



Anbefalinger

ANSVARLIGE INVESTERINGER OG KONVENTIONS- OMFATTEDE VÅBEN

SEKRETARIAT:

Erhvervsstyrelsen
Dahlerups Pakhus
Langelinie Allé 17
2100 København Ø

Tlf: 35 29 10 00
Mail: rfs@erst.dk
raadetforsamfundsansvar.dk

Marts 2014

Indhold

1	Baggrund og formål.....	5
2	Resumé	6
3	Investeringer, politikker, screening og eksklusion	8
3.1.	Undersøgelsens omfang.....	8
3.2.	Pensionsområdet	9
3.3.	Hvor kan uønskede investeringer af pensionsmidler forekomme?.....	12
3.4.	Konklusion	13
4	Kontrol af danske investeringer	16
5	Gældende ret	17
6	Investeringsforbud i andre lande	18
7	Eksempler fra andre lande med konventionsfortolkninger	25
8	Krav til et evt. investeringsforbud.....	30
9	Skal der indføres et investeringsforbud i Danmark?.....	36
10	Rådets anbefalinger for området	40
	Bilag 1 SRI-politikker – medlemmer af Forsikring & Pension.....	43
	Bilag 2 Opgørelse over de 19 største institutionelle investorer	44
	Bilag 3 Opgørelse over danske finansielle aktiver.....	45

1. Baggrund og formål

Klyngeammunition og anti-personel miner tilhører en særlig kategori af våben, der er omfattet af internationale konventioner, der forbyder disse våben: Oslo-konventionen¹ og Ottawa-konventionen². Danmark har tiltrådt begge konventioner³.

Med henvisning til Danmarks tilslutning til Oslo-konventionen fremsatte SF i 2009 et beslutningsforslag (B 173) om et generelt forbud for alle investorer (offentlige og private) mod investeringer i virksomheder, der er involverede i produktion af eller handel med klyngeammunition og anti-personel miner. Derudover er der i flere omgange kommet opfordringer fra NGO'er (senest fra Folkekirkens Nødhjælp og Danmark mod landminer) til, at Danmark indfører et generelt forbud mod investeringer i virksomheder, der er involverede i produktion og udvikling af klyngeammunition.

På baggrund heraf og set i lyset af indførelse af konkrete investeringsforbud i f.eks. Belgien og Holland tilkendegav den tidligere erhvervs- og vækstminister, Annette Vilhelmsen, jf. pressemeddelelse den 27. maj 2013, at hun ønskede et forbud mod investeringer i virksomheder, der producerer konventionsomfattede våben. Samtidig har ministeren med brev fra den 27. maj 2013 bedt Rådet for Samfundsansvar om at se på spørgsmålet om, hvordan man bedst modvirker, at danske investeringer bidrager til produktion af konventionsomfattede våben, herunder hvordan et muligt forbud bedst kan udformes.

Formålet med rådets anbefalinger er at tilvejebringe et beslutningsgrundlag for regeringen med henblik på evt. initiativer for at modvirke, at danske investeringer bidrager til produktion af konventionsomfattede våben, herunder hvordan et evt. investeringsforbud bedst kan udformes.

-
- ¹ The Convention on Cluster Munitions. CCM/77, 30. May 2008. (Oslo-konventionen). Dansk oversættelse af konventionsteksten fremgår af Beslutningsforslag nr. B 60, Folketinget 2009-10. I den offentlige debat anvendes ofte betegnelsen "klyngevåben" eller "klyngebomber". Jf. konventionen er den korrekte betegnelse imidlertid "klyngeammunition". Denne betegnelse anvendes derfor konsekvent i disse anbefalinger, med mindre der er tale om direkte citater.
 - ² Ottawa-konventionen (også kaldet Mine Ban Treaty) er undertegnet af Danmark i 1997. Den officielle titel er: "Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction".
 - ³ Vedrørende Oslokonventionen: Folketingsbeslutning B 60, fremsat den 19. november 2009. Konventionen blev ratificeret i 2010.

2. Resumé

Rådet har påtaget sig opgaven med at belyse spørgsmålet om, hvordan man bedst modvirker, at danske investeringer bidrager til produktion af konventionsomfattede våben, herunder hvordan et muligt investeringsforbud bedst kan udformes.

Som led i dette arbejde har rådet søgt at belyse omfanget af de danske investeringer i dette felt, se **afsnit 3**. En fuldstændig kortlægning af samtlige danske investeringer er ikke mulig. Det kan dog konstateres, at over 90 pct. af investeringerne hos institutionelle investorer er omfattet af politikker for ansvarlige investeringer, hvor der screenes for virksomheder, der producerer konventionsomfattede våben, og hvor der sker en systematisk eksklusion af sådanne virksomheder, eller er direkte omfattet af konventionerne. Med hensyn til pensionsmidlerne, der forvaltes af livsforsikrings- og pensionselskaber, er over 99 pct. omfattet af politikker mod investeringer i konventionsomfattede våben og omfattet af screening og systematisk eksklusion.

I **afsnit 4** beskrives kontrollen af danske investeringer. Finanstilsynet kontrollerer bl.a., om der er udarbejdet en investeringspolitik, og om bestyrelsen har givet direktionen skriftlige retningslinjer. Finanstilsynet foretager dog ikke en systematisk kontrol af, hvorvidt de enkelte investeringer overholder politikken og retningslinjerne.

Gældende ret i henhold til konventionsforpligtelserne fremgår af **afsnit 5**. Det vurderes, at konventionsforpligtelserne allerede er opfyldte i kraft af våbenloven og den militære straffelov.

Derudover har rådet indsamlet erfaringer fra andre lande. Der er indsamlet erfaringer fra både lande, som har indført et investeringsforbud og lande, der har fremsat konventionsfortolkende udtalelser (interpretative statements) vedr. investeringer, se **afsnit 6 og 7**.

Ønsker regeringen at indføre et investeringsforbud, findes rådets anbefalinger til, hvordan et evt. forbud bedst kan udformes og afgrænses i **afsnit 8**.

I **kapitel 9** findes argumenter for og imod en indførelse af et investeringsforbud i Danmark. Rådets undersøgelse indikerer, at langt hovedparten af de danske investeringer er dækket af investeringspolitikker og dermed indgår i systematiske screeninger, der ekskluderer virksomheder, der producerer konventionsomfattede våben. Konventionerne synes at have haft en stærk selvregulerende effekt hos danske institutionelle investorer.

I lyset heraf samt bl.a. i lyset af erfaringerne med indførelsen af investeringsforbud i andre lande anbefaler et flertal i rådet, at der ikke indføres et investeringsforbud i Danmark.

Rådets anbefalinger til hvordan man bedst modvirker, at danske investeringer bidrager til produktion af konventionsomfattede våben fremgår af **afsnit 10**.

Et flertal i rådet mener, at Danmarks bidrag til at styrke indsatsen for at bekæmpe produktion af konventionsomfattede våben bør fremmes bl.a. ved:

- en tydeliggørelse af årsregnskabslovens rapporteringskrav målrettet den finansielle sektor.
- at Danmark øger sit bidrag til den internationale normdannelse ved at tydeliggøre den danske fortolkning af konventionsforpligtelserne med hensyn til finansielle transaktioner, således at Danmark indgår i gruppen af lande med såkaldte "interpretative statements", der fremhæves i nogle internationale undersøgelser af omfanget af investeringer i konventionsomfattede våben.

92-gruppen mener dog, at ovennævnte tiltag er positive men utilstrækkelige i forhold til at sikre, at danske investeringer i konventionsomfattede våben ikke finder sted.

92-gruppen peger på de problemer der er ved at sikre tilstrækkelig screening og systematisk eksklusion ad frivillighedens vej, og mener ikke, at der i rådets analyse er tilstrækkelig dokumentation til at konkludere, at danske investeringer holdes effektivt væk fra ulovlig våbenproduktion.

92-gruppen peger også på fordelene ved, at Danmark gennem et investeringsforbud på området vil bidrage til at styrke den internationale normdannelse om, at fremtidig produktion af konventionsomfattede våben hurtigst muligt må standses. 92-gruppen mener at der bør indføres et investeringsforbud, og at det bør omfatte både investeringer i aktier og obligationer og finansiering i form lån og kreditter.

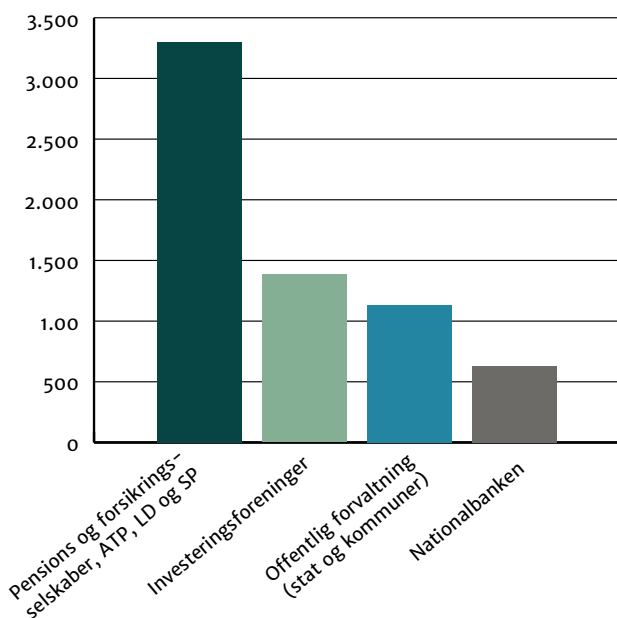
3. Investeringer, politikker, screening og eksklusion

3.1. Undersøgelsens omfang

Der findes ikke en entydig opgørelse over de samlede danske investeringer. Der findes alene opgørelser for de enkelte aktører, som ikke blot kan lægges sammen, idet store formuer ellers ville indgå flere gange.

Derfor er udgangspunktet for denne undersøgelse de institutionelle investorers forvaltede formuer. De danske institutionelle investorer investerer formuer på ca. 6.445 mia. kr.

Fig. 1: Institutionelle investorers investeringsformue⁴



⁴ Pengeinstitutter indgår i oversigten med den del af deres aktiviteter, hvor pengeinstitutterne agerer som kapitalforvalter og i den forbindelse håndhæver investorernes investeringspolitikker. Tallene stammer fra Nationalbankens opgørelse af danske finansielle aktiver – se bilag 3.

Som institutionelle investorer forstås i denne sammenhæng: livsforsikrings- og pensionselskaber, ATP, SP samt LD, investeringsforeninger, offentlige investorer og Nationalbanken samt pengeinstitutter med den del af deres aktiviteter, hvor pengeinstitutterne agerer som kapitalforvalter og håndhæver i den forbindelse investorernes investeringspolitikker.

Undersøgelsen omfatter ikke de offentlige investorer, der er folkeretssubjekter, hvorfor konventionerne gælder direkte i det omfang konventionerne indebærer et investeringsforbud.

Undersøgelsen kortlægger dog med stor sandsynlighed størstedelen af danske investeringer og en række af de største institutionelle investorers politikker og praksis.

Samtidig er der grupper, der ikke indgår i undersøgelsen. Det gælder privatpersoner, ikke finansielle virksomheders investeringer og private fonde, kapitalformidlere o.l. I det omfang disse grupper investerer via en investeringsforening, vil investeringerne dog typisk være omfattet af en politik for ansvarlige investeringer og dermed screening og eksklusion.

3.2. Pensionsområdet

Af de samlede danske investeringer udgør pensionsmidler den største samlede formuegruppe svarende til i alt ca. 50 % af de danske institutionelle investeringer.

På pensionsområdet er der følgende aktører livsforsikrings- og pensionsselskaber, herunder pensionskasser, ATP, SP og LD samt investeringsforeninger, og pengeinstitutter.

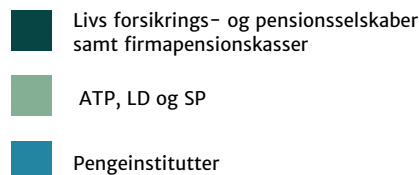
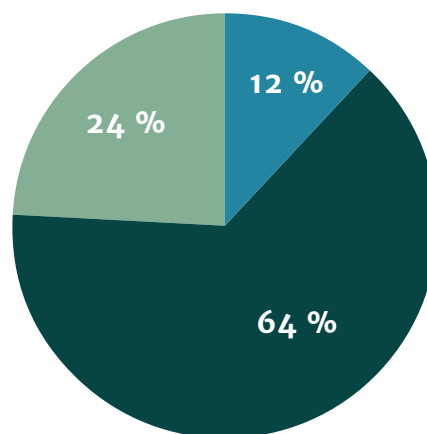
Alle livsforsikrings- og pensionsselskaber har politikker for ansvarlige investeringer, der ekskluderer virksomheder, der producerer konventionsomfattede våben, se bilag 1.

Bilag 2 viser desuden, at det også gælder for de 19 største danske institutionelle investorer, herunder de 9 største investeringsforeninger, som samlet står for 94,5 pct. af markedsandelene for investeringsforeninger i Danmark.

I det følgende beskrives, hvordan de institutionelle investorer og pengeinstitutter systematisk ekskluderer investeringer i virksomheder, der producerer konventionsomfattede våben.

Den samlede danske pensionsformue var i 2012 på 3.597 mia. kr. Heraf lå ca. 64 pct. hos livsforsikrings-selskaber, tværgående pensionskasser og firmapensionskasser, mens pengeinstitutternes andel var ca. 12 pct. De resterende ca. 24 pct. af den samlede pensionsformue lå hos de offentlige investorer i ATP, SP og LD.

Fig. 3: Pensionsformue og forvaltere
– ialt 3.597 mia. kr.



Alle danske livsforsikrings- og pensionsselskaber har vedtaget politikker, der sikrer, at investorerne ikke støtter virksomheder, der er involveret i produktion af konventionsomfattede våben. Det viser en undersøgelse af pensionsselskabers offentliggjorte politikker gennemført af Forsikring & Pension i september og oktober 2013, se bilag 1.

Politikkerne er typisk vedtaget af investorernes bestyrelser og er således forankret i de øverste ledelseslag. Politikkerne håndteres i dagligdagen af de investeringsansvarlige.

Som en del af politikkerne screenes investorerne porteføljer. Dette sker typisk flere gange årligt. Screeningen resulterer i et overblik over de selskaber, der investeres i og identificerer bl.a. virksomheder, der er involveret i produktion af konventionsomfattede våben, hvorefter sådanne selskaber ekskluderes fra porteføljen. Dermed ekskluderes systematisk konkrete investeringer i virksomheder, der producerer konventionsomfattede våben.

Livsforsikrings- og pensionsselskaber offentliggør typisk eksklusionslister på deres hjemmeside eller i forbindelse med årlige rapporteringer om arbejdet med ansvarlige investeringer. Enkelte pensionsselskaber offentliggør ikke løbende eksklusionslister. Det er dog som regel muligt at få dem udleveret på forespørgsel.

Det betyder, at alle de investeringsbeslutninger, der foretages af pensionsselskaber, er omfattet af politikker, screening og systematisk eksklusion.

I det omfang pengene forvaltes direkte af enten udenlandske eller danske eksterne forvaltere gøres forvalteren opmærksom på dels politikken og dels eksklusionslisten.

Forvalterens portefølje bliver som de interne porteføljer screenet, og hvis der identificeres selskaber, som er involveret i produktion af konventionsomfattede våben, indstilles de til eksklusion. Systematisk eksklusion betyder, at der ikke påbegyndes dialog med selskabet, men at det sælges direkte fra, og at der ikke investeres i selskabet fremadrettet.

Investeringsforeninger

De 9 største investeringsforeninger har alle politikker om screening og eksklusion af virksomheder, der producerer konventionsomfattede våben, se bilag 2.

De 9 investeringsforeninger forvalter tilsammen 94,5 % af investeringsforeningernes formue og en samlet formue på 1.337 mia. kr.

De resterende 5,5 pct. (ca. 76 mia. kr.) forvaltes som nævnt af mindre investeringsforeninger. Rådet har ikke undersøgt hvorvidt de resterende 5,5 pct. af formuen også er omfattet af investeringspolitikker mod konventionsomfattede våben.

Pengeinstitutter

De ca. 12 pct. af pensionsmidlerne, der er placeret i pengeinstitutterne kan pr. 2012 opgøres til i alt 438 mia. kr.

Pengeinstitutterne har i deres egenskab af kapitalforvaltere investeringspolitikker.

Alle de største kapitalforvaltere⁵ har investeringspolitikker, som indeholder screening for virksomheder, der er involveret i produktion af konventionsomfattede våben, og ekskluderer sådanne virksomheder.

I nogle af pengeinstitutternes pensionsordninger kan kunderne selv disponere, mens andre forvaltes af pengeinstituttet.

De midler som forvaltes af pengeinstituttet, vil være omfattet af pengeinstituttets investeringspolitikker og dermed screening og eksklusion.

Der findes ikke præcise opgørelser over, hvor mange midler kunderne selv kan investere.

Ca. 45 pct. (i alt 198 mia. kr.) af pensionspuljer og konti er dog produkter, som forvaltes af pengeinstitutterne, herunder midler, som er placeret i puljeordninger, indeks-, kapitalpensions-, selvpensionerings- og ratepensionskonti, og er derfor omfattet af pengeinstitutternes politikker og dermed screening og eksklusion.

Endvidere er 80 mia. kr. placeret i kontanter og derfor ikke investeret.

Dermed er ca. 63 pct. af pengeinstitutternes investeringer enten omfattet af pengeinstitutternes investeringspolitikker eller placeret i kontanter og dermed slet ikke investeret.

⁵ Ifølge oplysninger fra Finansrådet tæller disse formodentlig: Danske Bank, Nordea, Sydbank, Jyske Bank, SEB, Handelsbanken og Nykredit Bank. Jyske Bank har en de facto eksklusion med henvisning til overholdelse af alle konventioner. Spar Nord tilbyder ikke diskretionær porteføljepleje, men kun forvaltningsaftaler, hvor kunden selv træffer investeringsbeslutningen. Spar Nord samarbejder i stedet for med Bank Invest og Value Invest, som har politikker. Det bemærkes, at SEB og Handelsbanken er underlagt svenske regler og er meget store banker.

3.3. Hvor kan uønskede investeringer af pensionsmidler forekomme?

Livsforsikrings- og pensionselskaber

Skønt 100 pct. af livsforsikrings- og pensionselskaber har politikker og screener for at undgå investeringer i konventionsomfattede våbentyper, så nedsættes tallet derfor skønmæssigt til over 99 pct. Det skyldes at livsforsikrings- og pensionselskaber inkluderer internationale indeksfonde og deres investeringsprodukter, som ikke med sikkerhed kan siges at være screenede af de internationale udbydere, og som derfor kan indeholde investeringer i virksomheder, der producerer konventionsomfattede våben.

Danske livsforsikrings- og pensionselskaber har investeringsplatforme, som giver kunderne mulighed for selv at investere. Her tilbydes en række udvalgte fonde og herunder typisk også internationale fonde og indeks, der ikke kan påvirkes af en enkelt investor, og som kan indeholde producenter af konventionsomfattede våben.

Det er ikke muligt at opgøre denne mulighed for eksponering i tal, som dog ligger på under 1 pct. af pensionsformuen.

Det er afhængigt af den konkrete ordning om kunden har mulighed for at foretage egne investeringsbeslutninger, og oftest vil kun en mindre andel af kundens midler kunne placeres af kunden selv.

Erfaringen fra branchen, herunder fra PFA Pension og Danica Pension, er, at det er under 5 pct. af dem, der har muligheden, som selv vælger at investere. Midlerne af de resterende 95 pct. er omfattet af pensionselskabernes forvaltning og dermed investeringspolitikkerne.

Pengeinstitutter

Kunderne har via pengeinstitutternes netbanker direkte adgang til at handle på diverse fondsbørser. Kunderne har derfor adgang til at investere direkte eller indirekte i virksomheder, der producerer konventionsomfattede våben. Denne mulighed er til stede, idet der på markedet eksisterer internationale fonde og produkter, der ikke kan reguleres regionalt i det enkelte land.

For pensionsmidlerne i pengeinstitutterne er der en lignende meget lille del, som kunden selv kan investere. Også her har en del af kunderne overladt selve forvaltningen af pensionsmidler til pengeinstituttet, hvor disse også er underlagt pengeinstituttets investeringspolitikker og screening af selskaberne. Der findes dog ikke tal for, hvor meget det drejer sig om.

3.4. Konklusion

Undersøgelsen viser, at langt størstedelen af de finansielle aktiver enten forvaltes af aktører, der har politikker for ansvarlige investeringer eller af aktører, der er folkeretssubjekter, hvorfor konventionerne gælder direkte, dvs. offentlige investorer såsom stat og kommuner.

Det er ca. 80 pct. af de danske institutionelle investorer samlede investeringer som forvaltes af livsforsikrings- og pensionsselskaber (3597 mia. kr.), Nationalbanken (627 mia. kr.) og offentlige investorer (1133 mia. kr.).

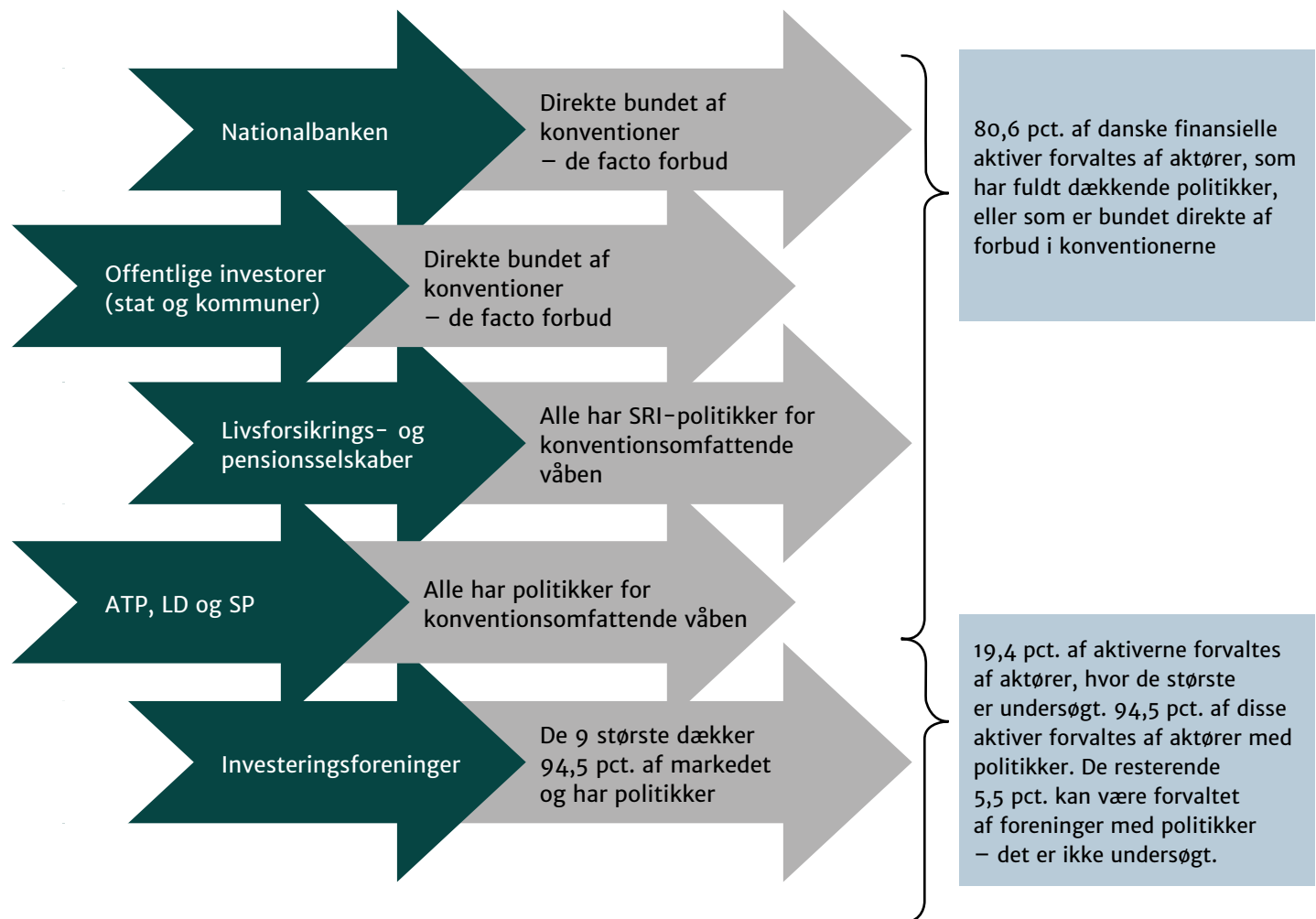
De resterende ca. 20 pct. af de institutionelles investeringer forvaltes af investeringsforeninger. Heraf er minimum 94,5 pct. af formuen omfattet af investeringsforeningernes politikker (1.263 mia. kr.). De resterende 5,5 pct. (ca. 76 mia. kr.) af formuen forvaltes af mindre investeringsforeninger, som rådet ikke har undersøgt.

Undersøgelsen viser, at aktiver for ca. 6.400 mia. kr. hos pensionsinstitutter og investeringsforeninger er omfattet af politikker mod investeringer i konventionsomfattede våben eller – for Nationalbankens og offentlige investorer (stat og kommuners) vedkommende – er direkte omfattet af konventionerne.

Dermed kan det konstateres, at over 90 pct. af investeringerne hos institutionelle investorer er omfattet af politikker for ansvarlige investeringer, hvor der screenes for virksomheder, der producerer konventionsomfattede våben, og hvor der sker en systematisk eksklusion af sådanne virksomheder eller er direkte omfattet af konventionerne.

Der er dog områder, som ikke er undersøgt. Formuen hos pengeinstitutterne kan ikke indgå uden videre, da der i opgørelser ikke sondres mellem, om pengeinstitutterne fungerer som investorer eller formidlere (af midler, som allerede indgår i de andre formuegrupper). Pengeinstitutterne er først og fremmest formidlere og kun i begrænset omfang institutionelle investorer – og det primært for så vidt angår de pensionsordninger, pengeinstitutterne udbyder.

Med hensyn til pensionsmidlerne i pensionsselskaberne kan det slås fast, at over 99 pct. er omfattet af investeringspolitikker, der omfatter producenter af konventionsomfattede våben, og dermed omfattet af screeninger og systematisk eksklusion.

Fig. 2: Ansvarlige investeringer i institutionelle investorer⁶

I denne forbindelse skal det nævnes, at rådet ikke har set nærmere på indhold af investeringspolitikkerne og procedurer for eksklusion. Det kan dog konstateres, at der er væsentlige forskelle i virksomheders politikker og politikernes administration, herunder mht. offentliggørelse af eksklusionslister, eksklusion af visse investeringsprodukter eller tilladelse af privatpersoners investeringer, der ikke indgår i de institutionelle investorenes screenede produkter. Endelig har nogle institutionelle investorer investeringspolitikker som omfatter alt finansiel aktivitet, herunder også f.eks. lån, og andre ikke⁷.

Rådet har desuden ikke haft mulighed for at undersøge andre kilder til finansiering af producenter af konventionsomfattede våben i form af f.eks. lån og kreditter.

Samtidig kan rådet dog konstatere, at der er en – om end begrænset – mulighed for at der foretages investeringer i virksomheder, der producerer konventionsomfattede våben.

Dette er især tilfældet når privatpersoner selv investerer penge i udenlandske fonde, som falder udenfor screeningen hos de danske finansielle aktører, enten via en pensionsordning eller via en privat pensionsformue i et pengeinstitut.

⁶ Rådet foreligger ikke en oversigt over antallet af pengeinstitutter, der har politikker, der ekskluderer virksomheder, der producerer konventionsomfattede våben.

⁷ 'Worldwide Investment in Cluster Munitions', IKV Pax Christi, 2013.

4 ■ Kontrol af danske investeringer

Finanstilsynet fører tilsyn med om de enkelte investeringer overholder den pågældende virksomheds investeringspolitik og retningslinjerne.

Når Finanstilsynet kommer på inspektion, kontrolleres bl.a., om bestyrelsen har udarbejdet den investeringspolitik, det skal ifølge lovgivningen. Desuden kontrollerer Finanstilsynet, om bestyrelsen på grundlag af bl.a. denne politik har givet direktionen skriftlige retningslinjer⁸.

Finanstilsynet foretager dog ikke en systematisk kontrol af, hvorvidt de enkelte investeringer overholder politikken og retningslinjerne.

Konstaterer Finanstilsynet, at der ikke er overensstemmelse mellem politikker, retningslinjer og faktiske investeringer, er sanktion typisk et påbud, f.eks. hvis virksomheden handler på en lovstridig måde, eller en påtale, hvis virksomheden, f.eks. af egen drift, har bragt forholdet i orden.

Påbud og påtaler bliver nævnt i den redegørelse om inspektionen, der udarbejdes og offentliggøres efter hver inspektion på Finanstilsynets hjemmeside⁹.

⁸ Kravene fremgår af den såkaldte ledelsesbekendtgørelse, jf. især § 5, stk. 1, og § 6, stk. 1. Bekendtgørelsen finder I her: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=134674>

⁹ <http://www.ftnet.dk/da/Tal-og-fakta/Vurderinger-af-finansielle-virksomheder/2013.aspx>

5. Gældende ret

Det følger af Oslo- og af Ottawa-konventionernes enslydende artikel 1, nr. 1c), at de kontraherende stater forpligter sig til aldrig under nogen omstændigheder at:

”c) Hjælpe, tilskynde eller foranledige andre til at deltage i aktiviteter, der er forbudte for en kontraherende part i denne konvention”.

Det følger af konventionernes artikel 9, at hver kontraherende stat skal træffe alle passende juridiske, administrative og andre foranstaltninger, herunder fastsættelse af strafferetlige sanktioner for at forhindre og bekæmpe enhver aktivitet, som er forbudt for kontraherende stat i henhold til konventionen.

Med hensyn til implementeringen af Oslo-konventionen i dansk ret skønnede man i forbindelse med fremsættelse af beslutningsforslag B60, på baggrund af forelæggelse for Finansministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, at konventionen kunne opfyldes fra dansk side indenfor rammerne af dansk lovgivning og eksisterende forsvarsplaner, jf. våbenloven og den militære straffelov.

I forbindelse med fremsættelse og udvalgsbehandlingen af beslutningsforslag B 60 vurderede regeringen dog, at det ved tiltrædelse af konventionen vil være forbudt for den danske stat, herunder kommunerne, under visse nærmere omstændigheder at investere i virksomheder, der hovedsagligt producerer eller handler med klyngeammunition¹⁰.

Det kan ikke udelukkes, at Oslo-konventionen og Ottawa-konventionens artikel 1, nr. 1c) under visse nærmere omstændigheder og afhængig af sagens konkrete forhold er til hinder for, at offentlige myndigheder kan investere i eller handle med bestemte virksomheder, der producerer konventionsomfattede våben.

Det har hidtil været vurderingen, at der af konventionerne ikke følger nogen forpligtelse til at indføre et forbud for private mod investeringer i bestemte virksomheder i national lovgivning.

Rådet er ikke bekendt med yderligere fortolkninger af konventionsforpligtelserne eller konkretisering af under hvilke ”nærmere omstændigheder”, det er forbudt for den danske stat, herunder for kommunerne, at investere i virksomheder, der hovedsagligt producerer eller handler med klyngeammunition.

¹⁰ Jf. Forsvarsudvalget 2009-10, B 60, bilag 2

6. Investeringsforbud i andre lande

Pr. december 2013 er der i alt 9 lande i verden, som har valgt at indføre national lovgivning, der i større eller mindre omfang forbyder investeringer i virksomheder, der er involveret i produktion af eller handel med klyngeammunition og/eller anti-personel miner. Nedenstående tabel giver en oversigt over hovedelementerne i disse landes investeringsforbud med hensyn til hvilken våben og hvilke investeringer forbuddet gælder.

Belgien

I Belgien har der siden 2007 eksisteret et forbud mod enhver form for finansiering af eller finansiel støtte til virksomheder, der er involveret i produktion og / eller udvikling af klyngeammunition samt anti-personel miner¹¹. Forbuddet kom uden særlig forudgående offentlig debat i Belgien, men skal ifølge Erhvervsstyrelsens interview med centrale beslutningstagere i Belgien ses på baggrund af, at Belgien var det første land i verden til at forbyde anti-personel miner i den nationale våbenlovgivning ("Wapen wet"). Kravet om et forbud var primært fremført af eksperter og NGO'er, og hensigten var at understrege det generelle princip om at udrydde de pågældende våbentyper¹².

I forbindelse med vedtagelsen af loven i det belgiske parlament var det meningen, at loven skulle ledsages af en "sortliste" med navngivne virksomheder, som det i henhold til loven ikke ville være tilladt at investere i. Den belgiske regeringen har endnu ikke udarbejdet listen med virksomheder, som der ikke må investeres i. Det er ifølge Justitsministeriet og Økonomiministeriet i Belgien tvivlsomt, om listen vil blive udarbejdet.

Loven vil muligvis blive ændret, således, at den ikke længere skal udpege, hvilke virksomheder, der ikke må investeres i med en sortliste¹³.

Loven angiver ikke udtrykkeligt, hvem investerings- / finansieringsforbuddet gælder for. Det indgår dog i den belgiske våbenlov og det antages, at det derfor som loven i øvrigt gælder for enhver person såvel som finansielle institutioner. overtrædelser af forbuddet sanktioneres med fængsel fra 1 måned til 5 år og bøder fra 100 – 25.000 Euro.

¹¹ Artikel 8 i "Lov om forbud mod finansiering af produktion, anvendelse og besiddelse af anti-personel miner og klyngeammunition". (Original titel: Wet van 8 juni 2006 houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens). (Kaldet "Wapenwet") . Bemærk, at loven også omfatter virksomheder involveret i produktion af anti-personel miner (disse er omfattet af Ottawa-konventionen).

¹² Erhvervsstyrelsens interview med Dirk Van der Maelen og Hugo Brauwers i Bruxelles den 25. november 2013. Dirk Van der Maelen var blandt de oprindelige forslagsstillere til det belgiske forbud.

¹³ Interview med Filip Ide i Justitsministeriet (FOD Justitie) og Hugo Brauwers og Dirk Van der Maelen i Økonomiministeriet (FOD Economie) den 25. november 2013 i Bruxelles..

Tabel 1: Investeringsforbud i andre lande

Land	Forbud mod investeringer / finansiering – hovedelementer	Dato for forbud	Sortliste
Belgien	Klyngeammunition og anti-personel miner: Forbud mod enhver finansiering i form af kreditter, bank garantier eller egen erhvervelse af finansielle instrumenter (aktier og obligationer) udstedt af de virksomheder involveret i produktion mv. af de ulovlige våben.	Marts 2007	Nej Loven foreskriver en liste, men ingen er udarbejdet
Holland	Klyngeammunition: Forbud mod direkte og påviselige investeringer i form af finansielle instrumenter (aktier og obligationer), lån til eller ikke-omsættelige kapitalandele i virksomheder, der er involveret i produktion, udvikling mv. af klyngeammunition.	Januar 2013	Nej Brancheorganisationer har udarbejdet en fælles indikativ liste
Irland	Klyngeammunition og anti-personel miner: Forbud mod investering af offentlige midler (public money) i virksomheder, der producerer mv. klyngeammunition og anti-personel miner. Investeringer omfatter aktier, virksomhedsobligationer ligesom kollektive investeringer / investeringsprodukter skal undgås, hvis ikke investering i investering producenter af de ulovlige våben kan undgås.	December 2008	Nej
Italien	Klyngeammunition: Forbud mod finansiering af / finansiell assistance (direkte eller indirekte) til produktion eller udvikling af klyngeammunition. Loven specificerer ikke om forbuddet kun gælder selve produktionen eller producenten som sådan. Loven definerer heller ikke finansiell assistance.	Juli 2011	Nej
Liechtenstein	Forbudt krigsmateriel – herunder klyngeammunition: (Schweizisk lov gælder tilsvarende): Forbud for enhver person mod direkte finansiering i form af direkte kreditter, lån, gaver eller sammenlignelige finansielle fordele med henblik på at dække omkostninger ved produktion ved udvikling, produktion eller erhvervelse af ulovlige våben. Indirekte finansiering (som omgåelse) i form af deltagelse i virksomheder, erhvervelse af gældsbeviser eller andre investeringsprodukter er tilsvarende forbudt.	September 2013	Nej
Luxemburg	Klyngeammunition: Det er forbudt for enhver person eller virksomhed bevidst at finansiere klyngeammunition. Loven definerer ikke finansiering. Der skelnes ikke mellem direkte og indirekte finansiering. I stedet gælder forbuddet "bevidst" finansiering.	Maj 2009	Nej
New Zealand	Klyngeammunition: Det er forbudt for enhver borger eller bosiddende i New Zealand samt en virksomhed eller virksomhedsenhed at investere i eller stille midler (funds) til rådighed vidende om, at disse vil blive anvendt til udvikling eller produktion af klyngeammunition. Midler defineres som aktiver af enhver art: Materielle, immaterielle, flytbare, ikke-flytbare uanset, hvordan de er erhvervede. Det gælder f.eks.: bankkreditter, rejsechecks, bank checks, pengebestillinger (money orders), aktier, sikkerhedsstillelse (securities), obligationer, anvisninger og gældsbreve.	December 2009	Nej
Samoa	Klyngeammunition: Det er forbudt for en person (a person) at investere midler (funds) med den hensigt, eller viden om, at disse bruges til udvikling eller produktion af klyngeammunition. Investeringer omfatter: Ethvert aktiv, materielle, immaterielle, flytbare, ikke-flytbare uanset, hvordan de er erhvervede.	April 2012	Nej
Schweiz	Forbudt krigsmateriel – herunder klyngeammunition: Forbud for enhver person mod direkte finansiering i form af direkte kreditter, lån, gaver eller sammenlignelige finansielle fordele med henblik på at dække omkostninger ved produktion ved udvikling, produktion eller erhvervelse af ulovlige våben. Indirekte finansiering (som omgåelse) i form af deltagelse i virksomheder, erhvervelse af gældsbeviser eller andre investeringsprodukter er tilsvarende forbudt.	Januar 2013	Nej

Holland

Holland har pr. 1. januar 2013 indført et investeringsforbud mod investeringer i virksomheder involveret i produktion og udvikling af klyngeammunition¹⁴. Om baggrunden for indførelsen af det hollandske forbud anfører investorer i Holland, at den offentlige debat og presse om emnet i Holland har haft betydning. Det gælder også, selvom debatten førte til ændringer i særligt de største investorers praksis, allerede inden loven blev indført i 2013. En formodning om, at der fortsat var kritiske investeringer blandt de mindre institutionelle investorer, vurderes at have haft en vis betydning for, at der blev skredet til lovgivning¹⁵.

Investeringsforbuddet gælder kun for finansielle institutioner og investorer såsom banker, investeringsfonde, investeringsforeninger og pensionskasser mv. Det skal forhindre enhver hollandsk finansiell institution i direkte at støtte enhver national eller udenlandsk virksomhed, som producerer, sælger eller distribuerer klyngeammunition. Forbuddet omfatter således: långivning og anden finansiell støtte til sådanne virksomheder via køb af aktier eller virksomhedsobligationer mv. Eksisterende investeringer skal afvikles indenfor en rimelig tidshorisont¹⁶. Forbuddet sanktioneres med bøde fra 500.000 – 1.000.000 Euro¹⁷.

Der gælder visse undtagelser fra forbuddet med hensyn til indeksinvesteringer og investeringsfonde, hvori virksomheder med ulovlige aktiviteter udgør mindre end 5 pct. Desuden er der undtagelse for målrettede og afgrænsende projektinvesteringer, hvor finansieringen ikke bidrager til produktion, salg eller distribution af klyngeammunition.

Det hollandske forbud inkluderer til forskel fra det belgiske ikke nogen "sortliste" med forbudte investeringsobjekter. Derimod har organisationen Eumedion¹⁸ en såkaldt "midlertidig og indikativ" ("temporary and indicative") liste med navngivne virksomheder, som investeringsforbuddet er rettet imod¹⁹. Listen fungerer ifølge Hollands ansvarlige myndighed "Authority for the Financial Markets (AFM) som en "risiko-radar" for myndigheden vejledning og håndhævelse. AFM oplyser, at de vil tage skridt til håndhævelse, hvis der foreligger investeringer i virksomheder på listen uden forklaring²⁰.

Eumedion oplyser dog, at der i sin tid var uenighed blandt investorerne om, hvorvidt listen burde offentliggøres, selvom der var enighed om de virksomheder, som stod på listen. Det er desuden tvivlsomt, om listen vil blive vedligeholdt og opdateret fremover²¹.

-
- ¹⁴ Det hollandske forbud er indført i januar 2013 i Bekendtgørelse af 21. december 2012 om ændring af bekendtgørelse om tilsyn med god forretningsskik hos finansvirksomheder i henhold til finanstilsynsloven [Besluit Gedragtoezicht financiële ondernemingen Wft), bekendtgørelse om markedsmisbrug i henhold til finanstilsynsloven [Besluit marktmisbruik Wft], bekendtgørelse om prudentielle regler i henhold til finanstilsynsloven [Besluit prudentiële regels Wft], og enkelte andre bekendtgørelser på området for finansielle markeder (ændringsbekendtgørelse om finansielle markeder 2013 [Wijzigingsbesluit financiële markten 2013]). Investeringsforbuddet findes i artikel 21a i Bekendtgørelse om markedsmisbrug i henhold til finanstilsynsloven [Besluit marktmisbruik Wft].
- ¹⁵ Interview med Daan Spaargaren (Eumedion) samt Faryda Lindeman og Kris Douma (MN Services) i Den Haag den 28. november 2013.
- ¹⁶ 6 måneder anses angiveligt som en realistisk frist: (<http://www.elexica.com/en/legal-topics/asset-management/12-dutch-ban-on-investments-in-cluster-munitions>).
- ¹⁷ Loven håndhæves af Hollands "Authority for the Financial Markets (AFM), som kan hæve bøden ved særligt alvorlige overtrædelser jf. IKV Pax Christi, "Countries' Best Practices to Ban Investments in Cluster Munitions. (April 2013).
- ¹⁸ Eumedion er en organisation for institutionelle investorer med henblik på at varetage deres interesser indenfor corporate governance og bæredygtighed 7 ansvarlige investeringer.
- ¹⁹ Listen er offentliggjort af organisationen Eumedion i nyhedsbrevet: "Eumedion Nieuwsbrief. December 2012.
- ²⁰ Jf. besvarelse af spørgeskema udarbejdet af Erhvervsstyrelsen til Edo Lubbers, AFM.
- ²¹ Interview med Eumedion den 28. November 2013 i Den Haag.

Irland

Irland har med "The Irish Cluster Munitions and Anti-Personnel Mines Act 2008"²² indført et forbud mod at investere offentlige midler i virksomheder, der er involverede i fremstillingen af klyngeammunition og/eller anti-personel miner. Forbuddet her gælder kun offentlige investeringer, og gælder kun investorer ("a person or body") der er ansvarlig for investering af offentlige midler ejet af regeringen.

Der må ikke gives lån til eller investeres offentlige midler i aktier og virksomhedsobligationer, kollektive investeringer / investeringsprodukter.

Forbuddet gælder også indirekte investeringer i form af kollektive investeringer og investeringsprodukter ("collective investment undertakings or investment products"), med mindre investering i producenter af de konventionsomfattede våben kan undgås. Her skal investoren udøve "due diligence" for at sikre, at der ikke er risiko for at der investeres i virksomheder, der producerer klyngeammunition eller anti-personel miner. Investeringer, der ikke kan leve op til kravet, skal afvikles på en hensigtsmæssig måde ("in an orderly manner")²³.

²² Jf. Lovens "Part 4: Investment of public moneys".

²³ Ibid. side 10-11.

²⁴ LEGGE 14 giugno 2011, n. 95 Ratifica ed esecuzione della Convenzione di Oslo sulla messa al bando delle munizioni a grappolo. ("Law on the Ratification and Implementation of the Oslo Convention on the ban on cluster munitions") jf. IKV Pax Christi (2013).

²⁵ Jf. IKV Pax Christi and FairFin (2013).

Italien

Italien har i forbindelse med landets ratifikation af Oslo-konventionen (Lov nr. 95 om ratifikation og implementering af Oslo-konventionen²⁴) indført et investeringsforbud. Loven fastslår, at enhver som yder finansiel assistance til aktiviteter omfattet af Oslo-konventionen (jf. konventionernes art. 1, nr. 1a og b) kan straffes med bøde eller fængsel.

Loven specificerer ikke om forbuddet kun gælder selve produktionen eller producenten som sådan. Der er heller ingen anvisninger vedrørende implementering og håndhævelse / overvågning af investeringer. Loven definerer heller ikke finansiel assistance. Et supplerende lovforslag blev dog sendt til Senatet (26. april 2010), som imidlertid ikke er vedtaget endnu. Forslaget forbyder italienske finansielle institutioner at tilvejebringe enhver form for finansiel assistance til virksomheder (italienske såvel som udenlandske) involveret i produktion, salg, import, eksport, oplagring eller transport af anti-personel miner og/eller klyngeammunition eller (eksplosive) dele heraf. Finansiel assistance inkluderer her enhver form for kreditgivning, finansielle garantier, "equity participation" eller sikkerhedsstillelse. Lovforslaget rummer flere detaljer om håndhævelsen og peger på, at Italiens Nationalbank skal udpege en tredjepart, der skal overvåge efterlevelsen og offentliggøre en liste med virksomheder involveret i produktion, salg, distribution, transport og opbevaring mm. af klyngeammunition²⁵.

Liechtenstein

Liechtenstein underskrev Oslo-konventionen den 3. december 2008 og ratificerede konventionen den 4. marts 2013. Parlamentet vedtog samtidig en tilføjelse til lov om handel med krigsmateriel, der forbyder handel med samt direkte og indirekte finansiering af forbudt krigsmateriel. Loven indeholder i henhold til en toldunionstraktat med Schweiz de samme bestemmelser som det Schweiziske investeringsforbud²⁶.

Luxemburg

Luxemburg har ratificeret Oslo-konventionen ved lov den 7. maj 2009²⁷. Loven indeholder et forbud mod investeringer. Det er således forbudt for enhver person, virksomhed eller virksomhedsafdeling bevidst at finansiere klyngeammunition eller eksplosive dele heraf (explosive sub munitions²⁸). Forbuddet gælder tilsyneladende specifikt de nævnte våbentyper og ikke som helhed de virksomheder, der producerer dem.

Loven definerer desuden ikke, hvad der skal forstås ved finansiering. Der skelnes ikke mellem direkte og indirekte finansiering. I stedet gælder forbuddet "bevidst" finansiering. Ifølge IKV Pax Christi skyldes formuleringen "bevidst", at brancheorganisationerne Luxemburg Bankers Association (ABBL) og Luxemburg Fund Association (ALFI) foreslog denne formulering, fordi det ville være umuligt at garantere 100 pct. en given pengetransaktion ikke har forbindelse til klyngeammunition²⁹.

New Zealand

New Zealand har ratificeret Oslo-konventionen ved "Cluster Munitions Prohibition Act" fra 2009³⁰. Loven forbyder samtidig investeringer i virksomheder, der producerer klyngeammunition. Loven specificerer desuden, hvilke former for finansiering, der er forbudt. Det gælder således: "...assets of every kind, whether tangible or intangible, moveable or immovable, however acquired; and includes legal documents or instruments (for example bank credits, travellers' cheques, bank cheques, money orders, shares, securities, bonds, drafts, and letters of credit in any form (for example in electronic or digital form) evidencing title to, or an interest in, assets of any kind".

Forbuddet gælder for enhver borger eller bosiddende i New Zealand samt en virksomhed eller virksomhedsenhed og overtrædelser straffes med bøde op til 500.000 NZ Dollars eller op til 7 års fængsel.

²⁶ IKV Pax Christi, "World Wide Investments in Cluster Munitions – a shared responsibility". December 2013.

²⁷ Loi du 4 juin 2009 portant approbation de la Convention sur les armes à sous-munitions, ouverte à la signature à Oslo le 3 décembre 2008.

²⁸ www.stopexplosiveinvestments.org/legislation.

²⁹ IKV Pax Christi (2013).

³⁰ Cluster Munitions Prohibition Act 2009 2009 No 68. Part 2: Activities related to cluster munitions. Subpart 1: Offences and exceptions related to cluster munitions. <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2009/0068/latest/DLM2171615.html>

Samoa

Samoa underskrev Oslo-konventionen den 3. december 2013 og ratificerede konventionen den 28. april 2010. Samoas Cluster Munitions Prohibition Act trådte i kraft den 27. april 2012, og indeholder et forbud mod investeringer i klyngeammunition³¹.

Det er således forbudt for "en person", dvs. borger og bosiddende i Samoa eller en virksomhed, at investere midler (funds) med den hensigt (intention), eller viden om, at disse bruges til udvikling eller produktion af klyngeammunition. Investeringer omfatter: Ethvert aktiv, materielle, immaterielle, flytbare, ikke-flytbare uanset, hvordan de er erhvervede.

Overtrædelser straffes med bøde op til 100.000 "penalty units", hvis der er tale om en virksomhed eller, hvis der er tale om en person, en bøde op til 10.000 "penalty units" eller op til 7 års fængsel³².

Schweiz

Schweiz har ratificeret Oslo-konventionen den 17. juli 2012. I den forbindelse har Schweiz vedtaget tilføjelser til den schweiziske føderale lov om krigsmateriel³³. Tilføjelserne består bl.a. i bestemmelser, der forbyder både direkte og indirekte investeringer i "forbudt" krigsmateriel herunder klyngeammunition. Ændringerne er trådt i kraft pr. 1. januar 2013³⁴.

Lovens artikel 8b forbyder således direkte finansiering i form af direkte kreditter, lån, gaver eller sammenlignelige finansielle fordele med henblik på at dække omkostninger ved produktion ved udvikling, produktion eller erhvervelse af forbudt krigsmateriel herunder klyngeammunition. Artikel 8c forbyder indirekte finansiering med det formål at omgå forbuddet i artikel 8b. Som indirekte finansiering anses f.eks.: a) deltagelse i virksomheder, der udvikler, fremstiller eller erhverver forbudt krigsmateriel; b) køb af obligationer, gældsbeviser eller andre investeringsprodukter, der er udstedt af sådanne virksomheder.

Der foreligger ingen liste, der identificerer konkrete virksomheder, der er omfattet af investeringsforbud.

³¹ IKV Pax Christi (2013).

³² IKV Pax Christi (2013).

³³ Loi fédérale sur le matériel de guerre (LFMG) Modification du 16 mars 2012. (Kilde: www.stopexplosiveinvestments.org/legislation).

³⁴ www.stopexplosiveinvestments.org/legislation.

7. Eksempler fra andre lande med konventionsfortolkninger

Langt de fleste lande, der har tilsluttet sig Oslo- og Ottawa-konventionerne, har i lighed med Danmark foreløbigt ikke indført et investeringsforbud. Flere lande har dog bl.a. i forbindelse med national ratifikation af deres tilslutning til konventionerne vurderet konventionsforpligtelserne, herunder i forhold til investeringer. I alt 27 lande har fremsat konventionsfortolkende udtalelser (interpretative statements), der i større eller mindre grad anerkender, at investeringer er forbudte³⁵. Nedenstående tabel viser eksempler på sådanne vurderinger samt eksempler på lande, der har fravalgt investeringsforbud.

Norge³⁷

Forslag til lov om gennemførelse af Oslo-konventionen blev vedtaget i Odelstinget den 20. november 2008 og i Lagtinget den 25. november 2008³⁸. Det er det norske Utenriksdepartementets vurdering, at der ikke af Oslo-konventionen følger et krav om at gennemføre lovgivning, der forbyder investeringer i klyngeammunition.

Det fremgår således af forslaget, at det beror på en fortolkning af konventionens ordlyd, hvor langt forbuddet mod medvirken til andres produktion, udvikling eller erhvervelse af klyngeammunition strækker sig. Det norske Utenriksdepartementet påpeger, at hverken investering eller finansiering er eksplicit nævnt i konventionens artikel 1.

Vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt investeringer falder under begrebet "hjælpe", jf. konventionens artikel 1, nr. 1c), henvises til overvejelser i Petroleumfondets Folkerettsråd (forløber for Etikkrådet under Statens Pensjonsfond Utland) i forbindelse med de tilsvarende bestemmelser i Ottawa-konventionen. Her konkluderes det, at "enhver pengeplacering i et selskab kan opfattes som en form for støtte til selskapet, selvom beløbene relativt sett er lave"³⁹. Utenriksdepartementet tilslutter sig denne vurdering også i forhold til Oslo-konventionen.

Hvorvidt privates handlinger i form af finansiering eller investering overskrider tærskelen for strafferetlig medvirken må dog ifølge Utenriksdepartementet være en konkret vurdering. Forslaget til en implementering af Oslo-konventionen har ikke lagt op til indførelsen af et investeringsforbud.

³⁵ IKV Pax Christi (2013).

³⁶ IKV Pax Christi (2013).

³⁷ Oplysninger om de norske konventionsfortolkninger er indhentet via den danske ambassade i Oslo.

³⁸ Ot.prp. nr. 7 (2008-2009) Om lov om gennemførelse av Konvensjonen om klaseammunisjon. <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/documents/propositions-and-reports/ot-prp/2008-2009/otprp-nr-7-2008-2009-.html?showdetailed-tableofcontents=true&id=532598#>

³⁹ Ot.prp. nr. 7 (2008-2009), side 16.

Tabel 2: Eksempler på konventionsfortolkninger

Land	Konventionsfortolkninger og evt. stillingtagen til et investeringsforbud
Norge	<p>Som udgangspunkt lægger man vægt på, at konventionerne hverken nævner forbud mod finansiering eller investeringer. For så vidt angår begrebet "assistance" (hjælpe) jf. konventionernes artikel 1, nr. 1c henviser Utenriksdepartementet i Norge dog til Statens Pensjonsfonds vurdering om, at enhver pen-geplacering kan opfattes som assistance jf. konventionerne.</p> <p>Hvorvidt private handlinger i form af finansiering eller investering overskrider tærsklen for strafferetlig medvirken er ifølge Utenriksdepartementet en konkret vurdering.</p>
Sverige	<p>Regeringen konstaterer, at den dominerende fortolkning af Oslo-konventionen synes at være, at denne ikke forpligter staterne til at indføre et specifikt investeringsforbud, og at det samme gør sig gældende for Ottawa-konventionen.</p> <p>Regeringen vurderede, at indførelsen af et investeringsforbud ikke var nødvendigt idet erfaringen fra f.eks. Ottawa-konventionen viser, at internationale konventioner har en "selvdisciplinerende effekt" på virksomheder.</p>
UK	<p>UK's Forsvarsministerium vurderer, at konventionerne ikke specifikt forbyder finansiering af / investeringer i virksomheder, der udvikler og producerer 'anti-personel' miner eller klyngeammunition.</p> <p>UK's fortolkning af konventionernes artikel 1, nr. 1c (vedr. assistance mv) er, at direkte finansiering er omfattet. Vurderingen er imidlertid, at eksisterende UK-lovgivning allerede forbyder direkte finansiering i tilstrækkeligt omfang. De eksisterende regler, herunder Export Control Order 2008 fanger i UK optik sådanne investeringer.</p> <p>I UK er der tale om en direkte investering, når en person bevidst har foretaget investeringen med henblik på produktion eller udvikling eller har været vidende om, at midlerne ville blive brugt dertil.</p> <p>Hvad angår indirekte finansiering, er vurderingen i UK, at begrebet er meget ringe defineret, ekstremt komplekst og ofte er den endelige investeringsmodtager meget langt væk.</p> <p>Derfor er det med hensyn til indirekte finansiering op til de individuelle private investorer at overveje egne investeringsregler og Corporate Social Responsibility.</p>
Tyskland	<p>Forbundsregeringen vurderer, at der ikke følger et generelt investeringsforbud af konventionerne, men at det kun kan afgøres i enkeltsager, om en given investering er i modstrid med forpligtelserne under de internationale aftaler.</p> <p>Hovedargumentet imod et investeringsforbud er, at investeringskæderne på de internationale finansmarkeder er for uoverskuelige til, at man ville kunne iværksætte et effektivt og isoleret forbud mod investeringer i netop disse våbentyper.</p>
Frankrig	<p>I forbindelse med ratificeringen af Oslo-konventionen gav den franske udenrigsminister udtryk for, at man anså enhver bevidst finansiel assistance (direkte eller indirekte) til produktion af klyngeammunition for at være i strid med konventionen.</p> <p>Frankrig har dog afvist at indføre direkte forbud mod investering i fransk lovgivning. Et forbud ville undergrave muligheden for, at franske virksomheder kunne samarbejde med udenlandske virksomheder i våbenindustrien. Dette ville true franske arbejdspladser i industrien.</p>
Australien	<p>Australien har ikke implementeret investeringsforbud i national lovgivning i relation til Oslo-konventionen. I 2010 har Justitsministeren dog som eksempel fremhævet, at det ville være forbudt adfærd, hvis:</p> <p>"... a person provides financial assistance to, or invests in, a company that develops or produces cluster munitions, but only where that person intends to assist, encourage or induce the development or production of cluster munitions by that company".</p> <p>Der foreligger ingen oplysninger om, hvilken australsk lovgivning, der forhindrer dette overfor private. Fortolkningen peger dog på, at den nævnte type finansiel assistance allerede er forbudt for staten i kraft af konventionen.</p>

Sverige⁴⁰

I forbindelse med ratificeringen af Oslokonventionen har den svenske regering besluttet ikke at indføre et investeringsforbud.

Regeringen konstaterer, at den dominerende fortolkning af Oslo-konventionen synes at være, at denne ikke forpligter staterne til at indføre et specifikt investeringsforbud, og at det samme gør sig gældende for Ottawa-konventionen. Det bemærkes desuden, at spørgsmålet om investeringer heller ikke blev berørt ved Sveriges tiltrædelse af Ottawa-konventionen.

Regeringen vurderede, at indførelsen af et investeringsforbud ikke var nødvendigt idet erfaringen fra f.eks. Ottawa-konventionen viser, at internationale konventioner har en "selvdisciplinerende effekt" på virksomheder⁴¹. Der henvises i den forbindelse til en undersøgelse fra maj 2011 af IKV Pax Christi m.fl. der viser, at svenske investeringsselskaber og banker i vidt omfang undgår at investere i virksomheder, der udvikler, producerer eller på anden vis beskæftiger sig med klyngeammunition⁴².

UK⁴³

I UK findes ingen separat lovgivning rettet direkte mod investeringer, dog behandles nogle aspekter via forskellige dele af lovgivningen, eksempelvis "the Cluster Munitions (Prohibition) Act 2010".

Der skal skelnes mellem

- 1) direkte finansiering (investering) og
- 2) indirekte finansiering (investeringer).

Direkte finansiering (investering) står som begreb ikke nævnt i konventionerne, hvorfor det ikke er indført i UK's egen "Landmines or Cluster Munitions (Prohibitions) Acts 2010".

UK's Forsvarsministerium vurderer således, at konventionerne ikke specifikt forbyder finansiering af/investeringer i virksomheder, der udvikler og producerer 'anti-personel' miner eller klyngeammunition.

Artikel 1 i begge konventioner forbyder dog "States Parties" at opfordre til eller assistere nogen i at involvere sig i forbudte aktiviteter, inkl. udvikling og produktion. UK's fortolkning af dette er, at det dækker direkte finansiering, men at eksisterende UK-lovgivning allerede forbyder direkte finansiering. De eksisterende regler, herunder Export Control Order 2008 fanger i UK optik sådanne investeringer.

I UK er der tale om en direkte investering, når en person bevidst har foretaget investeringen med henblik på produktion eller udvikling eller være vidende om, at midlerne ville blive brugt dertil. Dertil forbyder også "Public Investment Guidelines" enhver offentlig investering.

⁴⁰ Oplysninger om de svenske konventionsfortolkninger er indhentet via det svenske udenrigsministerium.

⁴¹ Prop. 2011/12:47, ss 34-35.

⁴² Prop. 2011/12:47, ss 34-35.

⁴³ Oplysninger om Englands konventionsfortolkninger er indhentet via den danske ambassade i London.

Hvad angår indirekte finansiering, er vurderingen i UK, at begrebet er meget ringe defineret, ekstremt komplekst og ofte er den endelige investeringsmodtager meget langt væk.

Derfor er det med hensyn til indirekte finansiering op til de individuelle private investorer at overveje egne investeringsregler og Corporate Social Responsibility.

Tyskland⁴⁴

Den tyske lov for kontrol af krigsvåben (Gesetz über Kontrolle für Kriegswaffen (KWKG)) omsætter bl.a. de tyske forpligtigelser under Ottawa- og Oslo-aftalerne (se § 18 a, stk. 1). Forpligtigelsen tilsiger forbud mod anvendelsen, lagringen, fremstillingen, udviklingen og handlen med klyngeammunition og landminer. Loven indeholder dog ikke et direkte forbud mod investeringer i disse våben.

Det tyske udenrigsministerium Auswärtiges Amt (AA), oplyser, at man finder den nuværende lovgivning tilstrækkelig.

Hovedargumentet er, at investeringskæderne på de internationale finansmarkeder er for uoverskuelige til, at man ville kunne iværksætte et effektivt og isoleret forbud mod investeringer i netop disse våbentyper. I et svar på et skriftligt spørgsmål, stillet af de Grønne i oktober 2010⁴⁵, bekræfter Forbundsregeringen, at der ikke findes et generelt investeringsforbud, men at det kun kan afgøres i enkeltsager, om en given investering er i strid med forpligtigelserne under de internationale aftaler.

I november 2011 fremlagde de daværende oppositionspartier (SPD, de Grønne og Die Linke) en fælles opfordring til Forbundsregeringen om at indføre et generelt investeringsforbud i virksomheder, der fremstiller eller udvikler de nævnte våben⁴⁶.

Med stemmerne fra CDU/CSU og FDP nedstemte Forbundsdagen d. 22. marts 2012 opfordringen fra oppositionspartierne.

Frankrig

Frankrig har underskrevet og ratificeret både Ottawa-konventionen og Oslo-konventionen. I forbindelse med ratificeringen / implementeringen af Oslo-konventionen i fransk lov har regeringen fortolket spørgsmålet om investeringer i forhold til artikel 1, 1 (c). Den 6. juli 2010 udtalte den franske forsvarsmi- nister i parlamentet således:

”Enhver bevidst finansiel assistance, direkte eller indirekte, til produktionen af eller handel med klyngeammunition vil være at betragte som at hjælpe (assist), tilskynde (encourage) eller foranledige (induce) nogen til aktiviteter, der er forbudte i henhold til konventionen”⁴⁷. (Rådets oversættelse og tilføjede parenteser).

Indtil videre har den franske regering afvist at indføre et udtrykkeligt forbud mod investeringer i fransk lovgivning med henvisning til, at et sådant forbud ville undergrave muligheden for, at franske virksomheder kunne samarbejde med udenlandske virksomheder i våbenindustrien. Dette ville true franske arbejdspladser i industrien⁴⁸.

Forsvarsministeren udtalte imidlertid i juli 2010, at hvis den franske nationale kommission til eliminering af anti-personel miner (Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel, CNEMA⁴⁹) vurderer, at eksisterende fransk lovgivning er utilstrækkelig, og ovenstående ikke overholdes, så vil man skride til lovgivning.

Australien

Australien underskrev Oslo-konventionen den 3. december 2008. Konventionen er implementeret i Australisk lov med "The Criminal Code Amendment (Cluster Munitions Prohibition) Act fra 8. september 2012.

Den indeholder intet forbud mod investeringer, men allerede i oktober 2010 udtalte justitsministeren (Attorney-General), at konventionsstridig adfærd eksempelvis kunne være en situation, hvor:

*"... a person provides financial assistance to, or invests in, a company that develops or produces cluster munitions, but only where that person intends to assist, encourage or induce the development or production of cluster munitions by that company"*⁵⁰.

Justitsministeriet har i marts 2011 bekræftet, at: "intentional provision of financial assistance to an entity so that the entity can develop or produce cluster munitions will amount to an offence"⁵¹.

Der foreligger dog ingen oplysninger om, hvilke bestemmelser i Cluster Munitions Prohibition Act eller anden Australisk lovgivning, der i Justitsministeriet øjne, sikrer dette overfor private. Fortolkningen af konventionsbestemmelserne peger dog på, at den type investeringer, som der fremhæves, allerede anses som forbudte for staten i kraft af konventionerne.

⁴⁴ Oplysninger om Tysklands konventionsfortolkninger er indhentet via den danske ambassade i Berlin.

⁴⁵ se dok. 17/3185 spm. 21-23.

⁴⁶ se dok. 17/7339 (opfordringen) og 17/8016 (de ansvarlige udvalgs anbefaling til Forbundsdagen).

⁴⁷ Ibid. Der henvises til: www.assemblee-nationale.fr/13/cr/2009-2010-extra/20101008.asp#P82_2218

⁴⁸ http://www.the-monitor.org/custom/index.php/region_profiles/print_profile/682.

⁴⁹ CNEMA fik sit mandat udvidet til at omfatte overvågning af implementeringen af forpligtelserne i henhold til Oslo-konventionen ved dekret udstedt den 28. juni 2011. "Décret no. 2011-737 du 28 juin 2011 pris pour l'application de la loi no. 2010-819 du 20 juillet 2010 tendant à l'élimination des armes à sous-munitions". www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cid-Texte=JORFTEXT000024269566

⁵⁰ IKV Pax Christi (2013).

⁵¹ IKV Pax Christi (2013).

8 ■ Krav til et evt. investeringsforbud

Et evt. investeringsforbud skal være klart og effektivt. Samtidig er processerne på de internationale finansmarkeder komplekse og der skal tages højde for retssikkerheden.

Rådet mener derfor, at det er vigtigt, at anvendelsesområdet for evt. regulering er klart afgrænset, og muliggør en effektiv håndhævelse. Helt overordnet er det vigtigt, at afgrænse et evt. forbud i forhold til følgende spørgsmål:

- Hvilke konventionsomfattede våben er relevante?
- Hvilke former for finansielle transaktioner er relevante?
- Hvilke virksomheder skal regulering rettes imod?
- Hvem skal følge et evt. forbud?
- Hvilke undtagelser er relevante?

Hvilke konventionsomfattede våben er relevante?

En række våbentyper er omfattet af internationale konventioner og aftaler, der bl.a. regulerer deres anvendelse. Det gælder først og fremmest de såkaldte masseødelæggelsesvåben såsom f.eks. atomvåben. Atomvåben er ikke i sig selv forbudte, men anvendelsen af dem og retten til at erhverve dem er i kraft af ikke-spredningstraktaten⁵² begrænset til ganske få lande. FN's konvention om visse konventionelle våben⁵³ begrænser eller forbyder ligeledes anvendelse af en række våben, men ikke nødvendigvis det pågældende våben i sig selv. Hertil kræves, at det også er forbudt at udvikle, fremstille, på anden måde at erhverve, oplagre eller overføre det pågældende våben.

Med Ottawa-konventionen blev anti-personel miner forbudt ved international humanitær lov. Det vurderes, at klyngeammunition, jf. Oslo-konventionen, pt. er den eneste anden type våben, der er omfattet af et tilsvarende forbud. Konventionerne forbyder selve disse våben i kraft deres enslydende artikel 1, nr. 1b, hvoraf følger, at de kontraherende stater forpligter sig til aldrig under nogen omstændigheder at:

”b) Udvikle, fremstille, på anden måde erhverve, oplagre, opbevare eller overføre” (klyngeammunition/anti-personel miner, rådets tilføjelse), ”hverken direkte eller indirekte.”

Rådet anbefaler, at et evt. forbud rettes mod disse to typer af våben.

Hvilke former for finansielle transaktioner er relevante?

Afgrænsningen af, hvilke former for finansielle transaktioner, der evt. skal forbydes ved regulering skal ses i lyset af konventionernes artikel 1, nr. 1c (se ovenfor). Spørgsmålet er således mere præcist, hvilke former for finansielle transaktioner, der kan hjælpe, tilskynde eller foranledige nogen til at deltage i aktiviteter, der er forbudte i henhold til konventionernes artikel 1, nr. 1c. Det betyder, at flere former for transaktioner kan være relevante.

I denne forbindelse er det hensigtsmæssigt at skelne mellem på den ene side investering og på den anden side finansiering i form af f.eks. lån og kreditter.

Investeringer indebærer grundlæggende, at der erhverves værdier med det formål at skabe et afkast enten løbende eller ved senere salg. Både indenfor økonomisk teori og i almindelig sprogbrug skelnes mellem tre hovedtyper af investeringer:

- Immaterielle investeringer i viden, erfaring, patenter, ophavsrettigheder, produktudvikling uddannelse mv.
- Materielle investeringer i fysiske værdier såsom maskiner, bygninger, infrastruktur mv.
- Finansielle investeringer i værdipapirer som f.eks. aktier og obligationer.

Finansiering omfatter en række former for finansielle transaktioner. Det drejer sig først og fremmest om lån og kreditter men også andre former for finansielle transaktioner, der er en del af pengeinstitutters, kreditinstitutters og realkreditinstitutters virksomhed. Også andre aktører tilbyder ydelser, som kunne være omfattet. Virksomheders kreditgivning i forbindelse med varehandel kan ligeledes betegnes som finansiering.

Som udgangspunkt kan flere forskellige former finansielle transaktioner således blive genstand for regulering:

- Betalinger og andre pengeoverførsler af enhver art, f.eks. i forbindelse med køb af varer og tjenesteydelser.
- Lån og kreditter.
- Investeringer i værdipapirer som f.eks. aktier og virksomhedsobligationer.
- Investeringer i værdipapirer som en del af f.eks. indeksbaserede investeringsprodukter eller kollektive investeringsprodukter.
- Donationer og pengegaver.

⁵² Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT). <http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/NPTtext.shtml>

⁵³ The Convention on Certain Conventional Weapons (CCW). [http://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/4F-oDEF093B4860B4C1257180004B1B30?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/4F-oDEF093B4860B4C1257180004B1B30?OpenDocument)

De eksisterende investeringsforbud i andre lande (se ovenfor) er i nogle tilfælde rettet mod både investeringer og finansiering i form af f.eks. lån og kreditter mv.

Intet investeringsforbud omfatter i dag immaterielle investeringer bortset fra investeringer i projekter, der direkte er forbundet med udvikling af de konventionsomfattede våben.

Heller intet af de ovennævnte investeringsforbud er rettet mod materielle investeringer i virksomheder, der er involveret i produktion af konventionsomfattede våben. Betalinger i forbindelse handel og køb af andre varer end de konventionsomfattede våben er således heller ikke omfattet.

Kun den norske fortolkning af konventionsforpligtelserne kunne pege på, at betalinger mere generelt kan være relevante i denne forbindelse, idet ”enhver pengeplacering i et selskab kan opfattes som en form for støtte til selskabet” (se ovenfor).

Set i lyset af erfaringerne fra andre lande samt på grundlag af drøftelser af problemstillingen med potentielt berørte parter, herunder med repræsentanter fra det danske forsvar og DI, mener rådet, at det vil have store konsekvenser, hvis et investeringsforbud generelt forhindrer handel eller samarbejde med visse våbenproducenter. Det vil eksempelvis forhindre forsvaret og dele af den danske civile luftfartsindustri i at anskaffe kritisk materiel og - reservedele, ligesom det vil ramme serviceleverandører, underleverandører, detailhandlere og andre, der leverer varer og tjenester til repræsentanter for disse virksomheder, der agerer fuldt lovligt her i landet.

Det er samtidig uklart, hvorvidt handel med andre produkter end de konventionsomfattede våben kan bidrage til produktionen af disse.

Også et forbud mod finansiering i form af f.eks. lån og kreditter mv. rummer betydelige udfordringer.

For det første vil et sådant forbud især øge behovet for en fælles liste over de virksomheder, der ikke må ydes finansiering til i form af f.eks. lån og kreditter (sortliste). Ved investeringer i en virksomhed, der er optaget til handel på et reguleret marked, vil investorerne normalt kunne finde en række detaljerede oplysninger om selskabets virksomhed. Dette gør screening for aktiviteter relateret til konventionsomfattede våben væsentligt lettere, end hvis virksomheden ikke er optaget til handel, også selvom virksomheden er drevet i selskabsform. Er virksomheden ikke drevet i selskabsform, står det endnu dårligere til mht. gennemsigtighed.

Ved lån- og kreditgivning vil f.eks. pengeinstitutter ofte stå overfor virksomheder (kunder), der ikke er optaget til handel på et reguleret marked, eller som ikke er drevet i selskabsform. Derfor vil der være et større behov for et objektivi grundlag for udelukkelse f.eks. i form af en sortliste.

Hvis en sådan sortliste ikke foreligger, vil det betyde, at långivere i hvert enkelt tilfælde skal sikre sig, at låntager ikke er involveret i aktiviteter relateret til konventionsomfattede våben. Enhver låntagende virksomhed ville dermed som udgangspunkt skulle bevise eller erklære, at den ikke er involveret i sådanne aktiviteter, før et lån kan bevilges. Dette ville kræve

en klar definition af, hvilke dele af værdikæden ved produktionen af de konventionsomfattede våben, der kan begrunde en udelukkelse.

For det andet vil et forbud mod lån og kreditter forhindre kreditfinansieret handel med virksomheder, der er involveret i produktion af de konventionsomfattede våben. Det gælder også selvom handelen slet ikke omfatter våben, eller kun omfatter andre våben end de konventionsomfattede typer.

Skulle et eventuelt kommende forbud også rette sig mod betalinger og andre pengeoverførsler af enhver art, f.eks. i forbindelse med køb af varer og tjenesteydelser, vil udfordringen blive mere kompleks. Dette beror på, at betalingsformidlingen er automatiseret, og at danske bankkunder har adgang til at sende penge direkte fra deres netbank til stort set, hvilken modtager de måtte ønske. Skulle et forbud blive aktuelt ville der skulle udarbejdes og vedligeholdes en liste over de kontonumre, som der ikke må overføres til. Herefter vil der skulle udvikles systemer som kan stoppe overførsler til disse kontonumre. Udarbejdelse og vedligeholdelse af en liste over kontonumre vil blive vanskeliggjort af, at der vil være tale om udenlandske kontonumre. Udvikling af disse systemer vil formentlig skulle ske i de enkelte banker. Overførsler til forbudte kontonumre ville dog fortsat kunne ske uden om de danske banker via en udenlandsk bankforbindelse. Der vil i øvrigt ikke kunne skelnes mellem betalinger som vedrører en lovlig del af en virksomhed, der i øvrigt måtte producere forbudte våben.

Set i lyset heraf mener et flertal i rådet, at evt. regulering som udgangspunkt alene bør rettes mod investeringer i værdipapirer som f.eks. aktier og virksomhedsobligationer.

92-gruppen i rådet mener, at et evt. forbud desuden bør omfatte finansiering i form af lån og kreditter dog ikke betalinger og andre pengeoverførsler generelt.

Hvilke virksomheder skal regulering rettes imod?

Med udgangspunkt i Oslo- og Ottawa-konventionens artikel 1, nr. 1b, mener rådet, at det bør være virksomheder, der producerer, sælger eller distribuerer klyngeammunition og/eller anti-personel miner eller essentielle dele heraf.

Identifikationen af disse virksomheder kan være svær, hvorfor det er vigtigt, at hjælpe investorerne med at foretage den konkrete vurdering.

En mulighed er, som allerede nævnt, at der udarbejdes en "sortliste", dvs. en liste med navngivne virksomheder, der ikke må investeres i.

En sådan liste omfatter dog ikke nødvendigvis alle relevante virksomheder, og opførelsen på listen kan bestrides af de pågældende virksomheder. Samtidig kræver en løbende opdatering en (måske betydelig) efterforskningsmæssig indsats.

Erfaringerne fra især Belgien (se ovenfor) peger derudover på, at der kan være betydelige vanskeligheder forbundet med, at myndighederne udarbejder en sortliste. I Holland (se ovenfor) har man givet den hollandske myndighed "Authority for the Financial Markets (AFM)" en hjemmel til at udarbejde en sortliste. AFM har dog valgt ikke at udnytte hjemlen. AFM har overfor Erhvervsstyrelsen oplyst, at man ikke ønskede at påtage sig det juridiske ansvar for udarbejdelsen af en sortliste og, at man desuden anså det for at være finanssektorens eget ansvar at udforme en sådan liste⁵⁴. Ifølge hollandske investorer, forudså man desuden tidligt store administrative omkostninger ved at udarbejde og vedligeholde en sådan liste⁵⁵. Fra investorside er der, på opfordring fra AFM, taget fælles initiativ til at udarbejde en midlertidig og indikativ sortliste (se ovenfor). Set i lyset af usikkerheden om listens fremtidige opdatering og status efterlyses, at AFM specificerer ud fra hvilke generelle kriterier, investorerne bør udelukke virksomheder fra investeringsporteføljen⁵⁶.

Mangel på tilstrækkelig vejledning med hensyn til udelukkelse af virksomheder fra investeringsporteføljen kan være en risiko for investorernes retssikkerhed, da der kan være tvivl om lovligheden af konkrete investeringer, der er foretaget.

På trods heraf mener rådet, at en sortliste ikke er et brugbart instrument til at forhindre kritiske investeringer og til at skabe den nødvendige klarhed.

Et investeringsforbud bør i stedet så vidt muligt indeholde kriterier, der er tilstrækkeligt klare til, at investorerne selv kan foretage en konkret vurdering og udelukke kritiske virksomheder.

Hvem skal følge et evt. forbud?

Som udgangspunkt kan der være tale om følgende målgrupper:

- Individuelle private investorer og virksomheder
- Finansielle institutioner / institutionelle investorer
- Offentlige investorer

Et dansk forbud vil alene kunne rettes mod danske aktører og vil derfor ikke kunne omfatte udenlandske aktører, der f.eks. benytter sig af EU reglerne om fri bevægelighed.

Tabel 3 giver en oversigt over målgrupperne for de eksisterende investeringsforbud i andre lande.

⁵⁴ Jf. besvarelse af spørgeskema udarbejdet af Erhvervsstyrelsen til Edo Lubbers (AFM).

⁵⁵ Interview med MN Services (stor hollandsk pensionsforvalter) i Den Haag, den 28. november 2013.

⁵⁶ Interview med MN Services.

Tabel 3: Målgrupper for eksisterende investeringsforbud

Land	Målgruppe
Belgien	Enhver person. (Alle investorer)
Holland	Kun finansielle institutioner (der har væsentlige transaktioner på det finansielle marked).
Irland	Kun offentlige midler – dvs. ansvarlige for disse.
Italien	Enhver. (Alle investorer)
Liechtenstein	Enhver person. (Alle investorer)
Luxemburg	Alle personer og virksomheder.
New Zealand	Borgere og bosiddende samt virksomheder i New Zealand.
Samoa	Personer, bosiddende samt virksomheder i Samoa.
Schweiz	Enhver person. (Alle investorer).

Rådet vurderer, at et investeringsforbud rettet mod enhver investor eller långiver vil være yderst vanskeligt at håndhæve, især med hensyn til privatpersoner.

Et flertal i rådet anbefaler derfor, at målgruppen for et evt. investeringsforbud bør være institutionelle investorer, herunder finansielle virksomheder, samt offentlige investorer.

92-gruppen mener, at et investeringsforbud bør gælde alle investorer.

Hvilke undtagelser er relevante?

Ved udformningen af et investeringsforbud skal der tages stilling til afgrænsninger og evt. undtagelser i forhold til:

- Direkte investeringer på egne vegne vs. indirekte investeringer på andres vegne (porteføljemanagement).
- Indeksinvesteringer og sammensatte investeringsprodukter.
- Kollektive investeringsordninger og investeringer.

Det er rådets opfattelse, at investeringer, der er omfattet af et evt. lovforbud, bør afvikles fuldt hurtigst muligt. Der må her tages hensyn til om salg af værdipapirerne kan ske uden unødige store tab for investoren. Der bør også tages højde for, at værdipapirer, der er omfattet af et investeringsforbud kan blive vanskelige at afhænde.

9. Skal der indføres et investeringsforbud i Danmark?

Danmark har tilsluttet sig både Ottawa-konventionen og Oslo-konventionen. Konventionernes artikel 1, nr. 1c, rejser spørgsmålet om, hvorvidt det bør være forbudt for private såvel som offentlige investorer at yde nogen form for finansiel assistance til virksomheder, der er involveret i aktiviteter, der er forbudte i henhold til konventionerne.

Det har hidtil været vurderingen, at der af konventionerne ikke følger nogen forpligtelse til at indføre et forbud for private mod investeringer i bestemte virksomheder i national lovgivning.

Der er pr. december 2013 i alt 9 lande der, med mere eller mindre direkte henvisning til Ottawa- og Oslo-konventionen, har valgt at indføre investeringsforbud i national lovgivning. Som udgangspunkt er der to hovedformål med disse investeringsforbud:

1. At forbyde enhver finansiel støtte fra enhver person eller virksomhed i disse lande til virksomheder, der er involveret i de efter konventionerne ulovlige aktiviteter.
2. At sende et signal gennem national lovgivning i retning af en stigmatisering af konventionsomfattede våben.

En international undersøgelse⁵⁷ peger på, at bl.a. pensionskasser og andre institutionelle investorer verden over har investeret store beløb i virksomheder, der er involveret i produktionen af konventionsomfattede våben. Fra 2012 til 2013 synes investeringsomfanget dog at være faldet fra 43 mia. dollars til 24 mia. dollars.

Både ovennævnte internationale undersøgelse og den foreliggende analyse indikerer imidlertid, at ingen af de danske pensionskasser eller investeringsforeninger har investeringer i virksomheder, der er involveret i produktion af konventionsomfattede våben. Danske pensionskasser og investeringsforeninger har, jf. bilag 2, allerede udelukket sådanne virksomheder fra deres porteføljer.

Dette tyder på, at konventionerne og den offentlige debat har haft en betydelig disciplinerende effekt i Danmark – og det allerede inden Danmarks tiltrædelse. En effekt der må antages at være af varig karakter.

Rådets foreliggende analyse indikerer, at indførelsen af et investeringsforbud i dansk lovgivning ikke vil have nogen betydning for langt størsteparten af de samlede danske investeringer. Dermed ville et investeringsforbud heller ingen effekt have på produktionen af konventionsomfattede våben.

I rådet har der været argumenteret for, at selvregulering ikke er tilstrækkeligt og at der er videre argumenter for et lovforbud.

Internationale normer

Som kontraherende stat til både Ottawa- og Oslokonventionen har Danmark forpligtet sig til aldrig under nogen omstændigheder at bruge, anskaffe, fremstille eller oplagre anti-personnel miner eller klyngeammunition, samt at arbejde ihærdigt for at opnå tilslutning fra alle stater til de to konventioner. Begge konventioner indeholder et specifikt forbud under artikel 1, nr. 1c), mod:

”at bistå, opmuntre eller tilskynde, på nogen måde, nogen til handlinger, der under [konventionerne] er forbudt de kontraherende stater.”

Dele af civilsamfundet⁵⁸ verden over anser det som værende i traktaternes ånd at artikel 1, nr. 1c), også omfatter et forbud mod finansiering og investeringer i virksomheder der producerer konventionsomfattede våben. Tanken er, at finansielle transaktioner, herunder ejerskab, lån og kreditter, skaber mulighed for at producere konventionsomfattede våben, hvilket anses for at yde assistance, som er forbudt under konventionerne.

Flere stater har i større eller mindre grad tilsluttet sig dette synspunkt, enten i form af national lovgivning eller i form af konventionsfortolkninger (interpretative statements). Antallet af stater, der tilslutter sig synspunktet er stigende, hvorfor der kan være tale om en udvikling hen imod en international norm, der forbyder investeringer i producenter af konventionsomfattede våben⁵⁹.

Tabel 4: Udvikling i antal investeringsforbud hhv. ”interpretative statements”

	Lande med særskilte investeringsforbud	Lande med ”interpretative statements”
2009	3	3
2010	4	3
2011	4	14
2012	5	21
2013	9	27

Ved at indføre et investeringsforbud ville Danmark tilslutte sig denne udvikling, og dermed styrke den.

⁵⁷ IKV Pax Christi: ”Worldwide Investments in Cluster Munitions – a shared responsibility” (December 2013).

⁵⁸ Herunder International Campaign to Ban Landmines og Cluster Munitions Coalition. Disse to repræsenterer over 300 NGOer sammen med staterne i traktatsforhandlingerne. Deres rolle og indsats er erkendt af Danmark i begge traktater og begge støttes finansielt af den danske stat.

⁵⁹ ’Worldwide Investment in Cluster Munitions a Shared Responsibility’, IKV Pax Christi. Data fra udgaverne fra 2009–13.

Stigmatisering

Ovenstående udvikling er både medvirkende til, og udtryk for, øget stigmatisering af både anti-personelminer og klyngeammunit-ion. Stigmatisering har afgørende betydning for traktaternes succes, og er medvirkende til at våbenproducenterne ændrer adfærd. Som eksempel kan nævnes Lockheed Martins beslutning i 2013 om at standse produktion af klyngeammunit-ion⁶⁰. Dansk lovgivning om et investeringsforbud vil styrke stigmatiseringen og føre til øget pres på producenterne.

Danmark kan vise lederskab

Det internationale samfund er opmærksomt på, at der i Danmark skal tages stilling til spørgsmålet om et lovforbud mod investeringer i konventionsomfattede våben. Ved at lovgive på området, styrker Danmark tendensen hen imod at betragte investeringer i producenter af konventionsomfattede våben som ulovlige. Andre landes adfærd og fortolkninger er af betydning i nationale beslutningsprocesser. Derfor vil en beslutning fra Danmarks side om lovgivning skabe momentum og sandsynligvis øge presset på andre lande til at agere. Danmark kan således sende et internationalt signal og vise lederskab. Omvendt kan det sende et uheldigt signal til omverdenen, hvis der ikke handles i nogen form.

Ens regler for investorer

En lov definerer rammer for alle. I dag er det uklart, om investeringer i f.eks. distributører af konventionsomfattede våben er kritisable eller ej eller om underleverandører bør screenes af investorerne. Det er endvidere uklart, hvad investorerne skal screenes for og screeningen er frivilligt, dvs. der stilles ikke krav herom til alle eller en bestemt gruppe af investorer. Et lovforbud ville skabe klarhed om disse emner, idet det bliver klart, hvilke våben der er tale om, hvilke former for investeringer der er omfattet osv. Samtidig skabes der lige muligheder og konkurrence blandt investorerne. Uden et lovforbud kan det ske, at der udelukkende er fokus på de store investorers adfærd. Denne effekt opnås dog alene, hvis et forbud udelukker investeringer i konventionsomfattede våben på et så objektivt grundlag som muligt enten ved at der udarbejdes en sortliste eller ved definere kriterierne for udelukkelse så klart, at en ensartet udelukkelse hos investorerne sikres.

Produktion og brug af konventionsomfattede våben er stadig et problem

Der produceres stadig anti-personel miner og klyngeammunit-ion i et mindre antal stater, som ikke har tilsluttet sig konventionerne, og disse våben bliver købt og brugt⁶¹, herunder i den seneste konflikt i Syrien. På grund af de lidelser, disse våben forårsager, er producenternes globale adgang til kapital fortsat et problem⁶². Det gælder også, selvom deres adgang til dansk kapital er begrænset.

Begrænsning af den globale adgang til kapital

Rådets undersøgelse af danske investeringer i virksomheder, der producerer konventionsomfattede våben, peger på, at adgangen til dansk kapital allerede er meget begrænset. Et evt. dansk investeringsforbud bør imidlertid også vurderes i lyset af, at et dansk investeringsforbud evt. kan være med til at begrænse den globale adgang til kapital for disse virksomheder ved at styrke udbredelsen af et investeringsforbud som en international norm og forpligtelse i henhold til konventionerne.

Samlet set mener et flertal i rådet,

- at betydningen af et dansk lovforbud for den internationale stigmatisering af producenter af konventionsomfattede våben skal afvejes i forhold til den faktiske effekt på størstedelen af de danske investeringer, de samfundsmæssige omkostninger og retssikkerhedsmæssige udfordringer et sådant investeringsforbud indebærer.

På baggrund af erfaringerne fra andre lande og rådets egne undersøgelser af erfaringerne med investeringsforbuddene i Belgien og Holland vurderer et flertal i rådet endvidere,

- at de samfundsmæssige omkostninger ved et investeringsforbud kan være betydelige, hvis hensynet til effektiv forvaltning, tilsyn og retssikkerhed skal tilgodeses.

I lyset af, at rådets undersøgelse indikerer,

- at indførelsen af et investeringsforbud i dansk lovgivning ikke ville have nogen betydning for langt størsteparten af de samlede danske investeringer og
- at et lovforbud kan indebære betydelige samfundsmæssige omkostninger samt
- at der er retssikkerhedsmæssige udfordringer forbundet med et sådant forbud,

anbefaler et flertal i rådet, at der ikke indføres et lovforbud på området.

92-gruppen peger på fordelene ved, at Danmark gennem et investeringsforbud på området vil bidrage til at styrke den internationale normdannelse om, at fremtidig produktion af konventionsomfattede våben hurtigst muligt må standses. 92-gruppen mener derfor at der bør indføres et investeringsforbud.

⁶⁰ Lockheed Martin i korrespondance til IKV Pax Christi om deres beslutning om at stoppe produktion af klyngeammunition: 'our cessation of the activities in the area of cluster munitions would enable our removal from prohibited investment firms and allow investors to consider Lockheed Martin for inclusion in their portfolios'. E-mail til IKV Pax Christi fremsendt af Ms. Shamala N. Littlefield den 18. maj 2011.

⁶¹ Human Rights Watch har identificeret over 152 steder i Syrien hvor klyngeammunition er blevet brugt. <http://www.hrw.org/news/2013/09/04/cluster-munitions-syria-use-persists>

⁶² "Mapping Global Capital Markets 2011", McKinsey & Co, vurderer det globale aktie- og obligationsmarkedet til \$212 billioner. 'Wordwide Investments in Cluster Munitions', 2013, IKV Pax Christi, vurderer værdien af producenter af klyngeammunition til at være \$24 milliarder. Dvs, klyngeammunitionproducenterne udgør knap 0.01% af det globale total.

10. Rådets anbefalinger for området

Danske investorer skal ikke medvirke til produktionen af konventionsomfattede våben. Dette gælder uanset om det sker gennem investeringer i de virksomheder, der producerer disse våben eller på anden vis. I det følgende anbefaler rådet, hvordan man bedst modvirker dette.

Et flertal i rådet anbefaler at indsatsen af frivillighedens vej støttes og anbefaler følgende tiltag.

Det kan konstateres, at der er væsentlige forskelle investorerne imellem mht. indhold og administration af politikker om ansvarlig investeringer. Det gælder bl.a. med hensyn til offentliggørelse af grundlag for eksklusion samt evt. eksklusionslister, vurderinger af forskellige typer af investeringsprodukter såsom puljeinvesteringer og indeksinvesteringer mv.

Et flertal i rådet mener, at det har stor betydning for indsatsen mod investeringer i konventionsomfattede våben, at der er transparens omkring politikker for ansvarlige investeringer.

Et flertal i rådet anbefaler derfor, at indsatsen styrkes ved,

- at institutionelle investorer offentliggør hvilke virksomheder, der ekskluderes på baggrund af virksomhedens aktiviteter vedrørende konventionsomfattede våben samt baggrunden for den konkrete eksklusion.
- at institutionelle investorer offentliggør investeringspolitikker og praksis for administration af denne.

De enkelte investorer kan styrke udbredelsen af de internationale normer, der ligger til grund for de internationale konventioner, ved at offentliggøre så meget information som muligt om, hvordan disse normer indgår i investeringspolitikken.

Et flertal i rådet anbefaler, at brancheorganisationerne

- styrker de institutionelle investorers frivillige indsats ved at følge de FN-støttede principper for ansvarlige investeringer (Principles for Responsible Investment), herunder princip nr. 6 om rapportering og princip nr. 5 om at samarbejde for at implementere politikker for ansvarlige investeringer.
- deler viden om politikker om ansvarlige investeringer, herunder om screening og eksklusion.

Den finansielle sektor i Danmark er allerede underlagt krav om rapportering om samfundsansvar svarende til kravene i årsregnskabslovens § 99a. Det er vigtigt, at rapporteringen angår investorernes kerneforretning dvs. deres investeringspolitik. Der redegøres for indholdet i politikken, hvordan den omsættes til handling og der skal gives en vurdering af, hvad man har opnået.

Et flertal i rådet anbefaler en tydeliggørelse af rapporteringskravene målrettet den finansielle sektor.

Endelig anbefaler et flertal i rådet, at

- Danmark øger sit bidrag til den internationale normdannelse ved at tydeliggøre den danske fortolkning af konventionsforpligtelserne med hensyn til finansielle transaktioner, således at Danmark indgår i gruppen af lande med såkaldte "interpretative statements", der fremhæves i forskellige internationale undersøgelser af investeringer i konventionsomfattede våben.

Konkret kunne Danmark præcisere under hvilke nærmere omstændigheder det anses for at være forbudt i henhold til konventionerne at investere i virksomheder, der hovedsagligt producerer eller handler med klyngeammunition. Herunder kunne det præciseres hvorvidt konventionerne forhindrer, at staten investerer i eller handler med bestemte virksomheder, såfremt investeringerne eller handelen ikke direkte omfatter de konventionsomfattede våben.

92-gruppen mener, at ovennævnte tiltag kan være positive, men mener primært, at de er utilstrækkelige i forhold til at sikre, at danske investeringer i konventionsomfattede våben ikke finder sted.

BILAG

Bilag 1 SRI-politikker – medlemmer af Forsikring & Pension

Selskab	Har selskabet en offentlig politik omkring Socialt Ansvarlige Investeringer (SRI)?	Omfatter selskabets SRI-politik klyngevåben?	Ekskluderer selskabet alle producenter der producerer og/eller bidrage til produktionen af klyngevåben?*	Omfatter selskabets SRI-politik landminer?	Ekskluderer selskabet alle producenter der producerer og/eller bidrage til produktionen af landminer?*
1. Alm. Brand Liv	Ja	Ja	Indirekte	?	?
2. AP Pension	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
3. Apoteker/Farmaceuter	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
4. Arkitekter	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
5. Danica	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
6. Danske civil- og akademiingeniører	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
7. Farmakonomer	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
8. FunktionærPension	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
9. Industriens Pension	Ja	Ja	Ja	?	?
10. Jordbrug og Dyrlæger	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
11. Jurister og Økonomer	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
12. Lægerne	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
13. Lærernes Pension	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
14. Magistre og psykologer	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
15. Nordea Liv og Pension	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
16. Nykredit	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
17. PBU Livsforsikrings-selskabet A/S (1)	Ja	Ja	Ja	**	**
18. PenSam	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
19. PensionDanmark	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
20. PFA Pension	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
21. PKA	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
22. SAMPENSION	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
23. SEB Pension	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
24. Skandia (Link og Liv)	Ja	Indirekte	Indirekte	Indirekte	Indirekte
25. Teknikum- og Diplomingeniører	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
26. Topdanmark Liv V	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

* Der er ikke én universel opfattelse af, hvad "alle" klyngevåbenproducenter omfatter – forskellige screenings-udbydere (og forskellige NGO'ere) sætter forskellige grænser for, hvad de definerer som klyngevåbenproducenter. For det anden vælger nogle investorer kun at sætte selskaber på deres eksklusionsliste, som investoren på et tidspunkt har investeret i.

** PBU har ikke pt. offentliggjort oplysninger, men oplyser, at pensionskassen er på vej med en ny samlet politik på området.

Bilag 2 Opgørelse over de 19 største institutionelle investorer

Selskab	Har selskabet en offentlig politik omkring Socialt Ansvarlige Investeringer (SRI)?	Omfatter selskabets SRI-politik klyngevåben?	Ekskluderer selskabet alle producenter der producerer og/eller bidrage til produktionen af klyngevåben?*
PenSam Liv	Ja	Ja	Ja
Nykredit	Ja	Ja	Ja
Danica	Ja	Ja	Ja
PFA Pension	Ja	Ja	Ja
Danske Invest	Ja	Ja	Ja
Nordea Liv og Pension	Ja	Ja	Ja
SAMPENSION	Ja	Ja	Ja
Nordea Invest	Ja	Ja	Ja
BankInvest	Ja	Ja	Ja
PensionDanmark	Ja	Ja	Ja
Industriens Pension	Ja	Ja	Ja
AP Pension	Ja	Ja	Ja
Carnegie WorldWide	Ja	Indirekte	Indirekte
Sparinvest	Ja	Ja	Ja
Sydinvest	Ja	Ja	Ja
ATP	Ja	Ja	Ja
SEB Invest	Ja	Ja	Ja
Jyske Invest	Ja	Ja	Ja
SEB Pension	Ja	Ja	Ja

* Der er ikke én universel opfattelse af, hvad "alle" klyngevåbenproducenter omfatter – forskellige screenings-udbydere (og forskellige NGO'ere) sætter forskellige grænser for, hvad de definerer som klyngevåbenproducenter. For det anden vælger nogle investorer kun at sætte selskaber på deres eksklusionsliste, som investoren på et tidspunkt har investeret i.

Bilag 3 Opgørelse over danske finansielle aktiver

Ifølge Danmarks Nationalbanks opgørelse over kvartalsmæssige finansielle aktiver for Danmark er de samlede danske finansielle aktiver følgende⁶³:

Investor	Alle instrumenter	Aktier og andre kapitalandele	- Herunder børsnoterede aktrier	- Herunder andele i investeringsforeninger
Danmarks Nationalbanks finansielle aktiver, passiver og finansielle nettoformue	627	4	0	0
Andre monetære finansielle institutioners (MFlers) finansielle aktiver, passiver og finansielle nettoformue	7.380	264	34	41
Andre finansielle formidlers finansielle aktiver, passiver og finansielle nettoformue	2.433	1.149	551	243
Finansielle hjælpeenheders finansielle aktiver, passiver og finansielle nettoformue	18	2	0	1
Forsikringselskaber og pensionskassers finansielle aktiver, passiver og finansielle nettoformue	3.236	1.375	110	923
Offentlig forvaltning og services finansielle aktiver, passiver og finansielle nettoformue	1.133	386	7	16
Husholdninger mv.s finansielle aktiver, passiver og finansielle nettoformue	4.953	1.264	218	372

⁶³ OBS: Der findes ikke en entydig opgørelse over de samlede danske investeringer. Der findes alene opgørelser for de enkelte aktører, som ikke blot kan lægges sammen, idet store formuer ellers ville indgå flere gange.

