare är det välkommet att fonderna har fortsatt att utveckla sina målsättningar i riktning mot att bli mer resultatinkriktade. I likhet med regeringen anser utskottet att det i viss mån fortfarande är svårt att få en samlad bild av resultaten inom hållbarhetsområdet och att fonderna bör fortsätta arbetet med att vidareutveckla resultatrapporteringen inom området.

Utskottet noterar att regeringen meddelat att en utredare getts i uppdrag att se över AP-fondernas verksamhet och att uppdraget ska redovisas senast i mars 2024.

Med detta föreslår utskottet att regeringens skrivelse om AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2022 läggs till handlingarna.

Särskilt yttrande

AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2022 (V, MP)

Ali Esbati (V) och Janine Alm Ericson (MP) anför:

Det är bra att det nu finns lagreglerade hållbarhetsmål för AP-fonderna, men vi anser att kraven på AP-fonderna när det gäller etik och miljö måste bli betydligt tuffare för att det ska få en avgörande effekt på investeringarna. Vi har tidigare motionerat om ändringar av fondernas hållbarhetsmål och menar att fondernas placeringar bör följa följande riktlinjer:

- Målet om ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande ska likställas med målet om hög avkastning.
- AP-fonderna ska inte göra några nya investeringar i kol, olja eller fossilgas.
- AP-fonderna ska avveckla befintliga investeringar i fossilindustrin inom fem år.
- AP-fonderna ska ha kvantitativa mål för investeringar i förnybar energi.
- AP-fonderna ska redovisa beräknade utsläpp av växthusgaser för sina investeringar.
- AP-fonderna ska inte investera i bolag som använder skatteparadis för att undgå beskattning.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2022/23:130 Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2022.