

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

3911

Vragen van het lid **Van der Lee** (GroenLinks) aan de Minister van Buitenlandse Zaken over *de schade aan mens en milieu door de winning van mangaan in Zuid-Afrika* (ingezonden 21 juni 2021).

Antwoord van Minister **De Bruijn** (Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking) (ontvangen 3 september 2021).

Vraag 1

Bent u bekend met het artikel «*Mangaan is nodig voor elektrische auto's en windmolens, maar de winning ervan schaadt mens en milieu*»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2 en 3

Kunt u een overzicht geven van de wereldwijde markt voor mangaan? Wat zijn de belangrijkste leveranciers? Waar vindt de verwerking grotendeels plaats? Welke landen en sectoren zijn de grootste eindgebruikers? Welk deel van de wereldwijde mangaanwinning vindt plaats in Zuid-Afrika? Welk deel van de Zuid-Afrikaanse mangaanproductie wordt ook in Zuid-Afrika verwerkt? Deelt u de mening dat meer duurzame verwerking, en daarmee extra toegevoegde waarde, in lage- en middeninkomenslanden waar grondstoffen gedolven worden wenselijk zou zijn? Wat kan Nederland of de Europese Unie ondernemen om dit te bevorderen?

Antwoord 2 en 3

Het rapport van SOMO en ActionAid, getiteld «*Manganese matters: A metal of consequence for people in South African communities affected by mining and the global just transition*» (hierna: «het rapport»), gebruikt data van UN Comtrade en andere bronnen om een gedeeltelijk overzicht te geven van de wereldwijde markt van mangaan. Nederland heeft geen eigen onderzoek beschikbaar naar de wereldwijde mangaanmarkt.

Relevante conclusies uit het rapport zijn:

¹ Trouw, 16 juni 2021, <https://www.trouw.nl/buitenland/mangaan-is-nodig-voor-elektrische-auto-s-en-windmolens-maar-de-winning-ervan-schaadt-mens-en-milieu-baa1d1d8/>

- Een Amerikaanse bron geeft aan dat in 2020 het hoogste percentage van de globaal gewonnen mangaan uit Zuid-Afrika kwam (28,11%), gevolgd door Australië (17,84%), Gabon (15,14%) en Ghana (7,57%)².
- 90% van de totale wereldhandel in mangaan is in de vorm van mangaanerts. Volgens het rapport is 40% hiervan afkomstig uit Zuid-Afrika, en zijn Australië, Gabon, Brazilië, en Ghana na Zuid-Afrika de grootste producenten en exporteurs van mangaanerts.
- Mangaan wordt gebruikt in allerlei toepassingen, waarvan staal de meest significante is – 90% van de mangaanerts wordt verwerkt tot mangaanlegeringen voor staalproductie. Omdat staal wereldwijd gebruikt wordt, wordt ook mangaan wereldwijd gebruikt. Ook Nederland is een grote importeur van mangaanlegeringen voor de staalproductie³. Producten voor de bouw, machines en vervoer zijn de belangrijkste gebruikers van mangaan. Mangaan is ook een hoofdbestanddeel van bepaalde veelgebruikte aluminiumlegeringen en, in oxidevorm, van droge-celbatterijen. Als hoogwaardig erts kan mangaan gebruikt worden voor niet-metallurgische doeleinden, zoals meststoffen voor planten, diervoeder en kleurstoffen voor bakstenen⁴.
- De verwerking van mangaanerts tot legeringen vindt deels plaats in Zuid-Afrika zelf. Het rapport geeft aan dat Zuid-Afrika de derde exporteur wereldwijd is van ferromangaan en ook silicomangaan exporteert. Welk percentage van de mangaanerts in Zuid-Afrika zelf verwerkt wordt tot mangaanlegeringen (of andere verwerkingen), is niet gegeven. Ook andere geraadpleegde bronnen geven geen recent cijfer.
- Volgens het rapport vindt verwerking van mangaanerts in mangaanmetaal voor 94% plaats in China; China importeert hiervoor ook grote hoeveelheden mangaanerts uit Zuid-Afrika. Ook in Zuid-Afrika wordt er mangaanmetaal geproduceerd, evenals in Gabon en Indonesië⁵.
- Nederland importeert het grootste gedeelte mangaanmetaal vanuit Noorwegen (53,56% in 2019)⁶, waar mangaanerts – voornamelijk afkomstig uit Zuid-Afrika (47,9% in 2019)⁷ – wordt gesmolten en verwerkt tot mangaanmetaal.

Mangaan is een van de essentiële grondstoffen die gebruikt worden in onder andere hernieuwbare energietechnologie, en waarvoor de vraag in de toekomst verder zal stijgen⁸. Nederland onderschrijft het grote belang van verantwoorde, duurzame mijnbouw en verwerking van dergelijke grondstoffen. Enerzijds moet een negatieve (lokale) impact van mijnbouw op de Sustainable Development Goals tegen worden gegaan, anderzijds is het zaak voor producerende landen om economische kansen van duurzame mijnbouw en lokale verwerking te verzilveren. Nederland ondersteunt dit op verschillende manieren. Zo steunt Nederland het *Climate Smart Mining Initiative* van de Wereldbank dat er op gericht is landen te ondersteunen deze kansen te verzilveren. Ook draagt Nederland bij aan het *Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals en Sustainable Development* dat overheden helpt om het bestuur van de mijnbouwsector in landen te verbeteren, onder meer met aandacht voor gender, milieu en het creëren van zogeheten «local content». Zuid-Afrika is ook lid van dit vrijwillige partnerschap. Ook de Europese Unie kan onder meer via het handelsbeleid, het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en via interne regulering bijdragen aan verantwoorde en duurzame winning en verwerking van grondstoffen in ontwikkelingslanden. De EU besteedt hier ook aandacht aan, bijvoorbeeld in het

² USGS (2021). «Manganese». <https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2021/mcs2021-manganese.pdf>.

³ Chatham House (2020), «Commodity: Ferro-manganese, <2% carbon; Ferro-manganese, >2% carbon; Ferro-silico-manganese», <https://resourcetrade.earth/?year=2019&importer=528&category=1509&units=weight&autozoom=1>.

⁴ USGS (2021). «Manganese Statistics and Information», <https://www.usgs.gov/centers/nmic/manganese-statistics-and-information>.

⁵ Chatham House (2020), «Commodity: Ferro-manganese, <2% carbon; Ferro-manganese, >2% carbon; Ferro-silico-manganese», <https://resourcetrade.earth/?year=2019&importer=528&category=1509&units=weight&autozoom=1>.

⁶ Ibid.

⁷ Chatham House (2020), «Commodity: Manganese ores», <https://resourcetrade.earth/?year=2019&importer=579&category=1510&units=weight&autozoom=1>.

⁸ World Bank (2017). «The growing role of minerals and metals for a low carbon future».

Critical Raw Materials Action Plan⁹. De EU onderstreept daarin het belang van verantwoorde, duurzame winning van mineralen en metalen en neemt dit mee in de partnerschappen die de EU wil opzetten met derde landen, waaronder landen in Afrika. Ook onderneemt de EU stappen om internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen te stimuleren of verplicht te stellen in waardeketens. De EU Conflictmineralenverordening (2017/821) bevat reeds een gepaste zorgvuldigheidsverplichting voor Europese importeurs van goud, tin, wolframe en tantaal. Het voorstel voor herziening van de Batterijen-richtlijn en het aankomende wetgevende voorstel voor duurzaam ondernemingsbestuur, met een brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting voor bedrijven als kernpunt, zijn eveneens relevant in dit verband. Zie ook het antwoord op vraag 11 en vraag 12.

Vraag 4

Wat is uw reactie op het in het Trouw-artikel aangehaalde rapport van SOMO en ActionAid, «*Manganese matters: A metal of consequence for people in South African communities affected by mining and the global just transition*»?

Antwoord 4

Ik heb met interesse kennis genomen van het rapport dat een gedegen analyse geeft van de mangaanwinning in Zuid-Afrika, en de urgente problematiek die daaromheen speelt. Net als de auteurs van het rapport ben ik me bewust van de grote risico's op misstanden en mensenrechtenschendingen in de winning van mineralen, ook in Zuid-Afrika. Het is bekend dat de vraag naar mangaan, en diverse andere grondstoffen, de komende jaren snel zal stijgen onder andere door de versnelling in de energietransitie die ook Nederland ambieert. Dit mag niet ten koste gaan van gemeenschappen in mijnbouwgebieden. Onderzoek dat inzicht geeft in de complexiteit van de productieketens en in de risico's en misstanden die verbonden zijn aan de winning, verwerking en handel in kritieke grondstoffen is dan ook zeer van belang.

Vraag 5 en 6

Onderschrijft u de conclusie van de onderzoekers dat de mangaanwinning in de Noordkaap in Zuid-Afrika gepaard gaat met mensenrechtenschendingen, dat vrouwen hierbij extra hard geraakt worden, en dat de lokale gemeenschappen veelal leven in armoede, terwijl de mijnbouwbedrijven grote winsten boeken?

Erkent u dat de mangaanmijnbouw in het gebied ook schadelijke milieueffecten veroorzaakt, zoals lucht- en watervervuiling, met negatieve gevolgen voor de lokale volksgezondheid?

Antwoord 5 en 6

Het rapport wijst op mensenrechtenschendingen, genderongelijkheid en aanhoudende armoede en geeft aan dat er schadelijke milieueffecten en negatieve effecten voor de lokale volksgezondheid zijn geconstateerd. Nederland heeft geen eigen onderzoek gedaan om dit te staven, maar ik neem kennis van deze ernstige bevindingen. Zie verder ook het antwoord op vraag 8.

Vraag 7

Wat vindt u, in deze context, van de bevinding dat een bedrijf als South32, betrokken bij de mangaanwinning, de afgelopen 5 jaar USD 1.900 miljoen heeft uitgekeerd aan dividenden, terwijl slechts USD 93 miljoen werd gereserveerd voor investeringen in lokale gemeenschappen?

Antwoord 7

Mijnbouwbedrijven kunnen een belangrijke positieve rol spelen door hun belastingafdrachten, door het creëren van lokale werkgelegenheid, of bijvoorbeeld door het aanwenden van infrastructuur voor de mijnbouw voor ook andere maatschappelijke doeleinden. Hierin moeten bedrijven lokale wetgeving volgen en kunnen zij daarnaast uit eigen beweging verdere

⁹ Zie hierover het BNC-fiche Mededeling Kritieke Grondstoffen, Kamerstuk 22 112 nr. 2936.

stappen zetten. South32 maakt in deze context zijn eigen afwegingen. Nederland ondersteunt via het *Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development* overheden in productielanden om hier effectief beleid op te formuleren.

Vraag 8

Wat onderneemt de Zuid-Afrikaanse overheid om misstanden rond de mangaanwinning in de Noordkaap aan te pakken? Bent u bereid om zorgen over deze misstanden over te brengen aan de Zuid-Afrikaanse overheid?

Antwoord 8

In Zuid-Afrika bestaan diverse wetten die duurzame en sociaal verantwoorde mijnbouw in juridisch opzicht waarborgen. Zuid-Afrika heeft een goed ontwikkeld rechtssysteem en een vocaal maatschappelijk middenveld. Zorgen die er bestaan over vermeende misstanden in de winning van mineralen zijn onderdeel van het publieke debat en er wordt ook regelmatig over gerapporteerd door de pers. Tevens vinden rechtszaken plaats tegen (multinationale) ondernemingen die ervan worden beschuldigd misstanden toe te staan bij hun bedrijfsactiviteiten. Op dit moment zie ik geen aanleiding om Zuid-Afrika over de bevindingen van dit specifieke rapport apart aan te spreken.

Vraag 9 en 10

Deelt u de mening dat er nog onvoldoende wordt gedaan om schadelijke effecten voor de lokale gemeenschappen te verminderen, en dat niet alleen de lokale overheid en mijnbouwbedrijven zelf hier verantwoordelijkheid voor moeten dragen, maar ook de bedrijven die het gedolven mangaan gebruiken als grondstof in hun eigen productieproces, waaronder Nederlandse bedrijven?

Wat verwacht u in deze context van Nederlandse bedrijven die Zuid-Afrikaans mangaan gebruiken bij het toepassen en naleven van de richtlijnen voor multinationale ondernemingen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)?

Antwoord 9 en 10

Het kabinet verwacht van alle bedrijven, ongeacht welke sector, dat zij internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. Bedrijven worden geacht de internationale normen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen, de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights* en de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen, te onderschrijven en daarnaar te handelen. Dat betekent dat bedrijven risico's in hun internationale ketens in kaart moeten brengen, deze risico's moeten voorkomen, aanpakken of stoppen en hierover moeten communiceren. Ook voor bedrijven die mangaan gebruiken als grondstof in hun productieproces geldt dat van hen verwacht wordt dat zij mogelijke misstanden in hun keten identificeren, voorkomen, en/of aanpakken.

Vraag 11

Deelt u de conclusie van de onderzoekers dat wetgeving voor Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO), gericht op verplichtingen rond gepaste zorgvuldigheid, een belangrijke rol kan spelen bij het tegengaan van misstanden in toeleveringsketens?

Antwoord 11

Ja. In 2020 heeft het kabinet nieuw IMVO-beleid gepresenteerd. Het nieuwe IMVO-beleid bestaat uit een mix van vrijwillige en dwingende maatregelen. IMVO-wetgeving – bij voorkeur op EU-niveau – is het kernelement van het nieuwe IMVO-beleid en is gericht op de toepassing van gepaste zorgvuldigheid in lijn met de internationale raamwerken. IMVO-wetgeving heeft als doel dat bedrijven gepaste zorgvuldigheid toepassen en hun verantwoordelijkheid nemen om mensenrechten en milieu te respecteren. Dit moet bijdragen aan het tegengaan van schendingen in toeleveringsketen.

Vraag 12

Wat is uw reactie op berichten dat er vertraging is opgetreden in Brussel om te komen tot Europese IMVO-wetgeving? Kunt u inzicht geven in de redenen voor deze vertraging? Wat onderneemt Nederland om dit proces weer te versnellen?

Antwoord 12

De Europese Commissie heeft aangegeven dat de publicatie van een wetgevend voorstel op het gebied van duurzaam ondernemingsbestuur, inclusief een gepaste zorgvuldigheidsverplichting, wordt uitgesteld naar het najaar van 2021. Een reden voor deze vertraging is door de Commissie niet gedeeld. Wel berichten diverse media, waaronder Politico, dat de aangekondigde vertraging mogelijk te maken heeft met aanbevelingen van de Raad voor regelgevingtoetsing (*Regulatory Scrutiny Board*) in een effectbeoordeling van het Impact Assessment. Mijn voorganger heeft onlangs bij de verantwoordelijke Commissaris Reynders (Justitie en Consumentenzaken) nogmaals aangedrongen op spoedige publicatie van een ambitieus wetgevend voorstel.

Vraag 13

Herinnert u zich uw toezegging om de voortgang van de Europese ontwikkelingen in de zomer van 2021 te wegen, en om bij onvoldoende voortgang over te gaan tot het invoeren van nationale wetgeving?

Antwoord 13

Het kabinet heeft in de beantwoording op de feitelijke vragen over het BHOS-jaarsverslag 2020 (Kamerstuk 35 830 XVII, nr. 10) aangegeven dat het wetgevende voorstel van de Europese Commissie met enkele maanden is vertraagd. Het kabinet heeft in deze beantwoording in overweging gegeven om de balans op te maken over de voortgang van de Europese ontwikkelingen nadat het wetgevende voorstel op het gebied van duurzaam ondernemingsbestuur is gepubliceerd door de Europese Commissie.

Vraag 14

Bent u bereid, gezien de vertraging op Europees niveau, over te gaan tot nationale wetgeving? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 14

In de IMVO-beleidsnota (Kamerstuk 26 485, nr. 337) heeft het kabinet aangegeven in te zetten op IMVO-wetgeving, die bij voorkeur op EU-niveau wordt ingevoerd. Voor de beïnvloeding van het aanstaande, wetgevende Commissievoorstel werkt het kabinet momenteel bouwstenen uit. De Europese Commissie komt dit najaar met een wetgevend voorstel op het gebied van duurzaam ondernemingsbestuur, inclusief een gepaste zorgvuldigheidsverplichting. In de IMVO-beleidsnota is verder uiteengezet dat, indien een effectief en uitvoerbaar voorstel Europees niet van de grond komt, de bouwstenen klaarliggen voor de invoering van nationale bindende maatregelen.

Vraag 15

Hoe staat het met de uitwerking op nationaal niveau van bouwstenen voor IMVO-wetgeving?

Antwoord 15

De uitwerking van de bouwstenen voor een brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting, die primair als inbreng voor het Commissievoorstel dienen, gaat onverminderd door. De conceptbouwstenen zijn ter advies voorgelegd aan de SER en het Adviescollege Toetsing en Regeldruk (ATR). Het advies van het ATR heb ik op 2 juli 2021 met uw Kamer gedeeld (Kamerstuk 2021Z12590). Na ontvangst van het SER-advies zal ook dat advies met uw Kamer gedeeld worden. Beide adviezen worden benut om de bouwstenen af te ronden. Vervolgens zullen wij uw Kamer informeren over de afgeronde bouwstenen voor IMVO-wetgeving.

Vraag 16

In hoeverre is er binnen het mvo-convenant voor de metaalsector aandacht besteed aan het adresseren van risico's in de mangaanketen? Wat zijn de behaalde resultaten op dit vlak?

Antwoord 16

Mangaan valt binnen de reikwijdte van het convenant, die alle metalen en mineralen omvat. De hulpmiddelen en handreikingen die door partijen zijn ontwikkeld kunnen op alle metaal- en mineraalketens, inclusief mangaan, worden toegepast. Tot op heden is er binnen het IMVO-convenant voor de metaalsector geen specifieke aandacht besteed aan de mangaanketen.

Vraag 17

Ziet u meerwaarde in het opzetten van een mvo-convenant speciaal gericht op metalen waarvan de verwachte vraag de komende jaren sterk toe zal nemen in de context van de energietransitie?

Antwoord 17

In de IMVO-beleidsnota van 16 oktober 2020 (Kamerstuk 26 485, nr. 337) is aangegeven dat binnen de doordachte beleidsmix wordt ingezet op sectorale samenwerking. De overheid blijft partij bij de huidige IMVO-convenanten voor de termijn waarvoor deze convenanten zijn afgesloten en blijft met dezelfde inzet aan tafel zitten van lopende onderhandelingen. De vernieuwde sectorale aanpak is ook bedoeld voor initiatieven die opvolging geven aan (reeds)afgelopen IMVO-convenanten. Momenteel wordt onderhandeld over een IMVO-convenant hernieuwbare energie, hierbij wordt ook gekeken naar de risico's voor mens en milieu in de waardeketens voor metalen die nodig zijn voor hernieuwbare energie zoals windenergie. Mocht dit IMVO-convenant onverhoopt niet tot stand komen of niet alle waardeketens dekken van metalen gericht op de energietransitie, dan kunnen de desbetreffende sectoren, als zij binnen hun sector een dergelijk initiatief tot stand willen brengen, een aanvraag indienen voor ondersteuning van sectorale samenwerking zodra dit instrument gereed is.