

Thematisch kader Wapens & Wapenhandel - Pensioenfondsen

Intro

Investerings in bedrijven die betrokken zijn bij de ontwikkeling van wapens en/of wapenhandel brengen grote ESG risico's met zich mee. Voor pensioenfondsen die in deze bedrijven investeren is het daarom raadzaam om beleid te ontwikkelen om de risico's die gepaard gaan met controversiële wapens en controversiële wapenhandel te voorkomen en/of te mitigeren. Dit kader, dat is opgesteld door PAX, geeft een handvat bij het vaststellen van minimumcriteria die daarbij kunnen gelden.

Due Diligence

ESG Due diligence is erop gericht om risico's te identificeren en te voorkómen. Toch kan het gebeuren dat een bedrijf waarin een Pensioenfonds belegt, een negatieve impact veroorzaakt vanwege issues rond wapens en wapenhandel. In de meeste gevallen zal een Pensioenfonds slechts een minderheidsaandeel in een dergelijk bedrijf hebben, en vanuit die positie niet actief bijdragen (*contribute to* in OECD richtlijnen) aan de negatieve gevolgen van de impact. Toch is er in die gevallen wel een link te leggen tussen de beleggingen van het fonds en de negatieve impact die wordt veroorzaakt door een bedrijf (de OECD Guidelines spreken hier van *directly linked*). In het laatste geval wordt het Pensioenfonds geacht om de invloed die het fonds op het bedrijf heeft, aan te wenden, zodat het bedrijf ertoe wordt bewogen om gepaste maatregelen te nemen.

De volgende internationale verdragen en richtlijnen zijn leidend bij het bepalen van de mate waarin wapens en wapenhandel controversieel zijn.

Wapens

KADER VOOR WAPENS

De volgende internationaal geaccepteerde verdragen verbieden specifieke wapensystemen, of de proliferatie daarvan:

1. Het 1970 Nuclear Non-proliferation Treaty (NPT) is gericht op het voorkomen van de verspreiding van kernwapens, en op kernontwapening.¹
2. De 1975 Biological and Toxin Weapons Convention (BWC) verbiedt ontwikkeling, productie en opslag, en gebiedt de vernietiging van biologische en vergif wapens.²
3. De 1997 Chemical Weapons Convention (CWC) verbiedt onder andere ontwikkeling, productie en gebruik van chemische wapens.³
4. Het 1997 Mine Ban Treaty verbiedt gebruik, opslag, productie van en handel in anti-persoonsmijnen.⁴
5. De 2008 Convention on Cluster Munitions (CCM) verbiedt gebruik, opslag, productie van en handel in clustermunities.⁵

¹ <https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/>

² <https://www.un.org/disarmament/wmd/bio/>

³ <https://www.opcw.org/chemical-weapons-convention>

⁴ <https://www.un.org/disarmament/convarms/landmines/>

⁵ <https://www.un.org/disarmament/ccm/>

6. Het 2017 Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons verbiedt alle activiteiten rond nucleaire wapens.⁶

Verder verbiedt of beperkt de 1980 Convention on Certain Conventional Weapons (CCW) het gebruik van wapens die onnodig leed (bij strijders en burgers) veroorzaken, of geen onderscheid kunnen maken tussen burgers en strijders.

Rode draad bij deze verdragen is de waarde (gegrond in het oorlogsrecht) dat een wapen onderscheid moet maken tussen strijders en niet-strijders. Daarbij speelt ook het effect op lange termijn een rol: wapensystemen met effecten op lange termijn maken per definitie vrijwel geen onderscheid tussen strijders en niet-strijders. In principe zijn de wapens genoemd in deze verdragen *verboden*, of in het geval van de CCW, wapens die ofwel worden verboden, dan wel in het gebruik worden beperkt. Omdat er steeds nieuwe wapens ontwikkeld worden die niet altijd direct onder een verbod vallen, spreken we daarnaast over *controversiële* wapens.

Minimumcriteria voor controversiële wapens:

Gebaseerd op dit juridisch kader kunnen voor controversiële en verboden wapens de volgende criteria worden gehanteerd. Deze hebben alle betrekking op het wapen, niet op de gebruiker:

criterium	Operationalisering
Wapensystemen dienen in hun aard het door het oorlogsrecht vereiste onderscheid tussen strijders en niet-strijders niet onmogelijk te maken.	Identificatie producenten en toeleveranciers 'key components'
Wapensystemen dienen in hun aard een proportionele inzet niet onmogelijk te maken	Identificatie producenten en toeleveranciers 'key components'
Wapensystemen dienen onnodig letsel of lijden zoveel mogelijk te voorkomen	Identificatie producenten en toeleveranciers 'key components'
Als onderdeel hiervan dienen ook de lange-termijn effecten van wapensystemen te worden meegewogen: door lange termijn effecten van het systeem (denk hierbij aan niet-geëxplodeerde elementen) kan een systeem bij inzet niet voldoen aan dit principe.	Identificatie producenten en toeleveranciers 'key components'

⁶ <https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/tpnw/>

Wapenproducenten dienen geen wapens te produceren die zijn verboden met een binnen de VN aangenomen verdrag.	Identificatie producenten en toeleveranciers 'key components'
--	---

Wapenhandel

JURIDISCH KADER VOOR WAPENHANDEL

De volgende internationale verdragen en afspraken rond wapenhandel geven richtlijnen aan staten voor het uitgeven van een exportvergunning van militaire goederen:

- Arms Trade Treaty (2014)⁷: stelt dat staten geen wapens mogen exporteren als er een dwingend risico bestaat dat deze worden ingezet met ernstige mensenrechtenschendingen als gevolg.
- EU Common Position (2008)⁸: het gaat hier om een afspraak tussen EU lidstaten om exportvergunningen voor militaire goederen te toetsen aan acht criteria:
 - o Verhouding tot internationale verdragen rond proliferatie en embargo's
 - o Het risico dat de transactie op negatieve wijze bijdraagt aan mensenrechtenschendingen en het internationaal humanitair oorlogsrecht.
 - o Het risico dat de transactie op een negatieve wijze bijdraagt aan gewapend conflict.
 - o Het risico dat de transactie regionale stabiliteit in gevaar brengt.
 - o Het risico dat de transactie op negatieve wijze bijdraagt aan de veiligheid van lidstaten van de EU of bondgenoten.
 - o Of het land van bestemming zich houdt aan het oorlogsrecht, en hoe het land zich verhoudt tot terrorisme, en de aard van de bondgenootschappen van het land.
 - o Het risico dat de goederen aan een derde partij binnen of buiten het land van bestemming worden doorverkocht.
 - o Hoe de aankoop van de wapens zich verhoudt tot de technologische en economische capaciteit van een land.
- Wapenembargo's VN / EU: de VN en de EU leggen, indien zij daar in (gekwalficeerde) meerderheid aanleiding toe zien, landen of niet statelijke entiteiten een wapenembargo op. Embargo's kunnen zowel bindend als niet-bindend zijn. Een staat die een (bindend) wapenembargo uitvoert zal geen export van wapens naar het land onder embargo toestaan.

Minimumcriteria voor controversiële wapenhandel:

Bij de aanpak van risico's voor een Pensioenfonds inzake handel in militaire goederen ('controversiële wapenhandel') gaat het niet zozeer om de aard van een product, maar om het gebruik ervan. Daarom besteedt het raamwerk aandacht aan de vraag wie de eindgebruikers zijn van het product.⁹ In de due diligence kunnen de principes die de basis vormen onder de juridische

⁷ <https://www.un.org/disarmament/convarms/att/>

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32008E0944>

⁹ De vraag naar de eindgebruiker is in feite een veralgemenisering van de mogelijke 'inzet' van wapensystemen. Deze is nodig omdat beleggers hun risico's zullen inschatten op het niveau van bedrijven en hun klanten

kaders, dienen als indicatoren om het risico op schendingen te taxeren.. Voor elk van deze uitgangspunten bestaan benchmarks die een indicatie geven van hoe staten het doen voor elke indicator . Voor een Pensioenfonds is het van belang om vast te kunnen stellen welke bedrijven wapensystemen leveren aan landen (eindgebruikers) waarvan het risico groot is dat zij deze systemen gebruiken bij schendingen. De volgende tabel geeft aan hoe de principes die voortkomen uit het juridisch kader kunnen worden geoperationaliseerd. Daarbij zijn er twee categorieën: indicatoren die als een land daarop zou scoren *zelfstandig* reden zijn om het risico op schendingen als hoog in te schatten (de eerste drie), en indicatoren die *in combinatie* grond zijn om het risico als hoog in te schatten (de laatste drie).

Risico-indicatoren schendingen¹⁰	Operationalisering (stap 1): opstellen lijst controversiële landen (genoemde benchmarks zijn opties, andere mogelijkheden zijn denkbaar).	Operationalisering (stap 2 en 3): opstellen lijst wapenleveranciers controversiële regimes
Kernindicatoren (elk criterium is signaal risico)		
Er mogen geen militaire goederen worden geleverd aan een staat waartegen een embargo (van de VN of EU) van kracht is (link met embargo, ATT, EUCP 1) De transactie moet in overeenstemming zijn met internationale verdragen en verplichtingen.	Via SIPRI lijst met embargo's	Via SIPRI 'Arms Transfers Database': Scan wapenleveringen aan controversiële regimes (stap 2) en koppeling met bedrijven (stap 3).
Er mogen geen militaire goederen worden geleverd als er een duidelijk risico bestaat dat daarmee mensenrechten of internationaal het humanitair oorlogsrecht zullen worden geschonden; (link met ATT en EUCP 2, 3, 4 en 6)	Combinatie van Freedom House 'Freedom in the World' index en de 'Democracy index' van The Economist.	
Er mogen geen militaire goederen worden geleverd aan een partij die in conflict is, tenzij de partij deelneemt aan het conflict op basis van een resolutie van de VN Veiligheidsraad (link met EUCP 3 en 4)	'Global Peace Index' van het Institute for Economics and Peace en de UCDP/PRIO	

(staten) en niet op de inzetmogelijkheden van individuele wapentransacties. Dat laatste is wel nadrukkelijk aan de orde bij de afweging die bijvoorbeeld een overheid maakt bij een wapenexportvergunning.

¹⁰ N.B.: enkele beleggers hebben beleid voor beleggingen in staatsobligaties, dat ook nagaat of landen voldoen aan bepaalde eisen van de belegger. Veelal zijn dit eisen op dezelfde vlakken, en wordt hierbij gebruik gemaakt van dezelfde indices. Beleid en screening rond staatsobligaties kan behulpzaam zijn in deze stap van due diligence rond wapenhandel.

	database 'armed conflict'	
Ondersteunende indicatoren (combinatie van de criteria is signaal risico)		
Er mogen geen militaire goederen worden geleverd aan een partij die gevoelig is voor corruptie (indirecte link met EUCP 7, 8)	Transparency International 'Government Defence Anti-Corruption Index	
Er mogen geen militaire goederen worden geleverd aan een falende of fragiele staat (indirecte link met EUCP 3, 7)	Fund for Peace's 'Fragile State Index'	
Er mogen geen militaire goederen worden geleverd aan een staat die een onevenredig deel van de overheidsuitgaven besteedt aan wapens (indirecte link met EUCP 8)	een combinatie van de SIPRI lijst rond militaire uitgaven en de 'Human Development Index' van het UNDP.	

Implementatie van beleid

Al naar gelang de uitkomsten van de screening en de interpretatie van de uitkomsten, kan de belegger:

1. Zijn stemgedrag actief hierop afstemmen.
2. Overgaan tot het voeren van engagement met de betreffende bedrijven.
3. Overgaan tot uitsluiting.

Door het **stemmen (1)** op aandeelhoudersvergaderingen kan de belegger invloed uitoefenen op het beleid van bedrijven waar wapens en wapenhandel een rol spelen. De belegger dient uiteraard zelf zijn stemgedrag te kiezen. Dat kan variëren van het stemmen tegen managementbesluiten die de waarde van de belegging aantasten, tot het zelf indienen c.q. steunen van resoluties die beleid en praktijk rond wapens en wapenhandel in de bedrijfsvoering beogen te verbeteren.¹¹

Engagement (2) op wapens en wapenhandel houdt in dat de belegger het gesprek aangaat met bedrijven waarin het belegt die niet voldoen aan het beleid van de belegger. Het doel is om structurele verbeteringen bij de betreffende onderneming te realiseren. Over het algemeen is engagement binnen dit ESG-thema lastiger dan bij andere thema's. Bij bedrijven met een grote civiele component is mogelijk de kans op succes iets groter.

Er zijn verschillende vormen om engagement op een effectieve manier te realiseren:

¹¹ Er zijn niet veel aandeelhoudersresoluties relevant voor dit kader, maar wel enkele. Zie bijvoorbeeld het werk van IASJ: <https://iasj.org/resolutions/>

- Zelfstandig ontplooiën van engagement activiteiten.
- Aansluiten bij een bestaande engagement provider.
- Aansluiten bij een samenwerkingsengagement of -netwerk, zoals de PRI.¹²

Het is wenselijk om bij engagement met zoveel mogelijk gelijkgezinde (institutionele) beleggers samen te werken richting hetzelfde bedrijf. Naarmate het vertegenwoordigde beleggingskapitaal groter is, neemt de invloed die op het bedrijf in kwestie kan worden uitgeoefend immers toe.

Voorbeelden van engagementvragen relevant voor dit onderwerp zijn:

- Committeert het bedrijf zich aan internationale mensenrechtenstandaarden?
- Beoordeelt het bedrijf nieuwe producten of ze in overeenstemming met het humanitair oorlogsrecht kunnen worden ingezet?
- Heeft het bedrijf goed *due diligence* beleid om te voorkomen dat de verkochte militaire goederen worden gebruikt bij mensenrechtenschendingen?
- Identificeert en beoordeelt het bedrijf de gevolgen van zijn producten en diensten voor, tijdens en na de overdracht aan de klant?
- Neemt het bedrijf stappen om negatieve impacts op mensenrechten te bestrijden? Wat wordt gedaan als genoegdoening bij negatieve impacts voor gemeenschappen en individuen?
- Is het bedrijf transparant over schade ontstaan buiten geldende kaders als het humanitair oorlogsrecht?

Mocht het engagement binnen een redelijke termijn geen of onvoldoende resultaten opleveren, of indien een bedrijf betrokken blijkt te zijn bij praktijken die al op de uitsluitingslijst van de belegger staan, dan kan het bedrijf worden **uitgesloten (3)** van beleggingen.

MAATREGELEN OM ACTUELE EN POTENTIËLE NADELIGE GEVOLGEN TE VOORKOMEN EN/OF TE MITIGEREN

Due diligence is erop gericht om risico's te identificeren en te voorkomen. Toch kan het gebeuren dat een bedrijf waarin de belegger belegt, een negatieve impact heeft met betrekking tot wapens en wapenhandel.

Beleggers hebben meestal een minderheidsaandeel in een bedrijf. Vanuit die positie is de kans klein dat beleggers actief bijdragen (*contribute to* in OESO-richtlijnen) aan de nadelige gevolgen voor de impact op wapens en wapenhandel. Toch is er in de meeste gevallen wel een link te leggen tussen de beleggingen van een belegger en de nadelige impact die wordt veroorzaakt door een bedrijf (de OESO-richtlijnen spreken hier van *directly linked*). In het laatste geval wordt de belegger geacht om de invloed die hij op het bedrijf heeft, aan te wenden, zodat het bedrijf ertoe wordt bewogen om gepaste maatregelen te nemen.

¹² <https://www.unpri.org/pri/what-are-the-principles-for-responsible-investment>

MONITORING VAN RISICO'S EN RESULTATEN VAN GEVOLGDE MITIGATIESTRATEGIE

Monitoring van het due diligence beleid dient periodiek plaats te vinden. Het is aan te bevelen dat extra aandacht wordt besteed aan:

- De manier waarop de opgestelde criteria voor wapens en wapenhandel effectief zijn toegepast in de screening van beleggingen op thematische risico's en de keuzes waartoe deze hebben geleid.
- De voortgang en de resultaten van de gekozen engagement en/of mitigatiestrategie met betrekking tot wapens en wapenhandel.

VERANTWOORDING AFLEGGEN (INTERN) EN COMMUNICEREN (EXTERN) OVER HET BELEID

De OESO-richtlijnen vragen van de belegger om publiekelijk te rapporteren over het gevoerde *due diligence* beleid en de resultaten hiervan. Dit dient periodiek, bij voorkeur minimaal jaarlijks, te gebeuren. Dit wordt in de OESO-richtlijnen omschreven als:

- *Knowing*: volgen hoe er met de impact van het gevoerde beleggingsbeleid is omgegaan;
- *Showing*: publiekelijk communiceren hierover.

Bijlage 1 – Voorbeeld van operationalisering uitgangspunten

Hieronder volgt een voorbeeld van het doorlopen van de stappen die in 4.2.2 worden beschreven, voor Country X.

Stap 1: opstellen lijst controversiële landen

Een paar opmerkingen:

- Hieronder is gekozen voor het hanteren van drie criteria als 'lead', dat wil zeggen: een score op een van deze criteria maakt het land 'controversieel'. De drie andere criteria worden gebruikt als 'support' criteria, dat wil zeggen: een score op alle drie criteria maakt het land controversieel.
- Per stap is in dit voorbeeld een drempelwaarde (threshold) gebruikt
- In dit geval wordt Country X gezien als controversieel omdat het 'scoort' op de criteria mensenrechtenschendingen, conflict en corruptie.
- Dit voorbeeld is ontleend aan PAX / Eerlijke Bankwijzer (2019) *Controversial Arms Trade and Investments of Dutch Banks*. Via: <https://eerlijkegeldwijzer.nl/media/495156/2019-06-praktijkonderzoek-wapenhandel.pdf>.

Institution	European Union & United Nations	Freedom House & The Economist Intelligence Unit	Institute for Economics and Peace & Uppsala	Transparency International	Foreign Policy & The Fund for Peace	United Nations Development Programme / SIPRI
Criteria type	Lead criteria			Support criteria		
Name of Index	Arms Embargo	Freedom House Index & Democracy Index	Global Peace Index & Conflict Data Program	Government Defence Anti-Corruption Index	Fragile State Index	Human Development Index (low development) & SIPRI government budget on military spending
Threshold	EU or UN arms embargo	6.5 or higher <i>and</i> Authoritarian Regime (AR)	> 2.300 <i>and</i> Listed as in conflict	Very high or critical corruption risk	>90.0	Low Human development <i>and</i> > 7% government budget on military spending
Country X	No	7.0/AR	2.417 2014 -2017	Very high corruption risk	70.2	VHHD/30.4%

Stap 2:

Lijst levering militaire goederen aan Country X:

Country	# ordered	Designation	Type	Year order	Year delivery	# delivered
---------	-----------	-------------	------	------------	---------------	-------------

Country X	est 100	Storm Shadow/SCALP	ASM	2013	2016-2017	est 100
Country X	..	Meteor	BVRAAM	est 2014	2018	est 20
Country X	est 8	PW100	Turboprop/turboshaft	2015	2015-2018	8
Country X	est 55	PT6	Turboprop/turboshaft	2012	2014-2016	est 55
Country X	est 2400	Paveway	Guided bomb	2013	2015	est 2400
Country X	est 600	AGM-88 HARM	ARM	est 2011	2018	est 100
Country X	est 300	AIM-9X Sidewinder	SRAAM	est 2011	2012-2018	est 270
Country X	est 3100	Paveway	Guided bomb	est 2011	2013-2016	est 3100
Country X	est 500	AIM-120C AMRAAM	BVRAAM	2013	2015-2018	est 371

Deze tabel kan worden opgesteld via SIPRI (http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php).

Stap 3:

Koppeling goederen aan bedrijven:

Country	# ordered	Designation	Type	Year order	Year delivery	# delivered	Company
Country X	est 100	Storm Shadow/SCALP	ASM	2013	2016-2017	est 100	Airbus/ BAE/ Leonardo
Country X	est 8	PW100	Turboprop/turboshaft	2015	2015-2018	8	United Technologies
Country X	est 55	PT6	Turboprop/turboshaft	2012	2014-2016	est 55	United Technologies
Country X	est 2400	Paveway	Guided bomb	2013	2015	est 2400	Raytheon
Country X	est 600	AGM-88 HARM	ARM	est 2011	2018	est 100	Raytheon
Country X	est 300	AIM-9X Sidewinder	SRAAM	est 2011	2012-2018	est 270	Raytheon
Country X	est 3100	Paveway	Guided bomb	est 2011	2013-2016	est 3100	Raytheon
Country X	est 500	AIM-120C AMRAAM	BVRAAM	2013	2015-2018	est 371	Raytheon

Voor koppeling van goederen aan bedrijven is specialistische kennis vereist.