

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

2782

Vragen van het lid **Agnes Mulder** (CDA) aan de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Economische Zaken en Klimaat en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over *het bericht «Nederlandse zonnepanelen komen van Chinese bedrijven die worden verdacht van dwangarbeid»* (ingezonden 9 april 2021).

Antwoord van Minister **Kaag** (Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking), mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken (ontvangen 18 mei 2021). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2020–2021, nr. 2377.

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht «Nederlandse zonnepanelen komen van Chinese bedrijven die worden verdacht van dwangarbeid»?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 Financieel Dagblad, 8 april 2020, <https://fd.nl/ondernemen/1378683/nederlandse-zonnepanelen-komen-van-chinese-bedrijven-die-worden-verdacht-van-dwangarbeid>

Vraag 2

Kunt u aangeven waarom het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat geen reactie wilden geven op dit artikel?

Antwoord 2

Omdat de feitelijke informatie waarnaar werd gevraagd niet beschikbaar is, is er geen reactie uitgegaan vanuit de departementen voorafgaand aan de publicatie van het artikel.

Vraag 3

Is het juist dat minstens 80% van alle zonnepanelen in Nederland is gemaakt in China, dat veel van deze panelen grondstoffen bevatten die afkomstig zijn uit de regio Xianjing en dat bij het winnen van deze grondstoffen op grote schaal sprake is van dwangarbeid?

Antwoord 3

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

Branchevereniging Holland Solar geeft aan dat het niet goed mogelijk is om te traceren waar de grondstoffen van de in Nederland gebruikte zonnepanelen vandaan komen. 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 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»⁴. Het kabinet neemt deze onderzoeksbevindingen uiteraard, waar relevant, mee in verdere stappen.

Onlangs hebben 175 grote bedrijven uit de internationale zonne-energiesector, waaronder een aantal van de bedrijven die in het artikel van het Financieel Dagblad worden genoemd, een verklaring getekend waarmee zij zich tegen dwangarbeid keren en zich eraan committeren om hun ketens vrij te maken van dwangarbeid⁵. Hiertoe ondersteunen zij de ontwikkeling van een door de industrie geleid traceerbaarheidsprotocol voor de toelevingsketen van zonnepanelen.

Vraag 4

Kunt u de reputatie van het Amerikaanse consultancybureau Horizon Advisory dat het onderzoek heeft uitgevoerd duiden? Kunt u dat onderzoek bovendien met de Kamer delen en appreciëren op de het deel dat de Oeigoeren betreft?

Antwoord 4

Horizon Advisory is een in China gespecialiseerd Amerikaans consultancybureau dat bedrijven, investeerders en overheden helpt bij het begrijpen van en reageren op geopolitieke, economische en technologische veranderingen. Het onderzoek is niet openbaar. Voor wat betreft de appreciatie van het rapport, zie antwoord bij vraag 3.

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

⁵ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-02-04/solar-firms-eye-supply-tracing-as-china-forced-labor-in-focus>

Vraag 5

Klopt het dat er bij de aanleg van zonneparken die mede mogelijk worden gemaakt door overheidssubsidies niet wordt bijgehouden met welke merken zonnepanelen deze parken worden gebouwd?

Antwoord 5

Ja. Bij de subsidieverstrekking wordt niet bijgehouden voor welke merken subsidie wordt verstrekt.

Vraag 6

Kunt u desondanks een inschatting geven van het aantal zonnepanelen/ zonneparken in Nederland dat met behulp van overheidssubsidies is aangelegd en waarbij gebruik is gemaakt van zonnepanelen die afkomst zijn van Chinese bedrijven die worden verdacht van dwangarbeid? Kunt u daarbij tevens aangeven hoeveel overheidssubsidies daarmee naar schatting gemoeid zijn?

Antwoord 6

Het kabinet heeft geen gegevens over in welke van de in Nederland gebruikte panelen polysilicium uit Xinjiang is verwerkt. In Nederland wordt voor vrijwel alle zonnepanelen in zonneparken én op daken direct of indirect subsidie verstrekt. 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.

Vraag 7

Kunt u aangeven of de delving van grondstoffen ten behoeve van de productie van zonnepanelen in China plaatsvindt met Chinese overheidssubsidie?

Antwoord 7

Hier heeft het kabinet geen informatie over. Wel is bekend dat veel Chinese mijnbouwbedrijven staatsbedrijven zijn.

Vraag 8

Kunt u nagaan wat het uurloon van Chinese arbeiders in de zonnepanelen-industrie in Xinjiang is?

Antwoord 8

Volgens *due diligence provider* SGS⁶ is in Xinjiang het minimumloon afhankelijk van de sub-regio tussen 14,6 en 18,2 CNY (1,9 euro–2,3 euro) per uur. In de rest van China ligt het minimumloon ongeveer binnen dezelfde bandbreedte.

Specifiek voor arbeiders in de zonnepanelenindustrie in Xinjiang is geen informatie beschikbaar over het uurloon. In 2019 was volgens het *National Statistics Bureau of China* het gemiddelde loon op jaarbasis van een fabrieksarbeider in West China 58.678 CNY – omgerekend ongeveer 7.500 euro. Wettelijk is een werkweek in China 40 uur lang, dus op basis van 2.080 uren per jaar zou het uurloon uitkomen op 28,2 CNY (3,6 euro).⁷ Onder West China vallen naast Xinjiang de volgende provincies: Binnen-Mongolië, Guangxi, Chongqing, Sichuan, Guizhou, Yunnan, Tibet, Shaanxi, Gansu, Qinghai, Ningxia.

Vraag 9

Kunt u aangeven in welke mate wij in Nederland afhankelijk zijn van producten en grondstoffen uit China en specifiek uit de regio Xinjiang, voor het behalen van onze doelstelling op het gebied van klimaat en energie? Deelt u de opvatting dat we als Europa en Nederland onze klimaatdoelstellingen niet moeten halen over de rug van dwangarbeiders? Welke alternatieven ziet u om niet van deze producten gebruik te hoeven maken?

⁶ <https://www.sgs.com/en/news/2021/01/safeguards-00221-china-minimum-wage-updates-in-2020>

⁷ http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202005/t20200518_1746069.html

Antwoord 9

Zonnepanelen uit China spelen een belangrijke rol in het verduurzamen van de energievoorziening, zowel wereldwijd als in Nederland. Er zijn geen analyses beschikbaar die zich richten op de regionale afhankelijkheid van grondstoffen benodigd voor de energie- en klimaatdoelstellingen. Zoals ook uiteengezet in het BNC-fiche naar aanleiding van de Commissiemededeling over kritieke grondstoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 2936), zet de Commissie wel in op acties om de veerkracht en open strategische autonomie van de EU te vergroten, zoals het diversifiëren en versterken van wereldwijde toeleveringsketens van kritieke grondstoffen. Dit geldt ook voor grondstoffen die nodig zijn om klimaatdoelstellingen te behalen. Essentieel hierbij is de inzet op onder meer een brede naleving van de UNGP's en de OESO-richtlijnen, zodat onder meer risico's op dwangarbeid in de waardeketens worden aangepakt.

Vraag 10

Wat is uw reactie op het feit dat de Verenigde Staten overwegen te stoppen met alle import van zonnepanelen uit Xinjiang? Is deze overweging wat u betreft ook voor Nederland en/of op Europees niveau aan de orde? Hoe neemt u bij deze overweging de mogelijk gevolgen voor een gelijk speelveld voor onze bedrijven mee? Wat zouden de consequenties zijn indien Nederland en/of Europa daadwerkelijk zou overgaan tot een importstop van zonnepanelen uit Xinjiang?

Antwoord 10

Een importverbod is een drastische stap. Gezien de handelspolitieke bevoegdheid van de Europese Unie zou een dergelijke stap in EU-verband gezet moeten worden. De Unie zou zo'n verbod moeten rechtvaardigen onder één van de WTO uitzonderingsgronden, waarvoor bepaalde voorwaarden gelden. Vooralsnog lijkt er voor het zetten van een dergelijke stap geen draagvlak binnen de EU te bestaan.

Vraag 11

Bent u bekend met de miljardeninvesteringen die Chinese staatsbedrijven doen in de energiesectoren van met name Zuid-Europese EU-lidstaten? Hoe beoordeelt u het risico op groeiende Chinese beïnvloeding en/of inmenging in en op de politieke besluitvorming van EU-lidstaten door dergelijke investeringen?

Antwoord 11

Het kabinet beschikt niet over informatie over de omvang van investeringen van Chinese staatsbedrijven in specifieke sectoren in andere EU-lidstaten. Wel is het kabinet zich bewust van de risico's die gepaard kunnen gaan met buitenlandse investeringen bijvoorbeeld vanuit China en van het belang van samenwerking binnen de EU om deze risico's aan te pakken. De Europese FDI-screeningsverordening, een mechanisme waarmee informatie-uitwisseling tussen EU-lidstaten inzake buitenlandse investeringen wordt gefaciliteerd, kan hier een belangrijke bijdrage aan leveren. De verordening wordt toegepast sinds 11 oktober 2020. Daarnaast heeft Nederland in EU-verband voorgesteld om buitenlandse bedrijven die actief zijn op de interne markt en die door staatssteun oneerlijk concurreren met EU-bedrijven, te onderwerpen aan strenger toezicht. Dit voorstel is door de EU overgenomen en grotendeels geïncorporeerd in het door de Europese Commissie op 17 juni jl. gepubliceerde witboek inzake buitenlandse subsidies. Op 5 mei jl. heeft de Europese Commissie het bijbehorende wetsvoorstel gepresenteerd, waarover de Kamer een BNC fiche tegemoet kan zien.

Vraag 12

Wat is uw reactie op de zonne-energiesector die stelt dat zij alleen op fabrieksniveau in de gaten kunnen houden wat er gebeurt op het gebied van arbeidsomstandigheden, maar dat zij geen zicht hebben op wat er gebeurt bij de grondstofproductie? In hoeverre en op welke wijze ziet u een rol voor de overheid bij het in zicht brengen van de arbeidsomstandigheden bij de winning van grondstoffen voor de productie van zonnepanelen?

Antwoord 12

Het kabinet verwacht van alle Nederlandse bedrijven die internationaal ondernemen dat zij de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen en de UNGP's naleven. Het kabinet verwacht dan ook van bedrijven dat ze de risico's in hun waardeketen in kaart brengen en adresseren. 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 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 verkregen worden bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en de Nederlandse ambassade in Peking.

Vraag 13

Kunt u aangeven in hoeverre de conventies van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) zoals genoemd in de motie Voordewind c.s. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1660) betrekking hebben op de verkoop van Chinese zonnepanelen?

Antwoord 13

In de motie Voordewind wordt verwezen naar de vier fundamentele ILO-conventies die China (nog) niet geratificeerd heeft. Twee van die conventies (Conventies 29 en 105) hebben betrekking op het tegengaan en afschaffen van dwangarbeid. Deze conventies beschrijven het verbod op het inzetten van gedwongen arbeid als politieke of ideologische strafmaatregel of als middel voor raciale, sociale, nationale of religieuze discriminatie. Zoals aangegeven in mijn brief van 5 januari jl. waarin een toelichting op het EU-China investeringsverdrag (*Comprehensive Agreement on Investment, CAI*) wordt gegeven, zijn in de concepttekst van het CAI bepalingen opgenomen over het toewerken naar de ratificatie en naleving van alle fundamentele conventies van de ILO, in het bijzonder ten aanzien van dwangarbeid (C29 en C105), maar ook de fundamentele conventies over vrijheid van vereniging (C87) en collectieve onderhandelingen (C98).

Vraag 14

Kunt u de voortgang van motie Kuik/Sjoerdsma (Kamerstuk 21501-20, nr. 1655) aangeven en dan in het bijzonder wat het kabinet heeft gedaan om zich ervoor in te zetten dat de EU op korte termijn de VN verzoekt een onderzoek in te stellen naar strijdigheid met het VN-genocideverdrag uit 1948 als het gaat om de behandeling van Oeigoeren?

Antwoord 14

De Minister van Buitenlandse Zaken heeft in de Raad Buitenlandse Zaken van 19 april 2021 bepleit dat de EU blijft oproepen tot vrijlating van Oeigoeren. Hij heeft voorts in lijn met de motie Kuik/Sjoerdsma benadrukt dat de Verenigde Naties in staat moet worden gesteld, mede in het kader van het genocideverdrag, onafhankelijk onderzoek te doen naar alle vormen van mensenrechtenschendingen in Xinjiang.

Vraag 15

Kunt u aangeven welke verantwoordelijkheid Nederlandse bedrijven die zonnepanelen importeren hebben voor de eigen productieketen? Vallen deze onder een convenant?

Antwoord 15

Zoals vermeld in het antwoord op vraag 11, verwacht het kabinet van alle Nederlandse bedrijven die internationaal ondernemen dat zij de OESO-richtlijnen en de UNGP's naleven door de risico's in hun keten in kaart te brengen en te adresseren. Dit is de verantwoordelijkheid van de bedrijven zelf. Als bedrijven onvoldoende zicht kunnen krijgen op de risico's in hun keten, 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. De zonne-energiesector kan op diverse manieren ondersteuning krijgen bij het toepassen van gepaste zorgvuldigheid (zie beantwoording vraag 11). Ook kan de zonne-energiesector bekijken of het mogelijk is om aan te sluiten bij het metaalconvenant of bij de onderhandelingen voor het convenant voor hernieuwbare energie. De branchevereniging Holland Solar heeft aangegeven samen met de SER de mogelijkheden te onderzoeken voor hun leden om toe te treden tot het IMVO-convenant voor hernieuwbare energie. Verder organiseerde het Ministerie van Buitenlandse Zaken samen met VNO-NCW op 19 april 2021 een digitale bijeenkomst over de IMVO-risico's van zakendoen in Xinjiang voor NL bedrijven die actief zijn in China. Tijdens deze digitale sessie 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, IBC Solar.

Vraag 16

Kunt u in contact treden met Solarfields en wanneer afgerond het onderzoek van Solarfields naar de waardenketen met de Kamer delen?

Antwoord 16

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken zal 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.

Vraag 17

Kunt u aangeven uit welke landen behalve China nog meer zonnepanelen of onderdelen daarvan worden geïmporteerd in Nederland?

Antwoord 17

Naast het vasteland van China en Taiwan komen er in de haven van Rotterdam zonnepanelen binnen uit Vietnam, Maleisië, Zuid-Korea, Mexico, Japan, Singapore, en Thailand.

Vraag 18

Kunt u de misstanden zoals genoemd in het artikel adresseren bij collega's van andere EU lidstaten en bent u bereid om in te zetten op een gecoördineerde Europese actie richting China? Kunt u de Kamer hier over informeren in het verslag van de eerst volgende Raad Buitenlandse Zaken?

Antwoord 18

Ik zal de kwestie opbrengen bij 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 19

Kunt u aangeven welke maatregelen Ikea in Zweden heeft genomen naar aanleiding van de toenemende druk zoals gemeld in het artikel? Kunt u daarbij aangeven of dit ook gevolgen heeft voor Ikea Nederland?

Antwoord 19

Van Ikea Nederland heeft het kabinet het volgende antwoord ontvangen:

«Alle IKEA producten moeten worden geproduceerd in overeenstemming met onze wereldwijde gedragscode voor leveranciers om verantwoord en duurzaam ondernemen te waarborgen. Wij, Ingka Group, de grootste IKEA retailer, werken er continu aan om ervoor te zorgen dat onze PV-modules op het gebied van zonne-energie voldoen aan de eisen van de gedragscode voor leveranciers. Om dit te doen, zijn we momenteel bezig met het in kaart brengen van de toeleveringsketen tot aan de grondstofbron. Als we onregelmatigheden in onze toeleveringsketen vinden, ondernemen we actie, doen we onderzoek en handelen we daarnaar. Elke verandering in de toeleveringsketen zou gevolgen hebben voor alle markten, ook voor Nederland».

Vraag 20

Kunt u bevestigen dat Amerikaanse en Europese overheden spreken van genocide op de Oeigoeren, zoals gesteld in het artikel? Over welke Europese overheden hebben we het dan?

Antwoord 20

Op 19 januari 2021 heeft toenmalig *Secretary of State* Pompeo in een verklaring gesteld, dat op basis van de beschikbare informatie door hem is vastgesteld dat de Chinese staat genocide heeft gepleegd op de moslim Oeigoeren en andere etnische en religieuze minderheden in Xinjiang, alsook dat deze genocide nog steeds voortduurt.

Europese overheden uiten regelmatig zorgen over de mensenrechtensituatie in Xinjiang, maar geen regering gebruikt de term genocide. Wel zijn er in twee Europese volksvertegenwoordigingen moties ingediend om de situatie te erkennen als genocide, namelijk in België en het Verenigd Koninkrijk. In België loopt de discussie nog, en het Britse parlement heeft op 22 april jl. de situatie in Xinjiang als genocide gekwalificeerd. De Duitse Bundestag debatteert op 17 mei 2021 over de vraag of er een genocide plaatsvindt tegen de Oeigoeren.

Vraag 21

Kunt u deze vragen zo spoedig mogelijk beantwoorden?

Antwoord 21

Ja.