

Vergaderjaar 2010–2011

32 187 (R1902)

Goedkeuring van het op 30 mei 2008 te Dublin totstandgekomen Verdrag inzake clustermunie (Trb. 2009, 45)

J

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 22 maart 2011

De Eerste Kamer heeft de brief van de minister van Financiën d.d. 28 januari 2011 inzake het Kabinetsstandpunt investeringsverbod clustermunie/motie Haubrich-Gooskens¹ ontvangen. Naar aanleiding hiervan heeft de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking² op 7 februari 2011 een brief gestuurd.

De minister heeft op 21 maart 2011 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking,
Geert Jan Hamilton

Namens deze,
Christward Gradenwitz

¹ EK 32 187 (R1902), letter H.

² Samenstelling:

Van den Berg (SGP), Dupuis (VVD), Vacature VVD, Vedder-Wubben (CDA), De Graaf (VVD), voorzitter, Van Driel (PvdA), Eigeman (PvdA), Kox (SP), Ten Hoeve (OSF), Staal (D66), Franken (CDA), 1e ondervoorzitter, Thissen (GL), Russell (CDA), Willems (CDA), Van Kappen (VVD), Haubrich-Gooskens (PvdA), K.G. de Vries (PvdA), Elzinga (SP), Smaling (SP), 2e vice-voorzitter, Vliegenthart (SP), De Boer (CU), Kuiper (CU), Böhler (GL), Koffeman (PvdD), Yildirim (Fractie-Yildirim), Flierman (CDA), Tiesinga (CDA) en Knip (VVD).

BRIEF AAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Den Haag, 7 februari 2011

De Eerste Kamer heeft uw brief d.d. 28 januari 2011 inzake het Kabinetsstandpunt investeringsverbod clustermunie/motie Haubrich-Gooskens ontvangen. Binnen de Kamer leefde de verwachting in de onderhavige brief een uitwerking aan te treffen van de regeringsvisie met betrekking tot de realisatie op korte termijn van een feitelijk verbod op directe aantoonbare investeringen in clustermunie dan wel een aanvaardbaar alternatief voor een verbod.

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Goedkeuring van het op 30 mei 2008 te Dublin tot stand gekomen Verdrag inzake Clustermunie¹ op 18 januari 2011 is tussen deze Kamer en de regering van gedachten gewisseld over (1) de redenen waarom een dergelijk verbod rechtstreeks voortvloeit uit het verdrag inzake clustermunie (hierbij zij verwezen naar de argumentatie van het lid Franken), (2) de beperking – ten opzichte van de motie van Velzen/van Dam – van het investeringsverbod tot directe en aantoonbare investeringen (verwezen zij naar de inbreng van het Lid van Kappen) en (3) de nieuwe ontwikkelingen sinds 31 maart 2010 ten aanzien van een investeringsverbod met betrekking tot clustermunie (het Lid Haubrich).

Uitdrukkelijk is de regering door diverse leden (in het bijzonder de Leden Böhler en Haubrich) van deze Kamer verzocht niet opnieuw de «oude» argumenten die reeds zijn aangevoerd tijdens de behandeling in de Tweede Kamer en in de Memorie van Antwoord te herhalen, maar in plaats daarvan de aangevoerde nieuwe omstandigheden en argumenten te adresseren. Daarin werd de Kamer al tijdens het debat enigszins teleurgesteld door de regering. In uw brief van 28 januari jl. zijn opnieuw oude, deels niet meer valide argumenten hergebruikt.

De Kamer heeft de regering op 18 januari het volgende voorgelegd. *De regering krijgt van deze Kamer de vrijheid om in de komende twee weken een voorstel neer te leggen hoe zij voornemens is dit ter hand te nemen. Het is niet noodzakelijk dat het voorstel reeds binnen twee weken wordt uitgevoerd; wel zal de regering een sluitend verhaal moeten neerleggen met daarin haar voornemens. Daarmee wordt de stemming over de eerdergenoemde motie uitgesteld. Indien de antwoorden van de regering naar volle tevredenheid zijn beantwoord, zou de motie alsnog ingetrokken kunnen worden.* De brief van 28 januari voldoet hier niet aan.

De Kamer verzoekt u om op 1 maart 2011 dan wel in een daaraan voorafgaand schrijven met name in te gaan op de volgende zaken en vragen uit het plenaire debat van 18 januari 2011:

1. Het betoog van het lid Franken dat art. 1 lid 1 c in de authentieke Verdragstekst wel degelijk rechtstreekse werking heeft en de aangesloten staten verplicht eenieder te weerhouden van het assisteren bij en het mogelijk maken van de productie van clustermunie.
2. Aan te geven, waarom een investeringsverbod in het geval van directe en aantoonbare investeringen niet traceerbaar en handhaafbaar zou zijn.
3. Aan te geven, waarom u niet wenst in te gaan op de wens van reeds MVO-acterende financiële instellingen om wel degelijk een wettelijk verbod in te stellen en het aanbod om mee te denken over de inrichting van zo'n verbod en het handhaven daarvan negeert.
4. Aan te geven, waarom Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Duitsland, Frankrijk, België, Luxemburg, Zwitserland, Nieuw Zeeland, en Mexico een verkeerde visie hebben op het mogen dan wel moeten

¹ Trb. 2009, 45 (32 187 (R1902)).

instellen van een investeringsverbod en waarom Nederland het als enige goed ziet?

5. Zo u nog steeds zou menen, dat een wettelijk investeringsverbod niet het optimale resultaat zou bewerkstelligen, bent u dan bereid om uw aanbod om «*te onderzoeken of de regering een bemiddelende rol kan spelen bij het binnen een jaar tot stand brengen van een convenant tussen de financiële instellingen en pensioenfondsen en dit na drie jaar te evalueren*» om te bouwen van een tot niets verplichtend voornemen tot een verplichtend en sluitend voorstel?
6. Tevens meer te concretiseren, welke concrete acties de regering gaat ondernemen ter consultatie van verdragspartners, hoe de Kamer daarover zal worden geïnformeerd en of deze consultatie in rechtsvergelijkende zin noopt tot een herinterpretatie van het Verdrag.

De Kamer ziet met belangstelling uit naar het debat op 1 maart 2011.

De voorzitter van de commissie Buitenlandse Zaken, Defensie en
Ontwikkelingssamenwerking,
G. J. de Graaf

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 maart 2011

Bij brief van 7 februari jl. ontving ik het verzoek om nader in te gaan op het kabinetsstandpunt inzake een verbod op investeringen in clustermunie, zoals dit ter sprake is gekomen tijdens het debat met uw Kamer op 18 januari jl. Met deze brief wil ik, mede namens de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Buitenlandse Zaken, aan dit verzoek tegemoet komen. De antwoorden op het zestal specifieke vragen die mij in de brief van 7 februari zijn gesteld, treft u in de bijlage.

Clustermunitie veroorzaakt onaanvaardbaar humanitair leed. Veel slachtoffers van clustermunitie zijn onschuldige burgers, die ook na een gewapend conflict het risico lopen om getroffen te worden door achtergebleven submunitie. Het kabinet beschouwt het tot stand komen van het Verdrag inzake Clustermunitie¹ als een essentiële stap in de richting van het uitbannen van deze wapens. Het kabinet heeft afgewogen wat de meest doeltreffende wijze is om, naast de totstandkoming van het Verdrag, nadere maatregelen te treffen. Het doel van deze maatregelen is het tegengaan van directe investeringen in clustermunitie door Nederlandse financiële instellingen en pensioenfondsen. Het kabinet is tot de conclusie gekomen dat de totstandkoming van een convenant daartoe de meest geschikte oplossing biedt.

Het kabinet benadrukt het belang van maximale transparantie. De praktijk laat namelijk zien dat financiële instellingen en pensioenfondsen steeds meer bereid zijn om openheid van zaken te geven over de afwegingen die zij hebben gemaakt in het kader van hun MVO-beleid, en om hierover in dialoog te treden met hun stakeholders. Het is gebleken dat dit in de meeste gevallen leidt tot concrete aanpassingen van het investeringsbeleid.²

In een convenant, waarmee financiële instellingen en pensioenfondsen de intentie verklaren om directe investeringen in clustermunitie uit te sluiten, ziet het kabinet een belangrijke aanvulling op het beleid van transparantie. Ik streef er uitdrukkelijk naar om dit convenant voor het einde van dit jaar tot stand te brengen. De voordelen van een dergelijk convenant ten opzichte van een wettelijk investeringsverbod zijn helder. De verantwoordelijkheid voor het investeringsbeleid wordt daar gelegd waar deze thuishoort, namelijk bij de financiële instellingen en pensioenfondsen zelf. Daarnaast verwacht ik meer van het naleven van mede zelf opgelegde normen, dan van een van buiten opgelegd verbod waar mogelijk handhavingsproblematiek aan kleeft. Dit vergt natuurlijk wel dat een dergelijk convenant ook een zekere monitoring regelt. Het kabinet is bereid om een actieve bemiddelende rol op te pakken ten aanzien van de totstandkoming van een convenant.

Binnen drie jaar na de ondertekening van een convenant zal ik onderzoeken wat de uitwerking daarvan is geweest op de investeringspraktijk. Als dan blijkt dat er geen verbetering is opgetreden, zullen alsnog wettelijke maatregelen worden overwogen. Tot slot wil ik er op wijzen dat bij openbare aanbestedingsprocedures van de rijksoverheid het MVO-beleid van de betrokken ondernemingen steeds vaker een rol speelt. Ik benadruk het belang van deze ontwikkeling omdat hiermee ook het beleid ten aanzien van investeringen in clustermunitie een deel van de afweging zal vormen.

¹ Trb. 2009, 45 (32 187 (R1902)).

² In juli 2009 bracht de Eerlijke Bankwijzer het kritische rapport «Banken en Wapens: de Praktijk» uit. In de daarop volgende maanden scherpten vijf van de zes grote financiële instellingen die in het rapport bekritiseerd werden hun beleid ten aanzien van investeringen in controversiële wapens en munitie aan.

Uiteraard zal uw Kamer schriftelijk op de hoogte worden gehouden van de ontwikkelingen rond het tot stand brengen van een convenant.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager

1. Het betoog van het lid Franken dat art. 1 lid 1 c in de authentieke Verdragstekst wel degelijk rechtstreekse werking heeft en de aangesloten staten verplicht eenieder te weerhouden van het assisteren bij en het mogelijk maken van de productie van clustermunities.

De originele verdragstekst luidt:

1.1 Each State Party undertakes never under any circumstances to (c) Assist, encourage or induce anyone to engage in any activity prohibited to a State Party under this Convention.»

Verdragen binden doorgaans alleen de Partijstaten, oftewel de regeringen van deze staten. Verbodsbepalingen kunnen rechtstreekse werking hebben wanneer bepalingen naar hun inhoud «een ieder verbinden». Dit is een interpretatiekwestie. Als niet expliciet uit het verdrag blijkt of het een ieder verbindend is, is het uiteindelijk de rechter die vaststelt of een verdrag rechtstreekse werking heeft op derden.

De verbodsbepalingen in Artikel 1 richten zich duidelijk tot de Partijstaten. Artikel 1 lid 1 c stelt dat *Partijstaten* niet zelf actief anderen mogen assisteren of aanmoedigen bij bijvoorbeeld het ontwikkelen of produceren van clustermunities. Het artikel stelt niet dat er tevens een verplichting is voor de Partijstaat om ervoor te zorgen dat ook derden afzien van het leveren van assistentie aan derde partijen.

Op grond van artikel 9 dienen Partijstaten wel maatregelen te treffen om te voorkomen of tegen te gaan dat binnen hun jurisdictie of op hun grondgebied activiteiten ondernomen worden die aan de Partijstaat onder het Verdrag verboden zijn. Deze maatregelen kunnen ook private partijen treffen.

Het Kabinet wijst er echter op dat het instellen van een verbod op investeringen hierbij niet aan de orde is, daar uit het Verdrag geen verbod op investeringen af te leiden valt. (Zie ook Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer, d.d. 30 November 2010.)

2. Aan te geven, waarom een investeringsverbod in het geval van directe en aantoonbare investeringen niet traceerbaar en handhaafbaar zou zijn.

Ook aan een verbod op directe en aantoonbare investeringen kleven haken en ogen met betrekking tot de reikwijdte en de handhaving ervan. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan investeringen door buitenlandse dochterondernemingen. Voor beleggingsfondsen die beheerd worden door een dochteronderneming in de Verenigde Staten geldt dat de Nederlandse moedermaatschappij niet altijd eenzijdig kan bepalen dat bepaalde bedrijven uit bepaalde fondsen geweerd moeten worden. De zeggenschap over deze fondsen ligt soms voor een groot deel bij een raad van onafhankelijke trustees en het beheer bij onafhankelijke beleggingsmaatschappijen. De juridische overeenkomsten die met deze trustees, beleggingsmaatschappijen en de beleggers zelf zijn aangegaan, bieden geen ruimte voor een eenzijdige wijziging van de voorwaarden. Het kabinet acht het onwenselijk om Nederlandse moederondernemingen om deze reden te verplichten om buitenlandse dochterondernemingen af te stoten. Een convenant betekent dat financiële instellingen en pensioenfondsen, zonder direct de wet te overtreden, een aanvullende motivering hebben om bij toekomstige overeenkomsten investeringen in clustermunities juridisch uit te sluiten.

3. Aan te geven, waarom u niet wenst in te gaan op de wens van reeds MVO-acterende financiële instellingen om wel degelijk een wettelijk verbod in te stellen en het aanbod om mee te denken over de inrichting van zo'n verbod en het handhaven daarvan negeert.

Ik heb aangegeven dat het kabinet van mening is dat het beleid van transparantie, aangevuld met een convenant tussen financiële instellingen en pensioenfondsen, de meest effectieve manier is om investeringen in clustermunie toe zoveel mogelijk te beperken. Daarom is het kabinet niet ingegaan op het aanbod van deze reeds MVO-acterende instellingen.

4. Aan te geven, waarom Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Duitsland, Frankrijk, België, Luxemburg, Zwitserland, Nieuw Zeeland, en Mexico een verkeerde visie hebben op het mogen dan wel moeten instellen van een investeringsverbod en waarom Nederland het als enige goed ziet?

Landen als Ierland, België, Luxemburg of Zwitserland hebben het Verdrag niet verkeerd geïnterpreteerd. Wel hebben zij bewust gekozen voor een interpretatie die volgens het kabinet verder gaat dan waartoe de verdragstekst zelf verplicht.

5. Zo u nog steeds zou menen, dat een wettelijk investeringsverbod niet het optimale resultaat zou bewerkstelligen, bent u dan bereid om uw aanbod om «te onderzoeken of de regering een bemiddelende rol kan spelen bij het binnen een jaar tot stand brengen van een convenant tussen de financiële instellingen en pensioenfondsen en dit na drie jaar te evalueren» om te bouwen van een tot niets verplichtend voornemen tot een verplichtend en sluitend voorstel?

6. Tevens meer te concretiseren, welke concrete acties de regering gaat ondernemen ter consultatie van verdragspartners, hoe de Kamer daarover zal worden geïnformeerd en of deze consultatie in rechtsvergelijkende zin noopt tot een herinterpretatie van het Verdrag.

In mijn brief heb ik aangegeven voornemens te zijn om nog dit jaar een dergelijk convenant tot stand te brengen. Minister Rosenthal zal uw Kamer separaat berichten over het verloop en de gevolgen van de consultatie.