

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep.
0030 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.:
18/10423-5 / LODI

Dato:
13.11.2018

Oppfølging av meldingen Statens pensjonsfond 2018

Vi viser til departementets brev av 28. juni 2018 om overnevnte. I forbindelse med behandlingen av Meld. St. 13 (2017-2018) har finanskomiteen i Innst. 370 S (2017-2018) tatt opp ulike forhold knyttet til Etikkrådets arbeid og de etiske retningslinjene. Etikkrådets redegjørelse og svar følger nedenfor. Rådet vil innledningsvis bemerke at de ulike elementene ved forvaltningen av fondet må ses i sammenheng. Dersom det skal gjøres endringer i retningslinjene for observasjon og utelukkelse, bør endringene komme på bakgrunn av en grundigere utredning.

Etikkrådet tar for øvrig til etterretning at rådets forslag til forskriftsendring i forbindelse med personvernforordningen fortsatt er til behandling i Finansdepartementet. Utfallet av departementets behandling vil særlig påvirke Etikkrådets pågående og fremtidige utredninger under korrupsjonskriteriet.

1. Etikkrådets arbeid etter menneskerettighetskriteriet

I Innst. 370 S (2017-2018) uttaler Finanskomiteen: «Når SPUs referanseindeks utvides til å omfatte land hvor det er grunn bekymring for menneskerettighetssituasjonen generelt, er det viktig at retningslinjene for observasjon og uttrekk gjennomgås og operasjonaliseres slik at de er tilstrekkelig robuste i forhold til utfordringene i disse markedene.» Departementet har på denne bakgrunn bedt Etikkrådet om en redegjørelse for arbeidet med menneskerettighetskriteriet.

Som påpekt i Etikkrådets årsmelding for 2017 blir verden mer åpen og tilgjengelig for fondet som investor. Dette påvirker også Etikkrådets rolle som utreder, analytiker og rådgiver. Da Etikkrådet ble etablert, var fondet investert i 27 utviklede markeder, og det var rundt 3000 selskaper i fondet. Nå er fondet investert i over 9000 selskaper notert i mer enn 70 land. Utviklingen har gjort at fondet er investert i flere selskaper med virksomhet i land der den etiske risikoen er stor. Selv om mange gjør en stor innsats for å avdekke problematiske

forhold knyttet til selskaper verden over, ligger det begrensninger i at åpenheten i mange land er liten.

Selskaper kan ha virksomhet i alle verdens land, uavhengig av hvor de er børsnotert eller hvor deres hovedkontor er. Utfordringen knyttet til land med stor risiko for menneskerettighetsbrudd er derfor ikke ny, men den kan øke når slike land kommer inn i referanseindeksen, og flere selskaper fra disse landene dermed kommer inn i fondets portefølje.

Nedenfor vil Etikkrådet først gi en redegjørelse for dagens situasjon når det gjelder operasjonalisering av menneskerettighetskriteriet, og deretter omtale noen forhold som kan medføre utfordringer for rådets arbeid i forbindelse med at flere land med en stor risiko for menneskerettighetsbrudd kommer inn i referanseindeksen.

1.1 Operasjonalisering

Etikkrådets tolkning av menneskerettighetskriteriet

I henhold til retningslinjene for observasjon og utelukkelse fra SPU § 3 a) kan observasjon eller utelukkelse besluttes for selskaper der det er en uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til eller selv er ansvarlig for grove eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene som for eksempel drap, tortur, frihetsberøvelse, tvangsarbeid eller de verste former for barnearbeid. Beslutningen tas av Norges Bank etter råd fra Etikkrådet. Vurderingen skal være framoverskuende, det vil si at det må foreligge en uakseptabel risiko for normbrudd også fremover i tid for at Etikkrådet skal kunne tilrå utelukkelse eller observasjon.

Menneskerettighetskriteriet dekker som utgangspunkt svært ulike kategorier av brudd, fra drap og tortur til dårlige arbeidsforhold og brudd på organisasjons- og yringsfrihet. I vurderingen av om det foreligger brudd, baserer rådet seg på internasjonalt anerkjente konvensjoner og autoritative tolkninger av disse. I tillegg benytter rådet også retningslinjer fra FN-organer, OECD, Verdensbanken og liknende. Rådet bestreber seg på å følge en konsistent, forutsigbar og prinsipielt lik tilnærming i sin operasjonalisering av de ulike kategoriene innenfor menneskerettighetskriteriet.

Terskelen for utelukkelse er i utgangspunktet høy, og det er kun kvalifiserte menneskerettighetsbrudd som tas i betraktning. Menneskerettighetsbrudd kan etter retningslinjenes ordlyd være kvalifiserte dersom de er «grove» eller «systematiske». Grove brudd gjelder særlig brudd som rammer fysisk integritet – tortur, drap, frihetsberøvelse, de verste former for barnearbeid, tvangsarbeid og lignende.

At menneskerettighetskrenkelser er systematiske, innebærer at bruddene har et betydelig omfang. Det kan innebære at normbruddene er tallrike, at det er forskjellige typer rettigheter som krenkes, eller at de foregår i flere enheter i selskapet. At menneskerettighetsbrudd er systematiske, innebærer altså at slike krenkelser ikke fremstår som isolerte brudd, men utgjør et handlingsmønster. Rådet har i sin praksis lagt til grunn at dersom menneskerettighetsbrudd er grove, kan det være tilstrekkelig med noen få brudd for at et selskap skal utelukkes fra fondet, mens bruddene ikke behøver å være like grove hvis de er systematiske for å kvalifisere for utelukkelse.

Det følger av retningslinjene at det må være en klar sammenheng mellom et selskaps virksomhet og normbrudd som kan danne grunnlag for utelukkelse fra fondet. Etikkrådet legger til grunn at terskelen for utelukkelse er lavere for normbrudd som et selskap har et direkte ansvar for, enn for normbrudd selskapet medvirker til, men som myndigheter eller forretningspartnere er direkte ansvarlige for. Dersom det er en risiko for *grove* menneskerettighetsbrudd, som f.eks. tvangsarbeid eller de verste former for barnearbeid, legger Etikkrådet til grunn at selskaper i prinsippet kan tillegges ansvar for slike brudd som for eksempel finner sted i leverandørkjeden. Selskapers medvirkningsansvar vurderes konkret

i hver enkelt sak, og rådet legger vekt på selskapets nærhet til og kunnskap om normbruddene og selskapets tiltak for å hindre normbrudd.

Rettslig sett er det stater og ikke selskaper som er forpliktet etter internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. Etikkrådet tar imidlertid ikke stilling til i hvilken grad staten har ansvar for eventuelle menneskerettighetsbrudd i den enkelte sak, men vurderer om det aktuelle selskapet opptrer på en slik måte at det vil innebære medvirkning til krenkelser av internasjonalt anerkjente menneskerettigheter. Dette gjelder uavhengig av om den aktuelle staten hvor krenkelsene finner sted, har tiltrådt konvensjonene som forholdene vurderes opp mot.

Selv om kriteriet gjelder en «uakseptabel risiko» for menneskerettighetsbrudd, har Etikkrådet tolket det slik at det ikke er tilstrekkelig med en overordnet risikovurdering. Anbefalinger om utelukkelse må baseres på en dokumentert risiko som er knyttet helt konkret til en situasjon og til et selskaps handlinger eller unnlater. I noen tilfeller har Etikkrådet likevel ansett risikoen for menneskerettighetsbrudd som så stor og så godt dokumentert, at alle selskaper med en gitt virksomhetstype har blitt anbefalt utelukket. Dette gjaldt tidligere infrastrukturinvesteringer i Myanmar, og gjelder nå bruk av nordkoreansk arbeidskraft og opphugging av skip på strender i Bangladesh og Pakistan.

Etikkrådets arbeidsform

Etikkrådet tar opp saker til vurdering som fanges opp gjennom porteføljeovervåkning, eksterne henvendelser og systematiske gjennomganger av områder med høy etisk risiko. Et konsulentfirma utfører nyhetsovervåkning på oppdrag for Etikkrådet og søker daglig i mange nyhetskilder på flere språk etter relevante oppslag om selskaper i porteføljen. Rådet får rapporter fra konsulenten annenhver måned og undersøker de selskapene der det kan være stor risiko for fremtidige normbrudd. I utvalget av saker legger rådet vekt på normbruddets alvor og omfang, konsekvensene av normbruddet, selskapets ansvar for eller medvirkning til forholdet, selskapets tiltak for å forebygge eller bøte på skader samt risiko for tilsvarende hendelser i fremtiden.

Basert på risikoen for menneskerettighetsbrudd får også Etikkrådet gjort særskilte undersøkelser av utvalgte selskaper og bransjer. Gjennomganger av områder med høy etisk risiko følger gjerne en langsiktig plan. Når Etikkrådet har valgt ut et område, følger rådet som regel med på dette i flere år. Etikkrådet har for eksempel fulgt opp frøprodusenter i India siden 2005 og tekstilprodusenter i noen sørøst-asiatiske land siden 2015.

Etikkrådet innhenter informasjon fra blant annet forskningsmiljøer og internasjonale, regionale og nasjonale organisasjoner og setter ofte ut konsulentoppdrag for å undersøke indikasjoner på brudd på retningslinjene. Selskapene i porteføljen er også selv viktige informasjonskilder. Det er ofte inngående dialog med selskapene i løpet av vurderingsprosessen. Dialogen med selskapene er i samsvar med de etiske retningslinjene også koordinert med Norges Bank.

Indikasjoner på at selskaper i fondet medvirker til grove menneskerettighetsbrudd, vil i utgangspunktet bli behandlet likt av rådet uavhengig av land eller bransje, og vil alltid bli forsøkt utredet av rådet. Utfordringen er at tilgang på informasjon fra presse, sivilsamfunn, rettsinstanser og selskapene selv er betydelig mer begrenset og upålitelig i visse land, f.eks. i autoritære stater eller stater i konflikt, og i visse bransjer, f.eks. i forsvarsindustrien eller høyteknologiske bransjer. I slike situasjoner kan det være krevende for Etikkrådet å skaffe tilstrekkelig pålitelige eller nøytrale kilder til å kunne underbygge og sannsynliggjøre normbrudd og andre fakta.

I de fleste sakene må Etikkrådet få gjort egne undersøkelser for å underbygge risikoen for normbrudd. Samtidig kan muligheten til å gjennomføre slike undersøkelser være begrenset både av kapasitetshensyn og sikkerhetsmessige eller juridiske forhold. Etikkrådet velger ut bransjer og selskaper utfra en risikovurdering. Omfanget av undersøkelsene er likevel begrenset sett i forhold til antall selskaper i porteføljen.

Etikkrådet tar sikte på å gjennomføre en evaluering av sitt arbeid med menneskerettighets-kriteriet i løpet av 2019. Eksterne konsulenter vil bli engasjert til å foreta en gjennomgang av rådets praksis til nå, konsistens i praktiseringen av kriteriet, bruken av informasjonskilder og andre forhold knyttet til operasjonaliseringen, og dessuten gi anbefalinger om det er saksområder eller forhold som Etikkrådet burde ha mer oppmerksomhet rettet mot.

1.2 utfordringer knyttet til utvidelse av referanseindeksen

SPUs referanseindeks er bestemt av Finansdepartementet og bygger på indekser fastsatt av internasjonale indeksleverandører. Referanseindeksen for aksjer omfatter selskaper fra alle land utenom Norge som indeksleverandøren har klassifisert som utviklede markeder, avanserte fremvoksende markeder eller sekundære fremvoksende markeder. Norges Bank har i henhold til sitt mandat et begrenset handlingsrom til å avvike fra referanseindeksen.

Nye land tas inn i indeksen etter vurdering av indeksleverandøren. Etikkrådet legger til grunn at indeksleverandøren ikke foretar spesifikke vurderinger av risikoen for menneskerettighetsbrudd knyttet til selskaper når markeder klassifiseres og inkluderes i indeksen, men begrenser seg til kriterier knyttet til velfungerende finansmarkeder. Det er Etikkrådets erfaring at det ikke er noen nødvendig sammenheng mellom velfungerende finansmarkeder og en velfungerende rettsstat som evner å ivareta borgernes rettigheter.

Markeder som er utenfor referanseindeksener investerbare for fondet etter en eksplisitt godkjenning fra Norges Bank. Også denne vurderingen gjøres etter det Etikkrådet forstår basert på karakteristika ved finansmarkedet.

Etikkrådet vurderer ikke selskaper i forkant av fondets investeringer, men baserer sitt arbeid på selskapene som allerede er i fondets portefølje. Dette følger av retningslinjene for observasjon og utelukkelse fra SPUs § 5 hvoretter Etikkrådet skal overvåke fondets «portefølje», altså bare de selskapene hvor fondet faktisk er investert.

Hvor effektiv Etikkrådets porteføljeovervåking er i praksis, er i stor grad avhengig av informasjonstilgangen om selskapene i fondet. Etter Etikkrådets erfaring fra porteføljeovervåkingen er det generelt et mye dårligere informasjonstilfang fra mer lukkede, repressive land, hvor det samtidig er en generell bekymring knyttet til menneskerettighetssituasjonen. Det er få lokale kilder tilgjengelig, og de tenderer også til å rapportere mindre kritisk om saker. I land som ikke ivaretar menneskerettighetene, er det ofte få eller ingen NGOer, fungerende medier eller fritt akademia. I noen sammenhenger må det dessuten antas at dette ikke bare er et spørsmål om å få tak i informasjon om menneskerettighetsbrudd, men om informasjonen i det hele tatt eksisterer.

For store, internasjonale selskaper som opererer i land med høyere grad av myndighetskontroll og lavere toleranse for myndighetskritikk, har rådet som regel et visst tilfang av informasjon fra internasjonale NGO-nettverk og vestlige medier som følger opp de store selskapene. Dette dreier seg i hovedsak om vestlige selskaper. Forhold som foregår i selskaper som både opererer og er hjemmehørende i mer autoritære stater, er i betydelig mindre grad gjenstand for denne type oppmerksomhet. Kombinasjonen av mer myndighetstro presse, fravær av uavhengige NGOer samt i varierende grad et kooptert rettsapparat, vil gi rådet begrenset tilfang av den type informasjon som behøves for å fremskaffe faktum i en sak.

Eksempelvis har fondet vært investert i selskaper hjemmehørende i Saudi-Arabia siden 2015, da indeksleverandøren varslet at markedet var i ferd med å møte kravene for å kunne klassifiseres som såkalt sekundært fremvoksende marked. Etikkrådets nyhetsbaserte porteføljeovervåking er i utgangspunktet ment å skulle dekke alle selskaper og alle land. Etikkrådet har de siste tre år ikke sett noen saker knyttet til saudiarabiske selskaper i saudiarabiske nyhetskilder som inngår i porteføljeovervåkingen.

Konsekvensen av ulikheter i informasjonstilfang vil kunne bli en faktisk forskjellsbehandling av vestlige og lokale selskaper, hvor Etikkrådet i praksis vil fortsette å tilrå utelukkelse av

utenlandske selskaper for operasjoner i landet. Det er grunn til å anta at rådet i mindre grad vil ha tilstrekkelig informasjon til å kunne anbefale utelukkelse av lokale selskaper for tilsvarende forhold. To selskaper som medvirker til samme brudd på menneskerettighetene, kan bli behandlet forskjellig av Etikkrådet som følge av forskjellig informasjonstilgang.

Et annet spørsmål er knyttet til konsistens i Etikkrådets praktisering av menneskerettighetskriteriet. Etikkrådet skiller i utgangspunktet ikke mellom land når det gjelder menneskerettighetsstandard, selv om det er åpenbart at risikoen for menneskerettighetsbrudd varierer betydelig mellom ulike land. Rådet mener bl.a. at risikoen for normbrudd påvirker hvilken grad av aktsomhet som må forventes av et selskap. Dersom et selskap opererer innenfor en bransje med stor fare for menneskerettighetsbrudd (for eksempel sikkerhetselskap) eller innenfor land med større fare for medvirkning til menneskerettighetsbrudd (for eksempel arbeidsmarkedet i Gulf-land), legger rådet vekt på hvilke *særlige* forholdsregler selskapet tar for å redusere risikoen for normbrudd. Her ser Etikkrådet på hva tilsvarende selskaper gjør, altså hva som er mulig, praktisk og vanlig hos tilsvarende selskaper i tilsvarende land for å unngå eller redusere risiko for medvirkning til menneskerettighetsbrudd. Etikkrådets fokus er rettet mot selskapene, men bakteppet er likevel hvilken praksis myndighetene i et land legger til rette for.

I enkelte land vil selskapenes handlingsrom for å ivareta menneskerettigheter være begrenset. Visse stater er bundet av andre normer under internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. Dette gjelder for eksempel Saudi-Arabia, som har vært såkalt «*persistent objector*» siden 1948 mht. kvinners stilling. I Saudi-Arabia får kvinner ikke søke om pass, reise til andre land eller åpne bankkonto uten en mannlig slektnings godkjenning. Selskaper kan dermed på ulike måter bli involvert i brudd på kvinners rettigheter samtidig som de følger lokal lov. Dette må anses å være påregnelig for både selskaper og investorer som opererer i land med et annet normsett. Dette stiller rådet overfor et dilemma med to mulige utfall:

1. Etikkrådet kan anvende menneskerettighetskriteriet slik det er gjort i andre tilrådninger, og anbefale utelukkelse av selskaper basert på brudd på internasjonale normer. I så tilfelle vil en tilrådning om utelukkelse samtidig kunne oppfattes som myndighetskritikk, ettersom selskapene ikke kan gjøre annet enn å følge nasjonal lov.
2. Etikkrådet kan fravike tidligere praksis, og bare vurdere de forholdene som et selskap er i stand til å påvirke (utover å trekke seg ut av landet). Dette vil i praksis lede til at det innføres en dobbel standard, noe som i sin tur vil kunne fremstå som legitimering av forhold som i andre sammenhenger ville ha medført tilrådning om utelukkelse. Dette vil på en uheldig måte kunne påvirke tilliten til Etikkrådets integritet, både hjemme og ute.

I visse tilfeller kan Etikkrådet konkludere med at operasjoner innenfor en bransje i et gitt land *per se* vil innebære en slik risiko at det må utelukkes, fordi det ikke er mulig å se for seg alternative handlingsmønstre for selskapene. Dette vil normalt gjelde en kombinasjon av land og bransje. Etikkrådet oppfatter det ikke som en del av sitt mandat å gi råd om at alle selskaper som er børsnotert i spesifikke land, skal utelukkes fra fondet. Innenfor dagens rammeverk som baserer seg på at Etikkrådet skal stå for den etiske risikohåndteringen – i form av tilrådninger om observasjon eller utelukkelse av enkeltelskaper – i etterkant av investeringene, vil det heller ikke være mulig for Etikkrådet på forhånd å uttale seg nærmere om hvilke land/bransjer dette eventuelt ville kunne gjelde.

Oppsummering

Endringer i fondets investeringsstrategi innebærer at fondet går inn i stadig nye markeder. Noen markeder er mer krevende for Etikkrådet å håndtere enn andre. Dette skyldes særlig manglende tilgang til informasjon og selskapenes handlingsrom i stater med betydelig

myndighetskontroll, og spesielt for selskaper som er hjemmehørende i slike stater. En kan videre tenke seg at visse typer tilrådninger om menneskerettighetsbrudd implisitt vil kunne oppfattes som kritikk rettet mot et lands myndigheter.

Etikkrådet møter disse utfordringene ved å forsøke å kartlegge risikoen i porteføljen og velge ut de selskapene og problemstillingene der det er mest sannsynlig å finne selskaper som bør utelukkes fra fondet. Som gjennomgangen ovenfor viser vil nye markeder likevel utfordre Etikkrådets ivaretagelse av menneskerettighetskriteriet i retningslinjene for observasjon og utelukkelse fra SPU..

Hvis summen av virkemidler som ligger til Norges Bank og Etikkrådet ikke er tilstrekkelig til å ivareta etisk risikohåndtering i særlig utsatte land, kan det reises spørsmål om hvorvidt kravene til ansvarlig forvaltning er tilfredsstillt. Et alternativ ville vært å legge opp til at det gjøres en større grad av etiske risikovurderinger før nye markeder blir inkludert. Etikkrådet ser behov for at disse spørsmålene utredes nærmere, og vi er derfor glade for at Finansdepartementet i brev av 6. november 2018 har bedt Norges Bank om å vurdere referanseindeksen for aksjer.

2. Etikkråd for SPN

Departementet har bedt Etikkrådet om å vurdere hva som ville vært en hensiktsmessig organisering av et eventuelt etikkråd for SPN. Av finanskomiteens innstilling fremgår det at man ser for seg at Etikkrådet for SPU også kan ivareta funksjonen som etikkråd for SPN. Finanskomiteen mener at et etikkråd for SPN både ville være positivt for SPNs arbeid med etikk og samfunnsansvar og for anseelsen til SPUs etikkarbeid. Et argument har vært at det gir en uheldig signaleffekt å frita investeringene i norske selskap fra å bli «passet på» av et etikkråd.

2.1 Forhold ved forvaltningen av SPU og SPN som har betydning for Etikkrådets vurdering

Rammene for forvaltningen av Statens pensjonsfond er fastlagt i retningslinjer fastsatt av Finansdepartementet og er forankret i Stortinget. Innenfor den ansvarlige forvaltningen av SPU er utelukkelse plassert sist i en sammenhengende kjede av virkemidler. Førstevalget er påvirkning og eierskapsutøvelse. Utelukkelse er først aktuelt når atferden er så grovt uetisk at den rammes av retningslinjene for observasjon og utelukkelse fra SPU, og selskapet ikke vil endre kurs. Det er ikke en del av Etikkrådets mandat å drive eierskapsutøvelse eller generell påvirkning av selskapers arbeid med etikk, og Etikkrådet gir heller ikke råd om dette.

Mens SPU er investert i et meget stor antall selskaper i mange land, er SPN investert i ca 430 selskaper i 4 land. SPN har 85 prosent av sine investeringer i norske selskaper og 15 prosent i nordiske selskaper. SPNs aksjeportefølje var ved sist årsskifte fordelt på 56 norske selskaper, 19 danske selskaper, 18 finske selskaper og 47 svenske selskaper, totalt 140 selskaper. SPN er en betydelig eier og långiver i det norske kapitalmarkedet. Den norske aksjeporteføljen utgjorde om lag 10 prosent av markedsverdien av hovedindeksen på Oslo Børs ved utgangen av 2016, mens renteporteføljen utgjorde om lag 3 prosent av obligasjons- og sertifikatmarkedet. I de norske selskapene eier SPN typisk mellom 4 og 8 % av aksjene, med en øvre grense på 15 %. I de nordiske selskapene er eierandelen under 1 prosent. Den norske staten har direkte eierandeler i flere av de norske selskapene der SPN er investert. Statens eieransvar følges opp av Nærings- og fiskeridepartementet.

Av strategien for forvaltningen av SPN fremgår det at SPNs særtrekk, som størrelse og langsiktighet, skiller fondet fra mange andre investorer i det norske markedet. Fondets relative størrelse i det norske kapitalmarkedet gjør det krevende å foreta store endringer i porteføljens sammensetning i løpet av kort tid. Markedet er for øvrig kjennetegnet ved lav omsettelighet i flere selskaper. SPN peker på at dette forsterker utfordringene ved store porteføljetilpasninger.

Av mandatet for SPN fremgår det at selskaper som utelukkes fra SPU, også ekskluderes fra SPNs nordiske portefølje. Om man sammenligner SPNs nordiske aksjeportefølje med SPUs, er så godt som samtlige selskaper «dekket» av Etikkrådet for SPU. Når det gjelder obligasjonsinvesteringene, er det derimot lite overlapp. Av strategien for forvaltningen av SPN fremgår det at for obligasjonsinvesteringene legges det et stort arbeid i ESG-analyser og dialog med selskapene i forkant av investeringer. Med rentepapirene følger det ingen eierrettigheter, så her har investor størst påvirkningsmulighet før investeringen gjøres.

2.2 Vurdering av et mulig etikkråd for SPN

Av flere grunner mener Etikkrådet at det ikke er hensiktsmessig å opprette et uavhengig etikkråd også for SPN. Etikkrådet er et rådgivende organ, mens Norges Bank fatter beslutningene om observasjon og utelukkelse fra SPU. Det er ikke gitt at SPU og SPN ville fatte den samme beslutningen basert på likelydende råd fra Etikkrådet.

Håndteringen av statens direkte eierskap i enkelte selskaper må også vurderes hvis en skal opprette et etikkråd for SPN. Det virker lite konsistent om SPN skulle selge seg ut av et selskap etter råd fra et etikkråd, mens staten samtidig sitter med direkte eierposter.

SPNs portefølje er liten og oversiktlig sammenlignet med porteføljen til SPU, og SPN har en mye større nærhet til marked og selskaper enn det som er tilfellet for SPU. De to fondene er vesensforskjellige idet SPU er investert i et meget høyt antall selskaper fordelt over hele verden bortsett fra Norge, mens SPN har 85 prosent av sine investeringer i Norge og resten i Danmark, Sverige og Finland. Det virker rimelig å legge til grunn at SPN generelt vil ha større evne til å påvirke sine selskaper gjennom eierskapsutøvelse enn SPU. Med en liten portefølje blir det også mulig å ha oversikt over samtlige selskaper i porteføljen.

Selv om SPU vil kunne ha en eierdialog om f. eks. miljø, korrupsjon og menneskerettigheter med noen av selskapene Etikkrådet utreder for slike forhold, er det i de fleste tilfeller ikke et slikt overlapp. I de tilfellene der banken og rådet fokuserer på de samme temaene og selskapene, må arbeidsdelingen avklares. Der banken har en god dialog med et selskap, vil Etikkrådet ofte avvente i lys av at eierskapsutøvelse i henhold til forarbeidene til retningslinjene for ansvarlig forvaltning er det foretrukne virkemiddelet.

For SPN er det sannsynlig at de fleste selskaper Etikkrådet ville vurdere, også ville bli fanget opp av SPNs eierdialog. Det er dermed lite trolig at arbeidet til et uavhengig etikkråd ville gi særlige resultater når fondet må antas å ha stor innflytelse over selskaper, og når det også har kapasitet til å håndtere de fleste selskapene gjennom eierskapsutøvelse.

Av kapasitetsgrunner undersøker ikke Etikkrådet alle selskaper der det kommer påstander om etiske normbrudd. Rådet gjør en risikovurdering og prioriterer saker som virker særlig alvorlige, og bransjer og land der risikoen synes særlig høy. I lys av den høye terskelen for utelukkelse og kapasitetsbegrensningen som allerede eksisterer, virker det lite hensiktsmessig å sette inn ressursene på å analysere norske selskaper. De fleste nordiske aksjeinvesteringene er allerede omfattet av Etikkrådets arbeid på grunn av sammenfallet mellom SPUs og SPNs porteføljer.

Etikkrådet har vanskelig for å se for seg hvilken rolle et etikkråd for SPN skal spille, som ikke allerede ivaretas av SPN som aktiv eier eller gjennom norske myndigheters håndhevelse av lover og forskrifter. Dersom man likevel skulle ønske å opprette en etikkrådsfunksjon for SPN, anbefaler Etikkrådet at dette rådet bare skal gjøre slike vurderinger på anmodning fra SPN. Da ville selskaper der fondet ikke når frem gjennom eierskapsutøvelse, og som det heller ikke ønsker å selge av finansielle grunner, kunne spilles over til dette rådet. SPN burde da også formidle den informasjonen fondet måtte ha samlet inn gjennom sin eierdialog i forkant, slik at en unngår dobbeltarbeid. Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland vil eventuelt kunne påta seg en slik oppgave hvis tilstrekkelige ressurser stilles til rådighet.

3. Utelukkelse av pengespillselskaper

I anmodningsvedtak nr. 693 har Stortinget bedt «regjeringen utrede grunnlaget for å trekke Statens pensjonsfond utland (SPU) ut av pengespillselskaper med sikte på en vurdering i forbindelse med den årlige forvaltningsmeldingen om fondet». Etikkrådet er i den forbindelse bedt om å «vurdere om det kan være forhold ved slike selskaper som kan omfattes av gjeldende kriterier i retningslinjene for observasjon og utelukkelse fra SPU».

Mens selskaper *skal* utelukkes fra fondet hvis de produserer noen klart definerte produkter, *kan* selskaper utelukkes eller settes til observasjon hvis det er en uakseptabel risiko for at de medvirker til eller er ansvarlig for visse nærmere angitte normbrudd. Produktkriteriene gjelder nå enkelte våpentyper, tobakk, kull og kullbasert energiproduksjon samt salg av våpen til enkelte stater. Pengespill inngår altså ikke i produktkriteriene.

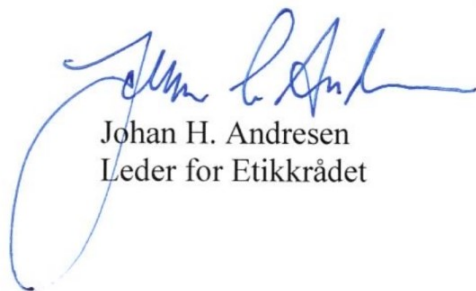
De atferdsbaserte kriteriene dekker i dag grove eller systematiske menneskerettighetsbrudd, alvorlige krenkelser av individers rettigheter i krig eller konfliktsituasjoner, alvorlig miljøskade, handlinger eller unnlatelser som i uakseptabel grad fører til utslipp av klimagasser, grov korrupsjon og andre særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer. Terskelen for utelukkelse skal være høy, slik det ble uttrykt i NOU 2003:22 som lå til grunn for forslaget om etiske retningslinjer, og som fortsatt er førende for arbeidet med observasjon og utelukkelse: «Det er bare de groveste former for brudd på disse normer som bør danne grunnlag for uttrekk. Det vil si at ikke alle lovbrudd som et selskap blir beskyldt for å ha begått eller medvirket til, er relevante for vurderingen av om Petroleumsfondet skal trekke seg ut».

Basert på risikoen for normbrudd og nyhetsoppslag som fanges opp gjennom porteføljeovervåkingen, gjør Etikkrådet et utvalg av selskaper som undersøkes og vurderes opp mot atferdskriteriene. Kriteriene gir ikke grunnlag for å utelukke et selskap utelukkende fordi det tilbyr pengespill, men pengespillselskaper vurderes opp mot atferdskriteriene på samme måte som andre selskaper.

Dersom man ønsker å utelukke selskaper fordi de tilbyr pengespill, er det mest effektivt å etablere et produktkriterium. Et slikt kriterium kan imidlertid føre til at mange selskaper blir utelukket fra fondet. I dag er det 69 selskaper som er indekssklassifisert som *gambling* i SPU. Disse har mellom 50 og 100 prosent av sine inntekter fra pengespillvirksomhet. Dersom man senker terskelen og tar med alle selskaper som har noe inntekt (1-5 prosent) fra spill, vil listen over selskaper bli svært lang og omfatte bl.a. flyselskaper, kringkasting, cruisereederier, telecom, restaurantkjeder, dagligvarehandel etc.

Etikkrådet mener at eventuelle endringer i retningslinjene bør komme som resultat av en grundigere utredning.

Med vennlig hilsen



Johan H. Andresen
Leder for Etikkrådet