

Finansutskottets betänkande 2021/22:FiU6

Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2020

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2020 till handlingarna.

I skrivelsen redovisas resultatet av fondernas verksamhet 2020. Dessutom redovisas regeringens utvärderingar och bedömningar av fondernas långsiktiga förvaltningsresultat och kostnader samt fondernas arbete med bl.a. hållbarhet och ägarstyrning. I skrivelsen finns också en utvärdering av Första–Fjärde AP-fondens innehav i verksamheter med fossil energi och en jämförelse av kostnadsnivåerna i Första–Fjärde AP-fonden.

Utskottet konstaterar att buffertfonderna redovisade ett resultat på 130 miljarder kronor under 2020 trots den kraftiga nedgången på världens aktiebörser i början av pandemin. Utskottet konstaterar också att Första–Fjärde AP-fondens direktägda innehav i verksamheter med fossil energi minskade kraftigt under perioden 2016–2020, särskilt mycket under 2020. Utskottet anser att det är en bra utveckling som tyder på att Första–Fjärde AP-fondens nya mål för hållbarhet bidragit till en ökad fokusering i hållbarhetsarbetet.

Utskottet behandlar dessutom motionsförslag om att kraven på AP-fondernas hållbarhetsarbete bör skärpas och att fonderna bör få nya placeringsregler. Dessutom behandlas ett förslag om att förbjuda rörliga ersättningar till anställda i AP-fonderna. Utskottet föreslår att riksdagen avslår förslagen.

I betänkandet finns tre reservationer (V).

Behandlade förslag

Skrivelse 2020/21:130 Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2020.

Tio yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2021/22.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	4
Utskottets överväganden.....	15
AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2020.....	15
Skärpta krav på hållbarhet i AP-fondernas investeringsverksamhet.....	17
Nya placeringsregler för AP-fonderna.....	20
Förbud mot rörliga ersättningar.....	23
Reservationer.....	25
1. Skärpta krav på hållbarhet i AP-fondernas investeringsverksamhet, punkt 2 (V).....	25
2. Nya placeringsregler för AP-fonderna, punkt 3 (V).....	26
3. Förbud mot rörliga ersättningar, punkt 4 (V).....	26
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	28
Skrivelsen.....	28
Motioner från allmänna motionstiden 2021/22.....	28
<i>Tabeller</i>	
Tabell 1 Buffertfondernas resultat och kapital 2020.....	4
Tabell 2 Buffertfondernas förvaltningskostnader 2020.....	7
Tabell 3 Buffertfondernas kostnader sedan 2016.....	7
Tabell 4 AP-fondernas redovisade kostnader 2020.....	8
Tabell 5 Rörliga ersättningar i buffertfonderna.....	23
<i>Diagram</i>	
Diagram 1 Buffertfondernas resultat sedan 2001.....	5
Diagram 2 Utvecklingen av marknadsvärdet av fondernas innehav i fossil energi.....	11
Diagram 3 Utvecklingen av antalet bolag inom fossil energi i AP- fondernas portföljer.....	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2020

Riksdagen lägger skrivelse 2020/21:130 till handlingarna.

2. Skärpta krav på hållbarhet i AP-fondernas investeringsverksamhet

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:463 av Ulla Andersson m.fl. (V) yrkandena 2, 3 och 7 samt

2021/22:770 av Kerstin Lundgren (C) yrkandena 1 och 2.

Reservation 1 (V)

3. Nya placeringsregler för AP-fonderna

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:463 av Ulla Andersson m.fl. (V) yrkandena 1, 4 och 5 samt

2021/22:4062 av Maria Gardfjell m.fl. (MP) yrkande 12.

Reservation 2 (V)

4. Förbud mot rörliga ersättningar

Riksdagen avslår motion

2021/22:463 av Ulla Andersson m.fl. (V) yrkande 6.

Reservation 3 (V)

Stockholm den 18 november 2021

På finansutskottets vägnar

Åsa Westlund

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Åsa Westlund (S), Elisabeth Svantesson (M), Edward Riedl (M), Oscar Sjöstedt (SD), Adnan Dibrani (S), Martin Ådahl (C), Ulla Andersson (V), Jan Ericson (M), Dennis Dioukarev (SD), Ingela Nylund Watz (S), Jakob Forssmed (KD), Björn Wiechel (S), Mats Persson (L), Charlotte Quensel (SD), Magdalena Schröder (M), Joakim Sandell (S) och Mats Berglund (MP).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I regeringens skrivelse 2020/21:130 Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2020 finns en redovisning av fondernas verksamhet 2020. Dessutom redovisar regeringen sina utvärderingar av fondernas roller i inkomstpensionssystemet, fondernas resultat och kostnader och deras arbete med hållbarhet och ägarstyrning. I skrivelsen redovisas också en utvärdering av skillnaden i kostnadsnivå mellan AP-fonderna och en utvärdering av Första–Fjärde AP-fondens placeringar i fossil energi.

Förutom skrivelsen behandlar utskottet tio motionsyrkanden från allmänna motionstiden 2021/22 om ändrade placeringsregler, fondernas hållbarhetsarbete och krav på förbud mot rörliga ersättningar i fonderna.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Buffertfondernas resultat

Resultat 2020

Trots de kraftiga nedgångarna på världens aktiebörser i början av pandemin gav buffertfonderna, Första–Fjärde AP-fonden och Sjätte AP-fonden, ett samlat resultat efter kostnader på nästan 132 miljarder kronor under 2020, vilket motsvarar en avkastning på kapitalet på 8,5 procent.

Tabell 1 Buffertfondernas resultat och kapital 2020

Uppgifter inom parentes avser 2019

	Resultat (mdkr)	Avkastning (%)	Överföring till pensionssystemet (mdkr)	Kapital (mdkr)
1:a AP-fonden	34,8 (48,6)	9,7 (15,1)	7,9 (6,5)	392,6 (365,8)
2:a AP-fonden	12,8 (53,0)	3,5 (15,9)	7,9 (6,5)	386,2 (381,4)
3:e AP-fonden	37,2 (59,5)	9,7 (17,6)	7,9 (6,5)	423,0 (393,7)
4:e AP-fonden	39,3 (75,2)	9,6 (21,7)	7,9 (6,5)	449,4 (418,0)
6:e AP-fonden	7,6 (2,9)	20,4 (8,2)	–	45,2 (37,5)
Totalt	131,7 (239,2)	8,5 (17,4)	31,6 (26,0)	1 696 (1 596)

Källa: Skr. 2020/21:130.

Detta kan jämföras med en avkastning på 17,4 procent under rekordåret 2019 och en avkastning på 6,8 procent per år sedan starten 2001. Som framgår av tabell 1 överförde buffertfonderna nästan 32 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 ökade med 100 miljarder kronor, från 1 596 miljarder kronor 2019 till 1 696 miljarder kronor 2020.

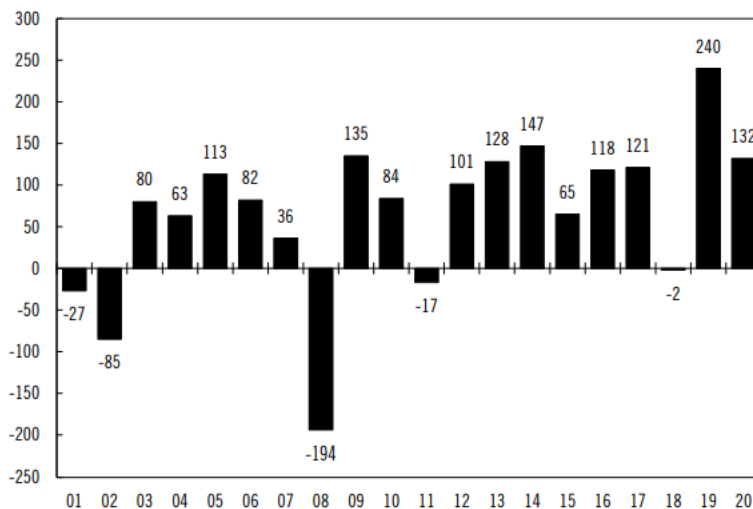
Sjätte AP-fonden redovisade ett resultat på 7,6 miljarder kronor under 2020, vilket var 4,7 miljarder kronor högre än resultatet för 2019, och avkastningen på kapitalet ökade från 8,2 till 20,4 procent.

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

Diagram 1 Buffertfondernas resultat sedan 2001

Miljarder kronor



Källa: Skr. 2020/21:130.

Sedan 2001 har AP-fonderna redovisat ett ackumulerat resultat på 1 320 miljarder kronor, och fondernas andel av de totala tillgångarna i pensionssystemet har under samma period ökat från ca 10 till 16 procent.

Fondernas resultat styrs av utvecklingen på de internationella kapitalmarknaderna, och som framgår av diagram 1 har resultaten varierat över åren. Sedan finanskrisen 2008, då buffertfonderna under ett år redovisade en förlust på 194 miljarder kronor, har den internationella börsutvecklingen varit stark, och fonderna har sedan dess redovisat ett samlat resultat på 1 252 miljarder kronor, vilket motsvarar nästan 95 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, med en sammantagen genomsnittlig avkastning under perioden på 6,8 procent per år.

Samtliga fonders avkastning efter kostnader har stigit betydligt mer än inkomstindex som gått upp med i genomsnitt 3 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 ett urval av liknande utländska pensionsfonder. 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 271 miljarder kronor för att täcka det förväntade underskott som bl.a. uppstod när den s.k. fyrtyalistgenerationen 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 220 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 ca 121 miljarder kronor av fondtillgångarna kommer att behöva användas fram t.o.m. 2024 för att täcka underskottet (Pensionsmyndighetens prognos). Det är något lägre än den prognos som gjordes i förra årets skrivelse.

Buffertfondernas kostnader

Under 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.

Kostnaderna 2020

Som framgår av tabell 2 uppgick den redovisade totala kostnaden för förvaltningen av buffertkapitalet till 1 635 miljoner kronor under 2020. Det är en minskning med 121 miljoner kronor, eller 6,9 procent, jämfört med 2019. Mätt som andel av det förvaltade kapitalet minskade kostnaderna från 0,12 procent under 2019 till 0,10 procent under 2020. De interna förvaltningskostnaderna var ungefär oförändrade jämfört med 2019, medan de externa förvaltningskostnaderna minskade. Sedan 2015 har fonderna successivt ökat andelen internt förvaltad kapital. I slutet av 2020 förvaltades ca 80 procent av kapitalet internt mot ca 70 procent 2012.

Av tabell 2 framgår också att Andra AP-fonden har betydligt högre kostnader än de andra tre fonderna (se vidare nedan under rubriken Jämförelse mellan Första–Fjärde AP-fondens kostnader).

Tabell 2 Buffertfondernas förvaltningskostnader 2020*Miljoner kronor (uppgifter inom parentes avser 2019)*

	Interna kostnader	Externa kostnader	Totalt	Andel av kapitalet
1:a AP-fonden	226 (239)	76 (186)	302 (425)	0,08 (0,12)
2:a AP-fonden	285 (240)	277 (292)	512 (532)	0,14 (0,15)
3:e AP-fonden	222 (212)	126 (122)	348 (334)	0,09 (0,09)
4:e AP-fonden	246 (231)	138 (139)	384 (370)	0,09 (0,10)
Summa	929 (922)	617 (739)	1 546 (1 661)	0,10 (0,12)
6:e AP-fonden	89 (95)	0 (0)	89 (95)	
Summa	1 018 (1 017)	617 (739)	1 635 (1 756)	0,10 (0,12)
Summa inkl. arvoden extern förvaltning		1 242 (1 145)	2 260 (2 162)	0,13 (0,14)

Källa: Skr. 2020/21:130.

Kostnaderna sedan 2016

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, men det har i sin tur, enligt regeringen, bidragit till en högre nettoavkastning och minskad risk eftersom fondernas innehav har blivit mer diversifierade.

Tabell 3 Buffertfondernas kostnader sedan 2016*Miljoner kronor*

	2016	2017	2018	2019	2020
Interna förvaltningskostnader	877	922	946	1 017	1 018
Externa förvaltningskostnader	860	832	768	739	617
Summa	1 737	1 754	1 714	1 756	1 635
Andel av kapital	0,14	0,13	0,13	0,12	0,10
Summa inkl. arvoden för extern förvaltning	2 109	2 196	2 047	2 162	2 260
Andel av kapital	0,16	0,16	0,15	0,14	0,13

Källa: Skr. 2020/21:130.

Den negativa kostnadsutvecklingen bröts 2016. Sedan toppnivån 2015 har fondernas sammanlagda redovisade kostnader sjunkit från 1 840 miljoner kronor till 1 635 miljoner kronor 2020, samtidigt som det förvaltade kapitalet ökat med drygt 450 miljarder kronor. Som redovisats tidigare beror nedgången framför allt på minskad extern förvaltning av kapitalet. Enligt regeringen leder en hög andel internt förvaltad kapital till en ökad kostnadseffektivitet i verksamheten. Regeringen anser att det är viktigt att AP-fonderna, liksom övrig verksamhet i offentlig regi, 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 arvodena reduceras enligt AP-fondernas redovisningsregler mot resultatet för varje tillgång.

De prestationsbaserade arvodena har ökat relativt kraftigt under de senaste åren. Under 2020 ökade de med 219 miljoner kronor. Nettot av erlagda och återbetalda arvoden för onoterade aktier uppgick till 512 miljoner kronor 2020, vilket innebär att de erlagda arvodena var 512 miljoner kronor högre än de återbetalda. Det var en ökning med 243 miljoner kronor jämfört med 2020.

I förra årets skrivelse om AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2019 ansåg regeringen att fonderna gemensamt borde öka transparensen kring förvaltararvoden med vinstdelning eftersom den typen av avtal har ökat under senare år och kommer att öka ytterligare framöver till följd av de nya placeringsregler som infördes den 1 januari 2019. I årets skrivelse välkomnar regeringen att Andra- och Tredje AP-fonden anslutit sig till det icke-vinstdrivande ADS-initiativet (Adopting Data Standards) vars syfte är att verka för ökad transparens kring vinstdelning.

Jämförelse av Första–Fjärde AP-fondens kostnader

I förra årets betänkande om regeringens skrivelse om AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2019 (bet. 2020/21:FiU6) konstaterade utskottet, i likhet med tidigare år, att skillnaden i kostnadsnivå mellan fonderna är stora trots att fonderna förvaltar ungefär samma mängd kapital och har haft ungefär samma avkastning sedan 2001. Särskilt stor var skillnaden mellan Andra AP-fonden och de övriga AP-fonderna. Utskottet utgick därför från att regeringen i kommande skrivelse om AP-fondernas verksamhet skulle analysera och undersöka vad skillnaden i kostnader mellan fonderna beror på.

I den aktuella skrivelsen redovisar regeringen en jämförelse mellan fondernas kostnader. Jämförelsen har gjorts av McKinsey.

Tabell 4 AP-fondernas redovisade kostnader 2020

Miljoner kronor (procent av förvaltad kapital)

	Första AP-fonden	Andra AP-fonden	Tredje AP-fonden	Fjärde AP-fonden
Redovisade kostnader	302 (0,08)	512 (0,14)	348 (0,09)	384 (0,09)
<i>varav</i>				
<i>Provisionskostnader</i>	<i>76 (0,02)</i>	<i>277 (0,08)</i>	<i>126 (0,03)</i>	<i>138 (0,03)</i>
<i>Rörelsekostnader</i>	<i>226 (0,06)</i>	<i>235 (0,06)</i>	<i>222 (0,06)</i>	<i>246 (0,06)</i>

Källa: Skr. 2020/21:130.

Av tabell 4 framgår fondernas redovisade kostnader för 2020 uppdelade på provisions- respektive rörelsekostnader. Av tabellen framgår också att Första,

Tredje- och Fjärde AP-fonden har en redovisad total kostnadsnivå på 0,08–0,09 procent av förvaltad kapital, medan Andra AP-fonden har en betydligt högre kostnadsnivå, 0,14 procent av förvaltad kapital. Av tabellen framgår även att skillnaden förklaras av att Andra AP-fonden har betydligt högre provisionskostnader än de andra fonderna, medan rörelsekostnaderna är ungefär desamma för samtliga fonder.

Provisionskostnaderna består till största delen av kostnader för extern förvaltning av noterade tillgångar. Kostnaden utgörs av en procentandel av det förvaltade kapitalet. Det innebär i sin tur att kostnaden för varje fond avgörs av hur stor del av kapitalet som förvaltas externt och hur stor del som förvaltas aktivt eftersom aktiv förvaltning i regel är dyrare än passiv förvaltning. Jämförelsen visar dock att Andra AP-fonden har lägst externt och aktivt förvaltad kapital av fonderna. Det innebär enligt McKinsey att skillnaden i kostnader mellan fonderna snarare förklaras av hur kapitalet är fördelat mellan olika tillgångsslag än storleken på det förvaltade kapitalet. Skillnaderna i förvaltningskostnad för olika produkter och olika marknader kan vara stora.

Jämförelsen visar t.ex. att Andra AP-fonden har betydligt högre kostnader för aktiv aktieförvaltning i tillväxtmarknader än de andra fonderna (t.ex. kinesiska aktier). Andra AP-fonden har även högre kostnader än de andra fonderna när det gäller förvaltning av räntebärande tillgångar och förvaltningen av aktier i utvecklade marknader.

Regeringen konstaterar i skrivelsen att Andra AP-fonden minskade sina provisionskostnader under 2020 genom ett besparingsprogram där externa mandat minskades eller avvecklades, och att programmet väntas ge ett tydligt utslag på kostnaderna under 2021.

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 4,4 procent under 2020, vilket kan jämföras med en avkastning på i genomsnitt 8,2 procent för de privata fonderna i systemet. AP7 Aktiefond gav en avkastning på 4,7 procent under 2020, vilket var 2,5 procentenheter högre än jämförelseindex. AP7 Räntefond gav en avkastning på 1 procent, vilket var något lägre än 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

Den första januari 2019 fick Första–Fjärde AP-fonden ett nytt mål för placeringsverksamheten, att pensionskapitalet ska förvaltas på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande. Det övergripande målet är dock fortfarande hög avkastning till låg risk. Enligt det nya målet ska fonderna samverka för att uppnå det och ta fram en gemensam värdegrund för förvaltningen samt gemensamma riktlinjer för redovisning av hur målet uppnåtts och i vilka tillgångar fondmedlen inte bör placeras.

I förra årets skrivelse om AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2019 (skr. 2019/20:130) redovisade regeringen en rapport om AP-fondernas hållbarhetsarbete som McKinsey genomfört på uppdrag av regeringen. Rapporten innehöll en fördjupad analys av AP-fondernas hållbarhetsarbete jämfört med andra ledande pensionsfonder som ligger i framkant i hållbarhetsarbetet.

Den övergripande slutsatsen i rapporten var att AP-fonderna låg i framkant inom hållbarhet jämfört med ledande globala institutionella investerare och att fonderna fortsatte att förbättra sitt arbete i linje med den snabba utvecklingen på området. Framför allt utmärkte sig fonderna genom sitt ägarengagemang och genom att integrera hållbarhet i kapitalförvaltningen.

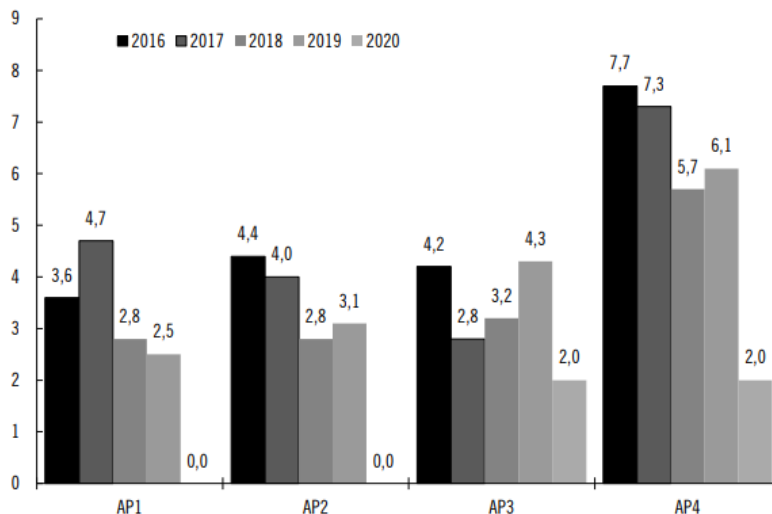
I den aktuella skrivelsen redovisas en rapport om Första–Fjärde AP-fondens placeringar i fossil energi. Rapporten är en följd av det s.k. januariavtalet mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet i vilket det bl.a. beslutades att AP-fondernas nya placeringsregler ska utvärderas fram t.o.m. 2020 när det gäller om placeringarna i fossil energi minskar. Rapporten sammanfattas kort nedan.

Första–Fjärde AP-fondens placeringar i fossil energi

McKinsey har på regeringens uppdrag analyserat utvecklingen av Första–Fjärde AP-fondens placeringar i verksamheter med fossil energi under perioden 2016–2020. Eftersom det inte finns någon vedertagen definition av den fossila energisektorn har McKinsey valt att definiera den enligt Global Industry Classification Standard (GICS) som omfattar produktion, behandling och transport av termiskt kol, olja och gas. Analysen omfattar endast fondernas direktägda noterade innehav, dvs. inte innehav i noterade fonder, kreditportföljer eller alternativa investeringar.

Diagram 2 Utvecklingen av marknadsvärdet av fondernas innehav i fossil energi

Miljarder kronor



Källa: Skr. 2020/21:130.

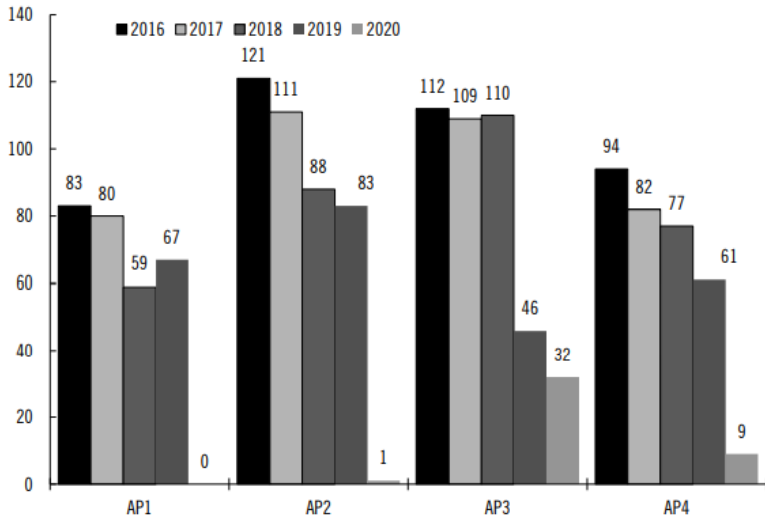
Av diagram 2 framgår att marknadsvärdet av Första–Fjärde AP-fondens placeringar i fossil energi minskat från 16 miljarder kronor 2016 till 4 miljarder kronor 2020, vilket är en nedgång med knappt 80 procent. Till bilden hör att fondernas kapital under samma period ökade med 350 miljarder kronor, eller 30 procent. Nedgången är störst i Första- och Andra AP-fonden eftersom båda fonderna beslutade sig för att avveckla samtliga investeringar i den fossila energisektorn under 2020. I Tredje- och Fjärde AP-fonden minskade exponeringen med 50 respektive 75 procent räknat i marknadsvärde. Den största minskningen skedde under 2020.

Även antalet direktägda bolag inom fossil energi minskade kraftigt under perioden 2016–2020, vilket framgår av diagram 3. Sammantaget för samtliga fonder minskade antalet från 410 bolag under 2016 till 42 bolag under 2020. Första AP-fonden hade inga bolag kvar i sin portfölj i slutet av 2020. Andra AP-fonden hade 1 bolag (som definieras som ett bolag i den fossila sektorn enligt GICS men inte enligt fondens gränsvärden för avinvestering), Tredje AP-fonden hade 32 bolag och Fjärde AP-fonden hade 9 bolag kvar i sin aktieportfölj i slutet av 2020.

Enligt McKinseys analys har också koldioxidavtrycket i AP-fondernas noterade aktieportföljer minskat kraftigt. De totala utsläppen (mätt enligt Scope 1 och Scope 2, vilka är vedertagna begrepp på marknaden) minskade sammantaget med 12 procent per år under perioden 2016–2020 samtidigt som värdet på AP-fondernas aktieportföljer ökade med 8 procent per år. Vid slutet av 2020 hade Första- och Tredje AP-fonden lägst utsläpp i sina portföljer, medan Andra AP-fonden hade den största minskningen, minus 16 procent per år under perioden 2016–2020.

Diagram 3 Utvecklingen av antalet bolag inom fossil energi i AP-fondernas portföljer

Antal bolag



Källa: Skr. 2020/21:130.

I skrivelsen välkomnar regeringen det minskade innehavet i den fossila energisektorn i AP-fonderna. Den noterar också att minskningen tilltagit efter det att de nya placeringsreglerna trädde i kraft 2019. Enligt regeringen är nedgången ett bevis på att det ökade fokuset på hållbarhet ger resultat. Första–Fjärde AP-fondens koldioxidavtryck är t.ex. betydligt lägre än Sjunde AP-fondens avtryck som inte omfattas av det nya målet för placeringsverksamheten.

Kompletterande information

Första–Fjärde AP-fondens resultat under första halvåret 2021

En genomgång av fondernas halvårsrapporter 2021 visar att Första–Fjärde AP-fondens förvaltning gav ett resultat på 174,9 miljarder kronor under den första halvan av 2021, vilket kan jämföras med resultatet under det första halvåret 2020 på minus 39,6 miljarder kronor då resultatet påverkades av de kraftiga börsnedgångarna i början av pandemin.

Fondernas kapital ökade med drygt 158 miljarder kronor jämfört med kapitalet i slutet av 2020. Av fondernas resultat användes 16,8 miljarder kronor för att täcka löpande pensionsutbetalningar.

Första AP-fonden redovisade ett resultat på 43,1 miljarder kronor, vilket motsvarade en avkastning efter kostnader på 10,9 procent av kapitalet. Andra AP-fonden redovisade ett resultat på 39,2 miljarder kronor, eller en avkastning på 10,2 procent. Tredje AP-fondens förvaltning gav ett resultat på 48,1 miljarder kronor, eller en avkastning på 11,4 procent, medan Fjärde AP-

fonden redovisade ett resultat på 44,5 miljarder kronor, motsvarande 9,9 procent av kapitalet.

Rapport från Riksrevisionen om AP-fondernas hållbarhetsarbete

I maj 2021 lämnade Riksrevisionen en granskningsrapport om AP-fondernas hållbarhetsarbete till riksdagen. I rapporten granskar Riksrevisionen om AP-fondernas hållbarhetsarbete är ändamålsenligt, dvs. om de integrerar hållbarhet i investeringar och ägarskap utan att göra avkall på den övergripande målsättningen om långsiktigt hög avkastning till största nytta för pensionssystemet.

Kortfattat konstaterar Riksrevisionen att AP-fondernas hållbarhetsarbete är ändamålsenligt och att omfattningen av integreringen av hållbarhetsarbetet är rimlig utifrån fondernas uppdrag. Enligt Riksrevisionen handlar AP-fondernas mål om hållbarhet framför allt om miljö och klimat. Få mål rör social hållbarhet, vilket innebär att det inte är tydligt vad fonderna vill uppnå inom det området.

Riksrevisionen anser att det bör vidtas ett antal åtgärder för att riksdagens mål och intentioner om hållbarhet i förvaltningen av pensionsmedlen ytterligare ska främjas. Åtgärder bör även vidtas för att stärka uppföljningen av fondernas hållbarhetsarbete.

Riksrevisionens rekommendationer sammanfattas nedan.

Rekommendationer till AP-fonderna

- AP-fonderna bör förtydliga sina målsättningar inom social hållbarhet, så att de speglar fondernas långsiktiga ambitioner inom området.
- Första–Fjärde AP-fonden och Sjunde AP-fonden bör fortsätta att utveckla sitt arbete med miljömässig och social hållbarhet i sin ägarstyrning för att säkerställa att arbetet fokuseras på områden där fonderna har störst möjlighet att påverka och göra störst nytta.
- Första–Fjärde AP-fonden och Sjunde AP-fonden bör utveckla hur rapporteringen kring påverkansarbete och dialoger kan göras tydligare, när det gäller både omfattning och om möjligt vilka resultat som har uppnåtts.
- Första–Fjärde AP-fonden bör utarbeta gemensamma nyckeltal för investeringar och ägarstyrning för att göra hållbarhetsredovisningen mer lättillgänglig och resultatinriktad. När så är möjligt bör även Sjätte- och Sjunde AP-fonden använda samma nyckeltal så att regeringen kan ge en så samlad bild som möjligt i rapporteringen till riksdagen.
- Sjätte AP-fonden bör redovisa hur fonden har möjlighet att bidra till FN:s hållbarhetsmål.

Rekommendationer till regeringen

- Ta initiativ till att förtydliga Sjätte AP-fondens uppdrag i förhållande till föredömlig förvaltning.

- Utveckla den årliga skrivelsen till riksdagen så att den tydligare svarar på om Första–Fjärde AP-fonden uppfyller de lagstadgade kraven på att fondmedlen ska förvaltas genom ansvarsfulla investeringar och ett ansvarsfullt ägande.
- Utveckla skrivelsen så att det samlade resultatet av AP-fondernas hållbarhetsarbete framgår tydligare.

Utskottets överväganden

AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2020

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse om AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2020 till handlingarna. Utskottet konstaterar att buffertfonderna redovisade ett resultat på 130 miljarder kronor under 2020 trots den kraftiga nedgången på världens aktiebörser i början av pandemin. Av regeringens skrivelse framgår att Första–Fjärde AP-fondens direktägda innehav i verksamheter med fossil energi minskade kraftigt under perioden 2016–2020, särskilt mycket under 2020. Enligt utskottet är det en bra utveckling som tyder på att Första–Fjärde AP-fondens nya mål för hållbarhet bidragit till en ökad fokusering i hållbarhetsarbetet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har granskat regeringens skrivelse 2020/21:130 Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2020.

Återhämtning på världens aktiebörser efter den kraftiga nedgången i början av coronapandemin gjorde att buffertfonderna (Första–Fjärde AP-fonden och Sjätte AP-fonden) tillsammans redovisade ett resultat efter kostnader på drygt 130 miljarder kronor under 2020. Resultatet innebar att fondernas samlade kapital (efter överföringar till pensionssystemet) ökade med 100 miljarder kronor till 1 696 miljarder kronor i slutet av 2020, vilket motsvarar ca 16 procent av de totala tillgångarna i pensionssystemet.

Utskottet har också gått igenom fondernas halvårsrapporter för 2021. Rapporterna visar på en fortsatt stark utveckling bl.a. till följd av uppgången i den globala ekonomin och omfattande ekonomisk-politiska och penning-politiska åtgärder för att mildra de negativa ekonomiska effekterna av pandemin. Sammantaget gav Första–Fjärde AP-fondens förvaltning ett resultat efter kostnader på nästan 175 miljarder kronor under första halvåret 2021 och kapitalet ökade med 158 miljarder kronor efter överföringar till pensionssystemet.

Under det senaste decenniet har pensionssystemet redovisat ett underskott, dvs. pensionsutbetalningarna i systemet har varit större än inkommande pensionsavgifter. Så var fallet även under 2020, vilket innebar att 32 miljarder kronor av tillgångarna i Första–Fjärde AP-fonden fick användas för att täcka underskottet och säkra de löpande pensionsutbetalningarna. Sedan 2009 har 271 miljarder kronor av fondtillgångarna använts för att bl.a. täcka det underskott som uppstod när den s.k. fyrtilalistgenerationen började gå i pension. Samtidigt tillfördes fonderna 51 miljarder kronor under 2001–2008

när pensionsavgifterna var större än utbetalningarna, vilket innebär att netto 220 miljarder kronor av fondtillgångarna har använts för pensionsutbetalningar sedan 2001. Regeringen räknar i skrivelsen med att buffertfonderna även framöver kommer att få bidra till finansieringen av inkomstpensionerna, med 121 miljarder kronor under åren fram till 2024 enligt Pensionsmyndighetens prognoser. Utskottet noterar att det är något lägre än den prognos om gjordes i förra årets skrivelse om AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2019 (skr. 2019/20:130).

Sedan starten 2001 har buffertfondernas förvaltning gett ett ackumulerat resultat på 1 188 miljarder kronor, vilket motsvarar en avkastning på kapitalet på i genomsnitt 6,4 procent per år. Det betyder att buffertfondernas resultat mer än väl har överträffat inkomstindex, som sedan 2001 har ökat med i genomsnitt 3 procent per år, och att buffertfondernas andel av pensions-systemets tillgångar ökade från 10 till 16 procent under perioden fram till slutet av 2020. Sammantaget innebär detta att utskottet delar regeringens bedömning 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 härmed till att granska kostnadsutvecklingen i buffertfonderna. Fondernas kostnader finansieras av de medel som fonderna förvaltar. Av bl.a. den anledningen är det enligt utskottet viktigt att fonderna har en kostnadseffektiv förvaltning för att säkerställa fondernas funktion i pensionssystemet och för att upprätthålla ett högt förtroende hos allmänheten för deras arbete och för pensionssystemet.

Utskottet konstaterar att fondernas redovisade förvaltningskostnader sjönk med 7 procent under 2020 trots att det förvaltade kapitalet ökade relativt kraftigt. Som andel av kapitalet har fondernas redovisade kostnader minskat från 0,15 procent av kapitalet 2015 till 0,10 procent 2020. Enligt utskottet är detta en bra utveckling som bl.a. tyder på att fonderna arbetar aktivt för att hålla nere förvaltningskostnaderna. Räknar man in de s.k. prestationsbaserade arvoden (vilka inte ingår i fondernas redovisade kostnader utan redovisas mot resultatet för varje tillgång) har kostnadsandelen sjunkit från 0,17 till 0,13 procent av kapitalet sedan 2015.

I skrivelsen redovisar regeringen en jämförelse mellan Första–Fjärde AP-fondens kostnader. Jämförelsen har tillkommit på initiativ av utskottet (bet. 2020/21:FiU6) eftersom utskottet under en följd av år har konstaterat att skillnaderna i kostnadsnivå mellan fonderna har varit stora trots att fonderna förvaltat ungefär samma mängd kapital och har haft ungefär samma avkastning sedan 2001. Särskilt stor har skillnaden varit mellan Andra AP-fonden och de övriga AP-fonderna. Jämförelsen visar att kostnadsskillnaden framför allt beror på att Andra AP-fonden har haft betydligt högre provisionskostnader för den externa förvaltningen än de andra fonderna, medan fondens rörelsekostnader varit ungefär desamma som de andra fondernas. Utskottet noterar att Andra AP-fonden har infört ett besparingsprogram som minskade provisionskostnaderna under 2020 och att

programmet, enligt regeringen, kommer att ge ett tydligt utslag på kostnaderna under 2021.

I skrivelsen redovisar regeringen även en utvärdering av Första–Fjärde AP-fondens placeringar i verksamheter med fossil energi under perioden 2016–2020. Utvärderingen omfattar fondernas direktägda noterade innehav och visar att innehaven i fossil energi minskade kraftigt under perioden, både i marknadsvärde och i antalet bolag. Särskilt mycket minskade innehaven under 2020, dvs. året efter det att AP-fondernas nya mål för hållbarhet i förvaltningen trädde i kraft. Enligt utskottet är detta en bra utveckling och utskottet delar regeringens bedömning i skrivelsen att det nya målet har bidragit till ett ökat fokus i fondernas hållbarhetsarbete.

För att nå det s.k. Parisavtalets mål om att hålla den globala uppvärmningen under 2 grader och sträva efter att stanna vid 1,5 grader är det avgörande att den nuvarande höga globala förbrukningen av fossil energi minskar. Den finansiella sektorn, och då särskilt stora kapitalplaceringar som AP-fonderna, har en viktig och central roll för att styra om investeringar mot en mindre fossilberoende ekonomi. Därför är det enligt utskottet viktigt att AP-fonderna fortsätter att intensifiera arbetet med att se till att deras investeringar ligger i linje med Parisavtalet.

Skärpta krav på hållbarhet i AP-fondernas investeringsverksamhet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår förslag om skärpta krav på hållbarhet i AP-fondernas placeringsverksamhet.

Jämför reservation 1 (V).

Motionerna

I motion 2021/22:463 av Ulla Andersson m.fl. (V) välkomnar motionärerna det nya målet för Första–Fjärde AP-fondens placeringsverksamhet om att fondmedlen ska förvaltas på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande. Målet är dock inte tillräckligt utan det bör enligt motionärerna ställas tydligare krav på fonderna när det gäller etik och miljö. Fondernas placeringar bör i stället följa följande riktlinjer (yrkande 3):

- 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.

Motionärerna anser vidare att även Sjätte- och Sjunde AP-fonden bör omfattas av samma krav på föredömlighet och hållbara investeringar som gäller för Första–Fjärde AP-fonden (yrkande 2). Enligt motionärerna bör det införas ett oberoende råd som årligen ska följa upp AP-fondernas placeringar och utvärdera deras verksamhet (yrkande 7).

I motion 2021/22:770 av Kerstin Lundgren (C) anser motionären att det i AP-fondernas regelverk bör införas en regel om att fondernas placeringar ska vara fossilfria till 2040 (yrkande 1). Motionären anser också att det bör införas ett förbud för AP-fonderna att investera i bolag som lägger ned stora summor pengar på att aktivt lobba för verksamheter med fossila bränslen och mot klimatåtaganden (yrkande 2).

Tidigare riksdagsbehandling

Utskottet har tidigare behandlat liknande förslag, senast i betänkande 2018/19:FiU14 Ändrade regler för Första–Fjärde AP-fonderna och i betänkande 2020/21:FiU6 Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2019. I FiU14 avstyrkte utskottet förslag om tuffare krav på fonderna när det gäller etik och miljö och införandet av ett oberoende råd för att utvärdera fondernas placeringar. I FiU6 avstyrkte utskottet förslag om att skärpa kraven på fonderna när det gäller investeringar i fossil verksamhet bl.a. med motiveringen att det var för tidigt att utvärdera effekterna av AP-fondernas nya hållbarhetsmål och avgöra om det fanns skäl att skärpa kraven ytterligare när det gällde t.ex. investeringar i verksamheter med fossila bränslen.

Kompletterande information

Första–Fjärde AP-fondens placeringar i fossil energi

I den aktuella skrivelsen redovisas en utvärdering av Första–Fjärde AP-fondens placeringar i fossil energi under perioden 2016–2020. Utvärderingen, som gjorts av McKinsey på uppdrag av regeringen, visar att fondernas placeringar i fossil energi minskade kraftigt under perioden, både i marknadsvärde och i antalet bolag. Särskilt kraftig var nedgången under 2020. Se vidare i skrivelsen s. 36–47 eller ovan under rubriken Första–Fjärde AP-fondens placeringar i fossil energi.

Lagstadgade hållbarhetsmål för Sjätte- och Sjunde AP-fonden

Den 12 oktober 2021 skickade Finansdepartementet ut en promemoria på remiss om ett nytt lagstadgat mål för Sjätte AP-fondens hållbarhetsarbete

(Fi2021/03315). I promemorian föreslås att Sjätte AP-fondens övergripande mål om att skapa en långsiktigt hög avkastning med tillfredsställande riskspridning genom investeringar på riskkapitalmarknaden ska kompletteras med ytterligare ett mål om att fonden ska förvalta fondmedlen på ett föredömligt sätt genom ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande. Det nya målet motsvarar det hållbarhetsmål som infördes för Första–Fjärde AP-fonden den 1 januari 2019. I promemorian föreslås också att AP-fonderna ska samverka kring redovisningen av hur målen om föredömlig förvaltning har uppnåtts. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

Enligt uppgifter från Finansdepartementet skickade departementet i oktober 2021 även en promemoria till den s.k. Pensionsgruppen (en arbetsgrupp med företrädare för de partier som står bakom pensionsöverenskommelsen – regeringspartierna, Moderaterna, Liberalerna, Centerpartiet och Kristdemokraterna) med förslag till motsvarande förändring av målet för Sjunde AP-fondens verksamhet. Förslaget bereds inom Pensionsgruppen.

Utskottets ställningstagande

Under 2019 infördes ett nytt lagbundet mål för Första–Fjärde AP-fondens 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 pensionsmedel inte bör placeras i samt gemensamma riktlinjer för hur resultatet av förvaltningen enligt det nya målet ska redovisas.

I skrivelsen redovisar regeringen en utvärdering av Första–Fjärde AP-fondens placeringar i verksamheter med fossil energi under perioden 2016–2020. Utvärderingen omfattar fondernas direktägda noterade innehav och visar att innehaven i fossil energi minskade kraftigt under perioden, både i marknadsvärde och i antalet bolag. Särskilt mycket minskade innehaven under 2020, dvs. året efter det att AP-fondernas nya mål för hållbarhet infördes. Detta tyder enligt utskottet på att det nya målet fått effekt och bidragit till en ökad fokusering på hållbarhet i förvaltningen av pensionsmedlen.

I motionerna 2021/22:463 (V) och 2021/22:770 (C) anser motionärerna att kraven på hållbarhet på olika sätt bör skärpas.

Första–Fjärde AP-fondens nya mål om hållbarhet har bara varit i kraft i ett par år och enligt utskottet är det för tidigt att avgöra om målet på något sätt behöver förändras för att man t.ex. ska få till stånd en ytterligare minskning av koldioxidavtrycket i fondernas portföljer. Däremot är det 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.

I motion 2021/22:463 (V) anser motionärerna att även Sjätte- och Sjunde AP-fonden bör få samma krav på föredömlighet och hållbara investeringar som Första–Fjärde AP-fonden samt att det bör införas ett oberoende råd som ska följa upp AP-fondernas placeringar och utvärdera deras verksamhet.

Utskottet delar motionärernas uppfattning om nya hållbarhetsmål för Sjätte- och Sjunde AP-fonden, men är inte berett att ta ställning till hur och i vilken form eftersom frågan för närvarande bereds inom Regeringskansliet. Som framgår under rubriken Kompletterande information ovan skickade Finansdepartementet i början av oktober ut en promemoria på remiss om ett nytt lagstiftat mål för Sjätte AP-fondens hållbarhetsarbete (Fi2021/03315). Vid ungefär samma tidpunkt fick Pensionsgruppen en promemoria med förslag till motsvarande förändring i målet för Sjunde AP-fondens verksamhet för beredning.

När det gäller frågan om ett oberoende råd har utskottet behandlat liknande förslag vid ett flertal tillfällen. Utskottet anser nu, liksom tidigare, att det inte behövs något granskande råd bl.a. eftersom de nya reglerna i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) om öppenhet och samverkan mellan fonderna samt reglerna om både löpande och fördjupade utvärderingar ger regeringen, riksdagen och allmänheten goda möjligheter att bedöma hur fonderna uppfyller målet om ansvarsfulla investeringar och ansvarsfullt ägande.

Med detta avstyrker utskottet förslagen i motionerna.

Nya placeringsregler för AP-fonderna

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår förslag om ändrade placeringsregler för AP-fonderna.

Jämför reservation 2 (V).

Motionerna

I motion 2021/22:463 av Ulla Andersson m.fl. (V) anser motionärerna att AP-fonderna bör få möjlighet att direktinvestera i onoterade bolag (yrkande 4). Onoterade bolag bör noteras först när de är stora och mogna och då ofta till höga aktiepriser. Eftersom AP-fonderna, till skillnad från andra institutionella investerare, inte får direktinvestera i onoterade bolag i ett tidigt skede går fonderna miste om avkastning vid börsnotering.

I dagsläget begränsas AP-fondernas innehav i svenska aktier av att marknadsvärdet av en fonds innehav av aktier i svenska aktiebolag som är upptagna till handel på reglerad marknad i Sverige högst får uppgå till 2 procent av det totala marknadsvärdet av sådana aktier och att röstetalet i ett

enskilt bolag högst får uppgå till 10 procent. För att kunna använda AP-fonderna som en del i en strategisk näringspolitik anser motionärerna att dessa gränsvärden bör höjas (yrkande 5). Enligt motionärerna bör också Första AP-fonden omvandlas till en fond för samhällsnyttiga placeringar som ska placera sitt kapital i t.ex. miljöteknik, medicin, bostäder, gruvnäring och infrastruktur (yrkande 1).

I motion 2021/22:4062 av Maria Gardfjell m.fl. (MP) anför motionärerna att man bör förändra AP-fondernas placeringsregler och låta fonderna investera i den svenska vatten- och avloppsinfrastrukturen (va). Det skulle ge fonderna en långsiktig god placering samtidigt som det blir en finansieringskälla för utvecklandet av va-infrastrukturen i Sverige (yrkande 12).

Tidigare riksdagsbehandling

Utskottet har tidigare behandlat liknande förslag, senast i betänkandena 2018/19:FiU14 Ändrade regler för Första–Fjärde AP-fonderna och 2019/20:FiU27 Vissa ytterligare ändringar av placeringsreglerna för Första–Fjärde AP-fonderna. I FiU14 avstyrkte utskottet förslaget om att höja gränserna i de regler som begränsar fondernas ägande i bolag bl.a. med motiveringen att frågan om ytterligare förändringar av fondernas placeringsregler bereds inom Regeringskansliet. I FiU27 avstyrkte utskottet förslag om att fonderna borde få direktinvestera i onoterade bolag bl.a. med motiveringen att det är viktigt för fondernas roll i inkomstpensionssystemet att placeringarna styrs av finansiella mål och att kapitalförvaltningen sköts effektivt. I samma betänkande avstyrkte utskottet också förslag om att fondmedlen bör kunna användas för s.k. samhällsnyttiga investeringar, bl.a. med motiveringen att AP-fonderna enbart ska ha finansiella mål och inte ska ta näringspolitiska eller ekonomisk-politiska hänsyn i förvaltningen av pensionskapitalet.

Kompletterande information

Tillfällig höjning av röstandelsbegränsningen

Den 1 november 2020 höjdes den s.k. röstandelsbegränsningen för Första–Fjärde AP-fondens innehav i ett bolag från 10 procent av samtliga aktier till 15 procent om de deltar i en nyemission i bolaget. Det gav AP-fonderna möjlighet att i större utsträckning än tidigare delta i emissioner i svenska bolag som behövde kapital för att t.ex. hantera en försämrad likviditet till följd av coronapandemin. Höjningen var tillfällig och upphörde att gälla vid utgången av juni 2021 (prop. 2020/21:9, bet. 2020/21:FiU12, rskr. 2020/21:19).

Utskottets ställningstagande

Enligt utskottet bör man alltid vara beredd på att se över reglerna för placering av pensionskapitalet och verka för att AP-fonderna i möjligaste mån har samma regler som andra liknande institutionella placerare. Under de senaste åren har det också tagits beslut om ganska omfattande förändringar av placeringsreglerna. Möjligheterna för fonderna att placera i illikvida tillgångar och andra onoterade tillgångar har kraftigt utökats samtidigt som kraven på extern förvaltning av kapitalet har tagits bort och kravet på en minsta andel räntebärande värdepapper i portföljerna sänkts. Under coronapandemin höjdes den s.k. röstandelsbegränsningen för Första–Fjärde AP-fondens innehav i ett bolag från 10 procent av samtliga aktier till 15 procent. Åtgärden, som var tillfällig och upphörde i slutet av juni 2021, gav fonderna en möjlighet att i större utsträckning än tidigare delta i nyemissioner i svenska bolag som behövde kapital för att t.ex. hantera en försämrad likviditet till följd av pandemin.

I motion 2021/22:463 (V) anser motionärerna att AP-fonderna bör få möjlighet att direktinvestera i onoterade bolag och att de generella regler som begränsar fondernas ägande i svenska bolag bör höjas.

Enligt dagens regler får Första–Fjärde AP-fonden endast investera i onoterade företag indirekt genom investeringar i fonder, fastighetsbolag och riskkapitalföretag. Det är enligt utskottet en rimlig avvägning. Det är viktigt för fondernas roll i inkomstpensionssystemet att deras placeringar styrs av finansiella mål och att förvaltningen sköts effektivt. Direkta investeringar i onoterade bolag skulle enligt utskottet innebära ett betydligt större engagemang och ett starkare ägarinflytande än indirekta investeringar och skulle kräva att var och en av AP-fonderna bygger upp betydligt större investeringsorganisationer än de har i dag.

Utskottet har samma uppfattning när det gäller de regler som begränsar fondernas ägande i bolag. Syftet med reglerna är att begränsa fondernas möjligheter att utöva ägarinflytande i enskilda bolag eftersom fonderna ska styras av finansiella mål och en effektiv kapitalförvaltning.

I motion 463 föreslår motionärerna också att Första AP-fonden omvandlas till en fond för samhällsnyttiga placeringar som ska placera sitt kapital i t.ex. miljöteknik, medicin, bostäder, gruvnäring och infrastruktur. Liknande förslag om samhällsnyttiga investeringar förs fram i motion 2021/22:4062 (MP).

Utskottet har vid flera tidigare tillfällen behandlat förslag om samhällsinvesteringar. En viktig del av pensionsöverenskommelsen i slutet av 1990-talet var att AP-fonderna enbart ska ha finansiella mål och att de inte ska ta näringspolitiska eller ekonomisk-politiska hänsyn i förvaltningen av pensionskapitalet. Utskottet anser, precis som vid tidigare behandlingar, att detta bör gälla även i fortsättningen och ser därför inget behov av att utreda en sådan utvidgning av AP-fondernas investeringsmandat. I likhet med tidigare kan utskottet dock konstatera att fonderna enligt dagens regelverk får investera i onoterade infrastrukturföretag indirekt via fonder, fastighetsbolag och riskkapitalföretag.

Med detta avstyrker utskottet förslagen i motionerna.

Förbud mot rörliga ersättningar

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår förslag om att förbjuda rörliga ersättningar till de anställda i AP-fonder.

Jämför reservation 3 (V).

Motionen

I motion 2021/22:463 av Ulla Andersson m.fl. (V) anser motionärerna att det bör införas ett förbud mot rörliga ersättningar till anställda i AP-fonderna (yrkande 6). Rörliga ersättningssystem riskerar, enligt motionärerna, att leda till spekulation och mer riskfyllda placeringar.

Tidigare riksdagsbehandling

Utskottet har behandlat liknande förslag vid flera tillfällen, senast i betänkande 2018/19:FiU14 Ändrade regler för Första–Fjärde AP-fonderna. Utskottet avstyrkte då förslaget bl.a. med motiveringen att de rörliga ersättningarna följer regeringens riktlinjer för ledande befattningshavare i AP-fonderna.

Kompletterande information

I regeringens skrivelse om AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2020 redovisas de rörliga ersättningarna i buffertfonderna. Tabell 5 visar att Andra-, Tredje- och Fjärde AP-fonden har rörliga ersättningsprogram för sina medarbetare och att Första- och Sjätte AP-fonden inte använder rörliga ersättningar. Av tabellen framgår att fonderna betalade ut 16,3 miljoner kronor i rörliga ersättningar under 2020, vilket ungefär var i nivå med de utbetalade ersättningarna under 2019. Under de senaste fem åren har fonderna betalat ut totalt drygt 60 miljoner kronor i rörliga ersättningar.

Tabell 5 Rörliga ersättningar i buffertfonderna

Miljoner kronor

	2016	2017	2018	2019	2020
Första AP-fonden	0	0	0	0	0
Andra AP-fonden	5,4	5,6	0	6,0	5,3
Tredje AP-fonden	4,5	4,1	2,9	3,4	5,0
Fjärde AP-fonden	2,7	2,4	0,4	6,4	6,0
Sjätte AP-fonden	0	0	0	0	0
Summa	12,6	12,1	3,3	15,8	16,3

Källa: Skr. 2020/21:130.

Det finns inget förbud mot rörliga ersättningar i AP-fonderna. Enligt regeringens riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i AP-fonderna (se skrivelsens bil. 1 s. 93) ska dock den totala ersättningen till ledande befattningshavare vara rimlig och väl avvägd. Den ska även vara konkurrenskraftig, takbestämd och ändamålsenlig samt bidra till en god etik och organisationskultur. I samband med den årliga bokslutsrevisionen granskas om fonderna följer riktlinjerna. Enligt skrivelsen visar granskningen av 2020 inte några avvikelser från regeringens riktlinjer.

Utskottets ställningstagande

I motion 2021/22:463 (V) föreslår motionärerna att det införs ett förbud mot rörliga ersättningar i AP-fonderna. Som framgår ovan har utskottet behandlat liknande förslag vid ett flertal tillfällen.

Ersättningarna i AP-fonderna styrs av regeringens riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i AP-fonderna (en del av regeringens policy för styrning och utvärdering av AP-fonderna).

Som framgår av den aktuella skrivelsen visar bokslutsrevisionen att ersättningarna under 2020 följt regeringens riktlinjer. Utskottet anser därför, i likhet med tidigare, att det inte finns några skäl att föreslå någon ändring av regeringens riktlinjer genom att t.ex. införa ett förbud mot rörlig ersättning för AP-fondernas personal.

Med detta avstyrker utskottet förslaget i motionen.

Reservationer

1. Skärpta krav på hållbarhet i AP-fondernas investeringsverksamhet, punkt 2 (V)

av Ulla Andersson (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

2021/22:463 av Ulla Andersson m.fl. (V) yrkandena 2, 3 och 7 samt avslår motion

2021/22:770 av Kerstin Lundgren (C) yrkandena 1 och 2.

Ställningstagande

Vänsterpartiet tycker att det är bra att det nu finns ett lagreglerat hållbarhetsmål för Första–Fjärde AP-fonden, 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. Fondernas placeringar bör enligt vår mening 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.

För att ytterligare höja kraven och ambitionsnivån anser vi att Sjätte- och Sjunde AP-fondens regelverk bör ändras så att även dessa fonder får samma krav på föredömlighet och hållbara investeringar som Första–Fjärde AP-fonden. Vi anser dessutom att det bör införas ett oberoende råd vars uppgift ska vara att årligen följa upp fondernas placeringar och kontinuerligt utvärdera deras verksamhet. Rådets främsta uppgift bör vara att utvärdera om de företag som fonderna investerar i lever upp till etiska och miljömässiga riktlinjer.

2. Nya placeringsregler för AP-fonderna, punkt 3 (V)

av Ulla Andersson (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2021/22:463 av Ulla Andersson m.fl. (V) yrkandena 1, 4 och 5 samt avslår motion

2021/22:4062 av Maria Gardfjell m.fl. (MP) yrkande 12.

Ställningstagande

Vänsterpartiet anser att AP-fondernas placeringsregler bör ändras så att fonderna får möjlighet att direktinvestera i onoterade bolag. Onoterade bolag börsnoteras först när de är stora och mogna och då ofta till höga aktiepriser. Eftersom AP-fonderna, till skillnad från andra institutionella investerare, inte får direktinvestera i onoterade bolag i ett tidigt skede går fonderna miste om avkastning vid börsnotering.

För att kunna använda fonderna i en strategisk näringspolitik anser vi att gränserna för hur mycket fonderna får äga i svenska bolag bör höjas, dvs. reglerna om att en fonds innehav av aktier i svenska aktiebolag som är upptagna till handel på reglerad marknad i Sverige högst får uppgå till 2 procent av det totala marknadsvärdet av sådana aktier och att röstetalet i ett enskilt bolag högst får uppgå till 10 procent. Vi anser dessutom att Första AP-fonden bör omvandlas till en fond för samhällsnyttiga placeringar som ska placera sitt kapital i t.ex. miljöteknik, medicin, bostäder, gruvnäring och infrastruktur.

3. Förbud mot rörliga ersättningar, punkt 4 (V)

av Ulla Andersson (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2021/22:463 av Ulla Andersson m.fl. (V) yrkande 6.

Ställningstagande

Rörliga ersättningssystem i finanssektorn var en bidragande orsak till finanskrisen 2007–2009. Såväl de ledande skikten som tjänstemännen på lägre nivåer hade, och har fortfarande, stora delar av sina löner kopplade till kortsiktiga resultatmål, vilket uppmuntrar till riskabel kreditgivning och placeringar i riskfyllda värdepapper.

Andra-, Tredje- och Fjärde AP-fonden har rörliga ersättningssystem för sina medarbetare. Dessa system riskerar att leda till spekulation och mer riskfyllda placeringar. Vi anser därför att det bör införas ett förbud mot rörliga ersättningar för anställda i AP-fonderna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2020/21:130 Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2020.

Motioner från allmänna motionstiden 2021/22

2021/22:463 av Ulla Andersson m.fl. (V):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Första AP-fonden bör omvandlas till en fond för samhällsnyttiga investeringar och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sjätte och Sjunde AP-fonden bör omfattas av samma krav på föredömlighet och hållbara investeringar som Första–Fjärde AP-fonden och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om nya riktlinjer för AP-fonderna avseende miljö och etik och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Första–Fjärde AP-fonden bör kunna direktinvestera i onoterade bolag och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att gränsvärdena för AP-fondernas investeringar i publika bolag bör höjas och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ett förbud mot rörliga ersättningar för anställda i AP-fonderna bör införas och tillkännager detta för regeringen.
7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ett oberoende råd bör tillsättas i syfte att årligen följa upp AP-fondernas placeringar och kontinuerligt utvärdera verksamheten och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:770 av Kerstin Lundgren (C):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att AP-fonderna ska vara fossilfria till 2040 och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om gällande åtgärder för att AP-fonderna inte ska investera i företag som lobbyar för fossila bränslen och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:4062 av Maria Gardfjell m.fl. (MP):

12. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över möjligheten att låta AP-fonderna investera i den kommunala va-infrastrukturen och tillkännager detta för regeringen.