



OECDs **RETNINGSLINJER**
FOR FLERNASJONALE SELSKAPER

NORGES
KONTAKTPUNKT

2. JULI 2015

**FØRSTE VURDERING OG SLUTTERKLÆRING - UNITED STEEL
WORKERS OG BIRLESIK METAL IS VS NORGES BANK INVESTMENT
MANAGEMENT**

INNHALDSFORTEGNELSE

Første vurdering og Sluttklæring – United Steel Workers og Birlesik Metal IS vs Norges Bank Investment Management.....		1
1	Sammendrag	3
2	Klagesaken.....	4
2.1	Klagen.....	4
2.2	NBIMs svar på klagen	5
3	Kontaktpunktets vurdering	6
3.1	Det norske Kontaktpunktets kompetanse til å behandle klagen	6
3.2	Kontaktpunktets sluttklæring i ForUMs klage mot NBIM fra mai 2013	7
3.3	Utvikling i etterkant av Kontaktpunktets behandling av klagen fra 2013	8
3.3.1	NBIMs referanser til OECDs retningslinjer i strategier og planer	8
3.3.2	Krav til aktsomhetsvurderinger med hensyn til menneskerettigheter i OECDs retningslinjer	9
3.3.3	Videre arbeid i OECD og mandatet for prosjektet “Ansvarlig forretningspraksis i finanssektoren” (Responsible Business Conduct in the Financial Sector).....	10
4	Kontaktpunktets beslutning	12
Vedlegg.....		14
Vedlegg 1: Informasjon om kontaktpunktets behandling av enkeltsaken		15
Vedlegg 2: Informasjon om partene		15
Vedlegg 3: Informasjon om det norske Kontaktpunktet og OECDs retningslinjer		16
Vedlegg 4: Klagen og selskapets tilsvaret til klagen		17

1 SAMMENDRAG

Norges OECD-kontaktpunkt mottok 10. november 2014 en klage fra United Steel Workers (USW) og Birllesik Metal IS, mot det nordamerikanske selskapet Crown Holdings Inc. (heretter omtalt som «Crown Holdings») og Norges Bank Investment Management (heretter omtalt som «NBIM»). Klagen bygger på en forutsetning om at Crown Holdings hjemmehørende i USA ikke overholder OECDs retningslinjer. Klagerne ber NBIM om å kontakte selskapet med sikte på å få det til å stoppe de påståtte og uønskede aktivitetene i datterselskaper, som angis å omfatte brudd på arbeidstakerrettigheter i datterselskapene i henholdsvis Canada og Tyrkia. Klagerne viser til Kontaktpunktets slutterklæring fra 27. mai 2013, i saken hvor Forum for utvikling og miljø (heretter omtalt som «ForUM») hadde innlevert en klage vedrørende NBIM. I slutterklæringen i denne saken kom Kontaktpunktet med flere anbefalinger til NBIM. Klagerne etterspør NBIMs oppfølging av disse anbefalingene.

De relevante klagepunktene for det norske Kontaktpunktet er rettet mot NBIMs håndtering, undersøkelser og oppfølging av de angitte kritikkverdige forholdene. Saken reiser spørsmål om hva slags aktsomhetsvurderinger som kan forventes av en minoritetsaksjonær. Den reiser også prinsipielle spørsmål om OECDs retningslinjers anvendelse på finansinstitusjoner.

I etterkant av Kontaktpunktets slutterklæring i 2013 ble det igangsatt et arbeid i OECD for å konkretisere forventninger til finanssektoren generelt, herunder minoritetsaksjonærer. Prinsipielt er det ikke et avgjørende hinder for behandling av en sak at det pågår en prosess i OECD. Men for Kontaktpunktets behandling av denne saken, må den pågående avklaringsprosessen i OECD likevel ses i sammenheng med at det norske Kontaktpunktet nylig behandlet tilsvarende problemstillinger som nå er til avklaring.

I sitt tilsvarende svar til klagen konkluderer NBIM med at enkeltsaken mot NBIM i egenskap av å være én blant et stort antall minoritetsaksjonærer må avvises av det norske kontaktpunktet. NBIM redegjør for at de mener at enhver enkeltsak først må vurderes og avklares av Kontaktpunktet i selskapets hjemland, som ifølge NBIM innebærer at denne enkeltsaken først må vurderes av det amerikanske Kontaktpunktet. Etter NBIMs syn har klagerne heller ikke godtgjort koblingen mellom de påståtte kritikkverdige forhold knyttet til selskapet og NBIM særskilt i egenskap av å være en minoritetsaksjonær i selskapet. NBIM mener også at det er viktig å avvente det utredningsarbeidet som skal gjøres i regi av OECD.

Kontaktpunktet fant ikke at saken skulle avvises, men har etter en helhetsvurdering kommet til at det ikke vil styrke oppfyllelsen av formålet med OECDs retningslinjer dersom det iverksettes ny behandling av NBIM så kort tid etter forrige sak. Kontaktpunktet har allerede uttalt seg om tilsvarende spørsmål i den forrige saken mot NBIM, inkludert anbefalinger til NBIM knyttet til implementering av retningslinjene. Under henvisning til Kontaktpunktets anbefalinger til NBIM i punkt 4.5 i slutterklæringen av 27. mai 2013 og til at OECD har igangsatt et arbeid for ytterligere å avklare forventningene til foretak nettopp i finansiell sektor, finner Kontaktpunktet således at det ikke er grunnlag for å gå videre med klagen mot NBIM. Saken avsluttes uten ytterligere behandling.

Kontaktpunktet viser for øvrig til at saken er fellesbehandlet med en klagesak fra Cotton Campaign, Anti-Slavery International og KTNC Watch vs POSCO, Dawewoo og Norges Bank Investment Management. Etter

Kontaktpunktets vurdering omhandler denne saken de samme prinsipielle spørsmålene og har dermed samme konklusjon.

2 KLAGESAKEN

2.1 KLAGEN

Kontaktpunktet mottok 10. november 2014 en klage fra United Steel Workers (USW) og Birlisik Metal IS, mot det nordamerikanske selskapet Crown Holdings Inc. (heretter omtalt som «Crown Holdings») og Norges Bank Investment Management (heretter omtalt som «NBIM»). NBIM, som er en avdeling av Norges Bank, er forvalter av investeringene til Statens pensjonsfond utland, som er minoritetsaksjonær i Crown Holdings. Klagerne fokuserer på NBIMs rolle i forhold til selskapet Crown Holdings, som er hjemmehørende i USA. Klagerne ber NBIM om å kontakte selskapet med sikte på å få det til å stoppe de påståtte og uønskede aktivitetene i datterselskaper, som angis å omfatte brudd på arbeidstakerrettigheter i datterselskapene i henholdsvis Canada og Tyrkia.

Klagerne viser til Kontaktpunktets slutterklæring fra 27. mai 2013, i saken hvor Forum for utvikling og miljø (heretter omtalt som «ForUM») hadde innlevert en klage vedrørende NBIM.

Klagerne etterspør hvordan NBIM har fulgt Kontaktpunktets anbefalinger fra slutterklæringen om å utarbeide strategier for due diligence på menneskerettighetsfeltet i sine investeringer.

Klagen viser til OECDs retningslinjer **Kapittel II, overordnet politikk**, avsnitt 12, som slår fast at selskap skal:

«Bestrebe seg på å forebygge eller begrense negative konsekvenser selv om de ikke har medvirket til dem, når de aktuelle konsekvensene likevel er direkte knyttet til deres virksomhet, varer eller tjenester gjennom en forretningsforbindelse. Hensikten her er ikke å velte ansvaret fra enheten som er årsaken til de negative konsekvensene, over på selskapet som den har forretningsforbindelse med.»

Klagen viser også til **kapittel IV, Menneskerettigheter**, avsnitt 1-6, som slår fast at:

«Statene plikter å verne om menneskerettighetene. Selskapene bør, i samsvar med internasjonalt anerkjente menneskerettigheter, de internasjonale menneskerettighetsforpliktelsene til landene der de driver virksomhet, samt relevante nasjonale lover og forskrifter,

1. respektere menneskerettighetene, hvilket betyr at de bør unngå å krenke andres menneskerettigheter og bør håndtere negative konsekvenser de er innblandet i på menneskerettighetsområdet,
2. unngå i forbindelse med sin egen virksomhet å forårsake eller medvirke til negative konsekvenser på menneskerettighetsområdet og håndtere slike konsekvenser når de måtte forekomme,
3. bestrebe seg på å forebygge eller begrense negative konsekvenser på menneskerettighetsområdet som er direkte knyttet til deres virksomhet, varer eller tjenester gjennom en forretningsforbindelse, selv om de ikke har medvirket til dem,
4. innarbeide i sine retningslinjer en forpliktelse til å respektere menneskerettighetene,

5. gjennomføre aktsomhetsvurderinger på menneskerettighetsområdet som står i forhold til selskapets størrelse, virksomhetens art, konteksten virksomheten finner sted innenfor, samt faren for negative konsekvenser på menneskerettighetsområdet,
6. sørge for eller samarbeide gjennom legitime prosesser i den hensikt å avhjelpe negative konsekvenser på menneskerettighetsområdet straks de blir klar over at de har forårsaket eller medvirket til disse konsekvensene».

Kontaktpunktmedlem Frode Elgesem har ikke deltatt i behandlingen av saken på grunn av underliggende interessekonflikt knyttet til advokatfirmaet Thommessen AS, hvor Elgesem er partner.

2.2 NBIMS SVAR PÅ KLAGEN

Kontaktpunktet ba i en e-post av 12.12.2014 NBIM om særlig å kommentere følgende spørsmål:¹

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

Kontaktpunktet mottok svar fra NBIM datert 13.01.2015. NBIM redegjør for at de 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. Dette innebærer at denne enkeltsaken først må vurderes av det amerikanske Kontaktpunktet. NBIM viser særlig til behovet for at retningslinjene blir praktisert på en likeartet måte i hele OECD-området for minoritetsaksjonærer.

Etter NBIMS syn har klagerne ikke godtgjort koblingen mellom de påståtte kritikkverdige forhold knyttet til selskapet og NBIM særskilt i egenskap av å være en minoritetsaksjonær i selskapet. Kapitalforvaltningsenheten viser videre til OECDs eierstyringsprinsipper, og behovet for å etterleve prinsipper for rolle- og ansvarsfordeling som følger av disse prinsippene. NBIM legger til at dette ikke utelukker at en kan søke å påvirke enkeltsaker gjennom dialog med selskaper, men at det må tas hensyn til rolle- og ansvarsfordeling når en vurderer hvilke forventninger som kan stilles til en minoritetsaksjonær.

¹ Spørsmålene baserer seg på OECDs retningslinjer for prosedyrer og momenter til første vurdering av enkeltsaker, s 82-83 i retningslinjene.

NBIM viser til Kontaktpunktets sak fra 2013 om NBIMs eierandel i POSCO (klagen fra ForUM mot NBIM). NBIM mener at denne saken verken kan eller bør være veiledende for spørsmålet om denne eller andre tilsvarende saker skal tas opp til behandling i Kontaktpunktet. I forbindelse med denne saken viser NBIM til sitt engasjement i OECD angående tolkning av retningslinjene. NBIM mener at Kontaktpunktets prosedyreregler ikke ble fulgt da det norske Kontaktpunktet valgte å behandle og konkludere før saken mot selve selskapet POSCO (i Sør-Korea) var ferdigbehandlet, og at det sør-koreanske kontaktpunktet avviste klagen mot POSCO.

NBIM mener videre det ikke vil bidra til retningslinjenes formål og effektivitet dersom det norske Kontaktpunktet behandler denne saken. Det er etter NBIMs syn viktig å avvente det utredningsarbeidet som skal gjøres i regi av OECD med sikte på å utarbeide mer konkrete forventinger til hva som i praksis er rimelig å forvente av ulike typer aktører i finanssektoren. NBIM 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.

NBIM konkluderer med at enkeltsaken mot NBIM i egenskap av å være én blant et stort antall minoritetsaksjonærer (NBIM har en eierandel på 0,79% i Crown Holdings), må avvises av det norske Kontaktpunktet.

3 KONTAKTPUNKTETS VURDERING

3.1 DET NORSKE KONTAKTPUNKTETS KOMPETANSE TIL Å BEHANDLE KLAGEN

Det første spørsmålet som oppstår er om det norske Kontaktpunktet er det rette til å behandle saken. I OECDs retningslinjer, pkt 23 i kommentarene til prosedyreveiledningen, angis det at en sak som hovedregel skal håndteres av det nasjonale kontaktpunktet i landet der saken oppstår. Tilsvarende er det presisert i mandatet til det norske Kontaktpunktet fra Utenriksdepartementet at: «I enkeltsaker som berører kontaktpunkt i flere land skal de involverte kontaktpunktene søke å bli enige om hvilket kontaktpunkt som skal ta ledelsen i arbeidet med å gi råd og veiledning. Det skal legges til grunn at kontaktpunktet i landet hvor det berørte selskapet er hjemmehørende, er nærmest til å ta ledelsen i saken».

I den foreliggende saken er klagen levert til det norske Kontaktpunktet. Norge er det landet hvor NBIM som innklaget part er hjemmehørende. Slik klagen er utformet er den primært rettet mot NBIMs interne retningslinjer, aktsomhetsundersøkelser og oppfølging av investeringer og eierskap. Dette er klagepunkter som gjelder NBIM som en norsk kapitalforvaltningsenhet for et norsk statlig pensjonsfond. På basis av dette fremstår det som et naturlig utgangspunkt at saken skal behandles av det norske Kontaktpunktet. Klagen er imidlertid samtidig basert på en forutsetning om manglende etterlevelse av OECDs retningslinjer fra det amerikanske selskapet Crown Holdings og dette selskapets datterselskaper i Canada og Tyrkia. Dersom det som ledd i saken skal foretas en realitetsvurdering av den underliggende forutsetning om brudd fra Crown Holdings, ville dette ha kunnet reise andre spørsmål om hvilket kontaktpunkt som er nærmest til å lede behandlingen av saken.

I vurderingen av om det norske Kontaktpunktet er det rette til å behandle saken, har Kontaktpunktet sett hen til behandlingen av den omtalte enkeltsak fra 2013, fra Lok Shakti Abhiyan, KTNC Watch, Fair Green

and Global Alliance og Forum for Utvikling og Miljø – ForUM. Klagen var sendt til de nasjonale OECD-kontaktpunktene i Sør-Korea, Norge og Nederland. Klagen om påstått brudd på OECDs retningslinjer var rettet mot sør-koreanske Pohang Iron and Steel Enterprise (POSCO) og to av selskapets aksjeeiere, det nederlandske pensjonsfondet ABP og dets administrator APG, og det norske Statens pensjonsfond utland ved NBIM.

Det norske Kontaktpunktet tok klagen til behandling. Kontaktpunktet fant at det norske Kontaktpunktet var rette instans for å behandle klagen. Det la i sin vurdering vekt på at saken for det norske Kontaktpunktet ikke var klagen mot selskapet hvor Statens pensjonsfond utland var minoritetseier, men klagernes påstand om at NBIM ikke hadde etterlevd OECDs retningslinjer, og at saken dermed hørte hjemme i det norske Kontaktpunktet. Klagen blir heretter omtalt som «ForUMs klage vedrørende NBIM».

Kontaktpunktet har etter dette kommet til at det norske Kontaktpunktet er det rette til å behandle saken. I vurderingen er det lagt avgjørende vekt på at klagen er utformet rettet mot en norsk aktørs interne retningslinjer, aktsomhetsvurderinger og eierskapsoppfølging.

3.2 KONTAKTPUNKTETS SLUTTERKLÆRING I FORUMS KLAGE MOT NBIM FRA MAI 2013

I slutterklæringen fra saken vedrørende ForUMs klage mot NBIM datert 27. mai 2013, konkluderte Kontaktpunktet med at NBIM hadde brutt OECDs retningslinjer både gjennom manglende samarbeid med Kontaktpunktet og ved at NBIM manglet en strategi for å identifisere og håndtere mulige brudd på menneskerettighetene i selskapene som Statens Pensjonsfond Utland investerer i. Kontaktpunktet viste til at NBIM argumenterte med at OECDs retningslinjer ikke gjaldt for minoritetsaksjonærer, og at forvaltningsenheten dermed hadde nektet å svare på skriftlige spørsmål.

Kontaktpunktet uttalte at for at NBIM skal opptre i tråd med OECDs retningslinjer, anbefales NBIM å:

- Samarbeide med Kontaktpunktet ved å svare på Kontaktpunktets spørsmål og akseptere Kontaktpunktets tilbud om å legge til rette for dialog / mekling. Være åpen om hvordan NBIM er en ansvarlig investor i POSCO-saken.
- Utvide risikovurderingene sine til å omfatte hele spekteret av menneskerettigheter, og ikke bare til risiko for barnearbeid.
- Identifisere hvilke risiki for menneskerettighetsbrudd som er mest utbredt i ulike sektorer eller typer investeringer. Utvikle en strategi for å håndtere slike risiki. NBIM oppfordres til å samarbeide med andre investorer for å øke sin påvirkningskraft.
- Inkludere samarbeid med andre investorer i strategien for å oppfordre utvalgte selskaper med særlig risiko til å etablere en selskapsintern klagemekanisme.
- Offentliggjøre strategien om risikovurdering for menneskerettighetene. Åpenhet vil gjøre NBIM mindre sårbar for kritikk om at NBIM behandler risiko for menneskerettighetsbrudd tilfeldig.

Kontaktpunktet viser for øvrig til Kontaktpunktets mandat fra Utenriksdepartementet av juni 2014, som presiserer at OECDs retningslinjer er frivillige, og at det ikke omtales som «brudd» dersom anbefalingene

ikke følges. Samtidig presiserer mandatet at det er en klar forventning fra myndighetene om at virksomheter tar retningslinjene i bruk.

3.3 UTVIKLING I ETTERKANT AV KONTAKTPUNKTETS BEHANDLING AV KLAGEN FRA 2013

I etterkant av enkeltsaken mot NBIM fra 2013 har OECDs retningslinjer og betydningen for finanssektoren vært gjenstand for behandling i OECDs investeringskomite og den tilhørende arbeidsgruppen for ansvarlig næringsliv – Working Party on Responsible Business Conduct – (heretter kalt WPRBC).

I juni 2013 skrev NBIM til OECD og ba om en avklaring av forventningene til finanssektoren. I brevet skrev NBIM at de mente at minoritetsaksjonærer ikke var underlagt OECDs retningslinjer. 25 juni 2014 ble det sendt et brev fra Utenriksdepartementet til OECD som ba om at OECD arbeider med å klargjøre forventningene til finanssektoren.

OECDs arbeidsgruppe WPRBC gjennomførte i denne perioden utbredte konsultasjoner, både internt med medlemmer og med eksperter utenfor OECD. Den publiserte flere dokumenter og rapporter som tok for seg temaer som finansinstitusjoner, statlige pensjonsfond og minoritetsaksjonærer.

WPRBC konkluderte i disse dokumentene med at det er felles forståelse av at det vesentlige spørsmålet ikke er hvem retningslinjene gjelder for. Retningslinjene er frivillige anbefalinger og myndighetene er forpliktet til å fremme størst mulig overholdelse av retningslinjene. Det er avklart at minoritetsaksjeposter i prinsippet utgjør en type forretningsforbindelse - «business relationship» - i den forstand begrepet brukes i OECDs retningslinjer. OECDs arbeidsgruppe WPRBC bekreftet dermed at OECDs retningslinjer gjelder for alle forretningsforbindelser, uten unntak, og at spørsmålet i større grad dreier seg om hvordan retningslinjene skal anvendes.

3.3.1 NBIMS REFERANSER TIL OECDs RETNINGSLINJER I STRATEGIER OG PLANER

NBIM lanserte i februar 2015 en rapport om sitt arbeid med ansvarlig forvaltning.² Rapporten viser til at OECDs retningslinjer er en del av forvaltningsmandatet fra Finansdepartementet, og hvordan man blant annet har lagt OECDs retningslinjer for flernasjonale selskap til grunn for arbeidet med ansvarlig forretningspraksis.

Rapporten har en tekstboks om OECD som omtaler retningslinjene slik:

«Prinsippene og standardene forankret i OECD og FN er frivillige og ikke-rettslige anbefalinger som uttrykker forventninger til god selskapsstyring, og som stiller forventninger til god selskapspraksis i håndteringen av miljømessige og samfunnmessige forhold.

² <http://www.nbim.no/ansvarlighet/ansvarlig-forvaltning/>

OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper er anbefalinger fra regjeringer til selskaper med internasjonal virksomhet. Målet er å fremme bærekraftig utvikling gjennom ansvarlig drift, handel og investeringer. Retningslinjenes frivillige karakter innebærer at det ikke stilles krav om etterlevelse i rettslig forstand. Det er en forventning om at selskapene tar retningslinjene i bruk så langt de passer for den enkelte virksomhet. Selskapene må selv vurdere hvordan dette kan gjennomføres på den mest hensiktsmessige måten» (s.16 i rapporten).

NBIM viser i rapporten også til at NBIM deltar i videreutvikling av internasjonale standarder, og at fondet i 2014 arbeidet særskilt med OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper og relevansen for finansiell sektor.

3.3.2 KRAV TIL AKTSOMHETSVALDERINGER MED HENSYN TIL MENNESKERETTIGHETER I OECDs RETNINGSLINJER

Klageren viser til OECDs retningslinjer, som den tolker slik at det anbefales at alle aktører benytter seg av sin påvirkningskraft for å redusere og avbøte skade som følge av brudd på retningslinjene³ fra selskaper hvor aktøren har eierandeler. Retningslinjene anbefaler bedrifter, også i finanssektoren, å gjennomføre due diligence/aktsomhetsvurderinger med hensyn til menneskerettigheter i sine investeringer.⁴

Under det globale forumet om ansvarlig næringsliv 26.-27. juni 2014 ble det lagt frem to sentrale dokumenter som drøfter finanssektorens rolle og ansvar. Dokumentet «Scope and application of “business relationships” in the financial sector under the OECD Guidelines for Multinational Enterprises», er godkjent av WPRBC, mens dokumentet “Due diligence in the financial sector – adverse impacts directly linked to financial sector operations, products or services by a business relationship» er offentliggjort, men ikke godkjent av WPRBC.

I det førstnevnte og godkjente notatet «Scope and application of business relationships in the financial sector» slås det fast at «retningslinjene ikke er begrenset til én sektor, eller én type forretningsforbindelse. Å være minoritetsaksjonær kan derfor i prinsippet anses som en forretningsforbindelse under retningslinjene, selv om dette ikke er direkte uttalt i teksten til retningslinjene. Til tross for at retningslinjene er frivillige og ikke juridisk bindende, reduserer det ikke forventningen til at retningslinjene skal etterleves. Finanssektoren bør vurdere passende måter å etterleve retningslinjene i sin virksomhet.⁵

³ OECDs retningslinjer, kommentarer til kapittel VI, menneskerettigheter, avsnitt 43

⁴ OECDs retningslinjer, kapittel IV, Menneskerettigheter, avsnitt 4

⁵ OECD: Scope and application of ‘business relationships’ in the financial sector under the OECD guidelines for multinational enterprises” 26. juni 2014: The Guidelines contain an expansive description of the term ‘business relationships’. Since the Guidelines operate with non-exhaustive descriptions of key terms, their possible use or “scope” is not limited by sector, to certain kinds of enterprises or to certain kinds of business relationships. A

I sistnevnte dokument som er til vurdering, «Due diligence in the financial sector» (som ikke er godkjent av WPRBC), sies det at til tross for at en virksomhet har manglende muligheter til påvirkning, betyr det ikke at det ikke er relevant å gjennomføre aktsomhetsvurderinger. I dokumentet anbefales det at virksomheter gjennomfører aktsomhetsvurderinger nettopp for å undersøke hvilket handlingsrom og påvirkningsmulighet de har.⁶ Dokumentet viser til at OECDs retningslinjer anerkjenner at det kan være praktiske begrensninger i virksomheters mulighet til å påvirke lenger utover i verdikjeden. Samtidig er selskap forventet å utøve påvirkning gjennom blant annet kontrakter og samarbeid med andre involverte parter som har samme leverandør.⁷ Det sies her at retningslinjene omtaler verdikjeder og leverandører, og at teksten i retningslinjene ikke omtaler investorer, minoritetsaksjonærer osv. Kontaktpunktet forventer at den pågående prosessen i OECD vil avklare hvorledes denne bestemmelsen skal anvendes på finanssektoren.

3.3.3 VIDERE ARBEID I OECD OG MANDATET FOR PROSJEKTET “ANSVARLIG FORRETNINGSPRAKSIS I FINANSSEKTOREN” (RESPONSIBLE BUSINESS CONDUCT IN THE FINANCIAL SECTOR)

I OECD pågår for tiden en prosess for å utvikle klarere veiledning til finanssektoren og særlig minoritetsaksjonærer, om hvordan de kan anvende aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsvirksomhet. I OECDs arbeidsgruppe for ansvarlig forretningsvirksomhet – WPRBC - ble det 20. mars i år lagt frem et mandat for dette prosjektet.⁸ Mandatet legger opp til en tidsplan, med planlagt ferdigstillelse høsten 2016.

Prosjektets målsetning er å kunne gi veiledning til flernasjonale selskap i finanssektoren om hvordan OECDs retningslinjer bør anvendes. Det skal utarbeides en praktisk tilnærming til hvordan finansinstitusjoner på en meningsfull måte kan innarbeide retningslinjenes forventninger i aktsomhetsvurderinger, som bygger på etablerte rutiner i virksomheten. Veiledningen skal gjenspeile de

minority shareholding can therefore in principle be seen as a business relationship under the Guidelines, even if this is not spelled out in the text of the Guidelines itself. Although observance of the Guidelines by enterprises is voluntary and not legally enforceable, this does not reduce the expectations that the Guidelines should be observed. Financial institutions should consider the appropriate manner in which observance of the Guidelines could successfully be implemented in their business strategies.

⁶ OECD: Due diligence in the financial sector, 26. juni 2014: However, a lack of leverage does not imply that an enterprise should not apply the recommendations of Guidelines. The degree of leverage it has over its business relationship the entity causing the adverse impact is useful in considering what it can do to persuade that entity to take action, but is not relevant to considering whether it should carry out due diligence and exercise any leverage it may have. It should.

⁷ OECDs retningslinjer, kommentarene til kapittel II: Overordnede retningslinjer, avsnitt 21 og 23

⁸ Terms of Reference for the Proactive Agenda Project on Responsible Business Conduct in the Financial Sector - DAF/INV/RBC(2015)6 -

praktiske utfordringene sektoren står overfor, graden av påvirkningskraft selskapene har og generelt være tilpasset finanssektorens særtrekk.

Mandatet for prosjektet "Ansvarlig forretningspraksis i finanssektoren", viser til at det mangler detaljert veiledning om hvordan OECDs retningslinjer skal anvendes for særskilte finansielle instrumenter, men at prosjektet vil bygge på eksisterende initiativ som Ekvator-prinsippene, UNEP Finance Initiative m.m.⁹ Målet er å bygge på og videreutvikle disse initiativene og involvere de relevante aktørene og organisasjonene i arbeidet.

Mandatet legger opp til utstrakte konsultasjoner med flerpartsprosesser, hvor interessenter deltar i en rådgivingsgruppe, bestående av myndigheter, selskap, de nevnte initiativene og andre internasjonale organisasjoner. NBIM inngår som en av 11 representanter fra finanssektoren som skal delta i rådgivingsgruppen, sammen med ABN Amro, det nederlandske pensjonsfondet APG, Credit Suisse m. fl. Prosjektet legger stor vekt på at sentrale aktører i finanssektoren må involveres for å sikre eierskap til resultatene, og dermed også legge til rette for samarbeid og erfaringsutveksling i oppfølgingsarbeidet.

Det legges også opp til å utarbeide konkrete eksempler som grunnlag for å se på hovedkategoriene av finansielle tjenester, som:

- aktiva- og prosjekt-basert finansiering
- selskapslån (utover aktiva-basert finansiering)
- kapitalmarkeder (gjelds- og egenkapitaltransaksjoner)
- ulike typer investeringer, inkludert minoritetseierskap, som pensjonsfond, institusjonelle investorer, passive og aktive investeringsstrategier, indekshandel osv.
- andre finansielle tjenestesektorer som forbrukslån, forsikring osv.¹⁰

Målet er å gjennomgå finanssektorens komplekse og sammensatte porteføljer og sette søkelys på hvordan det kan forventes at aktsomhetsvurderinger skal gjennomføres. Hva slags virkemidler og metoder kan benyttes, og hvordan man kan avveie prioriteringer og grad av involvering. Slik skal det her

⁹ www.Equator-principles.com

www.Unepfi.org

10

- 1) Asset based and project finance
- 2) Corporate lending (beyond asset based finance)
- 3) Capital markets (debt and equity transactions)
- 4) Investments, including minority shareholdings, e.g. pension funds, institutional investors, passive and active investment strategies, index trading, etc.
- 5) Other financial services or products, as determined necessary by the Advisory Group (e.g. retail banking, insurance, etc.)

konkret anbefales måter å kartlegge, forebygge og begrense faktiske og potensielle negative konsekvenser og dersom det er aktuelt, sette inn avbøtende tiltak.

I juni 2015 arrangerte OECD årets «Global Forum on Responsible Business Conduct», og tema om finanssektoren var også i år på programmet.

Den pågående prosessen i OECD for å klargjøre retningslinjene for finanssektoren, vil være nyttig for å avklare tydeligere hvordan forventningene i de ovennevnte dokumentene er ment å gjelde for aktører i finanssektoren. Prosessen i OECD har mål om ferdigstilling høsten 2016.

4 KONTAKTPUNKTETS BESLUTNING

I forhold til NBIM bygger klagen fra United Steel Workers og Birlesik Metali IS på en forutsetning om at selskapet Crown Holdings hjemmehørende i USA ikke overholder OECDs retningslinjer. De relevante klagepunktene er imidlertid rettet mot NBIMs håndtering, undersøkelser og oppfølging av de angitte kritikkverdige forholdene. Kontaktpunktet har ovenfor kommet til at det anser det norske Kontaktpunktet for å være det rette til å behandle saken, fordi klagen slik den er utformet er rettet mot den norske aktøren NBIMs retningslinjer, aktsomhet og eieroppfølging.

Saken slik den er anlagt reiser spørsmål om hva slags retningslinjer, aktsomhetsvurderinger, undersøkelser og eierskapsoppfølging som kan forventes av en minoritetsaksjonær. Saken reiser også prinsipielle spørsmål om forventninger til finansinstitusjoner og retningslinjenes anvendelse på finansinstitusjoner.

Tilsvarende prinsipielle problemstillinger som i den foreliggende klagesaken ble vurdert av Kontaktpunktet i slutterklæringen av 27. mai 2013, i saken hvor ForUM hadde klaget inn NBIM. Kontaktpunktets vurderinger i denne saken er redegjort for ovenfor. I slutterklæringen i denne saken kom Kontaktpunktet med flere anbefalinger til NBIM.

Samtidig er det i etterkant av Kontaktpunktets slutterklæring i 2013 igangsatt et arbeid i OECD for å klargjøre og konkretisere forventninger til finanssektoren generelt, herunder minoritetsaksjonærer. Det er ansett å være behov for nærmere avklaringer og veiledning om hvordan OECDs retningslinjer skal anvendes i finanssektoren.

På denne bakgrunn har Kontaktpunktet vurdert om den foreliggende klagen mot NBIM gir grunnlag for videre behandling i den foreliggende situasjon. I kommentarene til prosedyreveiledningen i OECDs retningslinjer er det angitt forhold som Kontaktpunktet skal ta særlig hensyn til ved denne vurderingen. Det skal blant annet legges vekt på hvordan tilsvarende saker er blitt eller blir behandlet i andre nasjonale eller internasjonale prosesser, og det skal legges vekt på om behandlingen av den konkrete saken vil kunne bidra til å oppfylle formålet med retningslinjene og til å styrke deres gjennomslagskraft.

De prinsipielle problemstillingene som oppstår i den foreliggende klagen mot NBIM er for tiden til avklarende behandling i OECD. Det pågår således en internasjonal avklarende prosess om de samme spørsmålene. Prinsipielt mener Kontaktpunktet at dette ikke er et avgjørende hinder for behandling av en sak. Et motsatt standpunkt kan åpne for lange utsettelse og kan hindre oppfyllelse av formålet med OECDs retningslinjer.

For den foreliggende saken må den pågående avklaringsprosessen i OECD likevel ses i sammenheng med at det norske Kontaktpunktet nylig behandlet tilsvarende problemstillinger som nå er til avklaring. Saken

var anlagt mot samme innklagede part, og det er også slik at denne konkrete saken har medvirket til at det foregår en prosess for ytterligere avklaring i OECD.

Etter en helhetsvurdering har Kontaktpunktet kommet til at det ikke vil styrke oppfyllelse av formålet med OECDs retningslinjer eller styrke retningslinjenes gjennomslagskraft dersom det iverksettes ny behandling av NBIM så kort tid etter forrige sak. Det foreligger allerede uttalelser om tilsvarende spørsmål som saken reiser fra Kontaktpunktet, og det foreligger anbefalinger til NBIM knyttet til implementering av retningslinjene.

Under henvisning til Kontaktpunktets anbefalinger til NBIM i punkt 4.5 i slutterklæringen av 27. mai 2013 og til at OECD har igangsatt et arbeid for ytterligere å avklare forventningene til foretak nettopp i finansiell sektor, finner Kontaktpunktet således at det ikke er grunnlag for å gå videre med klagen mot NBIM. Saken avsluttes uten ytterligere behandling.

VEDLEGG

- 1) Informasjon om Kontaktpunktets behandling av saken
- 2) Informasjon om partene
- 3) Informasjon om det norske kontaktpunktet og prosedyrer for klagebehandling
- 4) Klagen og selskapets tilsvaer

VEDLEGG 1: INFORMASJON OM KONTAKTPUNKTES BEHANDLING AV ENKELTSAKEN

Kontaktpunktet mottok klagen 10. november 2014.

Klagen ble videresendt til NBIM 14. november 2014 og NBIM ble invitert til å kommentere klagen. Gitt at NBIM var kjent med Kontaktpunktets prosedyrer for behandling av enkeltsaker, ble det oppnådd enighet på telefon og e-post mellom Kontaktpunktets sekretariat og NBIM om å oversende klagen uten å avholde et første informasjonsmøte. Det ble avtalt å avholde et informasjonsmøte 12. desember 2014. Møtet ble senere utsatt av NBIM.

I en e-post fra Kontaktpunktet til NBIM 12. desember, ble det bedt om innspill og kommentarer på enkeltsaken med svarfrist 15. januar 2015.

NBIM sendte sitt tilsvarende svar til klagen 14. januar 2015, med kommentarer og innspill på enkeltsaken og behandlingen av denne.

16. februar 2015 sendte Kontaktpunktet et nytt brev til NBIM og gjentok invitasjon til dialog med forslag til datoer.

NBIM svarte 25. februar. De viste til at Utenriksdepartementet 19. februar utnevnte nye medlemmer til Kontaktpunktet, og ba om at et eventuelt møte ble utsatt til det nye Kontaktpunktet var konstituert.

Utover dette har Kontaktpunktet hatt kontakt med klageren per e-post (USW), og holdt dem oppdatert om utvikling i saken. Kontaktpunktet har også hatt kontakt med det amerikanske Kontaktpunktet som behandler klagen mot Crown Holdings, for å utveksle informasjon om saken.

Kontaktpunktmedlem Frode Elgesem har ikke deltatt i behandlingen av saken på grunn av underliggende interessekonflikt knyttet til advokatfirmaet Thommessen AS, hvor Elgesem er partner.

VEDLEGG 2: INFORMASJON OM PARTENE

SELSKAPET:

Norges Bank (sentralbanken) har ansvar for den operative forvaltningen av Statens pensjonsfond utland. Hovedstyret i Norges Bank har delegert ansvaret for den daglige forvaltningen av Statens pensjonsfond utland til Norges Bank Investment Management (NBIM), som er en avdeling i sentralbanken. NBIM forvalter også deler av Norges Banks valutareserver.

Statens pensjonsfond utland ble etablert ved lov i 1990 som et finanspolitisk instrument for å sikre langsiktige hensyn ved bruk av statens petroleumsinntekter. Fondet er investert utenfor Norge, basert på en overordnet investeringsstrategi fastsatt av Finansdepartementet. Forvaltningen av Statens pensjonsfond utland skjer innenfor et mandat fastsatt av Finansdepartementet. Mandatet definerer bl.a. fondets investeringsunivers, referanseindekser og risikorammer. Strategien innebærer at fondet er bredt investert i de internasjonale aksje- og obligasjonsmarkedene for å sikre målet for forvaltningen som er høyest mulig avkastning målt i internasjonalt kjøpekraft. Gjennom forvaltningen, herunder fondets eierskapsutøvelse, søker Norges Bank å sikre finansielle verdier for fremtidige generasjoner av nordmenn. Norges Bank står som formell eier av verdipapirene fondet er investert i.

Finansdepartementet har fastsatt egne retningslinjer for observasjon og utelukkelse av selskaper fra Statens pensjonsfond utland. Retningslinjene innebærer at selskaper skal utelukkes dersom de produserer visse produkter eller selger våpen til bestemte stater. Selskaper kan også utelukkes dersom det foreligger en uakseptabel risiko for at de medvirker til eller selv er ansvarlige for grovt uetisk aktivitet. Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland gir råd om utelukkelse og observasjon av selskaper til Norges Bank, som treffer beslutning i slike saker.

KLAGERNE

Klagen er sendt inn av United Steelworkers og Birlesik Metal IS. De informerer om at de representerer sine medlemmer, som er fagforeningsmedlemmer i "United Steel Workers Local 9176" i Canada, og fagforeningsmedlemmer i Birlesik Metal IS i Tyrkia.

VEDLEGG 3: INFORMASJON OM DET NORSKE KONTAKTPUNKTET OG OECDs RETNINGSLINJER

OECDs RETNINGSLINJER FOR FLERNASJONALE SELSKAP

OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper (heretter Retningslinjene) er frivillige anbefalinger om ansvarlig næringsliv fra myndigheter til flernasjonale selskaper. Retningslinjene angir god praksis for alle typer selskaper i alle sektorer og bygger på internasjonalt anerkjente standarder. Retningslinjene har anbefalinger om åpenhet, menneskerettigheter, sysselsetting og arbeidstakeres rettigheter, miljø, bestikklser og utpressing, forbrukeres interesser, vitenskap og teknologi, konkurranse og beskatning. OECD-medlemsland og andre tilsluttede land er forpliktet til å opprette nasjonale kontaktpunkt (NCP) for å fremme retningslinjene og behandle forespørslser og saker som oppstår i tilknytning til selskapers gjennomføring av Retningslinjene.

Det norske Kontaktpunktet (heretter Kontaktpunktet) består av fire uavhengige ekspertmedlemmer og et sekretariat. Sammen behandler de enkeltsaker og bidrar til å informere om Retningslinjene. Utenriksdepartementet har det administrative ansvaret for Kontaktpunktet.

OECDs retningslinjer er frivillige, ikke-juridiske anbefalinger, samtidig som det er en klar forventning fra myndighetene om at virksomheter tar retningslinjene i bruk.

GENERELT OM DET NORSKE KONTAKTPUNKTETS PROSEDYRER FOR BEHANDLING AV ENKELTSAKER

Kontaktpunktets prosedyreregler finnes her:

<http://www.responsiblebusiness.no/klagebehandling/>

Behandlingen av enkeltsaker er delt inn i fire stadier:

1. Første vurdering: En vurdering av om saken skal tas til behandling, basert på klagen, selskapets tilsvar og evt annen informasjon fra partene eller andre kilder
2. Mekling eller utredning: Dersom en sak tas opp til behandling, tilbyr Kontaktpunktet dialog/mekling til partene med mål om å komme frem til en omforent avtale. Dersom dialog/mekling avvises eller ikke fører frem, vil Kontaktpunktet utrede saken og vurdere om den er berettiget
3. Sluttklæring: Dersom partene kommer til enighet, offentliggjør Kontaktpunktet en sluttklæring med informasjon om avtalen. Hvis mekling blir avvist eller ikke fører frem, offentliggjøres en sluttklæring om hvorvidt Retningslinjene anses etterlevd, ev. sammen med anbefalinger til selskapet om fremtidig adferd
4. Tilbakemelding og oppfølging: Kontaktpunktet tilbyr partene å gi tilbakemelding om erfaringer med prosessen. Kontaktpunktet kan også invitere til oppfølgingsmøter om meklede avtaler og om oppfølging av anbefalinger gitt i Kontaktpunktets sluttklæring.

VEDLEGG 4: KLAGEN OG SELSKAPETS TILSVAR TIL KLAGEN

Selve klagen og selskapets tilsvar til klagen er publisert på Kontaktpunktets hjemmeside:

<http://www.responsiblebusiness.no/klagebehandling/klagesaker/>