

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2771

Vragen van het lid **Van den Nieuwenhuijzen** (GroenLinks) aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over *de productie van zonnepanelen met Oeigoerse dwangarbeid*. (ingezonden 22 maart 2021).

Antwoord van Minister **Kaag** (Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking), mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (ontvangen 18 mei 2021). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2020–2021, nr. 2372.

Vraag 1

Bent u bekend met het artikel in de New York Times dat de American Federation of Labourunions (AFL) de regering van president Biden oproept om de import van zonnepanelen gemaakt met Oeigoerse dwangarbeid aan banden te leggen?¹

Antwoord 1

Ja. Vooropgesteld staat dat het kabinet niet over gegevens beschikt in hoeverre de in Nederland gebruikte panelen polysilicium uit Xinjiang is verwerkt. Zoals bekend maakt het kabinet zich ernstig zorgen over de mensenrechtensituatie in China en Xinjiang. Nederland spreekt zich in alle relevante fora uit tegen deze zorgwekkende situatie en pleit onder andere voor betekenisvolle en ongehinderde toegang voor onafhankelijke waarnemers zoals de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de VN tot Xinjiang.

Het kabinet hecht er groot belang aan dat alle Nederlandse bedrijven die internationaal ondernemen de OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen (OESO-richtlijnen) en de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights* (UNGP's) naleven. Het kabinet zet daarom ook in op een brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting voor bedrijven, bij voorkeur op Europees niveau. Tevens wijst het kabinet bedrijven actief op de risico's van zakendoen in Xinjiang. Gezien de verdenkingen beschreven in internationale rapporten en de beperkte mogelijkheden voor bedrijven om gepaste zorgvuldigheid toe te passen, kan beëindiging van de betrekkingen met een zakelijke relatie in Xinjiang passend zijn.

¹ New York Times, 17 maart 2021, «The A.F.L.-C.I.O. urges President Biden to ban solar products from Xinjiang», <https://www.nytimes.com/live/2021/03/15/business/stock-market-today/the-afl-cio-urges-president-biden-to-ban-solar-products-from-xinjiang>

Vraag 2

Heeft u inzicht in de verbondenheid van zonnepanelen die in Nederland worden gebruikt met de dwangarbeid en onderdrukking van de Oeigoeren in China? Bent u bereid om hier verder onderzoek naar te laten doen?

Antwoord 2

Uit onderzoek van DNE Research blijkt dat 86 procent van de importwaarde van zonnepanelen in de Rotterdamse haven in 2020 uit China kwam. Een deel daarvan wordt geïmporteerd in Nederland en een deel wordt doorgevoerd naar andere Europese landen. Volgens mediaberichten kwam in 2020 circa 75 procent van de wereldproductie aan polysilicium uit China². Van de totale Chinese productie kwam ongeveer 237.000 MT uit de Xinjiang regio. Dit betreft 52 procent van de totale Chinese productie en 42 procent van de productie wereldwijd.³

De brancheorganisatie Holland Solar, die de Nederlandse zonne-energiesector vertegenwoordigt, meldt in een persbericht dat het lastig te bewijzen is dat er geen sprake is van dwangarbeid in hun ketens en dat het eveneens lastig is om te bepalen waar het silicium in een bepaald product vandaan komt⁴. Het is echter aannemelijk dat de Nederlandse situatie ongeveer overeenkomt met de wereldwijde markt. Het rapport van Horizon Advisory waarover in de internationale en Nederlandse media wordt bericht, stelt dat er data zijn die de polysiliciumproductie en -verwerking in Xinjiang linken aan dwangarbeid. De bevindingen in het rapport zijn bedoeld als waarschuwingssignaal: samengebrachte data ondersteunen het vermoeden dat er dwangarbeid in de ketens van zonnepanelen plaatsvindt. Het kabinet heeft geen eigenstandige informatiepositie hieromtrent.

Zoals uit de berichtgeving van Volkskrant en Trouw van 17 mei jl. blijkt, verscheen half mei het rapport «In Broad Daylight»⁵. Het kabinet neemt deze onderzoeksbevindingen uiteraard, waar relevant, mee in verdere stappen. Het is de verantwoordelijkheid van de zonne-energiesector zelf om niet alleen gepaste zorgvuldigheid toe te passen, maar ook te onderzoeken of er in de keten misstanden plaatsvinden en deze aan te pakken of te voorkomen in lijn met de OESO-richtlijnen. Ondernemingen die opereren in een context met IMVO risico's zoals dwangarbeid, moeten bereid zijn tot openheid over hun besluit om in die context te blijven opereren en dienen dat besluit te kunnen motiveren richting hun stakeholders. Zij moeten overwegen of ze daar verantwoord kunnen blijven opereren of inkoop.

Vraag 3

Kunt u aangeven wat u doet om toezicht te houden op het naleven van de mensenrechten in de productieketens van zonnepanelen die in Nederland worden gebruikt? Vind u dat dat voldoende is?

Antwoord 3

Het kabinet houdt geen overzicht bij van de productieketens van producten op de Nederlandse markt. Wel verwacht het kabinet van alle Nederlandse bedrijven die internationaal ondernemen dat zij de OESO-richtlijnen en de UNGP's naleven. Dit houdt in dat bedrijven in kaart brengen in hoeverre zij via hun bedrijfsactiviteiten en ketenpartners verbonden zijn aan risico's voor mens en milieu, en hun invloed aan te wenden om deze risico's te voorkomen en aan te pakken, de aanpak hiervan te monitoren en hier verantwoording over af te leggen.

Ondanks de vele goede stappen die door veel bedrijven worden gezet, is uit evaluaties gebleken dat het bestaande IMVO-beleid onvoldoende effectief is; er zijn nog te weinig Nederlandse bedrijven die ondernemen in lijn met de internationale MVO-normen. Aanvulling en aanscherping van de IMVO-maatregelen is daarom nodig. Het kabinet heeft in de beleidsnota «Van voorlichten tot verplichten» (Kamerstuk 26 485, nr. 337) IMVO-beleid voorgesteld dat bestaat uit een mix van elkaar versterkende maatregelen die

² <https://www.bernreuter.com/newsroom/press-releases/polysilicon-market-on-the-brink-of-dynamic-growth/>

³ <https://www.pv-magazine.com/2021/01/26/xinjiang-sanctions-and-the-pv-supply-chain/>

⁴ <https://hollandsolar.nl/nieuws/i897/oeigoerse-dwangarbeid-productie-van-silicium>

⁵ In Broad Daylight. Uyghur Forced Labour and Global Solar Supply Chains; Helena Kennedy Centre for International Justice; Sheffield Hallam University.

tezamen leiden tot effectieve gedragsverandering bij koplopers, achterblijvers en bedrijven in het peloton. De beleidsmix voorziet erin dat maatwerk wordt geleverd en dat maatregelen verplichten, voorwaarden stellen, verleiden, vergemakkelijken en voorlichten (conform het zogenaamde 5V-model). In de mix worden nieuwe instrumenten gecombineerd met reeds bestaande instrumenten, die op basis van evaluaties worden verstevigd. Kern van dit nieuwe beleid is een brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting voor bedrijven, bij voorkeur op Europees niveau. Over de vorderingen heb ik op 11 februari 2021 aan uw Kamer gerapporteerd (Kamerstuk 26 485, nr. 364). Onlangs hebben 175 grote bedrijven uit de internationale zonnesector, waaronder een aantal van de bedrijven die in het artikel van het FD worden genoemd, een verklaring getekend waarmee zij zich tegen dwangarbeid keren en zich eraan committeren om hun ketens vrij te maken van dwangarbeid⁶. Hiertoe ondersteunen zij de ontwikkeling van een door de industrie geleid traceerbaarheidsprotocol voor de toeleveringsketen van zonnepanelen.

Vraag 4

Bent u bereid om het gesprek dat u de Kamer beloofd heeft aan te gaan met de textielindustrie over hun productieketens en de verbondenheid met de mensenrechtenschendingen van de Oeigoeren, breder te voeren, ook met bedrijven die actief zijn binnen de energietransitie?

Antwoord 4

Op 12 januari jl. heb ik contact gehad met VNO-NCW om de specifieke risico's van zakendoen in Xinjiang te bespreken en te zorgen dat die informatie ook proactief gedeeld wordt met de relevante achterban van VNO-NCW. Er werd afgesproken dat VNO-NCW in samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken een online bijeenkomst over dit onderwerp zou organiseren voor Nederlandse bedrijven die actief zijn in China, zowel in de textielindustrie als in andere sectoren zoals de energiesector. Deze bijeenkomst heeft 19 april plaatsgevonden. Tijdens deze digitale bijeenkomst hebben verschillende experts bedrijven geïnformeerd over de situatie in de regio, het proces van gepaste zorgvuldigheid, en de IMVO-risico's rondom zakendoen in Xinjiang. Aan de bijeenkomst namen ongeveer honderd vertegenwoordigers van verschillende sectoren, waaronder een brancheorganisatie en meerdere bedrijven uit de zonne-energiesector zoals Holland Solar, SolarProf, Naga Solar, IBC Solar, van het Nederlandse bedrijfsleven deel. De branchevereniging Holland Solar heeft aangegeven samen met de SER de mogelijkheden te zullen onderzoeken voor hun leden om toe te treden tot het IMVO-convenant voor hernieuwbare energie. Tevens zal het Ministerie van Buitenlandse Zaken nader in contact treden met de zonne-energiesector over de zorgen die het kabinet en de sector hebben over dwangarbeid naar aanleiding van de berichtgeving hierover. Daarbij zullen de verantwoordelijkheden van de sector worden benadrukt, en de wijze waarop de overheid de sector kan bijstaan.

Vraag 5

Bent u bekend met de hoeveelheid Nederlandse subsidie die is besteed aan zonnepanelen die gemaakt zijn met behulp van Oeigoerse dwangarbeid? Kunt u uitsluiten dat hier subsidie aan is besteed? Hoe kunt u zorgdragen dat in de toekomst geen Nederlandse subsidie wordt besteed aan zonnepanelen die gemaakt zijn met Oeigoerse dwangarbeid? Bent u bereid om zorg te dragen dat er geen subsidies meer verstrekt worden aan de toepassing van zonnepanelen die gemaakt zijn met dwangarbeid van Oeigoeren?

Antwoord 5

Het kabinet heeft geen zicht op de hoeveelheid subsidie verstrekt aan zonnepanelen waarbij in de keten mogelijk sprake is geweest van Oeigoerse dwangarbeid. In Nederland ontvangen vrijwel alle zonnepanelen in zonneparken én op daken direct of indirect subsidie. In 2019 betrof dit middels de salderingsregeling circa 253 miljoen euro, vanuit de Subsidieregeling Duurzame Energie (SDE++) circa 140 miljoen euro aan uitgekeerde subsidie, vanuit de Energie Investeringsaftrek (EIA) circa 62 miljoen euro. Holland Solar

⁶ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-02-04/solar-firms-eye-supply-tracing-as-china-forced-labor-in-focus>

geeft in zijn persbericht aan dat het lastig te bepalen is waar het polysilicium in zonnepanelen vandaan komt. Hoewel de productie van de zonnepanelen zelf regelmatig wordt gecontroleerd door leden van Holland Solar, is de productieketen van polysilicium minder transparant en de herkomst van deze grondstof dus moeilijk te controleren. Het Ministerie van Economische Zaken wint bij het uitgeven van subsidie geen informatie in over het merk van de zonnepanelen waarvoor subsidie wordt verleend. Deze informatie zou echter geen gedetailleerd inzicht geven in de herkomst van het polysilicium dat in de panelen is verwerkt. Zodoende is niet uit te sluiten dat er subsidie is besteed aan panelen waarbij in de keten mogelijk sprake is geweest van Oeigoerse dwangarbeid.

Gelet op het grote aandeel van polysilicium uit China in de wereldmarkt en de intransparantie van de ketens van zonnepanelen, zou het uitsluiten van subsidiering voor zonnepanelen waarbij mogelijk in de keten sprake is geweest van Oeigoerse dwangarbeid neerkomen op het geheel stopzetten van subsidieregelingen voor zon-PV waaronder de salderingsregeling en de SDE++. Dit zou er toe leiden dat de uitrol van zonne-energie in Nederland tot stilstand komt. De Staatssecretaris van EZK is wel bezig om uit te zoeken hoe IMVO in EZK-instrumenten kan worden ingevoegd. Een eerste stap die hierin is gezet is om bij alle EZK-instrumenten de link naar de IMVO pagina van RVO toe te voegen om verdere bekendheid van de OESO-richtlijnen te bevorderen.

Vraag 6

Hoe verhoudt de dwangarbeid van Oeigoeren in de ketens van zonnepanelen zich tot de richtlijnen voor multinationale ondernemingen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO-richtlijnen)? Hebben de Nederlandse bedrijven die actief zijn in de energie-transitie, specifiek zonnepanelen, de OESO-richtlijnen onderschreven? Bent u bereid om bedrijven te houden aan de OESO-richtlijnen? Hoe gaat u dit vormgeven?

Antwoord 6

In de OESO-richtlijnen staat een aantal aanbevelingen voor bedrijven met betrekking tot werkgelegenheid en arbeidsverhoudingen. Zo bevelen de richtlijnen ondernemingen aan om, binnen het kader van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving, de heersende gebruiken op het gebied van arbeidsverhoudingen en tewerkstelling en de van toepassing zijnde internationale arbeidsnormen, bij te dragen aan de afschaffing van elke vorm van gedwongen arbeid of dwangarbeid en adequate stappen te ondernemen opdat gedwongen arbeid of dwangarbeid niet voorkomt in hun activiteiten. Gegeven de ernstige verdenkingen beschreven in internationale rapportages en de beperkte mogelijkheden voor bedrijven om gepaste zorgvuldigheid toe te passen, kan beëindiging van de betrekkingen met een zakelijke relatie passend zijn. Wanneer deze ketenpartner echter een cruciale zakelijke relatie betreft dan kan beëindiging wellicht niet haalbaar zijn. Een relatie kan als cruciaal worden aangemerkt wanneer deze een product of dienst levert die essentieel is voor de activiteiten van de onderneming en waarvoor geen redelijke alternatieve bron bestaat. In dit soort gevallen wordt de onderneming geadviseerd de situatie intern te rapporteren, de zakelijke relatie te blijven monitoren en haar beslissing om de zakelijke relatie voort te zetten te herzien zodra de omstandigheden veranderen of in het kader van een langetermijnstrategie om systematisch te reageren op alle negatieve gevolgen.

Het kabinet verwacht van alle bedrijven in Nederland dat zij de OESO-richtlijnen onderschrijven, maar houdt geen overzicht bij van bedrijven die de OESO-richtlijnen hebben onderschreven. Als bedrijven aanspraak maken op het bedrijfsleveninstrumentarium van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij internationaal ondernemen, moeten zij laten zien dat zij de OESO-richtlijnen naleven. Doelstelling van het kabinet is dat uiterlijk per 2023 90 procent van alle grote bedrijven kan aangeven zich aan de OESO-richtlijnen te houden (90 procent-doelstelling) en dat ook openbaar bekend maakt, bijvoorbeeld in zijn jaarverslag of op zijn website. Ook een aantal energiebedrijven valt binnen deze categorie. Tot en met 2023 zal de overheid om het jaar controleren hoeveel van de geïdentificeerde grote bedrijven de OESO-richtlijnen hebben onderschreven en dat bekend hebben gemaakt. Bovendien zet het kabinet, zoals aangegeven in het antwoord op vraag 3, als onderdeel

van nieuw beleid in op een brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting voor bedrijven, bij voorkeur op Europees niveau.