

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
Den Haag

Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Onze Referentie
MINBUZA-2015.458939

Uw Referentie
2015Z13763

Datum 10 november 2015

Betreft Schriftelijke vragen van het lid Thieme (PvdD), het lid Klaver (GroenLinks) en het lid Voordewind (ChristenUnie) over het rapport van de onafhankelijke klachtencommissie van de Nederlandse financieringsmaatschappij voor ontwikkelingslanden FMO met betrekking tot de Barro Blanco dam in Panama en de reactie van FMO.

Geachte Voorzitter,

Hierbij bied ik u, mede namens de minister van Financiën, de antwoorden aan op de schriftelijke vragen gesteld door de leden Thieme (PvdD), Klaver (GroenLinks) en Voordewind (ChristenUnie) over het rapport van de onafhankelijke klachtencommissie van de Nederlandse financieringsmaatschappij voor ontwikkelingslanden FMO met betrekking tot de Barro Blanco dam in Panama en de reactie van FMO. Deze vragen werden ingezonden op 7 juli 2015 met kenmerk 2015Z13763.

De Minister voor Buitenlandse Handel
en Ontwikkelingssamenwerking,

Lilianne Ploumen

Vragen van het lid Thieme (PvdD), het lid Klaver (GroenLinks) en het lid Voordewind (ChristenUnie) aan de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over het rapport van de onafhankelijke klachtencommissie van de Nederlandse financieringsmaatschappij voor ontwikkelingslanden FMO met betrekking tot de Barro Blanco dam in Panama en de reactie van FMO. (ingezonden 7 juli 2015)

Onze Referentie
MINBUZA-2015.458939

Vraag 1

Bent u op de hoogte van de bevindingen van de onafhankelijke klachtencommissie van FMO met betrekking tot de Barro Blanco dam in Panama¹, waarin staat dat zaken in relatie tot de rechten van inheemse volkeren niet compleet in kaart zijn gebracht voorafgaand aan de goedkeuring van de lening? Hoe beoordeelt u deze conclusies, ook in het licht van uw eerdere uitspraken² dat de effecten van dit project wél goed in kaart waren gebracht, en dit nu door de onafhankelijke klachtencommissie wordt weersproken?

Antwoord

Ja. Een essentiële conclusie in het rapport van de onafhankelijke klachtencommissie van FMO is dat de informatie over de rechten van inheemse volkeren ten tijde van de goedkeuring van de lening in 2011 nog niet volledig was. De klachtencommissie constateert ook dat deze informatie nog voor de eerste betaling mede op initiatief van FMO werd gecompliceerd met een aanvullend onderzoek. Het kabinet hecht er veel belang aan dat FMO naar aanleiding van de bevindingen van de klachtencommissie heeft aangekondigd het goedkeuringsproces aan te scherpen zodat in de toekomst bij besluitvorming over investeringen alle relevante informatie tijdig beschikbaar is en relevante standaarden worden nageleefd. In het eerstvolgende overleg met FMO zal ik dit nadrukkelijk aan de orde stellen.

Vraag 2

Heeft u tevens kennis genomen van de bevindingen van de vorige Speciale rapporteur voor Inheemse volkeren van de Verenigde Naties³, James Anaya, dat het land van de Ngöbe bevolking niet onder water zou moeten worden gezet of negatief getroffen zou moeten worden zonder de voorafgaande overeenstemming van de representatieve autoriteiten van het volk? Bent u het met hem eens?

Antwoord

Ook het kabinet vindt dat er een akkoord moet zijn met de legitieme traditionele autoriteiten van de inheemse bevolking. De vorige Speciale Rapporteur maakte deze aanbeveling in algemene zin in zijn rapport. Ten aanzien van het Barro Blanco project is destijds een overeenkomst met de traditionele autoriteiten van de inheemse bevolking gesloten. Helaas wordt deze overeenkomst niet door alle betrokkenen binnen de inheemse bevolking gesteund. Daarom ondersteunt het kabinet van harte de recente poging tussen de Panamese overheid en traditionele autoriteiten van de inheemse bevolking om de dialoog te hervatten. Om de directe en indirecte impact van de Barro Blanco dam op de inheemse bevolking en hun leefomgeving goed te kunnen begrijpen, zal deze dialoog tussen de Panamese overheid en vertegenwoordigers van de inheemse bevolking ondersteund worden

¹ Rapport Barro Blanco Klachtencommissie FMO: <http://www.fmo.nl/complaints-disclosure>;

² TK, vergaderjaar 2012-2013, Aanhangsel 455, en TK, vergaderjaar 2013-2014, Aanhangsel 1644

³ Rapport Speciale rapporteur voor de rechten van Inheemse volkeren van de Verenigde Naties over Panama, p.19, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/072/34/PDF/G1407234.pdf?OpenElement>

door een technische commissie. Betrokken partijen hebben verklaard zich te verbinden aan de informatie van deze commissie.

Onze Referentie
MINBUZA-2015.458939

Vraag 3

Bent u bereid om ervoor te zorgen dat de aanbevelingen van de klachtencommissie en de Speciaal Rapporteur worden uitgevoerd? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Het kabinet heeft met tevredenheid kennis genomen van de reactie van FMO op het rapport van de klachtencommissie en zal toezien dat de aanbevelingen door FMO worden opgevolgd en geïmplementeerd. De aanbevelingen van de Speciaal Rapporteur gericht aan de Panamese overheid, betroffen overigens niet alleen het Barro Blanco project. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat de Panamese overheid met deze aanbevelingen rekening zal houden en zal dat via ambassade en FMO volgen.

Vraag 4

Bent u bereid om zowel bij de Panamese regering als bij FMO te pleiten voor een bouwstop van de dam voor onbepaalde tijd, zodat een dialoog kan worden gevoerd om de toestemming van de Ngöbe bevolking voor het project te verkrijgen en daarmee de schending van de rechten van de Ngöbe bevolking te stoppen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Het is aan de Panamese overheid en andere betrokkenen om afspraken te maken over de condities voor deelname aan de dialoog. Het kabinet heeft begrepen dat de Panamese overheid voornamelijk heeft uitgesproken dat er geen start wordt gemaakt met elektromechanische werken en het vullen van het stuwmeer tot een akkoord is bereikt. Afronding van civiele werken en essentiële werkzaamheden in het belang van de veiligheid van omwonenden in het benedenstroomse gebied van de dam zullen wel plaatsvinden.

Vraag 5

Kunt u de conclusies van de Algemene Rekenkamer⁴ bevestigen dat de Nederlandse overheid geen inspraak heeft in FMO's investeringsbeslissingen behalve als het gaat om investeringen boven 654 miljoen euro, en dat dit bedrag zeer ruim boven de gemiddelde investering van FMO ligt?

Antwoord

In de statuten van FMO staat dat investeringsbeslissingen die hoger zijn dan 1/3 van het eigen vermogen plus reserves goedkeuring van de aandeelhouders vragen. De genoemde € 654 miljoen is het bedrag gebaseerd op de balans eind 2013. Met de cijfers over 2014 zou deze drempel € 712 miljoen bedragen. In het directiebesluit van FMO staat echter dat de aandeelhoudersvergadering om goedkeuring zal worden gevraagd bij beslissingen boven de € 360 miljoen. Dit ligt boven de gemiddelde investering van FMO. Hierbij moet worden opgemerkt dat betrokkenheid van de aandeelhouders bij de individuele kredietverlening een uitzondering moet blijven omdat het kabinet van mening is dat zij zich niet

⁴ Algemene Rekenkamer, De staat als aandeelhouder, http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2015/04/De_Staat_als_aandeelhouder

moeten mengen in de dagelijkse operationele activiteiten van de onderneming. Wel zal in het eerstvolgende beleidsoverleg met FMO besproken worden of de criteria waaraan investeringsbeslissingen moeten voldoen aangepast dienen te worden.

Onze Referentie
MINBUZA-2015.458939

Vraag 6

Heeft u genoeg zeggenschap om te verzekeren dat investeringen van FMO niet leiden tot mensenrechtenschendingen? Zo niet, hoe gaat u dit verbeteren? Zo ja, waar blijkt dat uit en hoe verhoudt zich dit tot zaken die op dit gebied aantoonbaar misgingen bij de investering van FMO in de Barro Blanca dam in Panama?

Antwoord

De Staat heeft geconstateerd dat FMO borgingsmechanismes heeft ingebouwd om ervoor te zorgen dat investeringen van FMO niet leiden tot mensenrechtenschendingen. Zo heeft FMO als een van de eerste ontwikkelingsbanken een onafhankelijk klachtenmechanisme opengesteld die het mogelijk maakt voor onder meer de lokale bevolking om hun bezwaren te uiten. De onafhankelijkheid van het klachtenmechanisme en de transparantie ten aanzien van de bevindingen zijn daarbij zeer belangrijk. Overigens heeft het onafhankelijke panel geen mensenrechtenschendingen geconstateerd bij het Barro Blanco project.

FMO werkt op basis van relevante standaarden zoals de IFC Performance Standards en de OESO Richtlijnen voor multinationale ondernemingen en de VN-richtlijnen voor bedrijven en mensenrechten. Het goedkeuringsproces voor nieuwe kredieten is naar aanleiding van de opmerkingen van de klachtencommissie over het Barro Blanco project verder aangescherpt, zie ook het antwoord op vraag 1.

Ik zal medio november in gesprek gaan met de Raad van Commissarissen over het toezicht op besluitvorming van investeringen van de onderneming. Een meer intensieve dialoog tussen belanghebbenden en FMO vind ik in de context van een groeiende portefeuille en toenemende investeringen in met name infrastructurele projecten wenselijk. Ik zal bij FMO erop aandringen dat het openbaringsbeleid meer transparantie ten aanzien van dergelijke investeringen gaat geven. Als voorbeeld kijk ik hierbij naar een koploper als de International Finance Corporation. Bezwaren van belanghebbenden zullen in de toekomst beter worden signaleerd.

Vraag 7

De Duitse overheid heeft een zetel in de Raad van Commissarissen van de Duitse ontwikkelingsbank DEG; deelt u de mening dat dit een goed middel voor de overheid zou zijn om meer controle over FMO uit te voeren? Zo ja, op welke wijze en termijn wilt u dit ook voor uzelf bij FMO realiseren? Zo nee, waarom niet

Antwoord

Het ontbreekt de Staat niet aan mogelijkheden om, zowel als beleidsmaker en als aandeelhouder, invloed uit te oefenen op FMO. Het kabinet is van mening dat de gehele Raad van Commissarissen oog heeft te hebben voor het publiek belang en voor een goede toepassing van het MVO beleid van de onderneming. Als meerderheidsaandeelhouder in FMO benoemt de minister van Financiën de commissarissen en kan kandidaat leden hierop selecteren. Ik zal met de Raad van Commissarissen van FMO bespreken of er voldoende aandacht is voor inclusieve ontwikkeling in het beleid van FMO.

Vraag 8

Bent u bereid om de Raad van Commissarissen van FMO te verzoeken een deel van haar vergaderingen publiekelijk open te stellen zodat de Raad informatie en terugkoppeling kan vragen aan belanghebbenden? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Nee, een dergelijk verzoek vind ik niet passend bij de positie van de Raad van Commissarissen. Zij heeft regelmatig contact met onder meer ministeries, Nederlandse bedrijven, NGO's en andere ontwikkelingsbanken. Indien er vragen zijn van de Raad van Commissarissen aan belanghebbenden dan kan zij die stellen. Als belanghebbenden vragen hebben aan de Raad van Commissarissen kunnen zij zich richten tot de secretaris van de Raad van Commissarissen. Wel zal het kabinet er op aandringen dat het openbaringsbeleid van FMO tot meer transparantie moet leiden.

Vraag 9

Kunt u bevestigen dat de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen⁵ en de VN-richtlijnen voor bedrijven en mensenrechten⁶ vereisen dat bedrijven, inclusief financiële instituties, effectrapportages uitvoeren van de mensenrechtenimpacts van hun activiteiten, en dat een mensenrechteneffectrapportage verder gaat dan de vereisten van de IFC Performance Standards voor een milieueffectrapportage, zowel omdat een project aan andere standaarden wordt getoetst en vanwege de participatieve wijze waarop de rapportage wordt verkregen? Deelt u de mening dat een mensenrechteneffectrapportage de mensenrechtenimpacts van Barro Blanco zou hebben blootgelegd? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

In de genoemde VN- en OESO-richtlijnen staat het concept van *due diligence* op het gebied van mensenrechten centraal. *Due diligence* omvat onder andere de inventarisatie van feitelijke en potentiële gevolgen van de bedrijfsoperaties op gebied van mensenrechten. Dit zou de vorm kunnen krijgen van een effectrapportage, maar dat hoeft niet noodzakelijkerwijs. De VN- en OESO-richtlijnen schrijven inderdaad ook voor dat betekenisvolle consultaties met mogelijk getroffen groepen en andere stakeholders onderdeel moeten vormen van het *due diligence*-proces. Ook de IFC Performance Standards benadrukken het belang van *due diligence* op het gebied van mensenrechten en schrijven consultaties met de getroffen gemeenschappen voor. Een Environmental and Social Impact Assessment (ESIA) voor een project met potentiële impact op mensenrechten wordt conform FMO beleid uitgevoerd waarbij onder meer de IFC Performance Standards, de OESO Richtlijnen, het FMO Mensenrechtenbeleid en het Ruggie framework als basis dienen. Bij Barro Blanco is bovenstaande route gevolgd en heeft het onafhankelijke klachtenpanel geconstateerd dat mensenrechtenimpacts in kaart zijn gebracht, maar dat meer aanvullend onderzoek had moeten worden uitgevoerd voorafgaand aan de goedkeuring van de lening om de rechten van de inheemse bevolking in kaart te brengen.

Vraag 10

⁵ OECD guidelines for multinational enterprises, <http://mneguidelines.oecd.org/text/>

⁶ UN guiding principles on Business and Human rights, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

Bent u bereid om FMO te vragen om mensenrechten-effectrapportages op te stellen als standaard onderdeel van haar beoordelingsbeleid van projecten? Zo nee, waarom niet en op welke wijze wilt u er dan voor zorgen dat de FMO niet nog een keer investeert in een project met zulke grote negatieve sociale en milieugevolgen?

Onze Referentie
MINBUZA-2015.458939

Antwoord

FMO vraagt van haar klanten om effectrapportages op te stellen om milieu, sociale en mensenrechtenimpacts van hun activiteiten inzichtelijk te maken. Als een effectrapportage niet is uitgevoerd op het moment dat FMO een transactie overweegt wordt de klant hierin ondersteund. Het toetsingskader dat FMO hanteert en de wijze van onderzoek naar milieu-/sociale effecten en risico's is in lijn met de aanpak van multilaterale financieringsinstellingen zoals IFC en vergelijkbare bilaterale instellingen. In de praktijk betekent dit voor een ontwikkelingsbank als FMO dat de effectrapportages van bedrijven worden geëvalueerd en verbeteringen plaatsvinden indien nodig. In dit specifieke geval moet rekening worden gehouden met het feit dat de 2012 versie van de IFC Performance Standards en ook de actuele versie van de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen toen nog niet van kracht waren.