

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

2814

Vragen van het lid **Futselaar** (SP) aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over *het terugtrekken door Nederlandse Ontwikkelingsbank FMO van Plantations et Huileries du Congo (PHC)* (ingezonden 21 april 2023).

Antwoord van Minister **Schreinemacher** (Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking) (ontvangen 5 juni 2023).

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van de brief van 24 februari 2023 «*Undermined by violence, a development bank mediation process in the DR Congo requires immediate government action*» onder andere verstuurd naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken door verschillende NGO's? Herkent u het geschetste beeld?

Antwoord 1

Ja, ik heb kennisgenomen van de brief. De specifieke situatie ter plaatse is moeilijk te beoordelen. Gedurende het hele project heeft FMO er bewust op gelet dat de mensenrechten en de rechten van de bevolking worden gerespecteerd, ook in samenspraak met onze ambassade in de DR Congo. De geografische ligging van de plantagegebieden en hun moeilijke bereikbaarheid vormden daarbij een uitdaging. Feronia/PHC werd actief in een moeilijk toegankelijk gebied waar de bevolking jarenlang door de overheid van het land was verwaarloosd. Naast de uitdagingen om het bedrijf levensvatbaar te maken, heeft Feronia/PHC ook het hoofd geboden aan lokale uitdagingen die groter zijn dan de eigen bevoegdheden, zoals het ondersteunen van gezondheidszorg voor de bevolking en het opzetten van een onderwijssysteem.

Vraag 2

Heeft u contact gehad met FMO over deze brief, en zo ja, wat was FMO's reactie?

Antwoord 2

Er is doorlopend overleg met FMO over bepaalde investeringen, waarbij FMO ons informeert over relevante ontwikkelingen. De brief is in deze context voorgelegd aan FMO. Ik heb van FMO vernomen dat ze kennis hebben genomen van de brief en dat FMO veel waarde hecht aan het goed afhandelen van het mediatietraject, waarbij FMO benadrukt dat er al belangrijke

stappen zijn gezet tussen de gemeenschappen en PHC voor verdere samenwerking, communicatie en bespreking van standpunten.

Vraag 3 en 4

Bent u het ermee eens dat – ondanks dat FMO geen geld meer in PHC investeert – zij van haar vertrek uit dit project een «verantwoordelijke exit» moet maken, waarbij getroffen gemeenschappen recht wordt gedaan door negatieve impacten van het project te repareren, mitigeren of compenseren? Zijn er inmiddels bepaalde mijlpalen bij het implementeren van de ESAP gehaald, waarvan u in 2021 aangaf dat het een voorwaarde was voor leningafschrijving, en hoe is dit bevestigd¹? Heeft FMO inmiddels al een deel van de verstrekte lening aan PHC vergeven/afgeschreven? Zo ja, hoeveel?

Antwoord 3 en 4

Ik heb van FMO begrepen dat er progressie is gemaakt met het implementeren van het milieu en sociaalactieplan, maar dat deze nog niet volledig is uitgevoerd.

Er is echter begin 2021 een aandeelhoudersconflict ontstaan omtrent PHC. Als onderdeel van de oplossing van dit conflict is door de ontwikkelingsbanken besloten om de leningen van hen, waaronder die van FMO, te verkopen aan een dochteronderneming van mede-eigenaar *Kuramo Capital Management*. De leningen zijn daarmee niet kwijtgescholden, maar door de verkoop is het afschrijven van de leningen niet meer van toepassing. De ontwikkelingsbanken zullen onderzoeken of de opbrengsten van de verkoop kunnen worden gebruikt ten behoeve van de plaatselijke gemeenschappen in regio's waar PHC actief is.

Verder heb ik van FMO vernomen dat *Kuramo Capital Management* en haar dochteronderneming hebben toegezegd het mediatietraject tussen PHC en de lokale bevolking, gefaciliteerd door het onafhankelijk klachtenmechanisme (hierna: ICM²), te steunen. PHC geeft aan gecommitteerd te blijven aan de afspraken uit het milieu en sociaalactieplan en het mediatietraject. Dit commitment van PHC is positief. Tegelijkertijd hebben de ontwikkelingsbanken door de verkoop van de leningen geen juridische basis meer om het milieu en sociaalactieplan af te dwingen. Ik vertrouw er op dat het mediatietraject leidt tot een zo goed mogelijke uitkomst voor alle partijen.

Vraag 5

In hoeverre heeft FMO nog invloed op het bedrijf door deze financiële constructie? Op welke manier gebruikt FMO deze invloed in relatie tot de gerapporteerde mensenrechtenschendingen die blijven plaatsvinden? Zijn er nog andere manieren waarop FMO momenteel nog invloed heeft op het bedrijf, bijvoorbeeld via het Bestuur?

Antwoord 5

FMO heeft na de verkoop van de leningen geen juridische relatie meer heeft met het bedrijf, maar enkel een indirecte relatie. Er zijn afspraken gemaakt met betrekking tot het milieu en sociaalactieplan (zoals in het antwoord op vragen 3 en 4 staat beschreven), maar deze zijn juridisch niet afdwingbaar. Ook nu er geen juridische relatie meer is met het bedrijf, is het voor FMO van belang dat het mediatietraject wordt voortgezet en daarom betalen FMO en de *Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft* (hierna: DEG) onder meer de kosten van het faciliteren van de mediatie van het ICM. DEG had het voortouw bij de investering in PHC, o.a. bij het vooronderzoek, en bij DEG is de klacht ingediend.

Vraag 6, 7 en 8

Hoe is het mogelijk dat gemeenschapsleden die in een klachtenprocedure van het mechanisme van FMO zitten niet beschermd zijn tegen geweld? Wat doen FMO en het ICM om deze mensen te beschermen?

Heeft FMO een «zero tolerance» beleid voor vergelding (reprisals), hoe wordt het risico op vergelding beheerst en beleid op dit vlak precies geoperationaliseerd in de projecten waar FMO investeert?

¹ Aanhangsel Handelingen II, vergaderjaar 2020–2021, nr. 2260.

² *Independent Complaints Mechanism*.

Vindt u, na aanleiding van deze casus, dat het klachtenmechanisme ICM een beschermingsmechanisme moet ontwikkelen en aanbieden voor klagers (complainants) die mogelijk risico lopen in de context van hun beroep op het mechanisme?

Antwoord 6, 7 en 8

Het kerndoel van het ICM is om indieners van een klacht een onafhankelijk platform te bieden wanneer er geschillen zijn met betrekking tot FMO-, DEG en Proparco-gefinancierde projecten. De bescherming van de indieners van een klacht vormt daarbij een belangrijke voorwaarde voor het ICM. Ik heb van FMO en het ICM vernomen dat zij daarom uiterste zorg dragen om het risico op vergelding zo veel mogelijk te mitigeren. FMO en het ICM hebben een *non-retaliation* principe dat is vastgelegd in FMO's *Speak Up Policy*³ en in de ICM's *Non-Retaliation Statement*.⁴

Het ICM gebruikt richtlijnen om het risico op vergelding te beoordelen en aan te pakken op basis van *best practices*, geïdentificeerd door vergelijkbare mechanismen van bijvoorbeeld de *International Finance Corporation* (IFC) en de *Inter-American Development Bank* (IDB).⁵ Deze richtlijnen zijn gericht op preventie, risicobeoordeling en samenwerking tussen FMO, het ICM en externe organisaties (op lokaal niveau) bij dreigingen of incidenten van vergelding. Zo kan het ICM er voor kiezen om de identiteit van indieners van een klacht geheim te houden, veilige en externe locaties te gebruiken om met indieners van een klacht af te spreken en hen de (financiële) middelen te geven om deze locaties te bereiken. Deze voorbeelden zijn ook toegepast inzake PHC. Gedurende de gehele klachtenprocedure wordt het vergeldingsrisico gemonitord en wanneer nodig wordt de aanpak bijgesteld.

Er is continu dialoog met FMO over het (IMVO) beleid, zodat hun beleid wordt gevoed en aangepast op basis van nieuwe informatie, ontwikkelingen en ervaringen die beschikbaar komt. Ook het ICM hanteert een aanpak van continue verbetering, dit komt onder andere naar voren in het ICM-jaarverslag.⁶ Zo worden *peer*-klachtenmechanismen en *best practices* gevolgd, met als doel om het mechanisme te blijven verbeteren, inclusief de bescherming van indieners van klachten. Op basis hiervan worden procedures uitgewerkt en/of aangepast. Ook heeft FMO mij laten weten dat het ICM en het desbetreffende beleid periodiek, tenminste elke vier jaar, geëvalueerd dienen te worden. Er heeft recent een uitgebreide ICM-beleidsreview plaatsgevonden. Het ministerie is geen partij bij deze evaluatie. Als blijkt dat beleidswijzigingen nodig zijn, dan zal er een publieke consultatie plaatsvinden.

Vraag 9

Bent u het eens met de oproep tot onafhankelijk onderzoek naar de gerapporteerde mensenrechten schendingen die aan PHC gerelateerd zijn, waaronder bijvoorbeeld de repressie jegens de lokale gemeenschappen, het geweld en de verkrachting van gemeenschapsleden door politie, leger en PHC-security guards, arbitraire arrestaties, de nog altijd onbestraft gebleven moord op activist Joël Imbangola in juli 2019 en de mogelijke rol die de diverse ontwikkelingsbanken hebben gehad bij het financieren van gewelddadige PHC-security guards? Wat doen de Nederlandse overheid en FMO om dergelijk onderzoek tot stand te brengen?

Antwoord 9

Vanwege de beschuldigingen tegen PHC, hebben lokale inwoners een klacht ingediend bij het ICM. Deze klacht is ingediend bij de Duitse ontwikkelingsbank DEG. De klacht heeft betrekking op (i) de legitimiteit van landrechten en vermeende ontneming van het gebruik van land, (ii) fysieke en mensenrechtenschendingen door PHC-veiligheidsagenten en de politie en (iii) het gebrek

³ Speak up policy – FMO.

⁴ ICM-Non-Retaliation-Statement.pdf (deginvest.de).

⁵ Vergelijkbare mechanismen zijn onder andere de *Compliance Advisor Ombudsman* van de *Multilateral Investment Guarantee Agency* en de *International Finance Corporation* en de *Independent Consultation and Investigation Mechanism* van de *Inter-American Development Bank*.

⁶ <https://www.deginvest.de/DEG-Documents-in-English/About-us/Responsibility/ICM-Annual-Report-2022-for-publication.pdf>.

aan informatie en juridische ondersteuning van de gemeenschappen bij de onderhandelingen met PHC. De indieners van de klacht gaven bij het indienen aan dat ze ICM-ondersteuning willen bij dispuutresolutie. Het ICM heeft naar aanleiding van de klacht een onafhankelijk onderzoek gedaan naar de situatie, zie het *Preliminary Review Report*⁷ uit 2019 en het *Interim-Report*⁸ uit 2021. Tijdens de bezoeken van het ICM, hebben de indieners van de klacht en PHC overeenstemming bereikt om een mediatietraject te starten om zo tot een duurzame oplossing te komen tussen de lokale bevolking en PHC. Na het vervallen van de reisbeperkingen in verband met COVID-19 zijn de indieners van de klacht en PHC onder leiding van een lokale mediator, aangesteld via het ICM, aan het mediatietraject begonnen. De facilitatie hiervan wordt betaald door DEG en FMO. In de complexe lokale situatie van PHC spelen niet alleen het ICM en PHC een rol, maar ook de lokale overheid en de politie. De Nederlandse overheid kan zich niet mengen in de rechtsgang van een ander land. De Nederlandse overheid heeft de situatie omtrent mensenrechtenschendingen desondanks weten te adresseren. De Nederlandse ambassadeur heeft in maart 2021 samen met Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk een brief gestuurd aan de gouverneur van de provincie Tshopo. Deze brief volgde op incidenten op de PHC-plantages in Lokutu tussen leden van lokale organisaties en het bedrijf PHC/Feronia.

Vraag 10

Is het u in de PHC-casus duidelijk waarvoor de door FMO verstrekte lening door PHC precies is aangewend? Kunt u vertellen op welke manier FMO heeft gemonitord hoe haar geld werd uitgegeven door PHC?

Antwoord 10

Ik heb van FMO begrepen dat de financiering aan PHC was bedoeld voor de rehabilitatie van de verwaarloosde plantages (onder andere voor de herbepanting van palmbomen en de aanschaf van gereedschappen, machines en kunstmest) en voor het uitvoeren van het milieu en sociaalactieplan. Uit de financiële monitoring die FMO samen met de andere ontwikkelingsbanken heeft uitgevoerd komt naar voren dat de leningen zijn aangewend voor deze doelen. Deze financiële monitoring is uitgevoerd op basis van onder andere PHC-interne documenten, bedrijfsbezoeken en gesprekken met PHC.

Vraag 11

Bent u het ermee eens dat als het klachtenmechanisme functioneel zou zijn, mensen die hier gebruik van maken daar ondersteuning voor zouden moeten kunnen krijgen, zoals u in 2021 ook aan ons schreef⁹? Hoe komt het dat het in dit geval niet gebeurd is? Kunt u bevestigen dat betrokken gemeenschappen voldoende op de hoogte waren gesteld van de mogelijkheid tot financiële ondersteuning?

Antwoord 11

Het klachtenmechanisme moet voorzien in het onpartijdig beslechten van een geschil. Ik heb van FMO begrepen dat het ICM de middelen heeft die nodig zijn om ter plekke geschillen te beslechten (al dan niet via een gefaciliteerd mediatietraject) en een nalevingsbeoordeling («*compliance review*») uit te voeren. Het doel van een nalevingsbeoordeling is om de naleving van FMO's milieu en sociaalbeleid te toetsen. Ook in het geval van PHC zijn er middelen gereserveerd. Deze zijn ingezet om de deelname en zinvolle betrokkenheid van de indieners van de klachten en hun vertegenwoordigers te ondersteunen. Zo zijn de middelen gebruikt voor vervoerskosten, hotelkosten en dagvergoedingen voor alle deelnemers aan het mediatietraject en voor het organiseren van eigen bijeenkomsten van de lokale gemeenschappen met betrekking tot het mediatietraject. Gezien het feit dat de gemeenschappen en hun vertegenwoordigers gebruik hebben gemaakt van financiële ondersteu-

⁷ https://www.deginvest.de/DEG-Documents-in-English/About-us/Responsibility/ICM-Preliminary-Review-Report-DEG-complaint-18002-PHC_191122_final_EN-2.pdf.

⁸ <https://www.deginvest.de/DEG-Documents-in-English/About-us/Responsibility/Interim-Report-2021.pdf>.

⁹ Aanhangsel Handelingen II, vergaderjaar 2020–2021, nr. 2260.

ning, kan geconcludeerd worden dat zij op de hoogte zijn geweest van deze ondersteuning.

Vraag 12

Hoe zorgen FMO en de Nederlandse overheid ervoor dat PHC de voorwaarden van het bemiddelingsproces naleeft? Kunnen de Nederlandse overheid en FMO, PHC ertoe bewegen zich hier publiekelijk aan te committeren?

Antwoord 12

Ik heb van FMO vernomen dat het een voorwaarde voor het mediatietraject is dat partijen op vrijwillige basis deelnemen. Dit wordt bekrachtigd via een overeenkomst tussen de betrokken partijen (in dit geval tussen PHC en de indieners van de klacht). Na afloop van dit traject bestaat er de mogelijkheid om een monitoringsplan op te stellen. Dit stelt het ICM in staat om de naleving van de afspraken te monitoren. Deze monitoringsrapporten worden publiekelijk gedeeld. Als het mediatietraject mislukt, heeft het ICM de mogelijkheid om een nalevingsbeoordeling («*compliance review*») uit te voeren, waarbij het ICM onderzoekt of FMO haar beleid heeft nageleefd op het moment van investeren.

Zoals aangegeven in de beantwoording van vragen 4 en 5 is er geen juridische relatie meer tussen FMO en PHC, met als gevolg dat invloed beperkt is en zo ook de mogelijkheid om de door PHC gemaakte afspraken af te dwingen.

Vraag 13

Is het kabinet voornemens om de brief van 24 februari 2023 ook te bespreken met de verantwoordelijke ministeries in Duitsland, België, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk? Wat denkt u dat er in samenwerking met deze ministeries bereikt zou kunnen worden om PHC een halt toe te roepen die tot de deëscalatie van het geweld en onderdrukking kan leiden?

Antwoord 13

Er worden gesprekken gevoerd met ministeries van de genoemde landen. Een gezamenlijke benadering, in de vorm van een demarche, van de Congolese autoriteiten voor een onderzoek naar vermeende mensenrechtenschendingen in deze zaak zou een mogelijkheid zijn. De verwachting is echter dat de betrokken centrale Congolese autoriteiten deze zaak geen prioriteit geven, onder andere gezien de ernstige veiligheids crisis in Oost-Congo en de voorbereidingen voor de verkiezingen die gepland staan eind dit jaar.

Vraag 14

Hoeveel klachten zijn er sinds de oprichting van het ICM ingediend en welke andere klachten bij het ICM zijn er momenteel aanhangig? Kunt u een voorbeeld geven van de afhandeling van een klacht bij het ICM die tot een verantwoordelijke exit heeft geleid?

Antwoord 14

Ik heb van het ICM contactpunt bij FMO vernomen dat er 22 klachten zijn ingediend sinds de oprichting van het ICM in 2014. Het ICM heeft zeven klachten in behandeling genomen, waarvan vijf klachten FMO betreffen.¹⁰ Van deze vijf klachten is *Barro Blanco* de enige afgeronde zaak. Dit was een langlopende zaak, waarbij de lening voortijdig is terugbetaald op initiatief van het bedrijf achter Barro Blanco. Na terugbetaling van een lening vervalt de contractuele relatie en daarmee het fundament om invloed uit te oefenen. De beperkte mate waarin invloed uitgeoefend kan worden na het wegvallen van de contractuele relatie, is een inherent risico voor de werking van een klachtenmechanisme en de betrokken partijen.

Vraag 15 en 16

In hoeverre kan het ICM zelfstandig en onafhankelijk van FMO opereren? Ziet u hier problemen? Kunt u uw antwoord uitleggen?

Bent u het ermee eens dat het functioneren van het ICM geëvalueerd dient te worden, en zo nodig er een herziening van de structuur en het mandaat van

¹⁰ Voor meer informatie zie: Complaints disclosure – FMO.

het ICM dient te komen? Zo ja, bent u bereid om deze evaluatie aan te moedigen bij FMO?

Antwoord 15 en 16

Het ICM is in 2020 geëvalueerd als onderdeel van de onafhankelijke FMO-A evaluatie, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De uitkomst hiervan was positief, waarbij de onafhankelijke evaluator concludeerde dat het ICM een lerende organisatie is die klachten op een professionele en serieuze manier benadert. Tegelijkertijd werden een aantal mogelijke verbeteringen geïdentificeerd. Dit betrof verbetering van de bekendheid en toegankelijkheid van het ICM voor lokale gemeenschappen. Onder andere zijn de volgende verbeteringen doorgevoerd: i) De website van het ICM, het beleid en ondersteunende documentatie zijn vertaald en beschikbaar gesteld in Arabisch, Portugees en Russisch (naast Engels, Spaans en Frans) en ii) klanten moeten op hun website een verwijzing opnemen naar de website van het ICM, afhankelijk van het type klant en product. Verder heeft FMO mij laten weten, zoals aangegeven in de beantwoording van vraag 6, 7 en 8, dat het ICM recent onderwerp is geweest van een beleidsreview, waar het ministerie verder geen partij bij is.

Vraag 17

Welke andere wegen staan er voor slachtoffers van door FMO gefinancierde projecten open indien het ICM niet naar behoren blijkt te werken?

Antwoord 17

Het ICM voorziet erin dat slachtoffers een klacht kunnen indienen bij een onafhankelijk mechanisme, waarna gezocht wordt naar een oplossing. Tegelijkertijd is het ICM geen alternatief voor het nationale rechtssysteem. Slachtoffers kunnen daarom altijd de gang naar de lokale rechter overwegen indien zij van mening zijn dat het ICM niet naar behoren werkt.

Vraag 18

Klopt het dat FMO en de andere buitenlands investeringsbanken hun aandelen hebben overgedragen aan een private equity fonds dat zetelt in Mauritius? In hoeverre valt dit te rijmen met het staande beleid van FMO om weg te blijven van financiering als een land dreigt belastingen mis te lopen als gevolg van winstverschuivingsconstructies¹¹? Betekent deze verkoop aan een private equity fonds in Mauritius -een notoir belastingparadijs, naar alle waarschijnlijkheid verlies aan belastinginkomsten voor de Democratische republiek Congo?

Antwoord 18

FMO heeft mij laten weten dat alle ontwikkelingsbanken hun lening hebben verkocht aan een dochteronderneming van *Kuramo Capital Management*. *Kuramo Capital Management* is gevestigd in Mauritius. De verkoop van de leningen heeft geen directe invloed op de belastingverplichtingen van PHC in Congo.

¹¹ Aangangsel Handelingen II, vergaderjaar 2018–2019, nr. 3777.