

Vergaderjaar 2013–2014

26 485

Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Nr. 189

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2014

Hierbij stuur ik u, mede namens de Minister van Economische Zaken, het onderzoek naar de markteffecten van herkomsttransparantie van steenkool. Voorts informeer ik u over een analyse van de juridische haalbaarheid van afspraken inzake het verstrekken van deze herkomsttransparantie. Conform mijn toezegging in de eerste termijn van het Algemeen Overleg Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen van 3 april jl. (Kamerstuk 26 485, nr. 179), treft u ook mijn appreciatie van beide onderzoeken aan.

Over mijn inzet ben ik steeds helder geweest. Het streven is om de arbeids- en milieuomstandigheden in de internationale steenkoolketen te verbeteren. Bedrijven hebben daarin een belangrijke verantwoordelijkheid, in overeenstemming met de OESO-Richtlijnen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het is daarbij voor alle partijen van belang dat zij streven naar een duurzame relatie, oftewel «engagement» in de woorden van professor Ruggie.

Ik wil streven naar middelen die op een effectieve manier kunnen bijdragen aan verbeterde arbeids- en milieuomstandigheden en die voorzien in een level playing field voor Nederlandse bedrijven in Europa. Daarom zet ik in op verdergaande stappen in Europees verband in combinatie met een convenant met de energiebedrijven in Nederland. Ten slotte zal ik de Autoriteit Consument en Markt vragen om de spanning van herkomsttransparantie in de steenkoolketen met Europese *mededingingswet*- en regelgeving te toetsen.

In deze brief schets ik eerst kort de aanleiding om het inzicht in de steenkoolketen te vergroten, alsmede de acties die reeds door mij zijn genomen waaronder het laten uitvoeren van genoemde onderzoeken. Ik ga dan in op de bevindingen van het bijgevoegde onderzoek en het uitgebrachte juridische advies en geef ik daarop mijn appreciatie.

Tenslotte, zet ik uiteen welke vervolgstappen ik zie, niet alleen voor mijzelf, maar juist ook door de bedrijven.

Aanleiding

Naar aanleiding van een maatschappelijke discussie en Kamervragen hebben energiebedrijven in 2010 de Steenkooldialoog opgericht, onder leiding van voormalig Staatssecretaris van Economische Zaken Frank Heemskerk. Doel van de dialoog was dat de energiebedrijven met de NGO's tot afspraken zouden komen over verbetering van de transparantie in de steenkoolketen voor de Nederlandse consument, en over de wijze waarop de lokale omstandigheden in de mijnen kunnen worden geverifieerd.

De reacties op de resultaten van de dialoog waren wisselend en in mijn appreciatie heb ik geconcludeerd dat «de Steenkooldialoog – zowel op het vlak van het versterken van de ketenverantwoordelijkheid als op het vlak van transparantie – maar in beperkte mate succesvol kan worden genoemd» (Kamerstuk 26 485, nr. 167).

Nadien is een missie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken naar Colombia geweest om te overleggen met vertegenwoordigers van overheid, bedrijfsleven en civil society over «business and human rights» met een focus op de steenkoolwinning. Er tevens een bezoek gebracht aan de regio Cesar, waar Drummond werkzaam is. Zelf heb ik diverse malen met de CEO's van de energiebedrijven gesproken om te bezien in hoeverre door middel van verdergaande transparantie over de herkomst van ingekochte kolen effectiever invulling kan worden gegeven aan de ketenverantwoordelijkheid van energiebedrijven. En recentelijk heb ik hierover nog met de president-directeur van Drummond Colombia gesproken.

Van mijn kant heb ik daarnaast aangeboden een rol te vervullen door met de Colombiaanse overheid in gesprek te treden o.a. over genoegdoening voor mensenrechtenschendingen en voor landroof in het verleden. Compensatie hiervoor is een belangrijk onderdeel van de in Colombia lopende vredesprocessen. In overleg met de Colombiaanse overheid wordt momenteel bezien welke rol Nederland kan spelen in de implementatie van een eventueel akkoord.

Eind 2013 werd afgesproken dat bedrijven en overheid de ingezette en verder te ondernemen activiteiten op dit vlak zouden concretiseren in een op te stellen convenant.

Ten slotte heb ik naar aanleiding van vragen van de Kamer naar verdergaande nationale maatregelen inzake herkomsttransparantie toegezegd om een onderzoek te laten doen naar de markteffecten hiervan.

Onderzoek naar markteffecten herkomsttransparantie

Onderzoek naar markteffecten

Adviesbureau WoodMackenzie heeft op mijn verzoek een onderzoek naar de markteffecten van herkomsttransparantie uitgevoerd. WoodMackenzie is gevraagd de effecten te analyseren die optreden wanneer energieproducenten in Nederland op individuele basis moeten rapporteren over de herkomst van steenkool op mijnniveau. Het volledige onderzoek treft u aan in de bijlage. De kern van de bevindingen luidt:

- De steenkoolketen is complex. Bij de handel in steenkool worden kolen uit verschillende mijnen veelal vermengd om te komen tot de juiste kwalitatieve samenstelling voor de eindgebruiker.

- Volgens de onderzoekers maakt dit het moeilijk uitvoerbaar voor energieproducenten om de herkomst van steenkool per mijn aan te geven. Alleen steenkool uit Colombia is eenvoudiger te herleiden tot individueel mijnniveau, omdat de daar opererende mijnbouwbedrijven veelal een eigen havenfaciliteit bezitten, en de leveranciers dus traceerbaar zijn.
- De Nederlandse douane zou van alle schepen die aankomen in Nederland kunnen vragen om documentatie aangaande de herkomst van steenkool. Over de uitvoering en de administratieve en economische consequenties hiervan doen de onderzoekers geen uitspraak, anders dan dat deze ingewikkeld zullen zijn.
- Aan verplichte herkomsttransparantie zijn kosten verbonden, te weten de kosten die gepaard gaan met de informatievergaring, en kosten die het gevolg zijn van het feit dat naar verwachting minder leveranciers beschikbaar zullen zijn voor de Nederlandse bedrijven. Wanneer er minder geschikte leveranciers beschikbaar zijn, beperkt dat de concurrentie en is er een prijsopdrijvend effect. Laatstgenoemde kosten zijn hoger naarmate meer landen zich aansluiten bij deze aanpak. Hier staat tegenover dat WoodMackenzie nog vele jaren overcapaciteit op de steenkoolmarkt ziet, hetgeen een drukkend effect heeft op de steenkoolprijs.
- Rotterdam en Amsterdam zijn belangrijke doorvoerhavens voor steenkool naar Duitsland en Oostenrijk. Wanneer alleen de steenkool die bedoeld is voor de Nederlandse markt additionele verificatie en administratie vereist, zal dit de afhandeling bemoeilijken. Wanneer deze eisen aan alle, via Rotterdam en Amsterdam door te voeren kolen worden gesteld, zullen voor het achterland mogelijk andere importmogelijkheden worden gezocht.

Onderzoek naar de juridische haalbaarheid

Ik heb de juridische aspecten laten onderzoeken van de verplichting tot het verstrekken van herkomsttransparantie op individueel mijnniveau. Dit heeft geleid tot de volgende bevindingen:

- Een Nederlandse verplichting tot herkomsttransparantie kan een belemmering vormen voor het vrij verkeer van goederen, te weten de interstatelijke handel in elektriciteit en steenkool op de interne markt. Een uitzondering op de vrijverkeersbepalingen is mogelijk wanneer de beoogde doelen van de maatregel die het vrij verkeer van goederen belemmert, behoren tot de zogenaamde dwingende eisen van algemeen belang. Als daarop een beroep wordt gedaan is de vraag of de opgelegde beperking geschikt en proportioneel is ten opzichte van het te bereiken doel.
- Het gezamenlijk vrijwillig overeenkomen door elektriciteitsproducenten van het invoeren van herkomsttransparantie vormt mogelijk een overtreding van het kartelverbod van artikel 101 VWEU.
- Het invoeren van een verplichting tot herkomsttransparantie komt neer op het wettelijk invoeren van een kartel. Dit is mogelijk in strijd met het zogenaamde loyaliteitsbeginsel van artikel 4(3) VEU juncto artikel 101 VWEU (zie arrest C-198/01, CIF).

Appreciatie

Ik beschouw het rapport van WoodMackenzie als een nuttige aanvulling op reeds bekende informatie over de steenkolenketen. De logistieke inrichting van de steenkolenketen laat zien dat volledige herkomsttransparantie tot op het niveau van een individuele mijn complex is en gevolgen heeft voor het level playing field voor de Nederlandse havens en energiebedrijven.

Ik betwijfel echter of – zoals de onderzoekers veronderstellen – in geval van het invoeren van herkomsttransparantie minder leveranciers beschikbaar komen voor de Nederlandse energiebedrijven. Immers, op een markt met grote overcapaciteit, zouden leveranciers er ook voordeel bij kunnen hebben wanneer zij zich conformeren aan de wensen van de Nederlandse energiebedrijven uit hoofde van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Het onderzoek naar de juridische aspecten wijst op verschillende risico's die gepaard gaan met een al dan niet verplichte invoering van herkomsttransparantie. Ik heb de Autoriteit Consument en Markt gevraagd, een eventuele verplichting tot herkomsttransparantie te toetsen aan de Europese mededingingswetgeving.

Voortgang afspraken met bedrijven

Bettercoal

Voor invulling en versterking van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid in de steenkoolketen hebben internationaal opererende energieproducenten begin 2012 het initiatief Bettercoal opgericht. Bettercoal heeft als doel: *«the continuous improvement of corporate social responsibility in the coal supply chain, with a specific focus on the mines themselves»*. Het initiatief beslaat circa veertig procent van de Europese steenkoolmarkt. Bettercoal heeft in de zomer van 2013 de «Bettercoal Code» vastgesteld waarin bepalingen zijn opgenomen over mensenrechten, arbeidsrechten, veiligheid en milieu. Deze code moet worden toegepast door de deelnemende bedrijven in hun *due diligence* processen en is tot stand gekomen na consultatierondes met NGO's en andere experts in Colombia, Zuid-Afrika, Rusland en Indonesië.

Bettercoal heeft momenteel 10 leden: Vattenfall (Nuon, Zweden), RWE (Essent, Duitsland), E.on (Duitsland), GDF Suez (Frankrijk), Dong (Denemarken), EDF (Frankrijk), Enel (Italië), Fortum (Finland), Drax Power (Verenigd Koninkrijk) en GasNatural Fenosa (Spanje). De haven van Rotterdam en het Europees Massagoed- Overslagbedrijf (EMO) zijn «associated member». Bettercoal probeert het aantal leden te vergroten, waarvoor ook naar grootverbruikers van steenkool wordt gekeken, zoals de staal- en cementindustrie, en steenkool-importerende havens. Consultatie met stakeholders is formeel geregeld in ingestelde stakeholderpanels.

In het eerste kwartaal van 2014 zijn de stakeholderpanels van Bettercoal van start gegaan. Hierin hebben internationale NGO's en experts zitting, waaronder Cordaid en Flora and Fauna International die eerder deelnamen aan de Nederlandse Steenkooldialoog, en de internationale vakbond IndustriALL die ook betrokken is bij het Veiligheidsakkoord voor Bangladesh.

Bettercoal is in april jl. gestart met «assessments» (audits) bij mijnen. Op basis van de resultaten van deze audits zullen, waar nodig, verbeterprogramma's worden opgezet die niet alleen de bedrijfsvoering van de mijnen zelf, maar ook hun effect op de omgeving van de mijnen omvatten. De resultaten van de «assessments» en informatie over de voortgang van de verbeterprogramma's worden verzameld in een database die toegankelijk is voor (de inkopers van) de energieproducenten. Hierdoor wordt de situatie in de mijnen voor hen inzichtelijker gemaakt en kunnen zij deze meenemen in hun inkoopproces (*due diligence*). Bettercoal zal rond de zomer ook de eerste publieke rapportage

opleveren over de resultaten van de uitgevoerde assessments en de voortgang van de organisatie.

Tijdens de Raad Buitenlandse Zaken op 28 februari jl. heb ik de andere lidstaten opgeroepen hun bedrijven te stimuleren mee te werken aan Bettercoal. Ook heb ik Bettercoal geïntroduceerd tijdens het OESO *Global Forum on Responsible Business Conduct* op 25 en 26 juni en tijdens de ministeriële conferentie en marge van dit forum. Door andere overheden steun te laten verlenen aan het initiatief en het aantal leden te vergroten, vergroot Bettercoal zijn «leverage» en mogelijkheden om te werken aan verbeteringen in de keten.

In het verlengde van mijn oproep tijdens de Raad Buitenlandse Zaken op 28 februari jl. zal ik verkennen of er draagvlak is binnen de EU voor een wettelijke verankering van vrijwillige zelfcertificering in de kolenketen zoals het voorstel van de Europese Commissie voor de verordening conflictmineralen van 5 maart 2014 (nr. COM(2104) 111; Kamerstuk 22 112, nr. 1853). Dit zal ook nauwe samenwerking vereisen met de OESO.

Ten slotte zal ik in gesprek gaan met de energiebedrijven en Bettercoal over de mogelijkheid het initiatief uit te breiden en te versterken tot een keurmerk. Met een keurmerk worden de Bettercoal-afspraken steviger verankerd. Bij een keurmerk moet namelijk sprake zijn van transparante criteria en een onafhankelijke instantie die het keurmerk verleent.

MVO-convenant

Er wordt door bedrijven en overheid sinds december vorig jaar gewerkt aan een convenant, waarin de acties van bedrijven zijn omschreven die moeten leiden tot verbeteringen in de kolenketen. Het initiatief voor MVO-afspraken ligt bij de bedrijven, zoals ook vermeld in de brief over de sector-risicoanalyse, die ik samen met de Minister van Economische Zaken, op 24 juni jl. naar uw Kamer heb gestuurd. De bedrijven hebben onder meer aangegeven jaarlijks geaggregeerd op landenniveau een overzicht te bieden van de herkomst van kolen. Elementen die nog verdere uitwerking behoeven zijn het borgen van stakeholderbetrokkenheid bij de wijze waarop de energieproducenten invulling geven aan hun ketenverantwoordelijkheid, groepsaanspreekbaarheid in geval van een (vermeende) misstand, en de inrichting van een *grievance mechanism* voor geschillenbeslechting op basis van artikel 31 van de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*.

Ik wil voor 1 oktober a.s. tot een afronding komen van het convenant. Ik heb daar vertrouwen in gezien het constructieve overleg met de energiebedrijven waarvan de CEO's in het najaar met mij naar Colombia zullen reizen. Na het zomerreces heb ik een vervolgoverleg met hen, waarbij ik ook de voortgang zal bespreken.

Bezoek Colombia

Colombia is een belangrijke leverancier van steenkool voor de Nederlandse en de Europese markt. Veel van de problemen die spelen rondom de steenkoolmijnen in dit land vragen inspanningen van energie- en mijnbouwbedrijven, overheden en maatschappelijke organisaties. Ik verken samen met Bettercoal een tripartiete samenwerking tussen deze partijen voor het creëren van randvoorwaarden voor een maatschappelijk verantwoorde steenkoolketen. Te denken valt aan institutionele versterking van regionale- en lokale overheden, verbeteren van expertise over besteding van royalty's bij lokale overheden en het voorbereiden van lokale gemeenschappen op assessments en gesprekken over hervestiging

(«resettlement»). Ik werk momenteel de opzet van een samenwerking uit zodat tijdens de handelsmissie naar Colombia in november het startsein hiervoor kan worden gegeven. De CEO's van de energiebedrijven en een aantal NGO's zullen mij op deze reis vergezellen.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen