

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

2784

Vragen van het lid **Gijs van Dijk** (PvdA) aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over *het bericht «Nederlandse zonnepanelen gebouwd door Oeigoerse dwangarbeiders»* (ingezonden 9 april 2021).

Antwoord van Minister **Kaag** (Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking), mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (ontvangen 18 mei 2021). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2020–2021, nr. 2378.

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het bericht «Nederlandse zonnepanelen gebouwd door Oeigoerse dwangarbeiders» d.d. 8 april jl.?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 Telegraaf, 8 april 2021, «Nederlandse zonnepanelen gebouwd door Oeigoerse dwangarbeider», <https://www.telegraaf.nl/nieuws/1912970695/nederlandse-zonnepanelen-gebouwd-door-oeigoerse-dwangarbeiders>

Vraag 2

Is het juist dat zonnepanelen in Nederlandse zonneparken bekostigd met overheidsgeld afkomstig zijn van Chinese bedrijven die worden beschuldigd van dwangarbeid door Oeigoeren? Zo ja, om welk percentage zonnepanelen gaat het?

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.

Branchevereniging Holland Solar geeft aan dat het erg lastig is om te traceren waar de grondstoffen in deze zonnepanelen vandaan komen. In 2020 kwam circa 75 procent van de wereldproductie aan polysilicium uit China. 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.² 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 waarschuwingssignalen: samengebrachte data ondersteunen het vermoeden dat er dwangarbeid in de ketens van zonnepanelen plaatsvindt. Het kabinet beschikt niet over eigenstandige verificatie van deze data.

Zoals uit de berichtgeving van Volkskrant en Trouw van 17 mei jl. blijkt, verscheen half mei het rapport «In Broad Daylight»³. Het kabinet neemt deze onderzoeksbevindingen uiteraard, waar relevant, mee in verdere stappen. Onlangs hebben 175 grote bedrijven uit de internationale zonnector, 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 dwangarbeid⁴. Hiertoe ondersteunen zij de ontwikkeling van een door de industrie geleid traceerbaarheidsprotocol voor de toeleveringsketen van zonnepanelen.

Vraag 3

Welke maatregelen zijn genomen om de overheidsinkoop volgens de richtlijnen voor Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO) te laten verlopen om te voorkomen dat producten met dwangarbeid met overheidsgeld aangeschaft worden?

Antwoord 3

Specifiek voor het thema internationale sociale voorwaarden (ISV) geldt binnen de Rijksinkoop dat in alle Europees aanbestede contracten in tien risico-categorieën een contractvoorwaarde wordt opgenomen, waarmee een verplichting tot het toepassen van gepaste zorgvuldigheid ten aanzien van sociale risico's in de productieketen wordt opgelegd aan opdrachtnemers. In de beleidsnota «Van voorlichten tot verplichten: een nieuwe impuls voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemerschap» (Kamerstuk 26 485, nr. 337) van oktober 2020, committeert het kabinet zich bovendien aan het versterken van het contractmanagement op het gebied van ISV. Het kabinet zal deze opvolging gaan monitoren en hier in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk verslag over uitbrengen. Tevens worden obstakels in kaart gebracht en hulpmiddelen voor contractmanagers geïdentificeerd. Op basis hiervan kan een stap gezet worden naar verbeterde toepassing van de ISV. Daarnaast is de Staatssecretaris van EZK bezig om uit te zoeken hoe IMVO in EZK-instrumenten kan worden toegepast. Een eerste stap die hierin is gezet is om bij alle EZK-instrumenten de link naar de IMVO-pagina van de RVO toe te voegen. Zo wordt verdere bekendheid met de OESO-richtlijnen onder bedrijven bevorderd. De afgelopen tijd is duidelijk geworden dat het huidige ISV-beleid toe is aan een herziening om ISV-risico's (waaronder dwangarbeid) steviger aan te

² <https://www.pv-magazine.com/2021/01/26/xinjiang-sanctions-and-the-pv-supply-chain/>

³ In Broad Daylight. Uyghur Forced Labour and Global Solar Supply Chains; Helena Kennedy Centre for International Justice; Sheffield Hallam University.

⁴ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-02-04/solar-firms-eye-supply-tracing-as-china-forced-labor-in-focus>

kunnen pakken. De inkoop van zonnepanelen valt bijvoorbeeld niet binnen de huidige ISV risico-categorieën. Dit jaar wordt het Rijksinkoopstelsel heringericht; een nieuwe indeling van de Rijksbrede inkoopcategorieën maakt hier onderdeel van uit. Het kabinet beziet hoe binnen de inkoopcategorieën slagvaardiger kan worden opgetreden en het contractmanagement aangaande de ISV geïntensiveerd kan worden. Het kabinet zal deze opvolging gaan monitoren en hier in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk verslag over uitbrengen. De herinrichting van het Rijksinkoopstelsel zal ook worden aangegrepen om de tien ISV-risico-categorieën te bezien en waar nodig aan te passen of uit te breiden. Ook zal de haalbaarheid, de wenselijkheid en de reikwijdte van het toepassen van ISV als gunningscriterium worden onderzocht.

Verder spoort het Rijk medeoverheden aan maatschappelijk verantwoord in te kopen, met gepaste zorgvuldigheid (ISV) als onderdeel van de afspraken omtrent inkoop. Medeoverheden zijn autonoom in het bepalen van hun inkoopbeleid. In januari jl. is het nieuwe Nationaal Plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) voor de komende vijf jaar, genaamd «Opdrachtgeven met ambitie, inkopen met impact» gepubliceerd. Doel van dit plan is het stimuleren van alle overheden om hun inkoopkracht in te zetten voor het realiseren van onze maatschappelijke doelen in het fysieke en het sociale domein, waaronder de internationale sociale voorwaarden.

Vraag 4

Vindt u dat er voldoende maatregelen worden genomen om te voorkomen dat producten met dwangarbeid in de keten op de Nederlandse markt verschijnen? Zo ja, hoe heeft dit kan kunnen gebeuren? Zo nee, deelt u de mening dat het tijd is om wetgeving over IMVO in te voeren?

Antwoord 4

Het kabinet verwacht van alle Nederlandse bedrijven die internationaal ondernemen dat zij de OESO-richtlijnen en de UNGP's naleven. Het kabinet verwacht dan ook van bedrijven dat ze de risico's in hun keten in kaart brengen en adresseren. 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 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).

Vraag 5

Is het u bekend dat bijna alle grote Chinese zonnepaneelfabrikanten, die ook in Nederland hun producten verkopen, contracten hebben met verdachte grondstofleveranciers? Zo ja, welke actie heeft u hierop ondernomen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 5

Het Kabinet heeft geen eigenstandig inzicht in de beweerde verbondenheid van zonnepanelen die in Nederland worden gebruikt met dwangarbeid en onderdrukking van de Oeigoeren in China. Het is de verantwoordelijkheid van de zonne-energiesector zelf om gepaste zorgvuldigheid toe te passen, te onderzoeken of er in de keten misstanden plaatsvinden, en deze aan te pakken of te voorkomen, in lijn met de OESO-richtlijnen. Deze richtlijnen schrijven voor dat ondernemingen die opereren in een context met IMVO-risico's zoals dwangarbeid bereid moeten zijn tot openheid over hun besluit om in die context te blijven opereren en dat besluit kunnen motiveren. Zij

moeten overwegen of ze daar verantwoord kunnen blijven opereren of inkopen. 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. 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 beide 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. De zonne-energiesector kan op diverse manieren ondersteuning krijgen vanuit de overheid om gepaste zorgvuldigheid toe te passen. Zo kan de sector gebruik maken van het Fonds Verantwoord Ondernemen, de MVO risicochecker, voorlichting door het NCP, de OESO *due diligence* handreiking, de website startmetdeoesorichtlijnen.nl en er kan informatie over de lokale situatie in Xinjiang nagevraagd worden bij de Nederlandse ambassade in Peking.

Vraag 6

Bent u bekend met het onderzoek van het Amerikaanse consultancybureau Horizon Advisory waarin beschuldigingen van slavenarbeid zijn geuit in de richting van grote polysiliciumbedrijven uit Xinjiang? Zo ja, welke actie heeft u hierop ondernomen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 6

Ja, zoals ook aangegeven in het antwoord op vraag 2 heeft China een belangrijk aandeel in de wereldproductie van (onderdelen van) zonnepanelen. Naar aanleiding van de zorgwekkende berichtgeving over mogelijke dwangarbeid in de zonne-energieketen, zijn een aantal acties op touw gezet. Ik zal de kwestie opbrengen tijdens de RBZ Handel van 20 mei aanstaande. Uw Kamer zal hierover geïnformeerd worden in het verslag van deze RBZ Handel. Ik heb deze kwestie eveneens besproken met mijn Franse collega Minister Riester en zal de kwestie bespreken met Eurocommissaris Reynders.

Vraag 7

Heeft u contact met de drie groothandelaren in Nederland die panelen van Jinko of Trina Solar verkopen? Zo ja, waaruit bestaat dat contact? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 7

De drie bedoelde bedrijven, evenals de brancheorganisatie Holland Solar, waren uitgenodigd om deel te nemen aan de digitale bijeenkomst over de IMVO-risico's van zakendoen in Xinjiang die het ministerie samen met VNO-NCW 19 april jl. organiseerde voor Nederlandse bedrijven die actief zijn in China. 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 sessie namen ongeveer honderd vertegenwoordigers van verschillende sectoren van het Nederlandse bedrijfsleven deel, waaronder een brancheorganisatie en meerdere bedrijven uit de zonne-energiesector zoals Holland Solar, SolarProf, Naga Solar en IBC Solar.

Vraag 8

Ziet u mogelijkheden om gedurende het onderzoek naar de beschuldigingen van dwangarbeid bij de productie van zonnepanelen deze verkoop tijdelijk op te schorten?

Antwoord 8

Het stilleggen van de verkoop van zonnepanelen betreft een zeer zware maatregel met aanzienlijke economische en maatschappelijke gevolgen. Het inzetten van een dergelijke maatregel gedurende inspanningen van de sector in deze kwestie, acht het kabinet op dit moment niet proportioneel. Eventuele maatregelen op het gebied van handel kunnen alleen op Europees niveau genomen worden.