



NORGES BANK

Norges OECD kontaktpunkt  
OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper  
Postboks 8114 Dep  
0032 Oslo

Dato: 13.01.2015  
Deres ref.:  
Vår ref.:

## Anmodning om synspunkter i to enkeltsaker

### 1. Innledning

Vi viser til e-post av 12. desember 2014 fra Norges OECD kontaktpunkt hvor Norges Bank blir bedt om å gi synspunkter knyttet til kontaktpunktets behandling av to enkeltsaker («specific instances») under OECDs retningslinjer for flernasjonale selskapers samfunnsansvar.

Bakgrunnen er to innkomne saker vedrørende henholdsvis det amerikanske selskapet Crown Holdings Inc., og de to sør-koreanske selskapene Daewoo International Corporation og POSCO, som er en dominerende aksjonær i Daewoo International Corporation. Fagforeningen United Steelworkers og de frivillige organisasjonene KTNC Watch, the Cotton Campaign, og Anti-Slavery International har klaget Norges Bank inn for det norske kontaktpunktet på grunn av sin rolle som minoritetsaksjonær i selskapene.<sup>1</sup> Etter det vi kjenner til er det ingen av de andre internasjonale eierne som er klaget inn for respektive nasjonale kontaktpunkt.

Selskapene er innklaget for de nasjonale kontaktpunktene i henholdsvis USA og Sør-Korea. Enkeltsaken i USA gjelder påståtte brudd på retningslinjenes anbefalinger om arbeidstakeres rettigheter knyttet til Crown Holdings' virksomhet i Canada og Tyrkia. Enkeltsaken i Sør-Korea gjelder påståtte brudd på retningslinjenes anbefalinger om barnearbeid og tvangsarbeid knyttet til Daewoo Internationals virksomhet i Usbekistan. Innklagerne ber at Norges Bank tar kontakt med selskapene med sikte på å få dem til å stoppe den påståtte og uønskede aktiviteten.

---

<sup>1</sup> Banken har eierandeler på henholdsvis 0,76%, 0,12% og 0,91% i Crown Holdings, Daewoo International og POSCO. Eierandelene er per 30. september 2014.

Kontaktpunktet har i ovennevnte e-post anmodet Norges Bank om følgende:

*Det første skrittet i vår saksbehandling er å vurdere om sakene skal tas opp til behandling. I henhold til våre prosedyreregler vil vi da vurdere:*

- *Om det norske kontaktpunktet er rette instans for å vurdere klagen*
- *Om det innklagede selskapet er et flernasjonalt selskap*
- *Identiteten til den berørte parten og partens interesse i saken*
- *Om saken er vesentlig og begrunnet. Klagen må angå noe vesentlig og må gjelde forhold dekket i retningslinjene*
- *Om det er en kobling mellom det innklagede selskapets aktiviteter og klagesaken*
- *Om gjeldende lover og framgangsmåter kommer til anvendelse, herunder rettsavgjørelser*
- *Hvordan lignende saker er blitt eller blir behandlet i andre nasjonale eller internasjonale prosesser*
- *Om behandling av den aktuelle saken vil bidra til Retningslinjenes formål og effektivitet*

*Vi ber NBIM om å komme med eventuelle synspunkter på hvorvidt kontaktpunktet skal ta sakene til behandling eller avvise dem innen 15. januar.*

Norges Bank kommenterer nedenfor enkelte av punktene. Etter bankens syn innebærer kontaktpunktets egne prosedyreregler at de to enkeltsakene bør avvises av det norske kontaktpunktet. Vi finner det hensiktsmessig først å redegjøre for hvordan Norges Bank forholder seg til OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper.

## **2. Norges Banks eierskapsarbeid**

Norges Bank anser OECDs retningslinjer som et viktig bidrag til å fremme ansvarlig forretningsdrift internasjonalt. Retningslinjene har siden 2004 vært en del av grunnprinsippene for ansvarlig forvaltningspraksis i forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (SPU). Dette er også reflektert i forvaltningsmandatet om SPU fra Finansdepartementet til Norges Bank, hvor det i § 2-2 første og tredje ledd heter:<sup>2</sup>

*(1) Banken skal fastsette et bredt sett av prinsipper for ansvarlig forvaltningsvirksomhet for investeringsporteføljen.*

*[...]*

*(3) Prinsippene skal baseres på hensynene til god selskapsstyring, miljø og samfunnsmessige forhold i forvaltningen i tråd med internasjonalt anerkjente prinsipper og standarder som FNs Global Compact, OECDs retningslinjer for eierstyring og selskapsledelse og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper.*

---

<sup>2</sup> Fastsatt av Finansdepartementet 8. november 2010 med senere endringer, senest 19. desember 2014.

Bankens arbeid med oppfølging av anbefalingene i OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper står derfor sentralt i forvaltningen av fondet. Norges Bank forventer at de selskapene SPU er investert i, opptre i samsvar med disse internasjonale standardene. Banken søker i den forbindelse å påvirke selskapene bl.a. gjennom stemmegivning og selskapskontakt. Hensyn til selskapsstyring, miljømessige og samfunnsmessige forhold er også en integrert del av investeringsprosessen og i vår risikostyring av fondet. Investeringsanalysene som ligger til grunn for bankens gjennomføring av forvaltningen av SPU, omfatter analyser av land, markeder og selskaper, og inkluderer risikovurderinger av problemstillinger om selskapsstyring, miljømessige og samfunnsmessige forhold.

Vi tilpasser fondets portefølje, innenfor de rammer som gjelder for forvaltningen, basert på slike analyser. Norges Bank har bl.a. vurdert risikoen i sektorer der miljøutfordringene er store, og vi har solgt oss ut av en rekke selskaper som følge av slike risikovurderinger.

For fondets eiendomsinvesteringer er det i mandatet fra Finansdepartementet stilt krav om at banken skal gjøre en grundig gjennomgang (due diligence) i forkant av den enkelte investering. Norges Bank arbeider også generelt med å fremme utviklingen av internasjonale prinsipper og standarder som er relevante for å ivareta fondets interesser.

### **3. Observasjon og utelukkelse av selskaper fra SPU**

Det norske rammeverket for forvaltningen av SPU er fastsatt av politiske myndigheter. Norges Banks eierskapsutøvelse kan ikke sees løsrevet fra den rollen Etikkrådet har i arbeidet med ansvarlig forvaltningsvirksomhet. Forvaltningen av fondet er underlagt egne retningslinjer for utelukkelse og observasjon av selskaper fastsatt av Finansdepartementet. Retningslinjene skal sikre at fondet ikke er investert i de groveste former for uetisk aktivitet eller produkter. Ett av kriteriene i retningslinjene er grove eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene eller andre særlige grove brudd på grunnleggende etiske normer.

Fra og med 1. januar 2015 er Norges Banks hovedstyre gitt oppgaven med å treffe beslutninger om observasjon eller utelukkelse av selskaper etter anbefalinger fra Etikkrådet. Målet er å etablere en kjede av virkemidler i arbeidet med ansvarlig forvaltningsvirksomhet. Gjennom endringene i rammeverket fra årsskiftet legges forholdene nå til rette for et forbedret samspill av ulike virkemidler og en styrket koordinering mellom banken og Etikkrådet.

Det heter følgende i § 5 (2) i retningslinjer for observasjon og utelukkelse fra Statens pensjonsfond utland:<sup>3</sup>

*Etikkrådet tar opp saker på eget initiativ eller etter anmodning fra banken.*

Rammeverket legger dermed opp til at Norges Bank mer systematisk vil kunne oversende saker til Etikkrådet for vurdering, dersom banken har mottatt informasjon om mulige grove og

<sup>3</sup> Fastsatt av Finansdepartementet 18. desember 2014.

vedvarende kritikkverdige forhold sett i forhold til for eksempel OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper.

#### **4. Vurderinger knyttet til kontaktpunktets behandling av to enkeltsaker**

Etter Norges Banks syn er det en betydelig forskjell på å rette forventninger om etterlevelse av anbefalingene i OECDs retningslinjer overfor de selskapene SPU er investert i, og at man som minoritetsaksjonær selv er dekket av retningslinjene.

Norges Bank er kjent med at det i mars 2014 ble oppnådd enighet i OECDs arbeidsgruppe for bedrifters samfunnsansvar om hvordan enkelte sentrale prinsipper og begreper i retningslinjene skal forstås. Det er ikke avklart på sentralt OECD hold hvilke forventninger det i praksis er rimelig å stille til ulike aktører i finanssektoren, herunder minoritetsaksjonærer. OECD har selv påpekt at valg av investeringsstrategi for finansielle investorer, herunder indeksforvaltning, reiser komplekse problemstillinger og at det er behov for å utvikle mer praktisk veiledning for hva som følger av retningslinjene i slike situasjoner.<sup>4</sup> Dette utredningsarbeidet i OECD er etter det vi kjenner til på et tidlig stadium.

Vi mener det er flere spørsmål og vurderinger som trenger avklaring, herunder hvordan prosessen ved behandling av enkeltsaker skal operasjonaliseres og koordineres med potensielt mange berørte aktører og lokale kontaktpunkter. Etter bankens syn er det for eksempel ikke opplagt hvordan kontaktpunktene kan legge til rette som meklingsinstitutt i en situasjon hvor både et selskap, dets underleverandører og dets ulike (ofte et stort antall) minoritetsaksjonærer er klaget inn for manglende oppfølging av anbefalingene i retningslinjene – gjerne uavhengig av hverandre og i flere ulike land. Det er heller ikke klart hva som skal være kriteriene for at en klage tas inn til behandling. Videre kan det stilles spørsmål ved hva som skal være godgjort av faktum fra innklagers side for at klagen skal anses som relevant. Vi viser også til en forskningsrapport utarbeidet for OECD i mai 2013 om bruken av retningslinjene i finansiell sektor som finner retningslinjene uklare og at anbefalingen om aktsomhetsvurderinger (due diligence) i liten grad tas i bruk.

Det har også vært fremholdt at OECDs retningslinjer kun uttrykker ikke-rettslige og frivillige anbefalinger om hvordan virksomheter bør utvise samfunnsansvar. Norges Bank mener på sin side at retningslinjene uttrykker reelle krav og forventninger selv om de ikke kan sanksjoneres i juridisk forstand. Vi merker oss i den sammenheng at det fortsatt fra flere hold benyttes uttrykk som «brudd» eller «manglende etterlevelse».

Norges Bank vil nedenfor begrense våre merknader til enkelte av de punktene som er opplistet i kontaktpunktets e-post av 12. desember.

---

<sup>4</sup> Se <http://mneguidelines.oecd.org/globalforumonresponsiblebusinessconduct/GFRBC-2014-financial-sector-document-1.pdf>

### Om det norske kontaktpunktet er rette instans for å vurdere klagen

Norges Bank mener at enhver enkeltsak under retningslinjene om påstått kritikkverdig adferd foretatt av et flernasjonalt selskap først må vurderes og avklares av kontaktpunktet i selskapets hjemland. Vi oppfatter at dette også er i tråd med det norske kontaktpunktets mandat fastsatt av Utenriksdepartementet 24. juni 2014.<sup>5</sup> I det foreliggende tilfellet innebærer det at de to enkeltsakene først må vurderes av henholdsvis det amerikanske og sørkoreanske kontaktpunktet.

Som pekt på ovenfor foreligger det etter det vi er kjent med foreløpig ingen nærmere avklaring fra OECD som sikrer at retningslinjene vil bli praktisert på en forutsigbar, likeartet og robust måte i hele OECD-området for minoritetsaksjonærer. Banken mener det er viktig å sikre likeartet praksis på tvers av alle nasjonale kontaktpunkter i praktiseringen av retningslinjene. Dette vil også bidra til såkalt «functional equivalence».<sup>6</sup> Dersom en får en utvikling der retningslinjenes praktiseres ulikt på tvers av land og kontaktpunkter, vil dette kunne underminere en likeartet behandling av selskaper (og deres minoritetsaksjonærer).

### Om det er en kobling mellom det innklagede selskapets aktiviteter og enkeltsaken

Etter Norges Banks syn har innklager i de to enkeltsakene ikke godtgjort hvorfor det eventuelt skulle være en kobling mellom de påståtte kritikkverdige forhold knyttet til selskapet og Norges Bank særskilt i egenskap av å være en minoritetsaksjonær i selskapet.

Norges Bank vil også peke på at OECDs eierstyringsprinsipper (OECD Principles of Corporate Governance) slår fast at det er styret som først og fremst har ansvaret for et selskaps aktiviteter og for å håndtere spørsmål knyttet til driften av selskapet. Bakgrunnen er at styret skal ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapets ledelse på vegne av alle eierne. Dette understrekes også ved at det er generalforsamlingen som er viktigste plattform for å treffe beslutninger på vegne av eierne. Denne felles plattformen skal sikre at alle eiere ivaretas og sikres en stemme. Vi må som eier i selskaper tilstrebe å etterleve prinsippene for god eierstyring og respektere den rolle- og ansvarsdeling som følger av disse prinsippene. Det vil kunne bryte med selskapslovgivning og etablert praksis dersom enkeltinvestorer skulle benytte sin særskilte eierposisjon til å underminere de formelle styringsstrukturer og plattformer. Slike prinsipper og styringsstrukturer i selskaper (og samfunnet ellers) er nettopp etablert for å sikre like rettigheter og balanserte og velinformerte beslutninger i viktige saker. Dette utelukker likevel ikke at en kan søke å påvirke i enkeltsaker gjennom dialog med selskaper, men det må tas hensyn til rolle- og ansvarsdeling når en vurderer hvilke forventninger som kan stilles til en minoritetsaksjonær.

---

<sup>5</sup> I henhold til kontaktpunktets mandat skal kontaktpunktene i enkeltsaker som berører kontaktpunkt i flere land søke å bli enige om hvilket kontaktpunkt som skal ta ledelsen i arbeidet med å gi råd og veiledning, og det skal legges til grunn at kontaktpunktet i landet hvor det berørte selskapet er hjemmehørende, er nærmest til å ta ledelsen i saken.

<sup>6</sup> Dette poenget ble også fremholdt av Utenriksdepartementet i brevet til OECD Investment Committee av 12. september 2013.

Hvordan lignende saker er blitt eller blir behandlet i andre nasjonale eller internasjonale prosesser

Så vidt Norges Bank kjenner til, er den såkalte POSCO-saken den eneste saken til nå som har omfattet minoritetsaksjonærer i flernasjonale selskaper – henholdsvis av det norske og nederlandske kontaktpunkt. Vi mener at denne saken verken kan eller bør være veiledende for spørsmålet om disse to eller andre tilsvarende saker skal tas opp til behandling av kontaktpunktet.

I forbindelse med den nevnte saken den 27. mai 2013 konkluderte det norske kontaktpunktet med at Norges Bank hadde brutt retningslinjene i sin rolle som minoritetsaksjonær. Dette var bakgrunnen for at Norges Bank valgte å rette en formell henvendelse i brev av 21. juni 2013 til OECDs Investment Committee om tolkningen av retningslinjene og senere tilsvarende henvendelse fra Utenriksdepartementet av 12. september 2013. Norges Bank viser også til at prosedyren knyttet til koordinering mellom de nasjonale kontaktpunktene i den nevnte saken ikke ble fulgt, og hvor det norske kontaktpunktet valgte å behandle og konkludere før saken mot selve selskapet POSCO (i Sør-Korea) var ferdigbehandlet. Det sør-koreanske kontaktpunktet avviste for øvrig klagen mot POSCO.

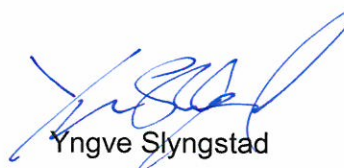
Om behandling av den aktuelle saken vil bidra til Retningslinjenes formål og effektivitet

Norges Bank mener at det ikke vil bidra til retningslinjenes formål og effektivitet dersom det norske kontaktpunktet tar de to sakene under behandling. Det er etter vårt syn viktig å avvente det utredningsarbeidet som skal gjøres i regi av OECD med sikte på å utarbeide mer konkrete forventninger til hva som i praksis er rimelig å forvente av ulike aktører i finanssektoren. Norges Bank er opptatt av at en i arbeidet med å utarbeide mer konkrete forventninger til ulike aktører i finanssektoren sikrer bred støtte på tvers av OECD-land, samt deltakelse fra et representativt utvalg av markedsaktører fra finanssektoren.

Norges Bank mener i tråd med våre synspunkter ovenfor at de to enkeltsakene mot Norges Bank i egenskap av å være en blant et stort antall minoritetsaksjonærer, må avvises av det norske kontaktpunktet.

Med hilsen

  
Øystein Olsen

  
Yngve Slyngstad