



Den Haag, 31 januari 2019

Aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
Mevr. S.A.M Kaag MA MPA te Den Haag

Betreft: Onderzoek naar de olie- en gassector en de OESO-Richtlijnen

Geachte Minister Kaag,

Namens het Nationaal Contact Punt voor de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen (NCP) sturen wij u bijgaand het rapport over toepassing van de OESO-Richtlijnen in de olie- en gas sector in Nederland. In deze brief lichten wij kort de opdracht toe, alsmede de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van het NCP op basis van de uitkomsten van het onderzoek.

I Aanleiding

Minister Ploumen voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, en Minister Kamp voor Economische Zaken stuurden de Tweede Kamer op 17 juni 2016 een brief over de voortgang van de uitvoering van het convenantenbeleid in het kader van het Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO).

Uit de bijlage bij de brief van de ministers blijkt dat de Nederlandse olie- en gassector van mening is dat IMVO-risico's voldoende zijn ondervangen op bedrijfsniveau en dat de sector op internationaal niveau actief is in de ontwikkeling van risicobeheerssystemen op MVO-gebied. De sector ziet daarom geen toegevoegde waarde in een Nederlands IMVO-convenant.

De algemene commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de vaste commissie voor Economische Zaken hebben op 22 juni 2016 overleg gevoerd met Minister Ploumen. Tijdens dit AO IMVO uitten diverse Kamerleden hun zorgen over de voortgang in de totstandkoming van IMVO-convenanten. Minister Ploumen beaamde dat bijvoorbeeld een vrijwillig convenant in de olie- en gassector nog niet van de grond komt. De minister gaf daarom aan een onderzoek naar dit vraagstuk in de sector door het Nationaal Contactpunt voor de OESO-Richtlijnen (NCP) te laten uitvoeren. Doel is te achterhalen of deze sector conform de OESO-Richtlijnen onderneemt.

Het kabinet heeft het NCP op 25 oktober 2016 via de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking verzocht om een onderzoek uit te voeren en advies te geven.

Het NCP heeft een tender uitgezet met een uitgebreid programma van eisen met de mogelijkheid voor organisaties om hierop in te schrijven. Volgens de aanbestedingsregels is de opdracht gegund aan CE-Delft, in consortium/ tezamen met Arcadis.

Het NCP heeft een begeleidingscommissie en een klankbordgroep voor het onderzoek ingesteld. De begeleidingscommissie bestond uit de onafhankelijke leden van het NCP en de adviserend leden van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Klimaat, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Infrastructuur en Waterstaat.

De klankbordgroep bestond uit zowel de leden van de begeleidingscommissie, als experts met kennis van de olie- en gassector. In de klankbordgroep zaten experts uit de sector/het bedrijfsleven, de wetenschap, het maatschappelijk middenveld en de overheid.

II Methode van onderzoek

Nederland behoort bij de grootste importeurs en exporteurs van olie(producten) ter wereld en speelt een rol van betekenis bij de olieleveranties in Europa door zijn omvangrijke raffinagecapaciteit en uitgebreide netwerk van havens, opslagfaciliteiten en pijpleidingen. De olie- en gassector is groot en divers. De volgende sub-sectoren bestaan: het verwerken van olie, de winning van aardolie en aardgas, het verlenen van diensten voor de winning van olie en gas (zoals opslag), en de handel in olie. Het onderzoek betreft bedrijven die in Nederland vertegenwoordigd zijn en hier activiteiten ontplooiën. Dit zijn zowel in Nederland als in het buitenland gevestigde bedrijven.

In de eerste fase is desk research gedaan en zijn uitgebreide vragenlijsten uitgezet bij bedrijven in de sector en is gevraagd naar het door hen vastgestelde MVO-beleid en de manier waarop dit is vertaald naar mechanismen en procedures in specifieke onderdelen van de keten. Een en ander met aandacht voor de verschillende thema's/issues waarvoor bedrijven op grond van de OESO-Richtlijnen verantwoordelijk worden geacht. Daarbij horen onder andere rapportageverplichtingen en klacht- en verhaal mogelijkheden voor interne stakeholders, zoals werknemers, en externe stakeholders zoals omwonenden.

In de tweede fase is verdieping gezocht, en bekeken hoe in de praktijk - op uitvoeringsniveau - met bepaalde OESO-thema's/issues wordt omgegaan. Hiervoor zijn in samenspraak met de klankbordgroep drie cases geselecteerd, waarbij de casus betreffende autobrandstoffen op verzoek van de minister een van de cases was:

1. Zaken gerelateerd aan de productie en handel in autobrandstoffen voor de West-Afrikaanse markt (bekend als "Dirty Diesel").
2. Verantwoordelijkheid van de sector voor methaan emissies.
3. Een analyse van de wijze waarop de sector heeft gereageerd op eerdere NCP meldingen betreffende bedrijven in de olie-en gassector.

Het onderzoek is zoals door het kabinet gevraagd een sectorscan en richt zich op de kennis die bedrijven hebben over de OESO-Richtlijnen en de implementatie daarvan bij de individuele bedrijven en hun ketenrelaties, aangevuld met verdiepend onderzoek naar het concrete handelen van bedrijven ten aanzien van de drie bovengenoemde cases. Een sectorscan is, zo wenst het NCP op te merken, fundamenteel anders van karakter dan een onderzoek door een daartoe bevoegde Inspectiedienst met opsporingsbevoegdheden. De scan geeft een globaal inzicht in de manier waarop de individuele bedrijven in de sector maatregelen nemen om risico's ten aanzien van de door de OESO omschreven verantwoordelijkheden te beheersen, maar is nadrukkelijk geen inventarisatie van misstanden in de sector.

III Resultaten van het onderzoek

De Nederlandse olie- en gassector is in het onderzoek gedefinieerd als: 'alle bedrijven die vertegenwoordigd zijn in Nederland (bijv. een kantoor hebben of een installatie) en hier activiteiten ontplooiën op het gebied van exploratie, winning, raffinage en aanpassing, verkoop, handel en transport van (fossiele brandstof) olie- en gasproducten'.

Naar aanleiding van de brede opdracht werd door de onderzoekers beoogd op de volgende twee onderzoeksvragen antwoord te geven:

1. Worden de activiteiten van de Nederlandse olie- en gassector uitgevoerd conform de OESO-Richtlijnen;
2. Indien kan worden geconstateerd dat dit (op onderdelen) niet het geval is, werken bedrijven vervolgens aan verbetering om te voldoen aan de OESO-Richtlijnen, en welke activiteiten ondernemen zij daartoe.

Het onderzoek laat zien dat de sector een veelheid van activiteiten ontplooit, die gezien kunnen worden als inspanningen om te voldoen aan de belangrijkste onderwerpen van de OESO-Richtlijnen. De zwaarwegende vraag hier is echter in hoeverre de kwantiteit en de kwaliteit van deze inspanningen voldoende zijn om in overeenstemming te zijn met de verplichtingen op grond van de OESO-Richtlijnen. Daarover het volgende:

Ten eerste wat betreft de kwantiteit van de inspanningen:

De enquête laat zien dat 54% van de respondenten aangeeft IMVO-beleid te hebben op het gebied van mensenrechten, 75% tegen corruptie en een nog hoger percentage voor milieu (78%) en werkgelegenheid (91%). Echter, in slechts twee/derde van de gevallen is dit beleid uitgewerkt met concrete maatregelen en procedures. Externe controle (audits) en openbaarmaking van IMVO-beleid is nog minder algemeen. Het rapport laat zien dat ongeveer 30-40% van de respondenten actief in de olie- en gassector informatie openbaar maakt over het eigen IMVO-beleid, bijvoorbeeld door een duurzaamheidsverslag. Een vergelijkbaar percentage bedrijven heeft een gecertificeerd milieubeheerssysteem met een geldige certificering.

Analyse van de ingevulde vragenlijsten, de casestudies en het raadplegen van onafhankelijke informatiebronnen laten verder zien dat conformiteit met de OESO-Richtlijnen beduidend minder wordt in de meer operationele fase (monitoring van prestaties, transparante communicatie en het bieden van toegang tot herstel). Bovendien laat het onderzoek zien dat in de sub-sectoren 'handel' en 'distributie aan consumenten' het IMVO-beleid minder vaak is geïmplementeerd. Daarnaast hebben kleinere bedrijven binnen de sector minder vaak een IMVO-beleid dan grotere bedrijven.

Ten tweede, de effectiviteit (kwaliteit) van het IMVO-beleid van bedrijven:

Het bestuderen van de cases laat zien dat er grote uitdagingen zijn bij het toepassen en implementeren van de beleidsprincipes in concrete praktijksituaties. Bij de specifieke cases die zijn onderzocht - de maatregelen om methaanemissies tegen te gaan, productie en handel in autobrandstoffen voor de West-Afrikaanse markt en onderzoek naar de omgang met issues in eerdere meldingen behandeld door het Nederlandse NCP - blijkt op grond van literatuurstudie en interviews met bedrijven en andere respondenten dat het moeilijk is voor bedrijven om het eigen IMVO-beleid toe te passen in de praktijk. Dit geldt binnen het eigen bedrijf en is zeker het geval naarmate het gaat over issues verderop in de keten.

De onderzoekers verwijzen naar de situatie waarin bedrijven opereren in competitieve markten en waarin korte termijn financieel voordeel voorrang kan krijgen op lange termijn winst voor mens, maatschappij en milieu. Het onderzoek signaleert dat bedrijven het moeilijk vinden om hun individuele verantwoordelijkheid te nemen om de OESO-Richtlijnen te onderschrijven en conform de Richtlijnen te handelen, zolang anderen dit niet doen, maar ook moeite hebben om de bestaande situatie effectief gezamenlijk te veranderen. Dit blijkt ook uit de interviews met bedrijven. Er worden weliswaar initiatieven genomen, met name door de grote bedrijven, maar deze komen maar langzaam van de grond.

Ook in de casus productie en handel van autobrandstoffen voor de West-Afrikaanse markt blijkt dat de sector moeite heeft om individueel, maar ook collectief actie te ondernemen om milieu- en gezondheidszaken aan de bron aan te pakken. Het recente rapport van de Inspectie Leefomgeving en Transport, "Stookolie voor zeeschepen en autobrandstoffen voor West-Afrika" (4 juli 2018) ondersteunt dit beeld.

IV Aanbevelingen van het NCP aan de Minister

Het kabinet heeft het NCP gevraagd om op basis van het onderzoek aanbevelingen te doen over hoe de Nederlandse olie- en gas sector in de toekomst (beter) conform de richtlijnen kan (blijven) handelen. Bovenstaande bevindingen leiden tot een aantal aanbevelingen van het NCP aan de Minister en het Kabinet.

Er zijn grote verschillen tussen bedrijven, maar het blijkt dat veel bedrijven hun MVO-beleid niet (schriftelijk) hebben uitgewerkt voor specifieke problemen en voor onderdelen in de keten. Die bedrijven hebben de risico's niet in beeld. Ook rapporteren bedrijven vaak dat er geen klachtenmechanisme is ingesteld en zij niet in beleid hebben vastgelegd hoe in geval van schade aan derden, zowel interne als externe stakeholders, met klachten wordt omgegaan.

Het NCP beveelt het kabinet aan om bedrijven aan te sporen tot een gezamenlijk plan van aanpak voor de sector. Hierin zou aandacht moeten worden besteed aan de vereiste transparantie rondom verantwoord ondernemen. Een plan van aanpak zou duidelijkheid moeten scheppen voor individuele bedrijven hoe zij hun beleid kunnen vertalen in concrete procedures voor monitoring en controle op naleving van de verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de verschillende onderdelen van de OESO-Richtlijnen.

Een belangrijk aspect hierbij is het instellen van klachtenmechanismen binnen de bedrijven zoals omschreven in de OESO-Richtlijnen; een systeem dat recht doet aan een serieuze behandeling van klachten van gedupeerde interne of externe stakeholders in de keten, en dat zorgt voor rechtvaardige genoegdoening. Uit het onderzoek blijkt dat zo'n klachtenmechanisme in de meeste bedrijven in deze sector ontbreekt. In een plan van aanpak zouden hier voorstellen voor ontwikkeld kunnen worden, waarbij ook een klachtenmechanisme voor de hele sector kan worden overwogen. Daarbij moet er aandacht zijn voor bedrijven met hun hoofdkwartier op Nederlandse bodem als ook voor bedrijven die hun hoofdkwartier elders hebben maar actief zijn in Nederland.

Naast het boven geschetste generieke beeld komt uit het onderzoek ook naar voren dat er in een aantal deelsectoren bijzondere kwetsbaarheid bestaat, zoals in het geval van de productie en handel in autobrandstoffen voor de West-Afrikaanse markt. Het rapport van de Inspectie Leefomgeving en Transport, 'Stookolie voor zeeschepen en autobrandstoffen voor West-Afrika' (4 juli 2018) bevestigt hoe belangrijk Nederland is als spil in de olie- en gasindustrie. Het NCP ziet de noodzaak voor extra maatregelen vanuit de bedrijven, om te waarborgen dat hun activiteiten voldoen aan de OESO-Richtlijnen.

Een plan van aanpak van de sector zou naast aanvullende acties in bepaalde deelsectoren, zoals bovengenoemd, ook extra acties met betrekking tot bepaalde issues moeten opnemen. Het onderzoek signaleert onder andere het issue van de mensenrechten en met name het gebrek aan maatregelen bij bedrijven waarmee na eventuele schendingen genoegdoening kan worden gegeven aan slachtoffers. Dit punt kunnen bedrijven gezamenlijk uitwerken om tot specifieke acties en afspraken te komen.

Het onderzoeksresultaat laat zien dat transparantie en rapporteren binnen de sector een probleem is. Dit geldt voor transparantie naar derden, zowel over het bedrijfsbeleid als over de implementatie van het eigen beleid in de keten. Ook bij de specifieke cases die zijn onderzocht was weinig transparantie over de manier waarop bedrijven omgegaan zijn met eventuele schendingen van de OESO-Richtlijnen.

Deel van het plan van aanpak van de sector kan bestaan uit voorlichting aan bedrijven in de sector om de bekendheid met de OESO-Richtlijnen te vergroten. De overheid heeft hierin een taak, maar de sector zelf ook.

De sector kan met de overheid afspraken maken over de naleving en monitoring van het al genoemde plan van aanpak. Een sectorconvenant werkt voor andere sectoren, zo is inmiddels gebleken en dit zou ook een goede manier kunnen zijn om een en ander vorm te geven binnen de olie- en gassector. Het gezamenlijk opereren van VNPI, VOTOB, NOVE en IRO lijkt daarbij van belang.

Het is belangrijk dat de Nederlandse overheid bedrijven die rapporteren conform de OESO-Richtlijnen beloont en consequenties verbindt aan de niet-naleving van de rapportageverplichtingen. In het Nederlandse beleid staat rapporteren over MVO centraal. Transparantie is een eerste vereiste voor het gesprek van bedrijven met hun interne en externe stakeholders over de implementatie van de OESO-Richtlijnen. Zonder deze informatie is er geen gesprek mogelijk. Beleidscoherentie betekent onder andere dat alleen bedrijven die rapporteren over hun IMVO-beleid en -activiteiten kunnen deelnemen aan handelsmissies van de Nederlandse regering of gebruik kunnen maken van de diverse financiële regelingen.

Samenvattend, het onderzoek maakt duidelijk dat de implementatie van MVO in de olie- en gassector gebrekkig verloopt. De noodzakelijke transparantie blijkt onvoldoende. Er zijn tekortkomingen bij specifieke bedrijven en onderdelen van de sector.

Alhoewel er positieve initiatieven te melden zijn, komen deze onvoldoende tegemoet aan de verantwoordelijkheden die bedrijven hebben onder de OESO-Richtlijnen. Het is noodzakelijk dat de betrokken organisaties een gericht plan van aanpak ontwikkelen. Dit zou bijvoorbeeld in de vorm van een IMVO-convenant kunnen, maar andere vormen zijn denkbaar. Van belang is dat de sector ook met de overheid afspraken maakt over de naleving, implementatie en monitoring van de acties ter verbetering in het bovengenoemde plan van aanpak.

Hoogachtend,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'M' followed by a horizontal line extending to the right.

Dr. M.J.A. van Putten, voorzitter NCP

Mede namens,

Dr. ir. M.M.C.G. Peters

Mr. Dr. F.C.A. van Haasteren

Mr. C. E. Passchier