

Vergaderjaar 2022–2023

35 761

Voorstel van wet van de leden Van der Graaf, Jasper van Dijk, Thijssen, Van der Lee, Koekkoek en Hammelburg houdende regels voor gepaste zorgvuldigheid in waardeketens om schending van mensenrechten en het milieu tegen te gaan bij het bedrijven van buitenlandse handel (Wet verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen)

Nr. 16

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 15 september 2023

Inhoudsopgave

I.	Algemeen	1
	1. Introductietekst Nota naar aanleiding van het Verslag	1
	2. Aanleiding en probleemomschrijving	7
	3. Hoofdpijnen van het voorstel voor een brede gepaste zorgvuldigheidswetgeving	7
	4. Verhouding tot internationaal en Nederlands recht	47
	5. Gevolgen	51
	6. Uitvoering en toezicht	62
	7. Advies en consulstatie	68
	8. Overgangsrecht en inwerkingtreding	73
II.	Artikelsgewijs	73
	Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen	73
	Hoofdstuk 2. Gepaste zorgvuldigheid	86
	Hoofdstuk 3. Toezicht en handhaving	108
	Hoofdstuk 4. Slotbepalingen	120
III.	Overig	126

I ALGEMEEN

1. Introductietekst Nota naar aanleiding van het Verslag

De initiatiefnemers danken de leden van de vaste commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voor het uitvoerige verslag. Voordat zij alle vragen van de leden gaan beantwoorden, willen zij een vijftal onderdelen van het initiatiefvoorstel uitlichten en, zo nodig, aangeven hoe zij tegemoet willen komen aan bezwaren die daartegen geuit zijn.

Allereerst het strafrecht. Bestuurders van een grote onderneming kunnen op grond van het wetsvoorstel *niet* voor misstanden van zakenrelaties in hun waardeketen vervolgd worden, laat staan celstraf krijgen. De verkeerde indruk die daarover is ontstaan, betreuren de initiatiefnemers, omdat dit bestuurders van ondernemingen helaas angst heeft ingeboezemd. De relatie die ten onrechte is gelegd tussen de verantwoordelijkheid van een bestuurder voor het beleid van gepaste zorgvuldigheid en zijn rapportageverplichting aan de raad van het bestuur – beide opgenomen om aan te sluiten bij de conceptrichtlijn¹ – in combinatie met de strafbaarstelling van het niet rapporteren door een onderneming, willen de initiatiefnemers dan ook door een aantal wijzigingen wegnemen. Verantwoordelijkheid voor de in- en uitvoer van het beleid voor gepaste zorgvuldigheid wordt opgelegd aan de onderneming. Als gevolg van deze wijziging wordt ook de rapportageplicht van de bestuurder aan de raad van bestuur geschrapt evenals diens monitoringsverantwoordelijkheid. Aan de vermelding van artikel 2.6.1 in de Wet op de economische delicten, wordt het eerste lid (nieuw) toegevoegd. Alleen het niet rapporteren door de onderneming is strafbaar.

Een volgend onderdeel is dat het wetsvoorstel *wel* rekening houdt met de regeldruk voor ondernemingen. De gekozen reikwijdte, vooralsnog alleen grote ondernemingen, de mogelijkheden voor samenwerking met andere ondernemingen en het mogen stellen van prioriteiten bij de aanpak van de gevonden risico's zijn uitdrukkelijk gekozen met het oog op de regeldruk. Om de regeldruk nog meer te verlagen, voeren de initiatiefnemers ook hier drie wijzigingen door. Allereerst verruimen de initiatiefnemers de mogelijkheden voor samenwerking. Niet alleen met andere ondernemingen mag worden samengewerkt, maar ook met andere organisaties of entiteiten, zoals vakbonden of overheden. Ook wijzigen de initiatiefnemers de verplichtingen op het terrein van klimaatverandering. Zij schrappen de verplichting tot het opstellen van een afzonderlijk klimaatplan. In plaats daarvan worden doelstellingen op het terrein van klimaat voortaan opgenomen in het plan van aanpak. Voor de doelstelling voor de reductie van de broeikasgasemissie geldt ook niet meer het percentage van 55%, maar moeten ondernemingen streefcijfers opnemen in het plan van aanpak die passen bij de gevonden risico's. Hierdoor sluit deze klimaatdoelstelling beter aan bij een voorstel van het Europees Parlement en bij de rest van de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid en zijn zij ook toegespitst op de eigen onderneming. Tot slot hoeven ondernemingen niet dubbel te rapporteren. Als zij ook onder de verplichtingen van de richtlijn jaarrekening vallen, kunnen zij de rapportageplicht van artikel 2.6.1 negeren.

En dan de algemene zorgplicht. De zorgplicht voor ondernemingen wordt niet door het initiatiefvoorstel geïntroduceerd, omdat hij al wordt aangenomen in de Nederlandse jurisprudentie over onrechtmatige daad. Het voorstel codificeert deze jurisprudentie alleen. Een zorgplicht brengt ook *geen* regeldruk met zich. Er wordt immers geen toezicht op gehouden door de beoogd toezichthouder. Daarom heeft ook het Bureau SIRA de regeldrukkosten op nul gezet.² Om desalniettemin de gevoelde regeldruk van de zorgplicht te verminderen passen de initiatiefnemers artikel 3.2.6, tweede lid, aan. Zij beperken de toepassing van dat artikellid tot civielrechtelijke rechtsvorderingen op basis van de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid uit hoofdstuk 2. Ook wijzigen zij de verplaatsing van de

¹ Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937, COM(2022) 71 final.

² Sira Consulting, Responsible Business Conduct and Better Regulation, 2021, Bilthoven, blz.27.

bewijslast in een verlichting van de bewijslast in aansluiting op bestaande jurisprudentie van de Hoge Raad.

Het artikellid over de bewijslast blijft dus wel gehandhaafd, maar in een lichtere vorm. Zowel het College voor de Rechten van de Mens (CRvM) als de Raad voor de rechtspraak staan hier immers niet afwijzend tegenover dit artikellid. Het CRvM juicht het zelfs toe en de Raad heeft een tekstvoorstel gedaan voor verbetering van de werking van dat artikellid, wat de initiatiefnemers in aangepaste vorm hebben overgenomen.

Wat het vestigingsklimaat betreft blijkt meermaals uit onderzoek dat regelgeving (voor gepaste zorgvuldigheid) zelden of nooit een reden voor ondernemingen vormt om zich ergens al dan niet te vestigen. Uit het rechtsvergelijkende onderzoek van de universiteit van Utrecht uit 2015 blijkt dat in alle onderzochte landen soortgelijke factoren een rol spelen voor het vestigingsklimaat: betrouwbaarheid en stabiliteit van het (rechts)systeem, belastingklimaat, infrastructuur, hooggeschoolde arbeidskrachten en een hoge levensstandaard. Regelgeving is alleen van belang als het gaat om belastingen, arbeid en (intellectueel) eigendom.³ Ook recent onderzoek, de in maart 2023 gepubliceerde Regional Competitiveness Index van de Europese Commissie, bevestigt dit beeld. Technologische kennis, infrastructuur, arbeidsmarkt en leefomstandigheden, zoals gezondheidszorg en onderwijsaanbod, spelen een rol.⁴ Daardoor staan vijf Nederlandse regio's in de top 10 van beste regio's voor bedrijven om zich te vestigen, waarvan vier in de top 5.⁵

Tot slot nog de verhouding tot de conceptrichtlijn. De initiatiefnemers roepen in herinnering dat de (initiatief-)Wet zorgplicht kinderarbeid (WZK) al in 2019 door het parlement is aangenomen, maar nog steeds niet is ingevoerd. De regering heeft meermaals aangegeven de WZK niet in te voeren, omdat zij met een bredere wet zou komen. Wachten tot de conceptrichtlijn wordt vastgesteld, beschouwen de initiatiefnemers dan ook als het zoveelste uitstel van de door het parlement aangenomen WZK. De initiatiefnemers voelen zich bovendien gesteund door de oproep van EU-commissaris Reynders om nu al aan de slag te gaan met nationale wetgeving. Hij beschouwde ambitieuze nationale wetgeving van groot belang voor het opstellen van een ambitieuze richtlijn.

Aan het einde van deze Nota naar aanleiding van het verslag gaan de initiatiefnemers nog afzonderlijk in op de adviezen die zij in de tussentijd hebben ontvangen van het CRvM, de Raad voor de rechtspraak en de Autoriteit Persoonsgegevens. Nu beantwoorden zij eerst de vragen van de leden:

De leden van de VVD-fractie danken de initiatiefnemers voor het toezenden van het voorstel van wet van de leden Van der Graaf, Jasper van Dijk, Thijssen, Van der Lee, Koekkoek en Hammelburg houdende regels voor gepaste zorgvuldigheid in waardeketens om schending van mensenrechten en het milieu tegen te gaan bij het bedrijven van buitenlandse handel (Wet verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen). Zij hebben daarover de volgende opmerkingen en vragen.

³ L. Enneking e.a., *Zorgplichten van Nederlandse Ondernemingen inzake Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen*. Een rechtsvergelijkend en empirisch onderzoek naar de stand van het Nederlandse recht in het licht van de UN Guiding Principles, Utrecht 2015, blz. 442. Het onderzoek vergeleek Nederland, België, Duitsland, Frankrijk, Engeland en Zwitserland.

⁴ Lewis Dijkstra e.a. *EU Regional Competitiveness Index 2.0, 2022 edition*, Luxembourg, 2023, Figure 1, blz. 8.

⁵ Idem, Table 4, blz. 14. Op 1 en 2 staan Utrecht en Zuid-Holland, op 4 en 5 staan Noord-Brabant en de regio Amsterdam en Gelderland staat op plaats 8.

1.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat aansluiting bij een multistakeholder initiatief (sectoraanpak) gestimuleerd zou moeten worden door de betreffende bedrijven onder een lichter toezichtregime te laten vallen. Een bedrijf kan effectieve gepaste zorgvuldigheid in de keten niet alleen realiseren. Sectorale samenwerking moet daarom gestimuleerd worden en daarbij moet gebruik worden gemaakt van de «best available techniques». De leden van de VVD-fractie vragen daarom aan de initiatiefnemers waarom in de initiatiefwet onduidelijk is wat de aanpak is ten aanzien van multistakeholder initiatieven en een lichter toezichtregime?

De initiatiefnemers delen de mening van de VVD-fractie dat sectorale samenwerking ondernemingen kan ondersteunen bij het voldoen aan de verplichting tot gepaste zorgvuldigheid. Om die reden was al in artikel 2.1.2, derde lid (nieuw), opgenomen dat ondernemingen ook gezamenlijk aan deze verplichting kunnen voldoen, mits met de gezamenlijke uitvoering ten minste hetzelfde resultaat wordt bereikt als met de regels bij of krachtens dit hoofdstuk worden beoogd. Bij nota van wijziging verruimen de initiatiefnemers de mogelijkheden voor samenwerking. Niet alleen met andere ondernemingen mag worden samengewerkt, maar ook met andere organisaties of entiteiten, zoals vakbonden of overheden. Zie onderdeel E van de nota van wijziging.

Er is gekozen voor een laagdrempelige procedure voor de gezamenlijke uitvoering, namelijk in de vorm van een melding (en niet in de vorm van een vergunning, vrijstelling of ontheffing). Hierdoor zijn de administratieve lasten voor ondernemingen zo laag mogelijk, hetgeen ook geldt voor de bestuurslasten voor de toezichthouder.⁶

Dit is in lijn met de visie van het kabinet dat de toezichthouder altijd op het niveau van een individueel bedrijf zal moeten constateren of deelname aan een sectoraal samenwerkingsverband een lichter toezichtregime rechtvaardigt.⁷ Daarom is ook bij nota van wijziging in het voorstel opgenomen dat de toezichthouder in het prioriteitenbeleid voor het toezicht rekening houdt met een gezamenlijke uitvoering van de verplichtingen. Zie onderdeel U van de nota van wijziging.

2.

De leden van de VVD-fractie vragen ook aan de initiatiefnemers wie de experts zijn en aan welke criteria zij moeten voldoen, waarnaar wordt verwezen in meerdere artikelen, zoals bijvoorbeeld artikel 2.2.1.2, artikel 2.4.4.3.e en artikel 2.5.1.3.c. In deze artikelen worden bedrijven namelijk verplicht de visie van «experts» mee te nemen in de besluitvorming.

Tot de experts kunnen onder meer medewerkers van mensenrechteninstellingen, universiteiten, milieuorganisaties en vakbonden worden gerekend. De gedachte achter het raadplegen van «betrokkenen, experts en zakenrelaties» in de door de leden van de VVD-fractie genoemde artikelen is dat een onderneming niet het «wiel in haar eentje hoeft uit te vinden». De onderneming kan door de kennis en ervaringen van anderen op ideeën komen, waar het zelf misschien niet aan gedacht had. Experts worden afzonderlijk genoemd, omdat het om een andere groep organisaties kan gaan dan de groep organisaties die genoemd worden in de begripsbepaling van betrokkene.

De leden van de CDA-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel Verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen. De leden van de CDA-fractie delen de doelstelling

⁶ Zie ook de memorie van toelichting, Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 10, p. 70.

⁷ Kamerbrief 5 november 2021 (Kamerstukken II 2021/22, 26 485, nr. 377).

dat er wetgeving voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO) moet komen welke minder vrijblijvend is. Zo staan zij voor een eerlijke economie, willen zij ook reële stappen zetten op dit terrein en op het creëren van economisch perspectief. De leden willen graag een gepaste inzet op het behalen van alle Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDGs), waarbij in het kader van deze wetgeving er een focus moet liggen op SDG 8, waarbinnen eerlijke banen worden gecreëerd. Aanvullend op een doordacht IMVO-beleid moet er ook flankerend beleid zijn om in deze landen echt impact te maken en te voorkomen dat bedrijven uit andere landen deze gemeenschappen uitbuiten. Desondanks dit alles, leven er toch nog diverse vragen en zorgen bij de leden van de CDA-fractie.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel «Wet verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen». Hierbij hebben zij nog enkele opmerkingen en vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en onderstrepen het belang van een dergelijke wet op nationaal niveau. Graag willen de leden van de GroenLinks-fractie aan de initiatiefnemers nog enkele verhelderende vragen voorleggen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie spreken hun waardering uit naar de initiatiefnemers en hebben met grote belangstelling kennisgenomen van de initiatiefwet verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen en de verschillende reacties daarop van betrokkenen binnen en buiten de Kamer. Zij zijn ervan overtuigd dat de kracht van het Nederlandse bedrijfsleven onmisbaar is om misstanden op het gebied van mensenrechten en milieu elders in de wereld te voorkomen en te bestrijden.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefvoorstel voor een Wet verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen (WVDIO). Zij ondersteunen zonder meer het doel dat de wet beoogt, namelijk internationaal ondernemen en zakendoen op zodanige wijze dat nadelige gevolgen van activiteiten voor mensen en milieu zoveel mogelijk voorkomen worden. Deze leden hebben echter vragen bij de precieze vormgeving en formulering van de initiatiefwet, met name in relatie tot het waarborgen van rechtszekerheid voor ondernemingen, de gekozen reikwijdte, en de wijze van handhaving.

De leden van de Groep Van Haga hebben kennisgenomen van de initiatiefwet en hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de Volt-fractie hebben het wetsvoorstel «Wet verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen» gelezen. Daarnaast hebben zij de adviezen van verschillende partijen (o.a. Raad van State) gelezen. Naar aanleiding daarvan hebben zij nog enkele vragen over het wetsvoorstel.

3.

Dat zoals vermeld in de inleiding wereldwijd 50 miljoen mensen zich in een situatie begeven van moderne slavernij blijft een schokkend feit. De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoeveel van dit schokkende aantal gelinkt is aan de handelsketens waarin Nederlandse bedrijven actief zijn. Welke sectoren zijn hierin oververtegenwoordigd en in welke landen vindt dit het meeste plaats? De leden van de VVD-fractie zijn ook geïnteresseerd in de bijdrage van Nederlandse bedrijven aan de ontbossing van het Amazonegebied. Kan hierbij ook de Braziliaanse politieke context worden geschetst?

Inderdaad bevinden wereldwijd circa 50 miljoen mensen zich in een situatie van moderne slavernij, onder wie 3,3 miljoen kinderen. Bovendien neemt het aantal mensen dat gedwongen arbeid verricht sinds 2016 toe. In iedere regio van de wereld vindt gedwongen arbeid plaats waarbij het aandeel relatief in de Arabische staten het hoogst ligt (5.3 per duizend inwoners) en het laagst op het Afrikaanse continent (2.9 per duizend).⁸ In absolute aantallen worden in Azië-Pacific de meeste mensen gedwongen tot arbeid: circa 15.1 miljoen mensen verrichten arbeid in dit werelddeel onder dwang.

De sectoren die zijn oververtegenwoordigd in het verrichten van gedwongen arbeid zijn: de dienstensector met 32% (handel, transport, hospitality), fabriekswerk met 19%, de bouw met 16% en de agrarische sector met 12%.⁹ In die mate dat Nederlandse ondernemingen internationaal actief zijn in deze sectoren, gebruik maken van fabricage in buitenlandse fabrieken, actief zijn in buitenlandse bouwprojecten of agrarische producten afnemen uit deze ketens, bestaat de kans dat zij gebruik maken van slavernij. Precieze cijfers hierover zijn de initiatiefnemers niet bekend.

Landen die in absolute aantallen veel te maken hebben met moderne slavernij zijn India, China, Pakistan, Noord-Korea, Nigeria, Irak, Indonesië, Congo, Rusland en de Filipijnen.¹⁰

Uit onderzoek blijkt dat circa 20% van de geïmporteerde soja door de EU gelinkt is aan (illegale) ontbossing, net als 17% van het geïmporteerde rundvlees.¹¹ Nederland is één van de grootste soja importeurs ter wereld vanwege de omvang van de agrarische sector.¹² Volgens een recent rapport van het Wereld Natuurfonds was Nederland in de periode 2005 tot 2017 verantwoordelijk voor gemiddeld 29.600 hectare tropische ontbossing per jaar door import van grondstoffen verbonden aan ontbossing. Van deze ontbossing was 31% verbonden aan sojateelt, waarvan 80% als veevoer werd gebruikt.¹³ Nederlandse banken leenden tussen 2015 en 2020 ruim 10,2 miljard euro aan bedrijven die betrokken zijn bij de ontbossing van het Amazonegebied. Nederlandse pensioenfondsen en verzekeraars belegden daarnaast circa 2,1 miljard euro in deze activiteiten.¹⁴ De recent beëdigde president van Brazilië, Lula da Silva, heeft het tegengaan van (illegale) ontbossing tot een topprioriteit gemaakt en ook de Europese Unie heeft inmiddels een verordening voor het tegengaan van ontbossing vastgesteld.¹⁵

⁸ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipecc/documents/publication/wcms_854733.pdf, pp. 2–3.

⁹ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipecc/documents/publication/wcms_854733.pdf, p. 31.

¹⁰ <https://reliefweb.int/report/world/which-countries-have-highest-rates-modern-slavery-and-most-victims>

¹¹ https://www.bothends.org/uploaded_files/inlineitem/27082020_Persbericht_PO_Amazone.pdf

¹² <https://oec.world/en/profile/hs/soybeans>

¹³ Uit Position Paper ten behoeve van het rondetafelgesprek over de Internationale Klimaatstrategie, woensdag 15 februari 2023, van prof. Thijs Kuiken, Erasmus MC, gebaseerd op: WWF 2021. Stepping up: The continuing impact of EU consumption on nature. https://wwf.eu.awsassets.panda.org/downloads/new_stepping_up_the_continuing_impact_of_eu_consumption_on_nature_worldwide_fullreport.pdf. Gebaseerd op gegevens uit: Pendrill, F. et al. 2020. Deforestation risk embodied in production and consumption of agricultural and forestry commodities 2005–2017 (Version 1.0) [Data set] Zenodo. doi: 10.5281/zenodo.4250532

¹⁴ <https://www.wwf.nl/globalassets/pdf/rapporten/wwf-nl-report-risky-business.pdf>

¹⁵ Verordening (EU) 2023/1115 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2023 betreffende het op de markt van de Unie aanbieden en de uitvoer uit de Unie van bepaalde grondstoffen en producten die met ontbossing en bosdegradatie verband houden, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 995/201 (PbEU 2023, L 150) is op 29 juni 2023 in werking getreden. In november 2024 zijn de verplichtingen actief en gaan handhaving en controles van start voor grote ondernemingen. In mei 2025 worden verplichtingen actief voor het mkb.

4.

De leden van de Groep van Haga waarderen de inzet van de indieners om de schendingen van mensenrechten te adresseren. Onze doelen zijn hetzelfde: we willen allemaal slavernij en andere misstanden inzake arbeid bestrijden. maar de vraag die resteert is volgens deze leden hoe we die doelen bereiken zonder de Nederlandse ondernemer uit het oog te verliezen.

Zoals in de inleidende tekst op de beantwoording van deze vragen is opgemerkt, is er bij het opstellen van dit wetsvoorstel steeds rekening gehouden met de gevolgen voor de administratieve lasten voor ondernemingen. De gekozen reikwijdte, vooralsnog alleen grote ondernemingen, de mogelijkheden voor samenwerking met andere ondernemingen en het mogen stellen van prioriteiten bij de aanpak van de gevonden risico's zijn uitdrukkelijk gekozen met het oog op de regeldruk. Ook is door de initiatiefnemers uitgebreid gesproken met ondernemers en dit doen zij nog steeds. Om eventuele zorgen over regeldruk verder weg te nemen, worden aanpassingen aangebracht, zoals in de inleidende tekst al werd beschreven.

2. Aanleiding en probleemomschrijving

2.1. Aanleiding en doelstelling

5.

De IMVO-convenanten zouden onvoldoende tot tastbare resultaten hebben geleid. De leden van de VVD-fractie zouden graag een overzicht hebben per sectorale samenwerking, welke resultaten er wél zijn geboekt door middel van IMVO-convenanten.

In juli 2020 heeft het kabinet de evaluatie van het IMVO-convenantenbeleid gepubliceerd.¹⁶ In het algemeen komt uit de evaluatie naar voren dat de convenanten effectief bijdragen aan de bewustwording over gepaste zorgvuldigheid en aan het faciliteren van de naleving van afspraken door middel van een monitoring-infrastructuur. Ze zijn daarnaast instrumenteel in het continue leerproces en kennisdeling (bijvoorbeeld van succesvolle werkwijzen). De convenanten versterken de samenwerking in het proces van gepaste zorgvuldigheid. Ze vergroten de invloed van toeleveranciers en afnemers in de productieketen. Bovendien helpen ze een vruchtbare dialoog met belanghebbenden te bevorderen. Er is in sectoren met een IMVO-convenant meer voortgang te zien op het terrein van maatschappelijk verantwoord ondernemen dan bij sectoren zonder een convenant.

Echter, het beleid blijkt slechts een heel klein percentage van de ondernemingen in de hoog-risicosectoren te bereiken: slechts 1,6%.¹⁷ Het KIT-evaluatierapport gaat verder in op de resultaten van de convenanten in verschillende sectoren. Alleen bij het Convenant Duurzame Kleding en Textiel en het IMVO-convenant van de bancaire sector bleek duidelijke vooruitgang te zien in de uitvoering van gepaste zorgvuldigheid. Het steenkoolconvenant en het goudconvenant toonden geen substantiële voortgang. Het sierteelt en metaalconvenant bleken ineffectief omdat een laag marktaandeel hierop is aangesloten. Voor een aantal convenanten kon nog niets worden gemeld omdat deze pas kort geleden waren afgesloten zoals de convenanten van de verzekerings- en

¹⁶ Koninklijke Instituut voor de Tropen (2020), *Evaluation of RBC Agreements*, zie: Maatschappelijk verantwoord ondernemen | Tweede Kamer der Staten-Generaal.

¹⁷ Zie ook de Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 10, p. 10–11.

de pensioensector. Op de website van de Sociaal Economische Raad¹⁸ worden de jaarrapportages van de lopende IMVO-convenanten gepubliceerd, in deze jaarrapportages staat beschreven welke voortgang is geboekt.

6.

De leden van de VVD-fractie hebben veel gelezen over de Europese conceptrichtlijn gepresenteerd door de Europese Commissie. De leden van de VVD-fractie vragen daarom aan de initiatiefnemers om een update van de staat van deze conceptrichtlijn in het Europese wetgevingsproces. Wat is er tot nu toe aan geamendeerd? Wat is het krachtenveld in het Europees Parlement (EP)? Waarin verschilt de tekst die nu in het EP op tafel ligt van dit initiatiefvoorstel?

De Raad heeft eind vorig jaar haar positie bepaald met een voorstel dat volgens Minister enkele verbeteringen kent ten opzicht van de conceptrichtlijn. Het is in enkele opzichten meer in lijn met de OESO-richtlijnen gebracht. Een van de punten die volgens Minister Schreinemacher verbeterd zijn, is dat in de Raadspositie nu een risicogerichte benadering is opgenomen, in plaats van de nadruk op gevestigde zakenrelaties en contractuele garanties die de Commissie had voorgesteld. Verder is er versterkte aandacht voor het punt *stakeholder* consultatie en zijn de bepalingen over verplichte klachtenmechanismen in de richtlijn aangescherpt. Daarmee is de Raadspositie volgens de Minister goed in overeenstemming gebracht met de zes stappen van het gepaste zorgvuldigheidsproces. Nederland heeft niettemin toch tegen de Raadspositie gestemd. De belangrijkste reden daarvoor is dat de gehele financiële sector uitgesloten wordt van de gepaste zorgvuldigheidsverplichtingen en dat de maatregelen die deze sector moet nemen op vrijwillige basis zijn.¹⁹ Zowel de tekst van het Europees Parlement (EP) als het initiatiefvoorstel beogen aan te sluiten op de bestaande OESO-richtlijnen. Het EP heeft op 1 juni 2023 het mandaat voor de triloog aangenomen.²⁰

De tekst van het EP en dit initiatiefwetsvoorstel komen op de meeste punten overeen, maar er zijn ook enkele verschillen. Zo staat er in de tekst van het EP geen algemene zorgplicht, maakt het EP een onderscheid tussen banken en institutionele investeerders als het gaat om verantwoordelijkheden met betrekking tot gepaste zorgvuldigheid en bevat het EP voorstel geen verwijzing naar het strafrecht.

7.

Het voorstel heeft onder andere tot doel het schenden van mensenrechten in internationale waardenketens te stoppen. De leden van de D66-fractie steunen dit en zien graag verduidelijkt of de rechten van kwetsbare groepen, zoals vrouwen en meisjes, mensen met een handicap en LHBTIQ+ voldoende zijn geborgd.

Het klopt dat het voorstel zich onder meer richt op het waarborgen van mensenrechten in internationale waardeketens. Hierbij worden mensenrechtenschendingen, zoals kinderarbeid, slavernij en uitbuiting specifiek genoemd in artikel 2.1.2, tweede lid (nieuw), omdat deze vaker worden geschonden in internationale waardeketens. Dit betekent niet dat het wetsvoorstel zich beperkt tot deze mensenrechtenschendingen. Een onderneming dient een risicoanalyse op te stellen om de risico's in haar keten in kaart te brengen en een bijbehorend plan van aanpak op te

¹⁸ Sociaal Economische Raad, www.imvoconvenanten.nl.

¹⁹ Brief van Minister voor BHOS van 16 december 2022, Kamerstukken II 2022/23, 26 485, nr. 405.

²⁰ European Parliament, Amendments adopted by the European Parliament in 1 June 2023 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence.

stellen. Bij het vaststellen van de gevolgen voor mensenrechten behoren ondernemingen speciale aandacht te besteden aan potentiële nadelige gevolgen voor individuen uit groepen of bevolkingsgroepen die kwetsbaar zijn of een hoge kans op marginalisering hebben. Hierbij behoren zij ook rekening te houden met de mogelijk verschillende gevolgen voor mannen en vrouwen.²¹ Daarbij ligt het voor de hand om in te gaan op de groepen waar het risico op mensenrechtenschendingen hoog is, zoals vrouwen en meisjes, mensen met een handicap en LHBTIQ+. Van het verplicht voorschrijven is echter afgezien, omdat per onderneming en afhankelijk van haar keten andere risico's kunnen spelen.

8.

De leden van de CDA-fractie hebben vernomen dat op dit moment er een consultatie is om de OESO-richtlijnen te herzien vanuit de organisatie zelf. De richtlijnen zullen geüpdatet worden na de laatste aanpassing in 2011. De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers te reageren op of er zicht is in de tijdlijn van de herziening van de OESO richtlijnen, wat dit inhoudelijk kan betekenen en hoe dit zich verhoudt tot dit initiatiefwetsvoorstel.

In 2020 is de OESO-werkgroep voor maatschappelijk verantwoord ondernemen gestart met een inventarisatie van de OESO-richtlijnen om te bezien of de richtlijnen toe zijn aan herziening. Sindsdien zijn in verschillende overleg rondes met lidstaten aanpassingen verkend en sinds september 2022 zijn ook institutionele stakeholders betrokken. Vervolgens heeft tussen 16 januari en 10 februari 2023 een publieke consultatie plaatsgevonden op basis van een concepttekst. De inbreng hiervan is verwerkt in een volledige concepttekst. De herziene tekst is goedgekeurd tijdens de OESO-vergadering van de Raad op ministerieel niveau op 9 juni 2023.²²

De OESO-richtlijnen zijn de basis van het voorliggende wetsvoorstel, wat maakt dat herzieningen in de OESO-richtlijnen ook doorwerking hebben in de uitvoering van dit wetsvoorstel, door de dynamische verwijzing in de begripsbepaling van gepaste zorgvuldigheid, bedoeld in artikel 1.1.²³ De belangrijkste aanpassingen betreffen onder andere het in lijn brengen met internationaal gestelde doelen op klimaat en biodiversiteit, aanpassingen in de due diligence aanbevelingen op het gebied van corruptie en transparantie en aanvullingen op het mensenrechtenhoofdstuk door mensenrechtenverdedigers toe te voegen.²⁴

9.

De leden van de CDA-fractie zien de vrijwillige IMVO-convenanten als een belangrijke eerste stap die gemaakt is om bedrijven bewust te maken en langzaam in beweging te krijgen, desondanks dat de vrijwillige maatregelen niet voldoende resultaat bereikt heeft. De textiel convenant kan toch als succesvol worden aangemerkt. In een paar jaar is meer dan 50% van de textiel die geleverd wordt, afkomstig van de bedrijven die participeren in deze convenanten. De leden van de CDA-fractie vragen of de indieners hebben overwogen om de convenanten en sectorale samenwerking een meer verplicht karakter te geven alvorens deze brede wetgeving op te stellen.

²¹ Zie ook de Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 10, p.26.

²² OESO, 2023 update of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct.

²³ Een dynamische verwijzing is een verwijzing naar de tekst van een andere regeling zoals die – met inbegrip van sinds de totstandkoming vastgestelde wijzigingen – luidt of zal luiden (zie Ar. 3.47).

²⁴ OESO, 2023 update of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct.

De IMVO-convenanten zijn wat de initiatiefnemers betreft een belangrijke eerste stap richting het bewust maken en in beweging krijgen van ondernemingen voor het naleven van de OESO-richtlijnen. De initiatiefnemers zijn het ook eens met de analyse dat het Convenant Duurzame Kleding en Textiel een voorbeeld is van een convenant dat positieve resultaten heeft bereikt. De initiatiefnemers hebben overwogen om de convenanten en sectorale samenwerking een verplicht karakter te geven maar de verwachting is dat dit tot een minder effectieve naleving van de OESO-richtlijnen zal leiden dan een directe verplichting door middel van wetgeving. Uit de inmiddels jarenlange ervaring met convenanten is duidelijk geworden dat het aansluiten bij de convenanten door bedrijven geen garantie is voor het naleven van de OESO-richtlijnen. De initiatiefnemers volgen hierbij de conclusies van het kabinet na de evaluatie van het IMVO-beleid in 2020. Het kabinet heeft uit de evaluaties geconcludeerd dat het IMVO-convenantenbeleid onvoldoende effectief was. Te weinig Nederlandse bedrijven ondernemen in lijn met de internationale MVO-normen. Het kabinet heeft aangegeven dat aanvulling en aanscherping van de IMVO-maatregelen daarom nodig is en kwam met een nieuwe doordachte mix van maatregelen met als kernelement een brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting.²⁵

De initiatiefnemers onderschrijven het belang van sectorale samenwerking. Sectorale samenwerking kan binnen het kader van dit wetsvoorstel een belangrijke rol blijven spelen. Allereerst verruimen de initiatiefnemers de mogelijkheden voor samenwerking in artikel 2.1.2, derde lid (nieuw). Niet alleen met andere ondernemingen mag worden samengewerkt, maar ook met andere organisaties of entiteiten, zoals vakbonden of overheden. Daarnaast is ook bij nota van wijziging in het voorstel opgenomen dat de toezichthouder in het prioriteitenbeleid voor het toezicht rekening houdt met een gezamenlijke uitvoering van de verplichtingen. Dit laatste wordt door hoogleraar Scheltema van belang geacht, als een vorm van beloning voor de toepassing van «best practices».²⁶ Zie onderdelen E en U van de Nota van wijziging.

10.

De leden van de CDA-fractie zien het belang van IMVO-wetgeving op Europees en nationaal niveau, waar de focus zou moeten liggen op een uniforme wetgeving op beiden niveaus. De indieners geven in de Memorie van Toelichting aan dat het Nederlandse voorstel kan zorgen voor een ambitieus Europees voorstel en de weg naar Europese wetgeving zal helpen versnellen. De leden van de CDA-fractie vragen de indieners te reflecteren op hoe deze Nederlandse wetgeving rekening gaat houden met de nader te bepalen Europese wetgeving en het gelijke speelveld. Hoe gaat dit wetsvoorstel straks niet zorgen voor een ongelijk speelveld als wij nog niet weten hoe ambitieus het uiteindelijke EU voorstel gaat zijn? Of zijn de indieners voornemens deze wet terug te trekken zodra er zicht is op een Europese wet of wordt deze initiatiefwet dan volledig geamendeerd in lijn met de Europese wetgeving?

De contouren van het Europese voorstel zijn grotendeels bekend en verschillende onderdelen van de conceptrichtlijn zijn overgenomen in het huidige voorstel. De initiatiefnemers zijn, evenals Eurocommissaris Reynders, van mening dat nationale IMVO-wetgeving een duidelijk signaal aan Brussel geeft waarmee het Europese wetgevingsproces beïnvloed wordt.

²⁵ Kamerbrief 16 oktober 2020, Kamerstukken II 2020/21, 26 485, nr. 337.

²⁶ M.W. Scheltema, «Bestuursrechtelijk toezicht op gepaste zorgvuldigheid (buiten de EU)», NTB 2023/171, § 3.3 «Belonen van best practices».

Het initiatiefvoorstel is in grote lijnen vergelijkbaar met de concept-richtlijn, de Raadspositie en de EP-positie. De basis van deze documenten ligt immers in de OESO-richtlijnen. De conceptrichtlijn, de Raadspositie en de EP-positie wijken hier echter op enkele punten van af, zoals ook benoemd in het antwoord op vraag 6. Het is daarom mogelijk dat de uiteindelijke Europese richtlijn zoals die in de trilooftfase vastgesteld zal worden, op enkele punten zal afwijken van dit initiatiefvoorstel.

Nationale wetgeving mag bepalingen bevatten die verder gaan dan een Europese richtlijn. Als dit uiteindelijk het geval zou blijken, dan betekent dit dus niet dat nationale wetgeving dan aangepast zou dienen te worden. Zie in dit verband ook uitdrukkelijk artikel 1, tweede lid, van de concept-richtlijn.

De verschillen in het speelveld die als gevolg daarvan zouden kunnen ontstaan, zullen niet groot zijn, omdat de OESO-richtlijnen in alle gevallen aan de basis van de regelgeving zullen liggen. Voorop lopen met de naleving van IMVO-standaarden kan daarnaast ook voordelen opleveren, zoals ook gesteld wordt in een factsheet parlement en wetenschap opgesteld door wetenschappers van Nijenrode.²⁷ Overigens zal het wel mogelijk zijn om de uiteindelijk nationale wet desgewenst aan te passen aan een toekomstige Europese richtlijn.

De initiatiefnemers zijn van mening dat Europese gepaste zorgvuldigheidswetgeving uiteindelijk het beste zou bijdragen aan de te behalen doelen, maar zien juist om tot effectieve Europese regelgeving te komen de noodzaak om in nationale wetgeving het Nederlandse ambitieniveau vast te leggen. Een Nederlandse wet zal immers samen met andere gepaste zorgvuldigheidswetgeving die al in lidstaten van kracht is, de inhoud van Europese regelgeving mede bepalen. Wachten tot de conceptrichtlijn wordt vastgesteld, beschouwen de initiatiefnemers echter als het zoveelste uitstel van de door het parlement aangenomen Wet zorgplicht kinderarbeid. De initiatiefnemers voelen zich bovendien gesteund door de oproep van EU-commissaris Reynders om nu al aan de slag te gaan met nationale wetgeving.

11.

De leden van de SP-fractie constateren dat deze wetgeving voorziet in het verplicht naleven van de OESO-richtlijnen voor in Nederland gevestigde ondernemingen. De leden zien dit als een volgende stap na een lange tijd van convenanten en vrijwillige naleving van deze OESO-richtlijnen als ondergrens. Kunnen de indieners een schatting maken van het percentage bedrijven dat op basis van vrijwilligheid de OESO-richtlijnen naleeft?

Samen met nog 43 andere landen heeft de Nederlandse regering in 2011 de OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen ondertekend. Uit de evaluatie van de IMVO-convenanten blijkt echter dat slechts 1,6% van alle bedrijven in de dertien risico-sectoren zich hebben aangesloten bij een convenant.²⁸ De overheid stimuleert sinds 2013 het toepassen van de OESO-richtlijnen en de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights* (UNGP's) op vrijwillige basis, om in 2023 te komen tot een onderschrijving door 90 % van de grote bedrijven. Uit onderzoek is gebleken dat het percentage grote bedrijven dat deze richtlijnen onderschrijft 35 % bedraagt (2019).

²⁷ Factsheet Economische Aspecten van IMVO-wetgeving, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022Z09430&did=2022D19078>.

²⁸ KIT Royal Tropical Institute (2020), Evaluation of the Dutch RBC Agreements 2014–2020, Amsterdam, p.7.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken concludeerde dan ook in 2020 dat op basis van de huidige vrijwilligheid het «onwaarschijnlijk» is «dat de ambitie in 2023 gehaald wordt».²⁹

De onderzoekers van het recente SIRA rapport over de naleving van de OESO-richtlijnen geven aan dat de kleinere ondernemingen hier nog verder op achterlopen. Daarmee is de verwachting dus dat minder dan 35 % van deze ondernemingen de OESO-richtlijnen onderschrijft. Uit het project «IMVO-maatregelen in perspectief» bleek verder dat slechts 12 van de 723 bedrijven, 1,7 %, rapporteerde over het uitvoeren van alle zes de stappen van gepaste zorgvuldigheid. Slechts 117 bedrijven (16,2 %) gaf aan welke stappen zij zetten om nadelige gevolgen voor mensenrechten en het milieu te voorkomen (stap 3 van gepaste zorgvuldigheid)³⁰. Het is ingewikkeld om een schatting te maken op basis van deze cijfers alleen, maar een voorzichtige schatting is dat minder dan een derde van de Nederlandse bedrijven de OESO-richtlijnen naleeft.

12.

De initiatiefnemers leggen de reikwijdte vast op bedrijven met 250 medewerkers, zo constateren de leden van de PvdA-fractie. In bijna alle sectoren komen ook in de ketens van het midden- en kleinbedrijf (MKB) risico's op ernstige schendingen van mensenrechten en milieustandaarden voor. De huidige OESO-richtlijnen schrijven voor dat alle bedrijven gepaste zorgvuldigheid dienen toe te passen, op een manier die proportioneel is aan de risico's op schendingen, de ernst en de onomkeerbaarheid daarvan. Waarom is in de initiatiefwetgeving een reikwijdte vanaf 250 medewerkers gekozen en niet alle bedrijven?

Alle ondernemingen, ongeacht hun omvang, hebben te maken met risico's op nadelige gevolgen wanneer zij deelnemen aan internationale handelsverkeer. Dat is ook de reden dat de OESO-richtlijnen en de UNGP's gelden voor alle ondernemingen. Door bepaalde categorieën ondernemingen uit te sluiten van wetgeving, ontstaat ook het risico op verschuiving van misstanden en zal de impact in productielanden niet voldoende zijn.

De reden dat nu wel voor deze grens gekozen wordt, is dat voor ondernemingen vanaf de omvang zoals bepaald in het wetsvoorstel de administratieve lasten die de wet met zich brengt relatief veel kleiner zullen zijn dan voor middelgrote en kleine ondernemingen. Wel is een evaluatiebepaling opgenomen in de wet. Na vijf jaar worden de effecten van de wet geëvalueerd. Hierbij zal onder andere worden gekeken naar de lastendruk voor bedrijven en hierin wordt nadrukkelijk ook meegenomen wat, met de resultaten vanuit grote ondernemingen, de lastendruk voor middelgrote ondernemingen zal zijn. Op basis van de uitkomsten van deze evaluatie na vijf jaar zal worden bezien of de gepaste zorgvuldigheidsplicht uit deze wet ook voor bedrijven vanaf 50 werknemers zouden kunnen gelden.

Daarnaast past de reikwijdte in het voorliggende voorstel ook bij het advies van de SER uit 2021.³¹

13.

²⁹ Minister voor BHOS (2020), Van voorlichten tot verplichten – Een nieuwe impuls voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemerschap, nr. 1610imh, p.14.

³⁰ Monitoringproject onderschrijving OESO-richtlijnen en UNGPs, bijlage bij brief Minister voor buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking 3 april 2020 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/04/03/monitoringproject-onderschrijving-oeso-richtlijnen-en-ungps>, p. 14.

³¹ SER, *Effectieve Europese gepaste zorgvuldigheidswetgeving voor duurzame ketens*, Den Haag, oktober 2021, p.12.

Een groot deel van het doel van de wet van de initiatiefnemers is om ervoor te zorgen dat er in de productieketen van bedrijven geen gebruik wordt gemaakt van kinderarbeid of er sprake is van uitbuiting van werknemers. Dit moet het gevolg hebben dat bovengenoemde wanpraktijken zullen afnemen, en de mensen die aan deze productie werken een beter bestaan krijgen. Wat de leden van de PvdA betreft betekent dit onder andere een leefbaar loon. Wordt een leefbaar loon voor de mensen die in de productieketen werken van bedrijven die in Nederland gevestigd zijn bewerkstelligd met deze wet? Op welke manier wordt er door deze wet bijgedragen aan een leefbaar loon?

Dit wetsvoorstel vraagt van ondernemers om in kaart te brengen welke risico's voor mens en milieu voorkomen in hun gehele waardenketen. Hieronder vallen ook de fundamentele rechten die zijn opgenomen in de Verklaring voor Fundamentele Arbeidsnormen en -Rechten van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) uit 1998, waaronder leefbaar loon. Als een onderneming constateert dat werknemers worden onderbetaald, verwacht deze wet dat ondernemers zich inzetten om dit te verbeteren. Zij kunnen bijvoorbeeld in samenwerking met andere ondernemingen en lokale vakbonden optrekken om de arbeidsomstandigheden te verbeteren.

14.

De initiatiefnemers houden in de wet de verplichtingen in lijn met de OESO-richtlijnen aan als norm voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. In de Europese wetgeving worden deze richtlijnen niet eenduidig als ondergrens gehanteerd. Wel zijn er ook al veel bedrijven die zich wel al aan de niet-wettelijke OESO-richtlijnen houden. De leden van de PvdA-fractie vragen zich daarom af wat deze wet betekent voor het gelijke speelveld, ook voor die bedrijven die zich wél al aan de richtlijnen houden. Wat betekent dit verschil in ambitieniveau voor het investeringsklimaat in Nederland?

In de huidige situatie ondervinden de koplopers, de vele ondernemingen die al belangrijke stappen richting IMVO zetten, nadeel van een ongelijk speelveld. Als een onderneming bijvoorbeeld met een leverancier afspraken maakt over betere betaling van diens werknemers, betekent dit dat deze onderneming hogere kosten maakt dan een concurrent die gebruik maakt van goedkope arbeid. Op deze manier wordt de ambitie om werknemers voldoende te betalen, afgeremd. Door het proces van gepaste zorgvuldigheid voor alle grote ondernemingen wettelijk te verplichten, wordt een gelijk speelveld gecreëerd. Achterblijvers zullen op deze manier gedwongen worden ook zorg te dragen voor voldoende betaling van werknemers in de waardeketen, waardoor hun concurrentievoordeel ten opzichte van de koploper zal verminderen.

15.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennis genomen van het verzoek van sommige partijen in de samenleving dat nieuwe regels rondom Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO) aan Brussel moeten worden overgelaten om een lappendeken aan wetgeving te voorkomen. Kunnen de initiatiefnemers verhelderen waarom het zo van belang is dat Nederland juist op nationaal niveau deze wet zou moeten invoeren in plaats van de Europese wet af te wachten?

De initiatiefnemers zijn van mening dat Europese gepaste zorgvuldigheidswetgeving uiteindelijk het beste zou bijdragen aan de te behalen doelen, maar zien juist om tot effectieve Europese regelgeving te komen de noodzaak om in nationale wetgeving het Nederlandse ambitieniveau vast te leggen. Een Nederlandse wet zal immers samen met andere gepaste zorgvuldigheidswetgeving die al in lidstaten van kracht is, de

inhoud van Europese regelgeving mede bepalen. Bovendien worden zowel de conceptrichtlijn als dit initiatiefvoorstel gebaseerd op de OESO-richtlijnen, waardoor er niet snel sprake zal zijn van een lappen-deken. Wachten op de conceptrichtlijn beschouwen de initiatiefnemers dan ook als het zoveelste uitstel van de door het parlement aangenomen Wet zorgplicht kinderarbeid. De initiatiefnemers voelen zich ook gesteund door de oproep van EU-commissaris Reynders om nu al aan de slag te gaan met nationale wetgeving. Zij verwijzen verder ook naar het antwoord op vraag 10.

16.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich af hoe onderhavig wetsvoorstel zich verhoudt tot de OESO-richtlijn die in 2011 opnieuw is vastgesteld? Op welke punten ligt onderhavig wetsvoorstel in lijn met deze richtlijn die wordt onderschreven door 42 landen, waaronder Nederland?

Dit wetsvoorstel richt zich op de implementatie van de OESO-richtlijnen op het gebied van mensenrechten, werkgelegenheid en arbeidsverhoudingen, en milieu. De OESO-richtlijnen hebben ook betrekking op algemene bedrijfsbeleid, informatieverstrekking, bestrijding van corruptie, omkopingsverzoeken en afpersing, consumentenbelangen, wetenschap en technologie, belastingen en mededinging. Dit voorstel is geen uitwerking van deze voornoemde thema's, omdat daar al wetgeving voor is die duidelijk maakt wat de verantwoordelijkheid is van ondernemingen. Daarnaast zijn de OESO-richtlijnen via een dynamische verwijzing in de begripsbepaling van gepaste zorgvuldigheid opgenomen.³²

17.

Tevens vragen de voornoemde leden zich af hoe de indieners kijken naar de doelstelling van de Rijksoverheid dat in het jaar 2023 90% van alle grote bedrijven zich houdt aan de OESO-richtlijn? Kunnen de initiatiefnemers iets zeggen over de huidige status quo?

De Nederlandse regering heeft zich in 2011, tezamen met nog 43 andere landen, gecommitteerd aan de OESO-richtlijn rondom internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. Voor het jaar 2023 heeft de regering zich als doelstelling gesteld dat 90% van de grote ondernemingen zich houdt aan de OESO-richtlijnen. Over het rapportjaar 2019 is een tussenevaluatie uitgevoerd waaruit blijkt dat slechts 35% van de grootste Nederlandse bedrijven zich vrijwillig aan de OESO-richtlijnen committeert. De Nederlandse regering concludeerde dan ook zelf dat het «onwaarschijnlijk» is dat de ambitie in 2023 van 90% toewijding wordt gehaald.³³

18.

Tot slot vragen de voornoemde leden zich af of de initiatiefnemers nader kunnen duiden hoe het nationale traject rondom IMVO-wetgeving zich verhoudt tot het Europese traject en op welke manier deze twee trajecten die zich beide in de onderhandelingsfase bevinden elkaar beïnvloeden?

De Europese conceptrichtlijn is momenteel nog in behandeling en wordt in definitieve vorm niet vóór het jaar 2024 verwacht. Het voorlopige voorstel hanteert de OESO-richtlijnen momenteel niet als ondergrens voor

³² Een dynamische verwijzing is een verwijzing naar de tekst van een andere regeling zoals die – met inbegrip van sinds de totstandkoming vastgestelde wijzigingen – luidt of zal luiden (zie Ar. 3.47).

³³ Minister voor BHOS (2020), Van voorlichten tot verplichten – Een nieuwe impuls voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemerschap, nr. 1610imh, p.14.

IMVO-wetgeving. Naast de conceptrichtlijn zijn er inmiddels ook de Raadspositie en EP-positie. De voorstellen kunnen in de triloof fase die volgt ook nog gewijzigd worden. Eurocommissaris Reynders heeft opgeroepen tot ambitieuze nationale wetgeving om daarmee een impuls te geven aan het Europese proces. De initiatiefnemers verwijzen verder ook naar de antwoorden op de vragen 10 en 15 die verband houden met deze vraag.

19.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de indieners nader uiteen te zetten hoe het initiatiefwetsvoorstel zich verhoudt tot de Europese richtlijn die in wording is. De leden vragen hierbij in te gaan op in hoeverre de Europese richtlijn in wording zich verhoudt tot de internationale standaarden van de OESO-richtlijnen en de UNGP's. De leden vragen de indieners onder woorden te brengen waarom het van belang is deze standaarden in Nationale wetgeving te implementeren met het oog op het realiseren van impact in de producerende landen én in het beste belang is van het Nederlandse en Europese bedrijfsleven.

Bij de Kamerbrief van 22 mei 2023 heeft het kabinet een overzicht gevoegd met de belangrijkste verschillen en overeenkomsten tussen onder andere het voorstel van de Commissie voor de conceptrichtlijn, de positie van de Raad en het initiatiefvoorstel.³⁴

De conceptrichtlijn tracht de OESO-richtlijnen en UNGP's te verankeren in EU-wijde wetgeving. De conceptrichtlijn³⁵ verwijst naar een onderzoek uit 2020³⁶, dat concludeert dat de OESO-richtlijnen en UNGP's nog te weinig worden toegepast en de risico's op onwenselijke gevolgen onvoldoende mitigeert. In de preambule van de conceptrichtlijn staat dan ook de conclusie: «Vrijwillige maatregelen lijken niet te hebben geleid tot grootschalige verbeteringen in alle sectoren en als gevolg daarvan worden negatieve externe effecten van de EU-productie en – consumptie zowel binnen als buiten de EU waargenomen.» De conceptrichtlijn dient ertoe een betere navolging van deze richtlijnen te realiseren. De conceptrichtlijn verplicht bedrijven alleen negatieve gevolgen voor mens en milieu in gevestigde zakelijke relaties in de waardeketen te identificeren, mitigeren, stoppen, voorkomen en daarover verantwoording af te leggen. Hoewel er stappen genomen worden in de conceptrichtlijn om de OESO-richtlijnen te implementeren, komen ze op punten niet overeen. Het is bijvoorbeeld onduidelijk wat precies bedoeld wordt met «gevestigde zakelijke relaties», een begrip dat in de conceptrichtlijn wordt gebruikt. Dit beperkt de verantwoordelijkheid die geldt voor bedrijven waardoor de conceptrichtlijn niet helemaal overeenkomt met de OESO-richtlijnen. Verder staan bij de conceptrichtlijn de bedrijven en de te dragen lasten centraal, in plaats van de slachtoffers. Het effect dat de wetgeving zal hebben op mens en milieu zou hierin meer centraal moeten komen te staan zoals in de OESO-richtlijnen is beschreven.

Wat betreft de UNGP's die in 2011 zijn opgesteld³⁷, is de conceptrichtlijn ook niet volledig. Ten aanzien van stap 6, herstel, wijkt de conceptrichtlijn af van de manier waarop dit in de UNGP's verankerd is. In de klachtenprocedure zoals omschreven in artikel 9 van de conceptrichtlijn ontbreekt het criterium van de effectiviteit waaraan klachtenmechanismen volgens de UNGP's moeten voldoen.

³⁴ Kamerbrief 22 mei 2023 (Kamerstukken II 2022/23, 26 485, nr. 422).

³⁵ EU-voorstel Due Diligence (europa.eu).

³⁶ Study on due diligence requirements through the supply chain – Publications Office of the EU (europa.eu).

³⁷ https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

Overeenstemming met de OESO-richtlijnen en de UNGP's zal bijdragen aan het maximale positieve effect van regelgeving op de praktijk in internationale waardeketens. Juist met het oog op het proces van EU-wetgeving op dit onderwerp, achten de initiatiefnemers het van belang om een nationale wet in te voeren waarin de OESO-richtlijnen en de UNGP's wel als norm aangehouden zijn, zoals in het initiatiefwetsvoorstel. Zoals in de beantwoording van vraag 15 al opgemerkt is zal een Nederlandse wet mede de inhoud gaan bepalen van een Europese richtlijn.

Door tijdig duidelijkheid te scheppen over de kaders die Nederland stelt aan internationaal ondernemen, weten ondernemingen wat er van hen verwacht gaat worden. Wat het Europese wetgevingsproces en de initiatieven met IMVO-wetgeving in omringende landen aangeven is dat de toekomst van de Europese economie duurzaam zal dienen te zijn. Hier een koploper in zijn betekent niet alleen koploper zijn in het bewerkstelligen van positieve gevolgen in de waardeketen, maar ook dat Nederlandse ondernemingen vroegtijdig voorbereid zullen zijn. Dit biedt ook verschillende voordelen, waarop ook gewezen is door onderzoekers van Nijenrode. Zo zullen koplopers eerder in aanmerking komen voor Europese financiering die beschikbaar wordt gesteld voor het bewerkstelligen van duurzaamheidsdoelen.³⁸

20.

Daarnaast vragen de leden de indieners in te gaan op de zorgen geuit door het bedrijfsleven dat deze wetgeving er toe zou leiden dat een fabriek in Bangladesh te maken zou krijgen met de eisen van 27 landen.

Dit initiatiefvoorstel is gebaseerd op de OESO-richtlijnen. Ook de Duitse en Franse wetgeving zijn in meer of mindere mate gebaseerd op de OESO-richtlijnen. Hierdoor zal er niet snel sprake zijn van een lappendeken of van verschillende eisen uit 27 landen. Wachten tot de conceptrichtlijn is vastgesteld, beschouwen de initiatiefnemers dan ook als het zoveelste uitstel van de door het parlement aangenomen Wet zorgplicht kinderarbeid.

21.

Zij vragen de indieners daarnaast hoe de initiatiefwet zich verhoudt tot het ongelijke speelveld tussen koplopers en achterblijvers als het gaat om duurzaam en verantwoord ondernemen? Welke economische voordelen zien de indieners voor het Nederlandse bedrijfsleven als zij de OESO-richtlijnen naleven middels de voorgeschreven route van het initiatiefwetsvoorstel? Zij vragen de indieners daarbij nader in te gaan op het belang van het naleven van de OESO-richtlijnen voor het hebben van toegang tot internationale fondsen zoals de Green Deal?

In de huidige situatie worden de koplopers, de ondernemingen die al belangrijke stappen richting IMVO zetten, geremd door een ongelijk speelveld. Bijvoorbeeld goedkope arbeid maakt producten goedkoper wat een concurrentievoordeel oplevert. Op deze manier remmen we ambitie af. Door heldere juridische kaders te introduceren, creëren de initiatiefnemers een gelijk speelveld voor alle ondernemingen. Een koploper zal immers geen concurrentienadeel meer ondervinden van de lagere productiekosten van een achterblijver.

Om in aanmerking te komen voor financiering vanuit de Green Deal dienen ondernemingen aan de OESO-richtlijnen en de UNGP's te voldoen. Nationale wetgeving die hiermee in lijn is, zet ondernemingen ertoe aan

³⁸ Factsheet Economische Aspecten van IMVO-wetgeving, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022Z09430&did=2022D19078>, p. 4.

deze richtlijnen te voldoen. Hierdoor kan verwacht worden dat er meer Nederlandse ondernemingen in de kopgroep zullen zitten en profiteren van deze financiering.³⁹

In navolging hiervan hebben de initiatiefnemers ook een nieuw artikel 3.2.7 over overheidssteun opgenomen in het initiatiefvoorstel, waardoor ondernemingen waarop geen sanctie is opgelegd, in aanmerking komen voor financiering of subsidie van overheidswege en deelname aan handelsmissies. De initiatiefnemers volgen hiermee de suggestie van hoogleraar Scheltema om naast «best practices» ook te denken aan uitsluiting van ondernemingen na het opleggen van sancties, bijvoorbeeld van subsidies of handelsmissies.⁴⁰ Zie onderdeel AB van de Nota van wijziging.

22.

De leden vragen de indieners hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de wetgeving in Duitsland en Frankrijk.

Bij de Kamerbrief van 22 mei 2023 heeft het kabinet een overzicht gevoegd met de belangrijkste verschillen en overeenkomsten tussen onder andere het initiatiefvoorstel, *Loi de Vigilance* en *Lieferkettengesetz*.⁴¹

Reikwijdte

De Duitse wetgeving, de zogenoemde Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG)⁴², gaat uit van een overgangperiode, waarin gepaste zorgvuldigheidsregels aanvankelijk gelden voor ondernemingen vanaf 3000 werknemers. Vanaf 2024 gelden de regels voor ondernemingen vanaf 1000 werknemers. Midden- en kleinbedrijven die niet voldoen aan deze grootte, moeten echter alsnog voldoen aan gepaste zorgvuldigheidscriteria in die zin dat zij deze criteria op moeten nemen in hun contractuele verplichtingen met bedrijven in de keten.

De Franse wetgeving, de *Loi Sur le Devoir de Vigilance des Multinationales (Loi de Vigilance)*⁴³ zet in op zeer grote ondernemingen, waarbij ten minste 5000 werknemers in Frankrijk of 10,000 werknemers wereldwijd werkzaam zijn.

Het initiatiefvoorstel heeft betrekking op grote ondernemingen, zoals bedoeld in artikel 3, vierde lid, van de richtlijn jaarrekening. Dit zijn ondernemingen die op de balansdatum ten minste twee van de volgende drie criteria overschrijden: a) balanstotaal: 20 miljoen euro; b) netto-omzet: 40 miljoen euro; c) gemiddeld personeelsbestand gedurende het boekjaar: 250.⁴⁴ Daarnaast voorziet het initiatiefvoorstel in een algemene zorgplicht onafhankelijk van de grootte of sector van het bedrijf, waarbij iedere onderneming die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat haar

³⁹ Factsheet Economische Aspecten van IMVO-wetgeving, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022Z09430&did=2022D19078>, p. 4.

⁴⁰ M.W. Scheltema, «Bestuursrechtelijk toezicht op corporate sustainability due diligence» in: NTBR 2022/44, afl. 10, p. 381.

⁴¹ Kamerbrief 22 mei 2023 (Kamerstukken II 2022/23, 26 485, nr. 422).

⁴² Bundesgesetzblatt BGBl. Online-Archiv 1949 – 2022, Bundesanzeiger Verlag.

⁴³ LOI n° 2017–399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d’ordre (1) – Légifrance (legifrance.gouv.fr).

⁴⁴ Richtlijn 2013/34/EU van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 betreffende de jaarlijkse financiële overzichten, geconsolideerde financiële overzichten en aanverwante verslagen van bepaalde ondernemingsvormen, tot wijziging van Richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad. Voor de EER relevante tekst (europa.eu).

eigen activiteit of die van haar zakenrelaties nadelige gevolgen kan hebben voor de mensenrechten of het milieu in een ander land dan Nederland, verplicht is maatregelen te nemen om die gevolgen te voorkomen.

De LkSG gaat terug tot de eerste schakel in de keten⁴⁵, waarbij alle eigen activiteiten in de toeleveringsketen en die van zowel directe als indirecte leveranciers gedekt zijn. De Loi de Vigilance daarentegen gaat verder en neemt nagenoeg alle zakenrelaties mee. De dekking geldt voor alle activiteiten van bedrijven die direct of indirect onder het bedrijf vallen, inclusief alle aannemers en leveranciers met wie er een commerciële relatie bestaat.⁴⁶ Dit betekent dat in Frankrijk een brede zorgplicht en algemene aansprakelijkheid ingesteld is, ook wanneer deze schendingen worden gepleegd door hun directe of indirecte dochterondernemingen, in Frankrijk en de rest van de wereld. Het initiatiefvoorstel komt hierin overeen met de Franse wetgeving, waarbij de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid zowel op moeder- als dochterondernemingen zijn gericht.

In zowel de LkSG, Loi de Vigilance en het initiatiefvoorstel zijn zowel mensenrechtenschendingen als mogelijke klimaatschade opgenomen als onderdeel van de wetgeving.

Handhaving

In de LkSG wordt er gewerkt met de inzet van boetes. Zo kunnen boetes voor natuurlijke personen oplopen tot 800.000 euro, terwijl dit voor bedrijven kan oplopen tot 400 miljoen euro en tot 2% van de gemiddelde jaarlijkse omzet. In het geval van administratieve overtredingen kan deze boete ook opgelegd worden aan bedrijfsmanagers of mensenrechtenfunctionaris binnen het bedrijf. Civielrechtelijke procedures zijn expliciet uitgesloten.

Dit in tegenstelling tot de Loi de Vigilance, waarbij afdwingbaarheid afhankelijk is van civielrechtelijke procedures die door het maatschappelijk middenveld worden aangespannen.

Het initiatiefvoorstel voorziet in het geval van de algemene zorgplicht in een civielrechtelijke procedure, terwijl gepaste zorgvuldigheidsverplichtingen uit hoofdstuk 2 allereerst bestuursrechtelijk gehandhaafd zullen worden.

Civielrechtelijke maatregelen kunnen leiden tot een schadevergoeding of herstelmaatregelen. De toezichthouder kan, indien er niet wordt voldaan aan de verplichte gepaste zorgvuldigheid opdragen tot het opstellen van een plan van aanpak (op grond van artikel 3.2.1, (nieuw)) of (direct) een bestuurlijke boete opleggen (op grond van artikel 3.2.3, eerste lid) of een last onder dwangsom (op grond van artikel 3.2.2, eerste lid). Het strafrecht kan alleen aan de orde komen in het geval van overtreding van de rapportageplicht in artikel 2.6.1, eerste lid (nieuw), van het wetsvoorstel.

Zie voor meer rechtsvergelijking ook de antwoorden bij de vragen 35 (overzicht) en 184.

23.

De indieners geven aan dat dit wetsvoorstel de naleving van de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen wettelijk wil verankeren en verwijzen daarbij ook naar de conclusies van het

⁴⁵ Effective European due diligence legislation for sustainable supply chains (ser.nl).

⁴⁶ Corporate sustainability due diligence (europa.eu).

SER-advies, waarin wordt aangegeven dat wetgeving een noodzakelijk onderdeel is van een ambitieus Europees IMVO-beleid. De leden van de Volt-fractie hebben daarover de volgende vragen: klopt het dat het Europees voorstel niet de OESO-richtlijnen hanteert als ondergrens voor maatschappelijk verantwoord ondernemen? Hoe draagt dit voorstel bij aan het in lijn brengen van het Europese voorstel met de OESO-richtlijnen? Wat zijn de gevolgen voor ondernemers als het Europese voorstel de OESO-richtlijnen niet als ondergrens hanteert? Draagt discrepantie tussen de twee voorstellen bij aan de juridische kwetsbaarheden voor ondernemers en zou dit ondervangen kunnen worden door deze wet meer in lijn te brengen met het Europese voorstel?

Voor een antwoord op enkele van deze vragen verwijzen de initiatiefnemers ook naar de antwoorden op de vragen 6, 10 en 15.

In het geval een Europese richtlijn niet de OESO-richtlijnen als ondergrens hanteert, en Europese bedrijven zich alleen op deze richtlijn baseren, kan bijvoorbeeld de situatie ontstaan dat zij niet in aanmerking kunnen komen voor financiering uit de Green Deal waarvoor het voldoen aan de OESO-richtlijnen als voorwaarde is gesteld.

Het onderhavige wetsvoorstel hanteert wel de OESO-richtlijnen als norm. Nederlandse ondernemingen die zich hieraan houden zullen daardoor wel gemakkelijker in aanmerking komen voor de genoemde financiering. Omdat dit initiatiefvoorstel verder gaat dan de Europese richtlijn zoals in de geschetste situatie, zal een Nederlandse onderneming die aan de voorschriften van dit wetsvoorstel voldoet daarmee ook aan de voorschriften van de Europese richtlijn voldoen. Het is daarom niet nodig dit voorstel volledig in lijn te brengen met een conceptrichtlijn die niet de OESO-richtlijnen als norm volgt. De conceptrichtlijn laat daarvoor uitdrukkelijk ruimte bestaan in artikel 1, tweede lid.

2.2. Probleemomschrijving

24.

Bij de productie van soja-producten bestaat een risico dat hiervoor oerwouden in Zuid-Amerika zijn gekapt. De leden van de VVD-fractie vragen aan de initiatiefnemers hoe Nederlandse supermarkten op dit moment voorkomen dat soja-producten in de schappen liggen dat mede dankzij illegale bomenkap is geproduceerd.

Zoals de leden van de VVD-fractie terecht opmerken, kan het produceren van soja direct bijdragen aan illegale ontbossing van tropisch regenwoud en daarnaast overigens ook aan legale ontbossing. Nederland is één van de grootste importeurs van soja ter wereld, deels voor doorvoer deels voor gebruik in Nederland. Een relatief beperkte hoeveelheid wordt gebruikt als sojaolie gebruikt in sauzen en snacks, en ook in producten als zeep en biobrandstof of als sojabonen in tofu, sojamelk of vleesvervangers. Het overgrote deel van de soja in Nederland wordt gebruikt als veevoer voor de productie van met name pluimveevlees, eieren, varkensvlees en zuivel: in Nederland ruim 90%.

Van deze dierlijke producten wordt ongeveer 2/3 geëxporteerd. In 2019 is ongeveer 0,86 miljoen ton sojameel gebruikt in veevoer bedoeld voor Nederlandse consumptie.⁴⁷ De afzet van de producten in Nederland verloopt die afzet voor een belangrijk deel via de supermarkten. De Nederlandse supermarkten garanderen al een aantal jaren dat de hoeveelheid soja die is gebruikt voor de productie van de dierlijke

⁴⁷ Bron: IDH European Soy Monitor 2019 (2021).

producten die zijn verkopen, wordt gedekt met certificaten van de Roundtable on Responsible Soy (RTRS) of credits van een vergelijkbare standaard. Dit betekent in de praktijk dat gecertificeerde soja-producenten (die de hoeveelheid produceren die voor de afzet via Nederlandse supermarkten is gebruikt) een extra bijdrage krijgen voor de verduurzaming van sojaproductie als zij voldoen aan de eisen van RTRS certificering. Dat betekent onder meer geen illegale of legale ontbossing.

Anders dan het geval is bij een groot deel van de gecertificeerde palmolie, betekent de aankoop van RTRS book & claim certificaten nog niet dat de soja die voor veevoer of andere doeleinden is gebruikt gegarandeerd ontbossingsvrij is.

De Nederlandse supermarktbranche heeft via het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL) aangegeven ernaar te streven dat de Nederlandse keten aantoonbaar schoon is en geen soja bevat dat heeft bijgedragen aan ontbossing en conversie. De Nederlandse supermarkten hebben daarom de ambitie uitgesproken om per 2025 alleen soja in de keten te gebruiken die aantoonbaar ontbossings- en conversievrij is vanaf 1 januari 2020. Dat betekent dus dat niet langer alleen certificaten gekocht worden, maar dat de gebruikte soja daadwerkelijk vrij is van legale en illegale recente ontbossing.⁴⁸

De ambitie van het CBL sluit vrijwel volledig aan bij de EU Ontbossingsverordening die op 29 juni 2023 in werking is getreden.⁴⁹ Deze verordening vereist dat soja die binnen 18 maanden na publicatie van de wet op de Europese markt wordt gebruikt is geproduceerd conform lokale wetgeving (over o.m. land-, arbeid- en mensenrechten) en niet is verbouwd op land dat na 31 december 2020 is ontbost.

25.

De leden van de VVD-fractie kijken nog steeds met afschuw terug aan de instorting van het gebouw Rana Plaza in Bangladesh in april 2013. De vraag aan de initiatiefnemers om uit een te zetten welke vooruitgang er sinds 2013 op het gebied van *due diligence* is geboekt.

Er is sinds de ramp bij Rana Plaza veel in gang gezet om ondernemingen aan te sporen dergelijke calamiteiten te voorkomen. Zo zijn er akkoorden gesloten zoals het Bangladesh Veiligheidsakkoord waar 200 kledingmerken bij betrokken zijn en er kwam een compensatiefonds voor de slachtoffers. In Nederland heeft de kleding- en textielsector een IMVO-convenant afgesloten. Het Convenant Duurzame Kleding en Textiel heeft een positief effect gehad op het voorkomen van milieuschade en het verbeteren van de arbeidsomstandigheden. Echter, de standaarden van het convenant voldoen maar voor 62% geheel aan de OESO-richtlijnen.⁵⁰ Bovendien nemen lang niet alle bedrijven in de kleding- en textielsector deel aan het convenant. Deelname is immers vrijwillig. De initiatiefnemers zien het belang en de toegevoegde waarde van de convenanten, maar ook de tekortkomingen als het gaat om het voorkomen van misstanden. De initiatiefnemers zijn ervan overtuigd dat juist de voorliggende wetgeving de grootste bescherming biedt in het voorkomen van rampen zoals de ramp in het gebouw van Rana Plaza. Juist deze rampen laten het belang

⁴⁸ Centraal Bureau Levensmiddelenhandel, persbericht 22 maart 2022, »Een ontbossings- en conversievrije sojaketen in 2025«.

⁴⁹ Verordening (EU) 2023/1115 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2023 betreffende het op de markt van de Unie aanbieden en de uitvoer uit de Unie van bepaalde grondstoffen en producten die met ontbossing en bosdegradatie verband houden, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 995/201 (PbEU 2023, L 150). De verordening moet binnen 18 maanden worden geïmplementeerd in Nederland.

⁵⁰ <https://www.imvoconvenanten.nl/nl/kleding-en-textiel/nieuws/OESO-richtlijnen>.

van wettelijke verplichtingen boven vrijwillige convenanten zien, zoals eerder ook door het kabinet en de SER is aangegeven.

26.

Dwargarbeid komt het meeste voor in de sectoren kleding en textiel, de bouw, elektronica, voedingsmiddelen en metaal. In hoeverre is dit voorstel primair gericht op dwargarbeid en wat doen bedrijven uit deze specifieke sectoren al op het gebied van due diligence? De leden verzoeken de initiatiefnemers dit met statistieken te onderbouwen.

Dit wetsvoorstel gaat niet primair over dwargarbeid, het is echter wel een belangrijke en veelvoorkomende misstand die dit wetsvoorstel beoogt tegen te gaan. Dit wetsvoorstel gaat over het tegengaan van schendingen van mensen- en arbeidsrechten, of het veroorzaken van nadelige gevolgen voor het milieu. Dwargarbeid is daar een ernstig voorbeeld van. Dit fenomeen is helaas zelfs toegenomen de afgelopen jaren.

Uit de evaluatie van de IMVO-convenanten blijkt dat de kleding- en textielsector het meest vergevorderd is met het toepassen van gepaste zorgvuldigheid. Zie ook het antwoord op vraag 25. Gedwongen arbeid blijkt echter een moeilijk te beïnvloeden probleem te zijn, zo blijkt uit de eindevaluatie van het Convenant Duurzame Kleding en Textiel: de gemiddelde score op resultaat op dit thema is met 16% een van de laagste.⁵¹ Deze score is overigens gebaseerd op zelfbeoordeling door de deelnemende bedrijven.

Er zijn geen gegevens bekend over de IMVO-inspanningen in de bouwsector. Hoewel de bouw geldt als een hoog-risicosector, is er nooit een convenant voor deze sector tot stand gekomen. Verschillende brancheorganisaties uit de bouw waren wel deelnemer aan het houtconvenant, maar bij dit convenant werd de toepassing van de OESO-richtlijnen door deelnemende bedrijven echter niet gemonitord.⁵² Volgens brancheorganisatie Bouwend Nederland, kende in 2018 slechts 27% van alle publieke aanbestedingen met betrekking tot de gebouwde omgeving duurzaamheidsbepalingen in een of andere vorm.⁵³

Er is ook geen convenant tot stand gekomen in de elektronicasector. Er is in deze sector geen vooruitgang geregistreerd, volgens het evaluatieonderzoek van het KIT.⁵⁴

De deelnemende bedrijven aan het convenant in de metaalsector rapporteren een toename in, zowel in absolute als relatieve cijfers, het aantal bedrijven dat gepubliceerd heeft over het eigen IMVO-beleid. In het tweede jaar ging het om 6 van de 11 bedrijven, in het derde jaar was dit gestegen naar 10 van 13 bedrijven.⁵⁵

De monitoringsrapporten van het IMVO-convenant van de voedingsmiddelensector laten zien dat de grootbedrijven uit de voedingsmiddelenindustrie volgens een zelfbeoordelingsonderzoek hoger scoren op de onderdelen «beleid» en «inzicht in de keten,» en het lager op «prioriteren» en «plan van aanpak.» Supermarkten scoren hoog op «beleid» en «communicatie» en het laag op «herstel» en «plan van aanpak.» Voor

⁵¹ KIT, *Final Evaluation Of The Dutch Agreement On Sustainable Garments And Textile*, 2021, p. 44.

⁵² KIT (2020), *Evaluation of the Dutch RBC Agreements 2014–2020*, p. 54.

⁵³ KIT (2020), *Evaluation of the Dutch RBC Agreements 2014–2020*, p.110.

⁵⁴ Idem. p. 8.

⁵⁵ SER (2022), *International RBC Metals: Annual Progress Report 2021–2022* https://publications.internationalrbc.org/metaal-2021-2022/due_diligence.

MKB-bedrijven die deelnemen aan van het convenant in het algemeen geldt dat zij het hoogst scoren op «inzicht in de keten» en het laagst op «toegang tot herstel».⁵⁶

27.

De leden van de VVD-fractie lezen de reflecties op het huidige IMVO-beleid met interesse. Concluderen de initiatiefnemers naverwant de reflecties op het huidige IMVO-beleid dat er scherpere Europese maatregelen nodig zijn? Delen de initiatiefnemers dat de uitgangspositie sinds 2020 was om te streven naar Europese wetgeving op het gebied van IMVO?

De initiatiefnemers delen de conclusie van de leden van de VVD-fractie dat er scherpere Europese maatregelen nodig zijn. Zoals ook is gebleken uit een evaluatierapport uit 2020⁵⁷, zijn de vrijblijvende maatregelen voorgesteld door de diverse Europese richtlijnen onvoldoende effectief in het waarborgen van mensenrechten en natuurbescherming. Dit geeft volgens de initiatiefnemers aanleiding voor het aanscherpen van Europese maatregelen en het introduceren van toereikende gepaste zorgvuldigheidswetgeving.

De uitgangspositie sinds 2020 was inzet op Europese wetgeving. In de nota «Van voorlichten tot verplichten»⁵⁸ geeft het kabinet aan dat «mocht een effectief en uitvoerbaar voorstel Europees niet van de grond komen, [...] de bouwstenen klaar[liggen] voor het invoeren van nationale dwingende maatregelen.» Het kabinet gaf daarbij in overweging om in de zomer van 2021 de balans in Europa op te maken. Omdat een Europees voorstel uitbleef, heeft het kabinet dit uiteindelijk in december 2021 gedaan en besloten tot invoering van nationale wetgeving.

28.

De leden van de VVD-fractie lezen de vergelijkingen met buitenlandse wetgeving op het gebied van due diligence met interesse. De vraag aan de initiatiefnemers om verschillen en overeenkomsten tussen dit voorstel en per buitenlandse wetgeving (Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland) op dit gebied uitgebreid uiteen te zetten. Kijkend naar deze uiteenzettingen: hoe verhoudt dit voorstel zich tot het coalitieakkoord en het rekening houden met omliggende landen?

Voor een uitgebreid overzicht van de wetgeving in Frankrijk en Duitsland en de vergelijking met het wetsvoorstel zoals ingediend door de initiatiefnemers wordt verwezen naar het antwoord op vraag 22.

De Verenigde Staten hebben sinds 2010 de Dodd Frank Act. Sectie 1502 ziet toe op gepaste zorgvuldigheid voor bedrijven in de VS bij het gebruik van conflictmineralen uit de Democratische Republiek Congo of buurlanden.⁵⁹ De wet is specifiek gericht op het tegengaan van het – direct of indirect – financieren van gewapende groeperingen. Deze wetgeving heeft betrekking op de volledige waardeketen van *alle* bedrijven die gevestigd zijn de VS.

⁵⁶ De specifieke scores zijn hier te vinden: https://publications.internationalrbc.org/imvo_jaarrapportage_voedingsmiddelen_2021-2022/terugblikvierdejaar.

⁵⁷ Study on due diligence requirements through the supply chain – Publications Office of the EU (europa.eu).

⁵⁸ Beleidsnota, «Van voorlichten tot verplichten», Kamerstukken II, 485, nr. 377.

⁵⁹ OESO, OECD Work on Responsible Mineral Supply Chains & the U.S, Dodd Frank Act.

Ondernemingen die conflictmineralen gebruiken moeten een «Conflict Minerals Report» opstellen, waarin zij uiteenzetten welke maatregelen genomen zijn om gepaste zorgvuldigheid toe te passen in hun toeleveringsketen en moeten zij aantonen dat de mineralen die zij gebruiken niet afkomstig zijn uit bronnen die in handen zijn van gewapende groeperingen of aan zulke groeperingen ten goede komen. Dit rapport moet gepubliceerd zijn op hun website. Over dit rapport vindt een audit plaats, waarna een commissie goedkeuring geeft over het jaarlijkse verslag.⁶⁰

Het Verenigd Koninkrijk kent sinds 2015 de *Modern Slavery Act*. Volgens deze wet moeten ondernemingen jaarlijks een verklaring afgeven over hun proces van gepaste zorgvuldigheid ten aanzien van moderne slavernij en mensensmokkel in hun keten. De verklaring moet de stappen bevatten die het bedrijf heeft gezet om dergelijke praktijken in de toevoerketen te voorkomen. Het statement moet op een prominente plek gepubliceerd worden op de website van het bedrijf en geldt voor alle ondernemingen gevestigd in het Verenigd Koninkrijk en heeft betrekking op de volledige waardeketen. Er zijn geen boetes voor het niet opstellen of publiceren van de verklaring op de website, maar kan wel worden afgedwongen door een bevel van de Staatssecretaris.⁶¹

Daarnaast heeft het Verenigd Koninkrijk in 2021 de *Environment Act* aangenomen, waarin een sectie over gepaste zorgvuldigheid is opgenomen die betrekking heeft op ontbossing. Deze wetgeving ziet erop toe dat grote bedrijven, gevestigd in het Verenigd Koninkrijk, geen producten meer mogen importeren die vallen onder de risicogroepen of geproduceerd zijn op illegaal bezet of gebruikt land. Deze ondernemingen moeten gepaste zorgvuldigheid onderzoeken en aanpakken in hun volledige keten. Dit kan afgedwongen worden door middel van boetes of civiele sancties. De volledige reikwijdte van deze wetgeving is nog in ontwikkeling.⁶²

In het coalitieakkoord dat ten grondslag lag aan het kabinet-Rutte IV is afgesproken dat Nederland in de EU-wetgeving voor IMVO bevordert en nationale IMVO-wetgeving invoert die rekening houdt met een gelijk speelveld met de omliggende landen en implementatie van mogelijke EU-regelgeving. Het *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDDD) zoals voorgesteld door de Europese Commissie sluit in vergelijking met de Franse en Duitse wetgeving, alsook de wetgeving in de VS en het Verenigd Koninkrijk, het dichtste aan bij het initiatiefvoorstel. Zo beperken de *Dodd Frank Act*, de *Modern Slavery Act* en de *Environment Act* zich louter tot bepaalde sectoren en rechten. Dit in tegenstelling tot de Franse en Duitse wetgeving, de conceptrichtlijn en dit initiatiefvoorstel waarin zowel mensenrechten, werkomstandigheden en klimaatstandaarden zijn opgenomen. Waar de Duitse en Franse wetgeving inzetten op zeer grote ondernemingen van respectievelijk 3000 (uitgebreid tot 1000 vanaf 2024) en 5000 werknemers, zet de conceptrichtlijn in op grote ondernemingen met meer dan 500 werknemers en na drie jaar ook op grote ondernemingen met meer dan 250 werknemers en een omzet van ten minste 40 miljoen per jaar in risicosectoren. Deze laatste sluit dicht aan bij dit initiatiefvoorstel, waarin voorgesteld dat alle grote bedrijven met meer dan 250 werknemers en een omzet van ten minste 40 miljoen onder de wet gaan vallen.

⁶⁰ <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/4173/text>.

⁶¹ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/enacted>.

⁶² Implementing due diligence on forest risk commodities – Defra – Citizen Space.

In de Raadspositie, zoals overeengekomen op 1 december 2022⁶³ wordt vastgehouden aan het voorstel van de Europese Commissie, met de uitzondering dat de wet in fases uitgevoerd wordt, waarbij deze in de eerste drie jaar alleen betrekking heeft op grote bedrijven met ten minste 1000 werknemers en een omzet van 300 miljoen. In de EP positie wordt ingezet op grote ondernemingen met meer dan 250 medewerkers en meer dan 40 miljoen euro netto-omzet.

Dat het initiatiefvoorstel dichter aansluit bij de conceprichtlijn dan bij de nationale wetgeving van bijvoorbeeld Duitsland en Frankrijk is positief voor een gelijk speelveld. Zodra de conceprichtlijn namelijk overeengekomen is, moeten andere EU-lidstaten voldoen aan de standaarden zoals overeengekomen in de CSDDD. Lidstaten mogen, zoals vastgesteld in artikel 1, tweede lid, van de conceprichtlijn namelijk wel hogere, maar niet lagere standaarden hanteren in de nationale implementatie. De Duitse en Franse wetgeving zal dan waarschijnlijk meer in lijn gebracht worden met het initiatiefvoorstel, waardoor een gelijk speelveld gegarandeerd wordt.

29.

De leden van de VVD-fractie lezen het advies van de Sociaal Economische Raad (SER) uit 2020. De vraag aan de initiatiefnemers op welke manier de drie routes om tot IMVO-wetgeving te komen worden gevolgd door middel van dit voorstel. Daarnaast de vraag aan de initiatiefnemers hoe het advies van de SER tegen strafrechtelijke vervolging wordt gevolgd en op welke waarde de adviezen van de SER normaliter worden geschat.

Het SER-advies *Effectieve Europese gepaste zorgvuldigheidswetgeving voor duurzame ketens*,⁶⁴ dat zich specifiek richt op Europese wetgeving, stelt dat strafrechtelijk toezicht niet past bij een aanpak gericht op het gezamenlijk aanpakken van geprioriteerde risico's en continue verbetering. Deze stelling wordt niet verder toegelicht. In de bouwstenenbrief van de toenmalige Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking van 5 november 2021 neemt hij het advies om in te zetten op bestuursrechtelijke handhaving over. Hierbij wijst de Minister overigens wel op de al bestaande mogelijkheid bestuurders hoofdelijk (civiel) aansprakelijk te stellen of strafrechtelijk te vervolgen voor overtreding van een aantal aan IMVO gerelateerde verplichtingen: «Het gaat hier bijvoorbeeld om de handhaving van wettelijke bepalingen over mensenhandel en dwangarbeid, en de EU Houtverordening. Aan deze bestaande mogelijkheden zal niet worden getornd».⁶⁵

Voor een overzicht van de overeenkomsten en verschillen tussen het SER-advies, de bouwstenen en dit wetsvoorstel wordt ook verwezen naar de memorie van toelichting.⁶⁶

Gezamenlijke aanpak van risico's wordt in dit initiatiefvoorstel gestimuleerd en de systematiek van de wet met een toezichthouder die werkt volgens een prioriteitenbeleid is er uitdrukkelijk op gericht om een proces van continue verbetering op gang te brengen. Gezien de grote belangen die alle betrokkenen in de waardeketen hebben bij naleving van de bepalingen van dit wetsvoorstel, achten de initiatiefnemers een strafrechtelijke component in toezicht en handhaving echter wel op zijn plaats.

⁶³ <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2022/12/01/council-adopts-position-on-due-diligence-rules-for-large-companies/>.

⁶⁴ SER (2021), *Effectieve Europese gepaste zorgvuldigheidswetgeving voor duurzame ketens*, p.13.

⁶⁵ Kamerstukken II, 26 485, nr. 377, noot 8.

⁶⁶ Zie tabel 2.2.6 in de Memorie van Toelichting, Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 10, p. 17.

In het geheel van belangen die spelen, kennen de initiatiefnemers aan deze belangen een ander gewicht toe dan de leden van de SER en daarom hebben zij besloten de overtreding van één specifieke bepaling als een economisch delict te bestempelen. Het gaat om de overtreding van artikel 2.6.1, eerste lid (nieuw), van het wetsvoorstel. Niet-naleving van de rapportageverplichting wordt aangemerkt als een economisch delict. Dit betekent dat een onderneming die niet aan de jaarrapportageverplichtingen van artikel 2.6.1, eerste lid (nieuw) voldoet, een overtreding begaat die kan worden gestraft met een geldboete van de vierde categorie als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (maximaal € 20.250).

Er is vanuit het oogpunt van rechtszekerheid voor gekozen om strafrechtelijke handhaving alleen mogelijk te maken ten aanzien van schending van dit artikellid, omdat van deze verplichting het meest eenduidig is vast te stellen of een onderneming eraan heeft voldaan of niet. Het sluit bovendien aan bij de bestaande strafbaarstelling van het niet voldoen aan financiële rapportageverplichtingen. Om aan eventuele onzekerheid over de vraag of bestuurders persoonlijk strafrechtelijk kunnen worden vervolgd een einde te maken, passen de initiatiefnemers artikel 2.6.1, eerste lid (nieuw) aan. Verantwoordelijkheid voor de in- en uitvoer van het beleid voor gepaste zorgvuldigheid wordt opgelegd aan de onderneming en niet aan een bestuurder. Als gevolg van deze wijziging wordt ook de rapportageplicht van de bestuurder aan de raad van bestuur geschrapt en diens monitoringsverantwoordelijkheid. Aan de vermelding van artikel 2.6.1 in de Wet op de economische delicten, wordt daarom een lid, toegevoegd. Alleen het niet rapporteren door de onderneming is strafbaar. Zie onderdeel Z van de Nota van wijziging.

30.

Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie aan de initiatiefnemers hoe dit wetsvoorstel verschilt van de bouwstenen die eerder door toenmalig Minister De Bruijn zijn geformuleerd.

Onderstaande tabel laat zien hoe de bouwstenen van de Minister zich verhouden tot het initiatiefvoorstel, zoals gewijzigd door de Nota van wijziging.

Onderwerp	Bouwstenen	Initiatiefvoorstel
Reikwijdte	1. Grote ondernemingen (2 van de 3: > 250, Balanstotaal > 20 mln €, Netto-Omzet > 40 mln €) 2. Beursgenoteerd MKB 3. Middelgrote ondernemingen in risicosectoren	1. Grote ondernemingen (2 van de 3: > 250, Balanstotaal > 20 mln €, Netto-Omzet > 40 mln €) 2. Na vijf of tien jaar: Middelgrote ondernemingen (> 50 medewerkers, < 250)
Eisen	Zes stappen van gepaste zorgvuldigheid conform OESO-richtlijnen (beleid, risicoanalyse, stoppen/ voorkomen/beperken, monitoren, communicatie, herstel) Eventueel lichter regime voor middelgrote ondernemingen	Zes stappen van gepaste zorgvuldigheid conform OESO-richtlijnen voor grote ondernemingen (beleid, risicoanalyse, stoppen/voorkomen/ beperken, monitoren, communicatie, herstel) Algemene zorgplicht voor alle ondernemingen

Onderwerp	Bouwstenen	Initiatiefvoorstel
Algemene zorgplicht	Het kabinet wil – in navolging van de Motie-Voordewind – een globaal geformuleerde wettelijke algemene zorgplicht invoeren. Keuze uit negatief of positief geformuleerde tekst (zie advies-aanvraag aan de SER van 30 april 2021).	Een onderneming die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat haar eigen activiteit of die van haar zakenrelaties nadelige gevolgen kan hebben voor de mensenrechten of het milieu in een land buiten Nederland, is verplicht: a. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van haar kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen; b. voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken, ongedaan te maken, en zo nodig zorg te dragen voor herstel; c. als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten of de relatie te verbreken voor zover dat redelijkerwijs van haar kan worden gevraagd.
Toezichthouder	Europese en nationale toezichthouder	Nationale toezichthouder
Toezicht Handhaving	Positief en repressief toezicht Civielrechtelijk en bestuursrechtelijk	Positief en repressief toezicht Civielrechtelijk, bestuursrechtelijk en strafrechtelijk
Niet-EU bedrijven	Ja, mits handhaving geregeld kan worden in conformiteit met WTO-regels	Ja, een buitenlandse onderneming die voldoet aan artikel 2.1.1, eerste lid, en een wezenlijke band met Nederland heeft, blijvende uit een in verhouding tot de totale bevolking groot aantal afnemers of activiteiten in Nederland.
Erkenning sector	Ja, mits geen safe harbours en geen lichter regime	Ja, via melding aan toezichthouder van gelijkwaardige maatregel.
Evaluatie	Ja, tijdige evaluatie voor bijsturing	Ja, om de vijf jaren.
Fasering	Niet op voorhand	Ja, zowel in de zes OESO stappen als in de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving.

31.

De indieners hebben gekozen voor een strafrechtelijke handhaving, waar het SER-advies hier uitdrukkelijk tegen is en de bouwstenenbrief alleen voor civiel en bestuursrechtelijke handhaving gaat. De leden van de CDA-fractie vragen de indieners te reflecteren waarom er tegen het uitdrukkelijke advies tegen strafrechtelijke handhaving is ingegaan. De leden van de CDA-fractie vragen zich af waarom strafrechtelijke handhaving onderdeel moet zijn van de initiatiefwet en hoe beïnvloedt dit de rechtszekerheid.

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 29 kennen in het geheel van belangen die spelen, de initiatiefnemers aan deze belangen een ander gewicht toe dan de leden van de SER en daarom hebben zij besloten de overtreding van één specifieke bepaling als een economisch delict te bestempelen. Het gaat om de overtreding van artikel 2.6.1, eerste lid (nieuw), van het wetsvoorstel. Niet-naleving van de rapportageverplichting door de onderneming wordt aangemerkt als een economisch delict. Er is vanuit het oogpunt van rechtszekerheid voor gekozen om strafrechtelijke handhaving alleen mogelijk te maken ten aanzien van schending van dit artikellid, omdat van deze verplichting het meest eenduidig is vast te stellen of een onderneming eraan heeft voldaan of niet. Het sluit bovendien aan bij de bestaande strafbaarstelling van het niet voldoen aan financiële rapportageverplichtingen.

32.

De leden van de SP-fractie willen de indieners vragen naar de verwachtingen die er zijn van de Europese Wetgeving omtrent Gepaste Zorgvuldigheid en wat de belangrijkste verschillen zijn tussen de Europese en Nederlandse Wetgeving. Waar schiet de Europese wetgeving volgens de indieners te kort? Wanneer zou op zijn vroegst implementatie van deze wetgeving aan de orde zijn?

Voor een antwoord op de vraag naar de verwachtingen over en de belangrijkste verschillen tussen de Europese en Nederlandse Wetgeving en waar de Europese wetgeving volgens de initiatiefnemers te kort schiet verwijzen de initiatiefnemers naar de antwoorden op de vragen 6 en 10.

Nu de Raad en het EP een positie hebben ingenomen ten aanzien van de conceptrichtlijn is de triloof fase begonnen. Op zijn vroegst is de triloof fase eind 2023 of in de loop van 2024 afgerond.

33.

De leden van de SGP-fractie vragen de initiatiefnemers waarom het bestaande IMVO-beleid slechts 1,6 % van de ondernemingen in de hoog-risicosectoren heeft bereikt? Zijn de overige 98,4 % van de bedrijven op enige wijze bereikt door, en betrokken bij, het bestaande IMVO-beleid? Welke concrete verbeterpunten zien de initiatiefnemers voor sectorale samenwerking, zo vragen deze leden?

De 1,6 % heeft betrekking op de deelname van individuele bedrijven bij IMVO-convenanten. Deelname aan een convenant is niet verplicht. Dit is de belangrijkste verklaring voor het feit dat de evaluatie van het convenantenbeleid heeft uitgewezen dat slechts 1,6 % van de ondernemingen in de hoog-risicosectoren bereikt is met IMVO-convenanten. Hier kan wel bij vermeld worden dat in de berekening van de genoemde 1,6 % niet die ondernemingen mee zijn geteld die via een brancheorganisatie deelnemen aan een convenant. Aan het voedingsmiddelenconvenant doen bijvoorbeeld alleen brancheorganisaties mee. Deze tellen niet mee als onderneming, maar vertegenwoordigen samen wel honderden ondernemingen.⁶⁷

Het IMVO-beleid is breder dan de IMVO-convenanten. Het overgrote deel van het bedrijfsleven is op de hoogte van de OESO-richtlijnen en de UNGP's, blijkt uit onderzoek. Circa drie op vier grote ondernemingen waren hiervan op de hoogte in het jaar 2020. Onder kleine ondernemingen was de bekendheid circa zes op de tien. In het onderzoek geven ondernemingen aan te verwachten dat wetgeving op het gebied van gepaste zorgvuldigheid een belangrijke invloed op het gedrag zal hebben.⁶⁸

Om de sectorale samenwerking te verbeteren is er een aantal verbeterpunten noemenswaardig om de aantrekkingskracht voor het bedrijfsleven om te participeren te verbeteren. Zo blijkt uit de evaluatie van de huidige IMVO-convenanten dat er een gebrek is aan prikkels voor ondernemingen om zich aan te sluiten bij een convenant.⁶⁹ Er wordt verondersteld dat ondernemingen met duidelijke drijfveren, zoals reputatiemanagement, zich al hebben aangesloten bij een convenant. Eén van de aanbevelingen uit de evaluatie van het convenantenbeleid om nieuwe ondernemingen aan te trekken is een koper-aanbieder model toe te passen en aan ondernemingen duidelijker kenbaar te maken wat zij met het onderte-

⁶⁷ Brief van Minister voor BHOS, 2 september 2020, Kamerstukken II 2019/20, 26 485, nr. 333.

⁶⁸ The Terrace (2020), IMVO Maatregelen in Bedrijfsperspectief, p.14.

⁶⁹ KIT Royal Tropical Institute (2020), Evaluation of the Dutch RBC Agreements 2014–2020, p.12.

kenen van een convenant te winnen hebben.⁷⁰ Zo biedt de natuursteensector met het TruStone initiatief instrumenten om het consumentenbewustzijn te vergroten en mogen participerende ondernemingen het TruStone logo gebruiken als ware het een Belgisch keurmerk.

Volgens de initiatiefnemers zal wetgeving ondernemingen ook stimuleren de samenwerking in convenanten of sectorovereenkomsten te zoeken. In het initiatiefvoorstel wordt sectorale samenwerking gestimuleerd door gezamenlijke uitvoering met andere ondernemingen mogelijk te maken (artikel 2.1.2, derde lid (nieuw)). In de nota van wijziging breiden de initiatiefnemers deze mogelijkheid uit door hier ook andere organisaties en entiteiten aan toe te voegen waarmee samengewerkt kan worden. Samenwerking beperkt de administratieve lasten voor een individuele onderneming. De toezichthouder kan in het prioriteitenbeleid rekening houden met het feit dat een onderneming deelneemt aan een samenwerkingsverband om gezamenlijk aan de verplichtingen van de wet te voldoen (zie artikel 3.1.1, vierde lid (nieuw)). Zie onderdeel E van de Nota van wijziging.

34.

Voorts vragen de leden van de SGP-fractie of en op welke wijze de initiatiefnemers zich bij het formuleren van de WVDIO hebben gebaseerd op, of laten inspireren door, wetgeving met een vergelijkbare doelstelling in landen als de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland? Wat zijn de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de wetgeving in deze landen en het voorliggende initiatiefvoorstel?

Voor de vergelijking betreffende de overeenkomsten en verschillen tussen de wetgeving in andere landen en dit initiatiefvoorstel verwijzen de initiatiefnemers naar het antwoord op vraag 22 en 28. Ook verwijzen zij naar de tabel bij vraag 35 waarin de conceptriblijn van de Europese Commissie, de Raadspositie, dit initiatiefvoorstel en de Franse en de Duitse wetten op kernpunten met elkaar vergeleken worden.

35.

Wat zijn daarnaast de overeenkomsten en verschillen tussen de WVDIO enerzijds en de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) en het EU-voorstel voor een Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) anderzijds, zo vragen de leden van de SGP-fractie? Om welke redenen, anders dan het creëren van «druk op de gehele Unie», wordt de totstandkoming van een Europees wettelijke kader voor gepaste zorgvuldigheid niet afgewacht? Hoe verhoudt de WVDIO zich tot wetgeving voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen in de EU en andere EU-landen, in het licht van de onwenselijkheid van een «lappendeken» aan regelgevende kaders en de wenselijkheid van waarborging van een gelijk speelveld met andere EU-landen? Op welke wijze wordt tegenstrijdigheid voorkomen?

De *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD) is een richtlijn die van grote bedrijven vereist dat ze rapporteren over zaken als CO₂-uitstoot en het sociaal kapitaal, maar ook over de gevolgen die het handelen van een onderneming heeft op biodiversiteit en mensenrechtenschendingen in de keten. De CSRD gaat in elk geval gelden voor grote ondernemingen en hanteert daarvoor dezelfde criteria als dit wetsvoorstel.

De initiatiefnemers hebben dit initiatiefvoorstel niet alleen ingediend om druk te zetten op het Europese proces, maar allereerst om in Nederland zelf wetgeving te introduceren als Europese wetgeving uitblijft. Tegelij-

⁷⁰ KIT Royal Tropical Institute (2020), Evaluation of the Dutch RBC Agreements 2014–2020, p.14.

kertijd willen de initiatiefnemers met dit wetsvoorstel het Europese proces ook inhoudelijk beïnvloeden. Zij verwachten dat een wetgevingstraject tot een effectievere inhoudelijke beïnvloeding van uiteindelijke Europese regelgeving leidt dan afwachten tot die regelgeving er is.

Bij de Kamerbrief van 22 mei 2023 heeft het kabinet een overzicht gevoegd met de belangrijkste verschillen en overeenkomsten tussen het initiatiefvoorstel, de CSDDD, *Loi de Vigilance* en *Lieferkettengesetz*.⁷¹

Op dit moment hebben Duitsland en Frankrijk al een nationale Due Diligence wetgeving. In Duitsland is begin dit jaar de «*Lieferkettengesetz*» in werking getreden voor ondernemingen met 3000 of meer werknemers, in 2024 breidt dit aantal zich uit met werknemers vanaf 1000 werknemers. Ondernemingen moeten risico's identificeren van mensenrechtenschendingen en milieuschade van directe leveranciers, en met onderbouwde kennis ook van indirecte leveranciers. Vervolgens moeten zij hier maatregelen voor treffen.

De Franse «*Duty of Vigilance law*» is in 2017 in werking getreden. Ook deze gaat over de verantwoordelijkheid van zowel mensenrechten als milieuschade en heeft betrekking tot de eigen activiteiten van een bedrijf zowel als diens keten. De wet geldt voor Franse ondernemingen met meer dan 5000 werknemers. Tijdens een evaluatie in 2022 bleek dat de meerderheid van de ondernemingen die het betreft duurzaamheidsplannen heeft gemaakt.

België is al in een gevorderd stadium van ontwikkeling van Due Diligence wetgeving. In 2021 heeft het Belgische parlement ingestemd met het «Wetsvoorstel houdende de instelling van een zorg- en verantwoordingsplicht voor de ondernemingen, over hun hele waardeketen heen». Deze wet heeft betrekking op mensenrechten, milieu en arbeidsrechten en geldt voor de gehele keten. Deze wet gebiedt behalve het identificeren en mitigeren van risico's ook preventief op te treden.

Het Verenigd Koninkrijk heeft sinds 2010 de Bribery Act ter bestrijding van corruptie, die ook extraterritoriale draagwijdte heeft en sinds 2016 de Modern Slavery Act waar transparantie in ketens moet worden gegeven en verantwoording moet worden afgelegd door ondernemingen. In het Verenigd Koninkrijk zijn bovendien wetten in behandeling die gepaste zorgvuldigheid ten aanzien van producten die ontbossing bevorderen introduceren.

Dergelijke wetgeving lijkt in veel aspecten op elkaar, aangezien de OESO-richtlijnen in vrijwel alle gevallen in meer of mindere mate de maatstaf vormen waarop deze wetten zijn geïnspireerd. Landen hanteren ook een algehele zorgplicht die voor ieder bedrijf geldt, en werken veelal met vergelijkbare risico-analyses.

Ook in andere Europese landen zijn initiatieven in ontwikkeling, allen in meer of mindere mate gebaseerd op de OESO-richtlijnen. In Oostenrijk is in mei 2020 een wet tegen kinderarbeid en moderne slavernij in de textielsector aanhangig gemaakt door het parlement. De Finse regering en die van Luxemburg onderzoeken momenteel de opties voor nationale gepaste zorgvuldigheidswetgeving en in Noorwegen ligt een wet voor die transparantie en gepaste zorgvuldigheid in internationale ketens regelt. In Zwitserland is recent een wet aangenomen die gepaste zorgvuldigheid en

⁷¹ Kamerbrief 22 mei 2023 (Kamerstukken II 2022/23, 26 485, nr. 422).

rapportageverplichtingen introduceert voor conflictmineralen en kinderarbeid.⁷²

Tegenstrijdigheid met gepaste zorgvuldigheidswetgeving in omliggende landen kan voorkomen worden door de OESO-richtlijnen als maatstaf te gebruiken voor wetgeving. Met de OESO-richtlijnen als ondergrens voldoet een onderneming aan de op dit onderwerp geldende regelgeving in alle lidstaten.

In de onderstaande tabel wordt als een samenvatting van het bovenstaande nog een overzicht gegeven van de overeenkomsten en verschillen op kernpunten van de conceptrichtlijn van de Europese Commissie, de Raadspositie, dit initiatiefvoorstel en de Franse en de Duitse wetten die al in werking getreden zijn.

Overzicht IMVO-wetgeving/wetgevingsvoorstellen⁷³

CIE-voorstel CSDDD	Raadspositie CSDDD	Initiatiefvoorstel	Loi de Vigilance (FRA)	Lieferkettengesetz (DUI)
REIKWIJDTE 1) Zeer grote ondernemingen (>500 medewerkers en >EUR 150 miljoen netto-omzet) 2) Grote ondernemingen (>250 medewerkers en >EUR 40 miljoen netto-omzet) waarvan minstens 50% van de netto-omzet gegenereerd wordt in sectoren met een hoog risico op nadelige effecten ¹ .	De Raadspositie kent dezelfde reikwijdte als het Commissievoorstel.	Grote Nederlandse ondernemingen die activiteiten verrichten in een land buiten Nederland. Dit zijn ondernemingen die twee van de volgende drie criteria overschrijden: balanstotaal >EUR 20 miljoen; netto-omzet >EUR 40 miljoen; gemiddeld personeelsbestand >250 medewerkers. Na 6 jaar kunnen, afhankelijk van evaluatie, middelgrote ondernemingen ² met een medewerker aantal tussen de 50 en 250 ook onderdeel uit gaan maken van de reikwijdte.	Zeer grote Franse ondernemingen (>5.000 medewerkers in Frankrijk óf 10.000 medewerkers wereldwijd).	Zeer grote ondernemingen (>3.000 medewerkers vanaf 2023 en >1.000 medewerkers vanaf 2024).
Toepassing buitenlandse ondernemingen Voor niet-EU ondernemingen actief op de Europese markt geldt de netto-omzet en niet het aantal medewerkers als criterium.	Idem.	Grote buitenlandse ondernemingen die een wezenlijke band met Nederland heeft, blijkende uit een in verhouding tot de totale bevolking groot aantal afnemers of activiteiten in Nederland.	De wet geldt niet voor niet-Franse ondernemingen.	Bovenstaande reikwijdte geldt ook voor niet-Duitse ondernemingen actief op de Duitse markt.
Rol financiële sector Voor financiële ondernemingen geldt dat zij alleen (potentiële) negatieve effecten moeten identificeren bij het aangaan van nieuwe contracten.	Er geldt een lidstaatop-tie voor de toepassing van volledige gepaste zorgvuldigheid op klantrelaties van financiële instellingen.	De wet is op de volledige keten van de financiële sector van toepassing.	Er wordt geen onderscheid gemaakt op basis van sectoren, de wet is ook van toepassing op ondernemingen van deze omvang in de financiële sector.	Er wordt geen onderscheid gemaakt op basis van sectoren, de wet is dan ook van toepassing op de financiële sector.
GEPASTE ZORGVULDIGHEIDHEISVEREISTEN				

⁷² Voor een vergelijking van in Europa geldende wetten en voorstellen, zie deze tabel opgesteld door de European Coalition for Corporate Justice: <https://corporatejustice.org/publications/comparative-table-corporate-due-diligence-laws-and-legislative-proposals-in-europe-2/>.

⁷³ Bijlage bij Kamerbrief *Overzicht van IMVO-wetgeving*, 22 mei 2023, Kamerstukken II 2022/23, 26 485, nr. 422.

CIE-voorstel CSDDD	Raadspositie CSDDD	Initiatiefvoorstel	Loi de Vigilance (FRA)	Lieferkettengesetz (DUI)
<p>Ondernemers binnen de reikwijdte moeten gepaste zorgvuldigheid toepassen. Dit betekent het identificeren, stoppen en voorkomen van negatieve gevolgen voor mens en milieu en daarover verantwoording afleggen. De inrichting van toegang tot herstel door ondernemingen is in het voorstel onvolledig geadresseerd.</p>	<p>De verplichte zes stappen van gepaste zorgvuldigheid zijn t.o.v. het CIE-voorstel meer in lijn gebracht met internationale standaarden³. Zo is er een risicogerichte benadering opgenomen ter vervanging van de focus op gevestigde zakenrelaties. Daarnaast is de door de Commissie voorgestelde vrijstelling van civiele aansprakelijkheid op basis van de toepassing van contractuele garanties verwijderd.</p>	<p>De gepaste zorgvuldigheidseisen volgen de OESO-Richtlijnen.</p>	<p>Sinds 2018 moeten ondernemingen die onder de reikwijdte vallen risico's in de keten identificeren en ernstige gevolgen voor mensenrechten en milieu voorkomen. Deze ondernemingen worden verplicht een waakzaamheidsplan te ontwikkelen, implementeren en jaarlijks te publiceren.</p>	<p>De wet vraagt van ondernemingen gepaste zorgvuldigheidseisen in lijn met de zes stappen van de OESO-richtlijnen.</p>
<p>ALGEMENE ZORGPLICHT Er is geen sprake van een algemene zorgplicht voor ondernemingen.</p>	<p>Er is geen sprake van een algemene zorgplicht voor ondernemingen.</p>	<p>Het initiatiefvoorstel kent voor alle ondernemingen een algemene zorgplicht.</p>	<p>Er is geen sprake van een algemene zorgplicht.</p>	<p>Er is geen sprake van een algemene zorgplicht.</p>
<p>BESTUURDERSVERPLICHTINGEN Bestuurders hebben de plicht om gepaste zorgvuldigheid in de bedrijfsstrategie te integreren en toe te zien op de implementatie (en kunnen hier ook voor aansprakelijk gesteld worden).</p>	<p>De bestuurdersverplichtingen, inclusief de aansprakelijkheid voor bestuurders, zijn in de Raadspositie komen te vervallen.</p>	<p>De verantwoordelijkheid voor de invoering en uitvoering van het beleid wordt bij de onderneming belegd. Het initiatiefvoorstel regelt geen bestuurdersaansprakelijkheid, maar verlaagt wel procedurele drempels voor civielrechtelijke rechtsvorderingen tegen een onderneming.</p>	<p>Een verantwoordelijkheid voor bestuurders wordt in de wet niet gespecificeerd.</p>	<p>Ondernemingen moeten vastleggen wie er binnen het bedrijf verantwoordelijk is voor het bewaken van het risicomanagement, bijvoorbeeld door het benoemen van een mensenrechtenverantwoordelijke. De directie van het bedrijf moet zich minstens één keer per jaar over het werk van deze medewerker laten informeren. Er zijn geen verdere bepalingen voor bestuurders opgenomen.</p>
<p>DEFINITIE WAARDEKETEN De verplichte toepassing van gepaste zorgvuldigheid geldt voor eigen activiteiten en die van dochterondernemingen, gevestigde zakenrelaties en activiteiten in de waardeketen. De waardeketen omvat de activiteiten die verband houden met de <i>productie</i> van goederen of het verlenen van diensten, inclusief o.a. de ontwikkeling en het gebruik.</p>	<p>De term waardeketen in het voorstel van de Commissie is in de Raadspositie vervangen door «keten van activiteiten». De gebruikersfase is als een van de zogenaamde <i>downstream</i>-activiteiten uitgesloten van de omschrijving van deze definitie.</p>	<p>De gepaste zorgvuldigheidseisen gelden voor de gehele waardeketen.</p>	<p>De definitie van de waardeketen is beperkt; de wet geldt alleen voor de eigen activiteiten, die van dochterondernemingen, en voor activiteiten van «gevestigde zakelijke relaties».</p>	<p>Onder de waardeketen vallen producten en diensten van een bedrijf, voor zover het betreft; de winning van grondstoffen tot aan de levering van een product of dienst aan de klant. Hieronder vallen ook indirecte toeleveranciers, maar hiervoor gelden wel aangepaste eisen. Bij indicaties van misstanden bij indirecte toeleveranciers moeten ondernemingen een plan opstellen om deze misstanden te voorkomen en mitigeren.</p>
<p>KLIMAATPLAN</p>				

CIÉ-voorstel CSDDD	Raadspostitie CSDDD	Initiatiefvoorstel	Loi de Vigilance (FRA)	Lieferkettengesetz (DUI)
<p>Zeer grote ondernemingen moeten een klimaatplan opstellen om hun bedrijfsmodel en strategie verenigbaar te maken met de overgang naar een duurzame economie en het Parijsakkoord. In het geval klimaatverandering door de onderneming binnen haar activiteiten wordt aangemerkt als «principal risk», dienen hieraan ook emissiereductiedoelen te worden gekoppeld.</p> <p>TOEZICHT, HANDHAVING EN AANSPRAKELIJKHEID</p> <p>Er is sprake van een combinatie van bestuursrechtelijke handhaving en civielrechtelijke aansprakelijkheid voor ondernemingen en bestuurders. Lidstaten moeten een of meer nationale autoriteiten aanwijzen die toezien op naleving van de richtlijn.</p>	<p>De Raadspostitie kent een verplicht klimaatplan voor zeer grote ondernemingen. Dit is ten opzichte van het Commissievoorstel meer in lijn gebracht met de bepalingen in de <i>Corporate Sustainability Reporting Directive</i> (CSRD).</p> <p>Evenals het Commissievoorstel kent de Raadspostitie een combinatie van civiele en bestuursrechtelijke handhaving, exclusief de eerdergenoemde aansprakelijkheid voor bestuurders.</p>	<p>Als ondernemingen risico's in hun keten hebben geïdentificeerd op nadelige gevolgen voor klimaatveranderingen, dienen zij een klimaatplan op te stellen om deze risico's in hun activiteiten en die van zakenrelaties te voorkomen, te beperken of te beëindigen. Daarin dienen ook streefcijfers te worden opgenomen om in 2030 en 2050 reductie van broeikasgasemissies te bereiken.</p> <p>Het voorstel voorziet naast civiele en bestuursrechtelijke handhaving, in strafrechtelijke handhaving met betrekking tot de rapportageplicht van de onderneming. Als toezichthouder op de naleving van deze eisen wordt de Autoriteit Consument en Markt aangewezen.</p>	<p>De wet benoemt zowel mensenrechten- als milieurisico's. Er is geen specifiek klimaatplan vereist.</p> <p>Er is <i>geen toezichthouder</i> betrokken bij de handhaving; de wet kent uitsluitend civielrechtelijke handhaving. Er zijn inmiddels verschillende zaken aanhangig gemaakt, maar nog weinig tot een vonnis gekomen. Hoe de rechter de behoorlijk open geformuleerde normen zal interpreteren, zal dan ook vrij bepalend zijn voor de implementatie.</p>	<p>Ondernemingen moeten zowel mensenrechten- als bepaalde milieurisico's meenemen in hun gepaste zorgvuldigheidsproces. Milieurisico's zijn nader gedefinieerd op grond van de Basel-, Stockholm- en Minamata Conventies, gericht op respectievelijk gevaarlijke afvalstoffen, organische vervuulende stoffen en kwikvervuiling. Ondernemingen hoeven geen klimaatplan op te stellen, noch vormen klimaatrisico's onderdeel van de gepaste zorgvuldigheidsverplichtingen.</p> <p>Een nationale toezichthouder, het <i>Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle</i> (BAFA), ziet toe op naleving van de wet. Civielrechtelijke aansprakelijkheid of strafrechtelijke bepalingen komen niet in de wet voor.</p>

¹ Kleding en textiel, landbouw en voedingsmiddelen (incl. bosbouw en visserij), extractie van en handel in grondstoffen (incl. verwerking).

² Voor de volledige definitie van zowel grote ondernemingen als middelgrote ondernemingen zie artikel 3 van de Europese richtlijn jaarrekening.

³ De OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen en de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*.

36.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de initiatiefwet zich verhoudt tot de mensenrechten van ondernemers en ondernemingen, specifiek artikel 16 van het EU-Handvest (inzake de vrijheid van ondernemerschap)? In hoeverre is de inperking van de ondernemersvrijheid als gevolg van de initiatiefwet te rechtvaardigen als zijnde noodzakelijk en proportioneel met het oog op de doelstellingen van het initiatiefvoorstel?

De initiatiefnemers zijn zich ervan bewust dat de verplichtingen uit de initiatiefwet een beperking kunnen vormen van de in het EU-Handvest verankerde vrijheid van ondernemerschap. De ondernemingen die onder het toepassingsgebied van de initiatiefwet vallen, moeten namelijk aan extra verplichtingen voldoen om hun economische activiteiten te kunnen uitoefenen.⁷⁴ Daarnaast kan de contractvrijheid van die ondernemingen worden beperkt, aangezien het mogelijk is dat zij niet langer kunnen samenwerken met zakenrelaties waarvan de activiteiten (stelstelmatig)

⁷⁴ De vrijheid om een economische activiteit uit te mogen oefenen maakt onderdeel uit van de vrijheid van ondernemerschap. Zie de toelichting bij het Handvest van de grondrechten, artikel 16.

nadelige gevolgen hebben voor de mensenrechten, arbeidsrechten en/of het milieu.⁷⁵

Een beperking op de vrijheid van ondernemerschap als bedoeld in artikel 16 van het EU-Handvest moet bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die vrijheid eerbiedigen. Daarnaast kunnen met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (artikel 52, lid 1 van het EU-Handvest).

De initiatiefnemers wijzen er in de eerste plaats op dat een mogelijke beperking van de vrijheid van ondernemerschap voortvloeit uit de initiatiefwet en dus bij wet wordt gesteld. De verplichtingen uit de initiatiefwet hebben niet tot gevolg dat de vrijheid van ondernemerschap in de kern wordt aangetast, waardoor de wezenlijke inhoud van dit recht wordt geëerbiedigd.⁷⁶ Het blijft voor ondernemingen immers mogelijk om hun economische activiteiten uit te oefenen en tot op zekere hoogte hun eigen zakenrelaties te kiezen. Daarnaast beantwoordt de (mogelijke) beperking aan dwingende redenen van algemeen belang. De initiatiefwet beoogt namelijk de mensenrechten, arbeidsrechten en het milieu te beschermen. Dergelijke doelstellingen zijn door het EU-Hof erkend als dwingende redenen van algemeen belang⁷⁷ en vormen een aanvaardbare rechtvaardiging voor een nationale regeling, zoals de initiatiefwet, die de vrijheid van ondernemerschap beperkt.

De initiatiefnemers zijn tot slot van oordeel dat het initiatiefvoorstel geschikt is om de mensenrechten, arbeidsrechten en het milieu te beschermen, omdat er een verplichte gepaste zorgvuldigheid wordt opgelegd om ervoor te zorgen dat ondernemingen maatregelen nemen tegen mogelijke schendingen van deze rechten. Het initiatiefvoorstel gaat ook niet verder dan noodzakelijk is om de ingeroepen belangen te beschermen. Het bestaande, op vrijwilligheid gebaseerde, beleid op het gebied van IMVO is namelijk niet in staat gebleken om mensenrechtenschendingen en milieuvervuiling in de waardeketen voldoende tegen te gaan.

37.

Het grootste probleem met deze wetgeving is het «outsourcen» van misstanden signaleren overlaten aan de ondernemer met voor de ondernemer enorme risico's. De Nederlandse ondernemer wordt al bedolven door regelgeving volgens de leden van de Groep Van Haga. Nu moeten zij de rol spelen van detective en diezelfde ondernemer is tegelijkertijd de verdachte. De leden van de Groep van Haga willen de Nederlandse ondernemer het voordeel van de twijfel geven. Net als VNO-NCW wijzen wij de strafrechtelijke handhaving af. Wij zien de ondernemer liever als een getuige of een klokkenluider, niet als medeplichtige. Deze onredelijk strenge regelgeving zal enkel leiden tot risicomijdend gedrag of stilzwijgen uit angst voor het oordeel van de rechter.

⁷⁵ De bij artikel 16 van het EU-Handvest verleende bescherming omvat de contractsvrijheid. De contractsvrijheid behelst onder meer de vrije partnerkeuze in het economische verkeer. Zie HvJ 20 december 2017, C-277/16, ECLI:EU:C:2017:989, r.o. 50 (Polkomtel).

⁷⁶ HvJ 22 januari 2013, C-283/11, ECLI:EU:C:2013:28, r.o. 48–49 (Sky Österreich).

⁷⁷ HvJ EU 12 juni 2003, C-112/00, ECLI:EU:C:2003:333, r.o. 74 (Schmidberger); HvJ EU 23 november 1989, C-145/88, ECLI:EU:C:1989:593, r.o. 14; HvJ 20 september 1988, C-302/86, ECLI:EU:C:1988:421, r.o. 9 (Commissie/Denemarken).

Van een onderneming wordt verwacht dat zij in lijn met de OESO-richtlijnen risico's in haar waardeketen in kaart brengen en in elk geval de meest ernstige risico's voorkomen en aanpakken. Wanneer de toezichthouder van oordeel zou zijn dat de onderneming niet genoeg doet, komen eerst lichte vormen van toezicht in beeld zoals het geven van voorlichting of het vragen om informatie. Pas als dit onvoldoende gevolg zou hebben, zal de toezichthouder overgaan tot de middelen als een aanwijzing, last onder dwangsom of een bestuurlijke boete. Van strafrechtelijke handhaving kan alleen sprake zijn wanneer een onderneming niet rapporteert over de uitvoering van de verplichtingen in het kader van deze wet. Gezien de belangen die voor verschillende betrokkenen in de waardeketen in het geding zijn, achten de initiatiefnemers dit geen onredelijk strenge regelgeving.

3. Hoofdpijnen van het voorstel voor een brede gepaste zorgvuldigheidswetgeving

3.1. Probleemaanpak

38.

In het wetsvoorstel komt veelvuldig de «toezichthouder» ter sprake. De vraag van de leden van de VVD-fractie aan de initiatiefnemers is of er nog steeds een Nederlandse toezichthouder noodzakelijk is bij verschillende Europese IMVO-wetgevingen. Zou een Europese toezichthouder ook voldoende zijn bij een dergelijke situatie?

De initiatiefnemers zijn van mening dat een nationale toezichthouder altijd noodzakelijk zal zijn. Een Europese toezichthouder heeft immers minder kijk op de uitvoeringspraktijk binnen de grenzen van een lidstaat. Daarnaast is een nationale toezichthouder beter in staat om de uitvoering aan te laten sluiten bij de uitvoering van andere (nationale) wet- en regelgeving waardoor bijvoorbeeld rapportageverplichtingen kunnen worden samengevoegd en de regeldruk zo laag mogelijk blijft. Ook in de conceptrichtlijn is daarom gekozen voor nationale toezichthouders, die wel een gezamenlijk netwerk vormen om het toezicht in de verschillende lidstaten op elkaar af te stemmen en gelijkmatig te laten zijn.

39.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de ambitie om internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen minder vrijblijvend te maken. Wet- en regelgeving kan daar een passend instrument in zijn in het sociaal economisch verkeer. Aangezien het voor Nederland als handelsland om veel activiteiten in het buitenland gaat vragen de leden van de CDA-fractie zich af hoe deze Nederlandse wetgeving bij gaat dragen aan dat bedrijven niet onderhevig aan deze wetgeving zich ook meer conform de OESO-richtlijnen op gaat stellen. De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe wij voorkomen dat Britse, Chinese of Amerikaanse bedrijven die niet in deze diepte hoeven te voldoen aan de IMVO standaarden, de standaarden in het buitenland niet te laag houden. De leden van de CDA-fractie vragen zich af in hoeverre de Nederlandse bedrijven hier alleen een verandering in kunnen maken. Kortom hoe effectief gaat dit wetsvoorstel zijn in de totale probleemaanpak en is gezamenlijke en uniforme Europese wetgeving niet effectiever?

De initiatiefnemers zouden allereerst willen opmerken dat er nu al Nederlandse ondernemingen zijn die, zonder Nederlandse of Europese wetgeving, al de keuze gemaakt hebben om maatschappelijk verantwoord te ondernemen. Hoewel zij dit doen te midden van concurrenten die dat niet allemaal doen, kiezen ze hier zelf voor en opereren succesvol. Nederlandse wetgeving zou zulke ondernemingen hierin dienen te

steunen. Wetgeving op Europees niveau zou gezien de omvang van de Europese economie wereldwijd een veel groter effect hebben. In de antwoorden op de vragen 6, 10 en 15 is al betoogd hoe de initiatiefnemers dit wetsvoorstel ook zien om Europese wetgeving inhoudelijk mede te bepalen en het proces daartoe bovendien te versnellen.

Amerikaanse en Britse ondernemingen hebben daarnaast nu ook al te maken met vormen van IMVO-wetgeving.

De initiatiefnemers zouden verder willen benadrukken dat Nederlandse en/of Europese ondernemingen die zich aan IMVO-wetgeving houden mede daardoor aantrekkelijker zakenpartners kunnen zijn dan ondernemingen die zich niet of minder aan dergelijke standaarden houden.⁷⁸ Ook komen ondernemingen die zich aan IMVO-wetgeving houden daardoor in aanmerking voor overheidssteun, zoals subsidies of deelname aan handelsmissies. Dit geldt al voor ondernemingen die in aanmerking willen komen voor ondersteuning door de Invest International⁷⁹ en wordt nu uitgebreid in het nieuwe artikel 3.2.7. De initiatiefnemers volgen met dit laatste het advies van hoogleraar Scheltema om naast «best practices» ook te denken aan uitsluiting van ondernemingen na het opleggen van sancties, bijvoorbeeld van subsidies of handelsmissies.⁸⁰ Zie het nieuw voorgestelde artikel 3.2.7 (onderdeel AB van de nota van wijziging).

40.

Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie zich af, bekijkend van een onderneming uit bijvoorbeeld Vietnam die voor meerdere landen in Europa kleding produceert, hoe behapbaar en uitvoerbaar verschillende nationale wetgeving binnen Europa is voor zo een onderneming. Europese handelsverdragen zijn een breed gedragen compromis door alle lidstaten in Europa en het andere land. Hier trekt Europa samen op en in deze handelsverdragen zitten ook duurzaamheidsonderdelen op het gebied van mens en milieu. De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe dit zich verhoudt tot de voorgenomen initiatiefwet en of hier een mogelijkheid tot conflicterende wetgeving is.

Er is geen conflicterende wetgeving met de duurzaamheidshoofdstukken van handelsakkoorden. Afspraken in handelsakkoorden zijn namelijk afspraken tussen landen over bijvoorbeeld verdragen op het gebied van arbeidsrechten. IMVO-wetgeving daarentegen gaat over het inzichtelijk maken van waardeketens van bedrijven, en over een verplichting voor ondernemingen om in die waardeketens mensenrechten, milieu en klimaat te respecteren. Invulling van alle IMVO-wetgeving wordt gevonden in de OESO-richtlijnen, waar de UNGPs onderdeel van zijn. Ondernemingen die invulling geven aan hun gepaste zorgvuldigheid voor mensenrechten, milieu en klimaat in lijn met de UNGPs en de OESO-richtlijnen, hebben hiermee een goed uitgangspunt om te voldoen aan de Duitse wetgeving, de Franse wetgeving, de Noorse wetgeving, de komende EU-wetgeving en ook aan dit initiatiefvoorstel.

⁷⁸ Zie bijvoorbeeld het IMVO China Factsheet <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjm9KTLiMz-AhVDUaQEHVxIB0cQFnoECAoQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.rvo.nl%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2F2022%2F02%2FFactsheet-MVO-China-2022.pdf&usg=AOvVaw3n3lku8i1bZZ6xScTf8vmP>.

⁷⁹ Dit volgt uit artikel 5, tweede lid, van de Machtigingswet oprichting Invest International in samenhang met artikel 4 en bijlage, onderdeel B, van de Samenwerkingsovereenkomst van de Staat, FMO en Invest International.

⁸⁰ M.W. Scheltema, «Bestuursrechtelijk toezicht op corporate sustainability due diligence» in: NTBR 2022/44, afl. 10, p. 381.

Recent was er een bezoek van kledingfabrikanten uit Bangladesh aan Nederland, zij hebben ook de Tweede Kamer bezocht. In het Financieele Dagblad reflecteren zij op de wetgevingsdiscussie in Europa. Zij geven ook aan dat dit geen probleem is. Zo hoopt Miran Ali van de Bangladesh Garment Manufacturers and Exporters Association (BGMEA) dat Nederland doorzet met het wetsontwerp: «Nederland heeft de kans de lat hoog te leggen. En Brussel zal dat vervolgens niet willen verwateren. Als het maar voldoende tanden krijgt. Want met alleen wat lijstjes afvinken, schieten we niets op.» Ook Matthijs Crietee, secretaris-generaal van de in Zeist gevestigde International Apparel Federation (IAF) ziet het belang van Nederlandse wetgeving: «Idealiter heb je één mondiale standaard. Maar als een paar grote markten, en Nederland is er daar één van, de norm zetten ben je al een heel eind. Want grote merken kunnen toch niet met verschillende producten komen voor verschillende markten».⁸¹

41.

De leden van de Groep Van Haga zien bovendien meer heil in nationale wetgeving in de landen zelf om misstanden tegen te gaan. Dit heeft als voordeel dat die wetgeving in eigen land draagvlak heeft en er geen oneerlijk speelveld kan ontstaan waarin de Nederlandse ondernemer zwakker staat dan die uit andere landen. De leden vragen zich hierbij af: is het niet verstandiger om wetgeving nationaal te regelen zodat er geen oneerlijk speelveld ontstaat? Veel bedrijven in Nederland lopen al vooruit op MVO-gebied, is het daarom niet beter om het aan bedrijven zelf over te laten en wetgeving over te laten aan de landen waar bedrijven actief zijn?

Nationale wetgeving in productielanden is uiteraard van groot belang. Dit is helaas in veel landen niet de praktijk of de wetten die er zijn worden niet gehandhaafd. Het IMVO-beleid is gericht op het gedrag van Nederlandse ondernemingen waarvan (een deel van) de waardeketen zich bevindt in landen waar lokale wetgeving of de handhaving daarvan vaak gebrekkig is. De initiatiefnemers zien Nederlandse en Europese wetgeving daarom als een stap om onze eigen bijdrage aan een toekomstbestendige economie die zowel mens, milieu als bedrijfsleven ten goede komt, te leveren.

Zoals hiervoor opgemerkt, zijn de initiatiefnemers met de leden van de Groep Van Haga eens dat nationale wetgeving in productielanden belangrijk is. Daarom zou het kabinet zich via de diplomatieke kanalen, bijvoorbeeld binnen de VN, moeten inzetten voor het naleven van mensenrechten en het stoppen van het toebrengen van schade aan het milieu.

41A. Ook vragen deze leden zich hoe aansprakelijk ben je als ondernemer voor misstanden in een fabriek aan de andere kant van de wereld?

Het initiatiefvoorstel maakt ondernemers niet direct aansprakelijk voor misstanden in fabrieken aan de andere kant van de wereld. Wel vraagt de wet van ondernemers om misstanden in de keten die zij veroorzaken of waar zij aan bijdragen aan te pakken en te voorkomen en hun invloed aan te wenden om misstanden te voorkomen waar zij aan gelinkt zijn. Door de eigen keten te onderzoeken kunnen ondernemers, in samenwerking met andere ondernemers en/of bijvoorbeeld vakbonden deze verantwoordelijkheid invullen.

⁸¹ bron: <https://fd.nl/politiek/1470652/kledingfabrikanten-bekritisieren-plannen-voor-zorgplicht-bedrijfsleven-ond3camaGuby>.

41B. De leden van de Groep van Haga erkennen dat door factoren als corruptie in sommige landen regulering door een competente en betrouwbare overheid ver weg is. Deze overheden kunnen door internationale organen worden aangesproken en de Nederlandse ondernemer kan helpen door misstanden te melden als die waarneembaar zijn. Belangrijk is volgens deze leden wel dat de verantwoordelijkheid bij de buitenlandse overheid ligt en niet bij de Nederlandse ondernemer.

De leden van de Groep van Haga wijzen terecht op de verantwoordelijkheid van buitenlandse overheden. Wanneer overheden deze verantwoordelijkheid niet nemen, maar ondernemingen niettemin wel zaken doen in de betreffende landen, schrijft dit initiatiefvoorstel voor hoe zij verantwoordelijkheid dienen te nemen voor die risico's in hun waardeketen waar zij zelf invloed op uit kunnen oefenen. Als ondernemingen dat niet doen, maken zij in feite gebruik van de slechte omstandigheden die in deze landen bestaan en waar de overheden van die landen niet tegen optreden.

3.2. Inhoud en structuur van de wet

42.

De leden van de VVD-fractie lezen dat deze wet iedere 5 jaar zou worden geëvalueerd. Waarop is deze 5-jaarlijkse evaluatie gebaseerd? Is iedere 5 jaar voldoende kijkend naar de mogelijk impact voor ondernemers in Nederland en in het buitenland? Op welke KPI (key performance indicator) zal deze wet iedere 5 jaar getoetst worden?

De initiatiefnemers vinden een periode van vijf jaar een goede balans tussen het aan de ene kant ondernemingen voldoende tijd en ruimte geven voor het implementeren van aanpassingen en aan de andere kant met voldoende frequentie het effect van de wet monitoren zodat eventueel kan worden bijgestuurd. Doel van de evaluatie is om te bezien of de wet ertoe leidt dat de OESO-richtlijnen door ondernemingen meer in de praktijk gebracht worden en welke effecten dit heeft op hun waardeketen en hun administratieve lasten. Dit is niet in één *key performance indicator* uit te drukken. Er zal in de evaluatie in elk geval gekeken moeten worden naar de naleving van de gepaste zorgvuldigheidseisen. Daarbij zal ook gekeken worden hoe de administratieve lastendruk in de praktijk uitwerkt voor de bedrijven die de zes stappen uit het proces van gepaste zorgvuldigheid dienen uit te voeren. Ook dient de bestuurlijke last voor de toezichthouder bij de evaluatie betrokken te worden. Tenslotte dienen de effecten van de implementatie van het beleid op de waardeketen onderzocht te worden.

43.

De leden van de D66-fractie lezen dat een minimum van 250 medewerkers een van de criteria voor bedrijven is om onder de reikwijdte de plicht tot gepaste zorgvuldigheid te vallen. Dat betekent dat het overgrote deel van het midden- en kleinbedrijf (MKB) niet direct zal hoeven te voldoen aan de zes stappen van de OESO-richtlijnen, zoals geformuleerd. Echter zullen zij, door onderdeel te zijn van de toeleveringsketens van grote bedrijven, wel te maken krijgen met de indirecte gevolgen van deze gepaste zorgvuldigheidsverplichting. Kunnen de initiatiefnemers verduidelijken wat de gevolgen van deze wet zijn voor het MKB, zo vragen deze leden.

Ondernemingen die tot het MKB behoren hoeven niet aan de verplichtingen van hoofdstuk 2 te voldoen, waarin de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid zijn opgenomen. Wel vallen zij onder de algemene zorgplicht. Maar deze zorgplicht bestaat al op grond van jurisprudentie over onrechtmatige daad. Een goed voorbeeld hiervan was het arrest

tegen Shell vanwege de schade veroorzaakt door lekkages in pijpleidingen in Nigeria⁸². Dit wetsvoorstel heeft onder andere tot doel om de algemene zorgplicht te codificeren in het recht zodat het voor ondernemingen duidelijker wordt wat wel en niet van hen wordt verwacht. Er wordt echter geen toezicht op gehouden door de toezichthouder, waardoor de ondernemingen die tot het MKB behoren, in eerste instantie niet hoeven te voldoen aan de gepaste zorgvuldigheidsplicht die administratieve lasten met zich brengt, zoals bijvoorbeeld de rapportageplicht.

Ook laten de initiatiefnemers het artikellid over de doorwerking van de gedragscode naar zakenrelaties in artikel 2.2.2, vierde lid, vervallen. Hierdoor krijgen ondernemingen die tot het MKB behoren ook niet indirect te maken met de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid van grote ondernemingen. Zie onderdeel I van de nota van wijziging.

44.

Voorts heerst bij deze leden de zorg dat grote bedrijven hun verplichtingen zullen afwentelen op het MKB. Daarom vragen de aan het woord zijnde leden of de initiatiefnemers bereid zijn in de wet op te nemen waar de verantwoordelijkheid van het MKB stopt en uiteen te zetten hoe MKB'ers met flankerend beleid kunnen worden ondersteund bij het uitvoeren van hun algemene zorgplicht. Deze leden zien veel MKB'ers die al voortvarend aan de slag zijn met internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. Zij zien dit als een aanmoediging om ook de rest van het MKB te stimuleren tot ambitie en hopen dat «best practices» kunnen worden gedeeld.

De initiatiefnemers herkennen de zorg van de vragenstellers. Het is uiteraard niet de bedoeling dat de verantwoordelijkheid wordt afgewenteld en daar zal in de uitvoering dan ook rekening mee moeten worden gehouden. De initiatiefnemers zijn van mening dat het wetsvoorstel al voorziet in een duidelijkheid over de verantwoordelijkheid.

Om dat te benadrukken laten de initiatiefnemers het artikellid over de doorwerking van de gedragscode naar zakenrelaties in artikel 2.2.2, vijfde lid, vervallen. Hierdoor krijgen ondernemingen die tot het MKB behoren ook niet indirect te maken met de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid van grote ondernemingen. Zie onderdeel I van de Nota van wijziging.

45.

Voorts vraagt de D66-fractie de indieners te verduidelijken hoe zij aankijken tegen mogelijke vormen van dubbelrapportage door verschillende (aanstaande) verplichtingen en wetgeving.

De initiatiefnemers herkennen de zorgen met betrekking tot dubbelrapportage door verplichtingen uit verschillende vormen van wet- en regelgeving. Het is niet de bedoeling om ondernemingen met meer werk op te zadelen dan strikt noodzakelijk. De initiatiefnemers hebben daarom artikel 2.6.1, eerste lid (nieuw) aangepast. Als een onderneming al voldoet aan de verplichting tot het opstellen van een duurzaamheidsrapportage als bedoeld in artikel 2, onderdeel 18, van de richtlijn jaarrekening, hoeft zij niet meer te voldoen aan de verplichting van artikel 2.6.1. Zie onderdeel R van de Nota van wijziging.

46.

⁸² Arrest van het Gerechtshof te Den Haag, van 29 januari 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:132-134, o.m. Milieudefensie tegen Shell.

De leden van de D66-fractie hechten veel belang aan samenwerking en waren dan ook verheugd om te zien dat het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt om samen te werken in het minimaliseren van risico's voor mens en milieu. Zij vragen of de initiatiefnemers meer duidelijkheid kunnen geven over de mogelijkheden tot samenwerking onder dit wetsvoorstel, zowel voor verplichtingen onder de algemene zorgplicht als de gepaste zorgvuldigheid. Op welke manier zouden de huidige samenwerkingsverbanden volgens de initiatiefnemers kunnen worden voortgezet en welke rol zou de overheid hier volgens hen in moet spelen, zo vragen de aan het woord zijnde leden. En op welke manier zouden initiatieven als het Nationaal Contactpunt OESO-Richtlijnen en het IMVO Steunpunt hieraan kunnen bijdragen?

In artikel 2.1.2, derde lid (nieuw), is opgenomen dat aan de verplichting tot gepaste zorgvuldigheid door een onderneming tezamen met andere ondernemingen, organisaties en entiteiten kan worden voldaan, als met de gezamenlijke uitvoering ten minste hetzelfde resultaat wordt bereikt als met de regels bij of krachtens dit hoofdstuk wordt beoogd. Een voorbeeld van zo'n gezamenlijke uitvoering is een model-verklaring als onderdeel van een beleidsdocument of gedragscode (zie hierna artikel 2.2.1, eerste lid, en derde lid). Ondernemingen zouden hiervoor voor een model van de eigen sectororganisatie of een «bench mark» of «best practices» van de toezichthouder kunnen gebruiken. Een ander voorbeeld is het kiezen voor een gezamenlijke klachtenprocedure of geschillencommissie als herstelmechanisme. De initiatiefnemers hebben artikel 3.1.1, vierde lid, aangepast waardoor de toezichthouder in zijn prioriteitenbeleid aangeeft hoe het rekening houdt met de gezamenlijke uitvoering van een verplichting tot gepaste zorgvuldigheid. Zie onderdeel U van de Nota van wijziging.

In oktober 2022 is een subsidieregeling voor sectorale samenwerking door de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) opengesteld bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).⁸³ De Minister voor BHOS verkent momenteel in hoeverre sectorale samenwerking een rol kan spelen bij het toezicht op de naleving van gepaste zorgvuldigheidswetgeving. In het huidige beleid wordt bovendien de mogelijkheid geboden tot een dialoog tussen de overheid en een samenwerkingsverband, ten minste ieder kwartaal. Onder meer via deze dialoog kan de overheid beschikbare kennis en expertise aanbieden, advies geven en partijen scherp houden op de kwaliteit van hun initiatief.⁸⁴

Bij het Nationaal Contactpunt OESO-Richtlijnen (NCP) en het IMVO Steunpunt kunnen ondernemingen terecht als zij vragen hebben over de toepassing van gepaste zorgvuldigheid.

47.

Deze wet zou van toepassing moeten zijn op alle ondernemingen volgens de indieners, echter zoals de memorie van toelichting zelf beschrijft zullen er ook veel kosten aan de regeldruk hangen van dit wetsvoorstel, en ook veel regeldruk voor deze bedrijven op leveren, zelfs als er rekening wordt gehouden met de omvang van de onderneming. Zo hebben MKB bedrijven bijvoorbeeld vaak niet personeel met de specifieke kennis of juridische achtergrond om een dergelijke maatregel te implementeren in huis. De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe de indieners het voor

⁸³ Zie ook de brief van de Minister voor BHOS van 28 februari 2023, Kamerstukken II 2022/23, 26 485, nr. 408.

⁸⁴ Zie ook de brief van de Minister voor BHOS van 28 februari 2023, Kamerstukken II 2022/23, 26 485, nr. 408.

zich zien dat de MKB ondernemingen met relatief weinig personeelskrachten deze regeling moeten gaan implementeren en van welke middelen moeten zij dit moeten gaan doen.

Voor ondernemingen die voldoen aan de begripsbepaling van grote onderneming als bedoeld in artikel 1.1. zullen de administratieve lasten die de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid met zich brengen relatief kleiner zijn dan voor middelgrote en kleine ondernemingen. Daarom is besloten kleine en middelgrote ondernemingen nu niet onder deze gepaste zorgvuldigheidsplicht te laten vallen. De gekozen reikwijdte in het voorliggende voorstel past ook bij de richtlijn jaarrekening en het advies van de SER.⁸⁵

Kleine en middelgrote ondernemingen vallen niet onder de reikwijdte van de gepaste zorgvuldigheidsverplichtingen zoals beschreven in hoofdstuk 2. Bij de evaluatie – vijf jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel – wordt specifiek gekeken naar de gevolgen voor de lastendruk in de praktijk en wat dit zou betekenen voor middelgrote ondernemingen. Op grond van de uitkomsten van deze evaluatie zal beoordeeld worden of ook middelgrote ondernemingen aan de verplichtingen van hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel zullen moeten voldoen.

Kleine en middelgrote ondernemingen vallen wel onder de reikwijdte van de algemene zorgplicht. Deze brengt geen administratieve lasten en daarmee verbonden kosten met zich mee.

De OESO-richtlijnen en de UNGP's gelden overigens wel voor alle ondernemingen. Alle ondernemingen, ongeacht hun omvang, hebben immers te maken met risico's op nadelige gevolgen wanneer zij deelnemen aan internationale handelsverkeer. Om deze reden hebben de initiatiefnemers een algemene zorgplicht omschreven. Deze brengt echter geen administratieve lasten met zich, omdat er geen toezicht door de toezichthouder wordt gehouden. Zie voor de subsidieregeling en de algemene zorgplicht ook de antwoorden bij de vragen 43 en 46.

48.

Het SER advies, de bouwstenenbrief en het EC voorstel hebben allemaal een minimale grootte van bedrijven die zich hieraan moeten conformeren. De leden van de CDA-fractie vragen zich af wat de reden is van de indieners om deze verplichting op te leggen aan alle ondernemingen.

Het initiatiefvoorstel legt de gepaste zorgvuldigheidsverplichting niet op aan alle ondernemingen, maar vooralsnog alleen aan grote ondernemingen. Hiermee komt de reikwijdte van dit voorstel overeen, zowel met het SER-advies uit 2021 dat adviseert gepaste zorgvuldigheid uiteindelijk voor te schrijven aan ondernemingen vanaf 250 werknemers als met de bouwstenennota van het kabinet. De SER adviseert bovendien gepaste zorgvuldigheidswetgeving ook van toepassing te laten zijn op kleine en middelgrote ondernemingen in risicosectoren. Dit was ook onderdeel van de bouwstenen.⁸⁶

Alle ondernemingen, ongeacht hun omvang, hebben te maken met risico's op nadelige gevolgen wanneer zij deelnemen aan internationale handelsverkeer. Dat is ook de reden dat de OESO-richtlijnen en de UNGP's gelden voor alle ondernemingen.

⁸⁵ <https://www.ser.nl/Publicaties/zorgvuldigheidswetgeving-duurzame-ketens>.

⁸⁶ Zie de Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 10, p. 16–17.

Daarom hebben de initiatiefnemers ervoor gekozen om alle ondernemingen onder de algemene zorgplicht te laten vallen. Momenteel geldt voor ondernemingen al een maatschappelijke zorgplicht die middels jurisprudentie al werd aangenomen op basis van onrechtmatige daad (artikel 6:162 BW). De introductie van deze zorgplicht verruimt dan ook niet de mogelijkheden om een onderneming aansprakelijk te stellen, maar codificeert deze zorgplicht wel in het recht. Deze zorgplicht brengt geen administratieve verplichtingen met zich, omdat er geen toezicht op wordt gehouden door de toezichthouder.

De ondergrenzen die worden genoemd door de SER, de bouwstenennota en de conceptrichtlijn zien op de zes stappen van de gepaste zorgvuldigheidsplicht. Dit hebben de initiatiefnemers ook overgenomen door de gepaste zorgvuldigheidsplicht alleen van toepassing te laten zijn op grote ondernemingen. Na vijf jaar zal een evaluatie plaatsvinden om te bezien of het al dan niet wenselijk is om dit uit te breiden naar kleinere ondernemingen, zoals hiervoor ook genoemd in de beantwoording van vraag 47.

49.

De indieners schrijven dat ze middelgrote en kleine ondernemingen niet te veel willen belasten. Hoe gaat dit wetsvoorstel voorkomen dat deze ondernemingen toch zwaar belast gaan worden als toeleverancier van de grotere bedrijven die wel aan dit voorstel moeten doen? De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe wordt voorkomen dat de inspanningsverplichting en het afgeven van garanties doorgeschoven wordt in de keten naar de kleine toeleveranciers.

De bepaling over garanties over het naleven van de gedragscode, die in artikel 2.2.2, vijfde lid, van dit wetsvoorstel genoemd wordt, is overgenomen uit de conceptrichtlijn. In de vraag die de CDA-fractie stelt, klinkt begrijpelijk de zorg door dat dit ertoe zou kunnen leiden dat grote ondernemingen hun verplichting tot gepaste zorgvuldigheid doorschuiven naar een toeleverancier. Om de kans daarop te verminderen, hebben de initiatiefnemers besloten het vijfde lid van artikel 2.2.2 te schrappen. Zie onderdeel I van de Nota van wijziging.

50.

De Autoriteit Consument en Markt (ACM) zou het toezicht op de uitvoering en naleving die voortvloeit uit dit wetsvoorstel moeten regelen. Hiervoor moet er binnen de ACM capaciteit en specifieke expertise opgebouwd moeten worden. Kunnen die indieners reflecteren om hoeveel middelen en capaciteit om dit op te zetten het ongeveer gaat? Vanuit welke middelen zou deze financiering en capaciteit moeten komen? Is de ACM geconsulteerd of zij een dergelijke rol kunnen uitvoeren?

Het toezicht wordt uitgeoefend aan de hand van een prioriteitenbeleid. Er vallen naar schatting ongeveer 2000 ondernemingen onder de uitgebreide verplichting tot gepaste zorgvuldigheid. Het toezicht zal zich niet op alle ondernemingen in even grote mate richten, omdat deze ondernemingen allemaal in verschillende mate risico lopen betrokken te zijn bij schendingen. Het is niet mogelijk, niet nodig en niet de bedoeling dat de toezichthouder deze allemaal tegelijkertijd gaat controleren.

De beoogde toezichthouder, de ACM, zou op basis van risicogericht en signaal-gedreven markttoezicht een team van ongeveer 20 tot 25 mensen (voltijds) nodig hebben om de taak in het kader van onderhavig wetsvoorstel uit te kunnen voeren. Binnen de kaders die dit budget en de formatiesterkte stellen, kan aan de hand van het prioriteitenbeleid de juiste volgorde gekozen worden. Daarbij zal ook rekening worden gehouden met een gezamenlijke uitvoering van de verplichtingen tot

gepaste zorgvuldigheid door ondernemingen gezamenlijk al dan niet met andere organisaties en entiteiten (zie artikel 3.1.1, vierde lid (nieuw)). Zie onderdeel U van de Nota van wijziging.

Aanhoudende de bandbreedte van het aantal benodigde FTE's, worden de kosten voor toezicht geschat op tussen de 2,5 mln. en 3 mln.⁸⁷

Zoals aangegeven in het coalitieakkoord voorzag het kabinet Rutte IV ook een nationale wet gericht op gepaste zorgvuldigheid. De voorziene uitgaven door het kabinet voor het toezicht op de nationale wet zouden de uitgaven voor het toezicht door de beoogd toezichthouder moeten dekken.

De initiatiefnemers hebben met grote regelmaat informeel contact met medewerkers van de ACM en hebben inmiddels om de uitvoering van de UHT-toets gevraagd, op basis van het wetsvoorstel zoals gewijzigd bij nota van wijziging.

51.

Tot het positieve toezicht van de ACM zullen voorlichting komen. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de indieners een beeld hebben bij wat voor voorlichtingen er moeten komen en in hoeverre deze uitgesplitst moeten worden naar verschillende ondernemingen. Naast voorlichtingen worden waarschuwingen als positief toezicht genoemd, al kan dit al een repressief karakter hebben volgens de leden van de CDA-fractie. Kunnen de indieners reflecteren wat voor andere vormen van positief toezicht overwogen zijn en hoe bedrijven beloont kunnen worden voor hun naleving van de IMVO-wet?

De voorlichting die door de ACM gegeven wordt, is gekoppeld aan de toezichthoudende taak. Dat betekent dat de ACM in het geval van een gemotiveerd bezwaar een onderneming gericht kan voorlichten over de manier waarop een gesignaleerd probleem kan worden opgelost. Het gaat dus om voorlichting specifiek gericht op de situatie van een onderneming waar de toezichthouder mee in contact is.

De ACM krijgt ook de bevoegdheid tot het verbindend verklaren van een toezegging van een onderneming (dit volgt uit het van toepassing zijn van hoofdstuk 3 van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt, zoals bepaald in artikel 3.1.1, derde lid). Dit instrument wordt in de praktijk van de ACM regelmatig toegepast en wordt ook door de ondernemingen gewaardeerd. Het instrument houdt namelijk rekening met het eigen aanbod van een onderneming voor de naleving van de voorschriften voor gepaste zorgvuldigheid aan de toezichthouder en is daarmee een belangrijk instrument voor het bieden van maatwerk. De toezichthouder ziet hierbij uitdrukkelijk af van handhaving als de onderneming toezegt aan de slag te gaan met betere naleving van de verplichtingen.⁸⁸

Positief toezicht houdt in dat een bepaald positief handelen door een onderneming wordt bewerkstelligd, terwijl negatief toezicht erop gericht is ongewenst handelen ongedaan te maken.

52.

De leden van de ChristenUnie-fractie willen de indieners vragen om te reageren op de zorgen die zijn geuit met betrekking tot het strafrechtelijke element in de handhaving van de initiatiefwet. Kunnen de indieners bevestigen dat bestuurders niet persoonlijk aansprakelijk kunnen worden

⁸⁷ Zie ook de Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 10, p. 40–41.

⁸⁸ Zie ook de Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 10, p. 96.

gesteld onder dit wetsvoorstel en dat de strafrechtelijke handhaving slechts in beeld is indien niet wordt voldaan aan de rapportageverplichting?

De verplichtingen in het kader van deze wet worden opgelegd aan ondernemingen, niet aan individuele bestuurders. Artikel 3.2.5 van dit wetsvoorstel regelt dat overtreding van artikel 2.6.1, eerste lid (nieuw), aangemerkt wordt als economisch delict. Dit betekent dat wanneer de onderneming niet aan haar rapportageverplichting voldoet, dit tot strafrechtelijke vervolging zou kunnen leiden. Strafrechtelijke handhaving kan dus alleen in beeld komen wanneer niet aan de rapportageverplichting wordt voldaan. Hiervoor is de onderneming aansprakelijk, niet een individuele bestuurder.

Om dit nog duidelijker vast te leggen hebben de initiatiefnemers artikel 3.2.5 gewijzigd. Dit zorgt ervoor dat nu alleen nog overtreding van artikel 2.6.1, eerste lid (nieuw) strafbaar is. Zie onderdeel Z van de Nota van wijziging.

53.

De leden vragen de indieners in hoeverre het gebruik maken van gecertificeerde producten een voldoende passende voorzorgsmaatregel is zoals in het huidige wetsvoorstel is opgenomen.

Een onderneming kan gebruik maken van certificering bij het invullen van gepaste zorgvuldigheid. Voorwaarde is dat het certificeringsproces transparant is en gecontroleerd kan worden of de criteria voor certificering overeenkomen met de criteria voor gepaste zorgvuldigheid zoals neergelegd in de OESO-richtlijnen waarop dit initiatiefvoorstel gebaseerd is. Certificering wordt niet apart geregeld, maar via de mogelijkheid van gezamenlijke uitvoering als bedoeld in artikel 2.1.2, derde lid (nieuw).

54.

De leden constateren dat wanneer ondernemingen de risico's in hun keten in kaart brengen, ze daarbij afhankelijk zijn van de kwaliteit van de gegevens die hun zakenpartners in de keten aanleveren. De leden vragen de indieners hier oog voor te hebben en vragen hen in te gaan op wat er van ondernemers redelijkerwijs verwacht mag worden in de fase van het onderzoek naar de risico's in de keten.

Bij het in kaart brengen van de risico's in hun keten zijn ondernemingen niet alleen afhankelijk van de kwaliteit van de gegevens die hun zakenpartners aanleveren. Artikel 2.3.1, tweede lid, onderdeel c, stelt dat een onderneming gegevens dient te verzamelen «voor zover die gegevens voor de onderneming redelijkerwijs kenbaar en relevant zijn». Behalve van hun zakenrelaties kunnen ondernemingen onder de genoemde randvoorwaarde gegevens verzamelen uit klachten of rapporten van betrokkenen, experts, internationale en maatschappelijke organisaties, media, nationale mensenrechteninstellingen, overheden, vertegenwoordigers van werknemers of vakbonden.

De Sociale Economische Raad (SER) heeft voor het verrichten van onderzoek naar risico's het Stappenplan IMVO risicomangement opgesteld. Ook is er een speciaal voor het Midden-en Klein Bedrijf (MKB) ontwikkeld stappenplan risicomangement. Ook kan hiervoor gebruik worden gemaakt van het IMVO-steunpunt⁸⁹ en de IMVO-risicochecker.

55.

⁸⁹ Bereikbaar via de websites www.rvo.nl en www.rijksoverheid.nl.

De leden vragen de indieners in hun reactie op de vragen een voorbeeld te schetsen van wat er in een plan van aanpak zou moeten staan?

In het plan van aanpak moeten ondernemingen opnemen hoe zij adequaat de gevonden potentiële en daadwerkelijke risico's op nadelige gevolgen voor mensenrechten en milieu van haar eigen activiteiten en die van hun zakenrelaties voorkomen, beperken of beëindigen (zie artikel 2.4.1). In dit plan van aanpak staat een beschrijving van de gevonden potentiële en daadwerkelijke risico's op nadelige gevolgen in de hele waardeketen, kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen voor de maatregelen (inclusief prioritering), hoe de invloed van de onderneming op zakelijke relaties ingezet zal worden of vergroot zal worden bij gevonden potentiële en daadwerkelijke risico's, wie waarvoor verantwoordelijk is binnen het bedrijf en welke financiële middelen beschikbaar zijn voor deze maatregelen. Dit sluit aan bij gangbare elementen van een actieplan.

56.

Tevens vragen zij de indieners in te gaan op wat de gevolgen zijn van deze wet voor producten van buitenlandse bedrijven die in Nederland op de markt gebracht worden die onder lagere normen op het gebied van bijvoorbeeld milieubescherming of dierenwelzijn zijn geproduceerd.

Een buitenlandse onderneming die voldoet aan de omschrijving in artikel 2.1.3, eerste lid (nieuw), en die een wezenlijke band met Nederland heeft, blijvende uit een in verhouding tot de totale bevolking groot aantal afnemers of activiteiten in Nederland, valt onder de werking van dit wetsvoorstel. Dat betekent dat zo'n onderneming zich in elk geval aan de gepaste zorgvuldigheidseisen zoals voorgeschreven in dit initiatiefvoorstel zal dienen te houden. Dit kan betekenen dat een buitenlandse onderneming, om in Nederland producten af te kunnen zetten, risico's in haar waardeketen zal moeten adresseren, bijvoorbeeld op het gebied van milieubescherming of dierenwelzijn, in lijn met de OESO-richtlijnen.

58.

Op welke manier kunnen bedrijven ook door samen te werken in een convenant of door sectorale afspraken gezamenlijk aan de verplichtingen van de wet voldoen? Wat is er in de ogen van de indieners nodig om sectorafspraken complementair te laten zijn aan deze wet?

Sectorale samenwerking en de huidige IMVO-convenanten kunnen bedrijven helpen bij het voldoen aan de wet door het ontwikkelen van gereedschappen, het uitwisselen van geleerde lessen en «best practices» en gezamenlijke gepaste zorgvuldigheid. Om recht te doen aan ondernemingen die deelgenomen hebben aan convenanten en op die manier opvolging hebben gegeven aan de OESO-richtlijnen, is in artikel 2.1.2, derde lid (nieuw), de mogelijkheid opgenomen om gezamenlijk uitvoering te geven aan de verplichtingen uit dit wetsvoorstel. Die uitvoering dient wel gelijkwaardig te zijn aan de wettelijke verplichtingen. Een onderneming blijft individueel aanspreekbaar op de verplichtingen, maar kan ter verlaging van de administratieve lasten, samenwerken met andere ondernemingen. Door de gezamenlijke uitvoering te binden aan een meldplicht aan de toezichthouder, nemen ook de bestuurslasten bij de ondernemingen af. Ook bij een plan van aanpak kunnen ondernemingen samenwerken. De onderneming mag daarbij samenwerken met andere ondernemingen, en door een verruiming in dit artikellid, ook met andere organisaties of entiteiten. Zie onderdeel E van de Nota van wijziging.

In de ogen van de initiatiefnemers zijn het initiatiefvoorstel en de gemaakte sectorafspraken complementair aan elkaar. Zij zien hierin juist een wederzijdse versterking in de duidelijkheid en de na te streven doelen.

Het kabinet heeft bovendien een subsidieregeling opengesteld bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) om deelname aan sectorale afspraken te stimuleren en ondersteunen.⁹⁰

58.

Dit wetsvoorstel volgt de OESO-richtlijnen door ondernemingen op te dragen hun volledige keten te onderzoeken op mogelijke risico's. De leden van de ChristenUnie-fractie zouden de indieners willen vragen wat deze verantwoordelijkheid precies betekent ten aanzien van mogelijke risico's in de keten downstream, namelijk bij afnemers of zelfs eindgebruikers.

Het Nederlandse beleid ter bevordering van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen is gebaseerd op de richtlijnen van de Verenigde Naties en de al genoemde OESO-richtlijnen.

Gepaste zorgvuldigheid in lijn met de OESO-richtlijnen en UNGP's heeft betrekking op zowel de upstream als de downstream waardeketen. Mogelijke nadelige gevolgen op mens, milieu en klimaat als gevolg van de activiteiten van een onderneming, doen zich niet alleen voor in de toeleveringsketen of de eigen onderneming, maar ook als het product of de dienst de onderneming heeft verlaten, in de zogenaamde downstream keten van een onderneming. Dit kan betrekking hebben op de levering van goederen en diensten aan eindgebruikers en consumenten, hoe deze goederen en diensten door andere ondernemingen of overheden worden gebruikt, maar ook op de omstandigheden voor werknemers in de distributie en logistiek of de gevolgen van de verwijdering van producten aan het einde van hun levensduur. Een voorbeeld voor een risico aan de downstream kant van de waardeketen is een bedrijf dat surveillance camera's produceert en daarbij in de risicoanalyse moet meenemen wie de afnemers zijn en voor welke doeleinden zij de camera's gebruiken.

De downstream verplichting, is net als de upstream verplichting, niet oneindig qua aard, tijd of doelgroep. Ook hier geldt dat ondernemingen via een risico gerichte benadering moet bepalen welke misstanden ze eerst aanpakken. Dit prioriteren gebeurt op basis van de ernst en waarschijnlijkheid van het risico. Daarnaast bepaalt de relatie van de onderneming met het risico of de misstand welke acties een onderneming dient uit te voeren. In het onderzoek dat ondernemingen moeten doen naar hun waardeketen, kan het voorkomen dat de ernstigste risico's downstream zitten, dus nadat een product of dienst de onderneming heeft verlaten. Dit betekent dat een onderneming prioriteit zou moeten geven aan de downstream effecten van de keten alvorens over te gaan tot de upstream effecten.

59.

Inzake de inhoud en structuur van de wet vragen de leden van de SGP-fractie allereerst wat de reden is dat de WVDIO tegelijk betrekking heeft op een «zorgplicht» voor alle ondernemingen én op «gepaste zorgvuldigheid» voor alleen grote ondernemingen? Is ook overwogen om de bepalingen in de initiatiefwet, consistent met de wetstitel («...houdende regels voor gepaste zorgvuldigheid in waardeketens...»), gericht te laten zijn op enkel grote ondernemingen? Zo nee, waarom niet? Zijn de initiatiefnemers bereid de initiatiefwet op dit punt te wijzigen?

Alle ondernemingen, ongeacht hun omvang, hebben te maken met risico's op nadelige gevolgen wanneer zij deelnemen aan het internationale handelsverkeer. Dat is de reden dat de OESO-richtlijnen en de

⁹⁰ Zie ook de brief van de Minister voor BHOS van 28 februari 2023, Kamerstukken II 2022/23, 26 485, nr. 408.

UNGP's gelden voor alle ondernemingen met een internationale waardeketen. In het traject richting dit initiatiefvoorstel zijn vele opties overwogen, maar door de hiervoor genoemde redenen is niet gekozen om enkel te focussen op de gepaste zorgvuldigheid voor grote ondernemingen.

De regels voor gepaste zorgvuldigheid worden in dit wetsvoorstel voornamelijk alleen voorgeschreven aan grote ondernemingen. De reden daarvoor is, zoals elders ook al genoemd, dat de lastendruk die de gepaste zorgvuldigheidsverplichting met zich brengt voor grote ondernemingen relatief gemakkelijker te dragen is dan voor kleine en middelgrote ondernemingen. Omdat ook deze laatste categorieën met risico's in hun keten te maken kan krijgen, is hiernaast een algemene zorgplicht geformuleerd. Hiermee voldoen de initiatiefnemers ook aan de breed gedragen motie-Voordewind.⁹¹

De algemene zorgplicht gaat niet gepaard met toezicht door de toezichthouder en administratieve verplichtingen, maar in het geval van misstanden kunnen betrokkenen hier bij de civiele rechter een zaak over aanhangig maken, zoals op dit moment al mogelijk is op grond van onrechtmatige daad.

Grote ondernemingen die aan de verplichtingen van hoofdstuk 2 voldoen zullen doorgaans ook aan hun algemene zorgplicht hebben voldaan.

De initiatiefnemers zijn dan ook niet voornemens de algemene zorgplicht te schrappen, maar stellen wel wijzigingen in het de nota van wijziging voor die de gevoelde regeldruk daarvan verminderen. Zie ook de introductietekst aan het begin van deze Nota naar aanleiding van het verslag en de onderdelen B, E en AA van de Nota van wijziging.

60.

Voorts, in lijn hiermee, vragen de leden van de SGP-fractie of de initiatiefnemers het niet logisch achten om de bepalingen in de wet daadwerkelijk van toepassing te laten zijn op de «grote onderneming» als entiteit, en niet op «de bestuurder»? Dit ook in het licht van toezicht en de voorgestelde civiel-, bestuurs- en zelfs strafrechtelijke handhaving? De wet beoogt immers om «onbedoelde gevolgen» tegen te gaan van de activiteiten van ondernemingen? Zijn de initiatiefnemers bereid de initiatiefwet op dit punt aan te passen?

De verplichtingen in het kader van dit initiatiefvoorstel worden opgelegd aan ondernemingen, niet aan individuele bestuurders. In navolging van de conceptrichtlijn werden wel taken en verantwoordelijkheden toebedeeld aan bestuurders, maar de verplichting als zodanig is gericht op de onderneming. De initiatiefnemers achtten dit met de leden van de SGP-fractie inderdaad logisch en hebben daarom, om alle misverstand hierover te voorkomen, artikel 3.2.5 gewijzigd. Dit zorgt ervoor dat nu alleen nog overtreding van artikel 2.6.1, eerste lid (nieuw), als economisch delict aangemerkt kan worden. Hiervoor draagt alleen de onderneming verantwoordelijkheid en niet een individuele bestuurder.

Daarnaast is in artikel 2.2.2, eerste lid, de verantwoordelijkheid voor het gepaste zorgvuldigheidsbeleid nu expliciet bij de onderneming neergelegd en niet bij een daarvoor aangewezen bestuurder zoals de initiatiefnemers eerder, in navolging van de conceptrichtlijn, hadden opgenomen. In verband hiermee is ook de interne rapportageplicht uit artikel 2.6.1 geschrapt. Zie onderdeel R van de Nota van wijziging.

⁹¹ Kamerstukken II 2020/21, 26 485, nr. 345, 8 december 2020.

4. Verhouding tot internationaal en Nederlands recht

4.1. Internationaal recht

61.

Tot het Europese recht behoort onder andere het beschermen van de interne markt van de EU. De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers om de risico's voor het functioneren van de interne markt van de EU te benoemen bij invoering van verschillende IMVO-wetgevingen in 27 EU-landen. Welke impact zou deze wet kunnen hebben op het functioneren van de interne markt van de EU?

Hoewel de Europese Unie één interne markt kent, gelden er in alle lidstaten verschillende wetten. Dit staat het functioneren van de interne markt op zichzelf niet in de weg.

Het initiatiefvoorstel introduceert de verplichting tot gepaste zorgvuldigheid voor buitenlandse ondernemingen die voldoen aan artikel 2.1.3, eerste lid (nieuw), een wezenlijke band met Nederland hebben, blijkende uit een in verhouding tot de totale bevolking groot aantal afnemers of activiteiten in Nederland. Dergelijke maatregelen kunnen een belemmering van het vrij verkeer van goederen en/of diensten (artikelen 34 en 56 van het EU-Werkingsverdrag) opleveren, omdat zij de handel tussen lidstaten zouden kunnen belemmeren. Voor zover echter sprake is van een belemmering, kan deze gerechtvaardigd worden met een beroep op een verdragsrechtelijke rechtvaardigingsgrond. Voorbeelden van zulke verdragsrechtelijke rechtvaardigingsgronden zijn: bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde en de gezondheid en het leven van personen en dieren, indien er sprake is van indirect discriminatoire of non-discriminatoire maatregelen, of wegens andere zgn. dwingende vereisten van algemeen belang.⁹² Daarbij valt onder meer te denken aan de bescherming van consumenten, milieu of mensenrechten. Daarnaast dient de maatregel evenredig te zijn, wat inhoudt dat de maatregel geschikt is en niet verder gaat dan noodzakelijk om het ingeroepen belang te beschermen.

Naar het oordeel van de initiatiefnemers is dat het geval. Voor zover sprake zal zijn van een belemmering van het vrij verkeer van goederen en/of diensten is dit te rechtvaardigen op basis van dwingende vereisten van algemeen belang. De maatregelen worden, gelet op artikel 2.1.3 (nieuw) en 2.1.1, non-discriminatoire toegepast.⁹³

62.

De indieners geven aan dat dit wetsvoorstel een belemmering van het vrij verkeer van goederen en/of diensten, een van de basisprincipes van de Unie, kan belemmeren en vinden dit gerechtvaardigd. De leden van de CDA-fractie vragen zich af in hoeverre deze maatregel evenredig gaat zijn als het Nederlandse IMVO-voorstel veel ambitieuzer is dan het Europese voorstel, en dus de toekomstige Europese norm. Kunnen de indieners nader uitweiden over waarom dit gerechtvaardigd is als het zo een fundamenteel principe van de Unie raakt? Hoe wordt de balans tussen de bescherming van de milieu en mensenrechten gezien ten opzichte van het schenden van het recht op vrij verkeer van goederen en/of diensten? Hiernaast vragen de leden van de CDA-fractie zich af of er jurisprudentie is van bijvoorbeeld het Europees hof die aantoont dat dit gerechtvaardigd

⁹² Cassis de Dijon, ECLI:EU:C:1979:42, 120/78.

⁹³ Voor een meer uitgebreide toelichting op dit punt verwijzen de initiatiefnemers naar paragraaf 4.1 van de Memorie van toelichting. Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 10.

en juridisch houdbaar is en kunnen de indieners hier voorbeelden van aandragen.

De belangen die dit wetsvoorstel beoogt te beschermen zijn evident. De evaluatie van het IMVO-beleid tot nu toe heeft uitgewezen dat dit niet toereikend is om deze belangen te beschermen. Wetgeving is aangewezen als noodzakelijk instrument. De maatregelen van dit wetsvoorstel zijn daarmee evenredig. Bovendien wordt het vrije verkeer van goederen en diensten niet geschonden, maar slechts aan nadere regels onderworpen die voor alle ondernemingen hetzelfde zijn. De Europese Commissie lijkt zich ook op dit standpunt te stellen, aangezien in de Preambule van de conceptrichtlijn ook wordt opgemerkt dat wetgeving nodig is. Er is nog geen Europese jurisprudentie bekend over deze vorm van gepaste zorgvuldigheid in relatie tot het vrij verkeer van goederen. Zie verder ook het antwoord op vraag 36.

63.

In de MvT zien de leden van de CDA-fractie geen vermelding van bijvoorbeeld het WTO. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of er een mogelijkheid is dat deze wet gaat botsen met WTO regels, gezien deze wet kan leiden tot het weren van bedrijven en producten welke niet aan de IMVO-standaarden voldoen. In hoeverre kan dit opgevat worden als «protectionistisch» binnen het handelsbeleid zoals vastgelegd bij de WTO vragen de leden van de CDA-fractie zich af.

Botsing met WTO regels is in het voorliggende wetsvoorstel niet aan de orde. Allereerst is de definitie van protectionisme het beschermen van binnenlandse producten of diensten. Dat is bij het voorliggende wetsvoorstel niet aan de orde, aangezien het gaat om het beschermen van mens en milieu in het buitenland. Ook stelt het wetsvoorstel geen eisen aan producten. Het wetsvoorstel stelt eisen aan gepaste zorgvuldigheidsprocessen van ondernemingen. Daarnaast zijn de OESO-richtlijnen door 51 landen onderschreven.⁹⁴

64.

Naar aanleiding van het advies van het College voor de Rechten van de Mens vragen de leden van de ChristenUnie-fractie de indieners in te gaan op de reeds bestaande wettelijke verplichtingen die gebaseerd zijn op internationale Mensenrechtenverdragen, daar deze houvast kunnen bieden aan bedrijven, toezichthouder en rechters bij de toepassing van dit wetsvoorstel.

Het College voor de Rechten van de Mens (CRvM) wijst in zijn advies van 12 januari 2023 op verschillende internationale verdragen die nu al in de Nederlandse rechtsorde een duidelijke juridisch bindende status hebben. Het CRvM adviseert om in het verdere wetgevingsproces te voorzien in een verdere verduidelijking van het mensenrechtenkader door – in aanvulling op wat nu in de memorie van toelichting staat is – dit kader alsnog te completeren met deze juridische bronnen.

⁹⁴ Een voorbeeld van zo'n verwijzing is: De partijen bevestigen dat de handel duurzame ontwikkeling moet bevorderen. Dienovereenkomstig streeft elke partij ernaar handels- en economische stromen en praktijken die bijdragen aan meer fatsoenlijk werk en milieubescherming te bevorderen, onder meer door: [...] de ontwikkeling en het gebruik aan te moedigen van vrijwillige optimale werkwijzen van maatschappelijk verantwoord ondernemen door bedrijven, zoals die in de OESO-richtsnoeren voor multinationale ondernemingen, teneinde de samenhang tussen de economische, sociale en milieudoelstellingen te versterken.

Het gaat hierbij volgens het CRvM enerzijds om door Nederland geratificeerde VN-verdragen, zoals het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR), het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) en het VN-Kinderrechtenverdrag, en anderzijds om in het verband van de Raad van Europa aangegane bindende verplichtingen zoals neergelegd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), het (Herzien) Europees Sociaal Handvest ((H)ESH), en het speciaal voor de EU-context ontwikkelde EU Handvest voor de Grondrechten (EU-Handvest).

Deze verdragen leggen nu al wettelijke verplichtingen op, ook aan ondernemingen. Daarbij is bijvoorbeeld te denken aan kinderarbeid, kan worden verwezen naar artikel 7 en 8(3) IVBPR, artikel 10(3) IVESCR, artikel 32 VN-Kinderrechtenverdrag, artikel 3 EVRM, artikel 7 (H)ESH en artikelen 4, 5 en 24 EU-Handvest. Deze bepalingen kaderen de verplichting in dit wetsvoorstel om kinderarbeid in de waardeketen te voorkomen al nader in.

Het CRvM adviseert dit ook in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel te verduidelijken. Deze verduidelijking doen de initiatiefnemers aan het slot van deze Nota naar aanleiding van het verslag, omdat de memorie van toelichting in deze fase van de behandeling niet meer aangepast kan worden.

65.

De leden van de BoerBurgerBeweging-fractie verzoeken de indieners van het wetsvoorstel Wet verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen de volgende vragen te beantwoorden:

- In hoeverre zijn er wetten in het buitenland ingevoerd die exact hetzelfde zijn zoals deze wet? Bijvoorbeeld een soortgelijke wet in Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk?
- Welke potentiële nadelen zou het invoeren van deze wet op Europees niveau hebben?
- Welke potentiële voordelen zou het invoeren van deze wet op Europees niveau hebben?

Voor een overzicht van de wetgeving in Duitsland, Frankrijk, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk wordt verwezen naar de antwoorden op vraag 22 en 28.

In Oostenrijk is in mei 2020 een wet tegen kinderarbeid en moderne slavernij in de textielsector aanhangig gemaakt in het parlement. De Finse regering en die van Luxemburg onderzoeken momenteel de opties voor nationale gepaste zorgvuldigheidswetgeving en in Noorwegen ligt een wet voor die transparantie en gepaste zorgvuldigheid in internationale ketens regelt. In Zwitserland is recent een wet aangenomen die gepaste zorgvuldigheid en rapportageverplichtingen introduceert voor conflictmineralen en kinderarbeid. België is al in een gevorderd stadium van ontwikkeling van Due Diligence wetgeving. In 2021 heeft het Belgische parlement ingestemd met het «Wetsvoorstel houdende de instelling van een zorg- en verantwoordingsplicht voor de ondernemingen, over hun hele waardeketen heen». Deze wetgeving heeft betrekking op mensenrechten, milieu en arbeidsrechten en geldt voor de gehele keten. Deze wet gebied behalve het identificeren en mitigeren van risico's ook preventief op te treden.

Deze verschillende nationale wetgevingen zijn uiteraard niet exact hetzelfde, omdat zij aangepast zijn aan de nationale context en daarin zijn ingebed.⁹⁵

Inbedding van wetgeving op het Europese niveau heeft als voordeel dat het effect op de keten wordt vergroot en het speelveld voor ondernemingen in heel Europa gelijk kan maken.⁹⁶ In een eerder gepubliceerd rapport van de SER werd vastgesteld dat er drie routes zijn om deze wetgeving te realiseren: 1) door maximale inzet op Europese wetgeving, 2) door maximale inzet op Europese wetgeving met een ijkpunt in 2021 en 3) door gelijktijdig te werken aan Europese en nationale wetgeving. De ratio achter de derde mogelijke route is dat in het geval het Europese traject lang duurt en/of een laag ambitieniveau kent, Nederland doorwerkt aan nationale wetgeving. Bovendien kan dat proces de ontwikkelingen op Europees niveau weer verder stimuleren.⁹⁷

Het nadeel van de Europese wetgeving zoals vastgelegd in de concept-richtlijn van de Europese Commissie, is dat de wet niet geheel in lijn is met de OESO-richtlijnen. Dit betekent dat, als ondernemingen conform het Europese voorstel handelen, zij nog steeds juridisch kwetsbaar zouden zijn omdat deze ondernemingen zich nog steeds niet houden aan dat wat volgens de OESO-richtlijnen verplicht is. Het initiatiefvoorstel voldoet wel aan de OESO-richtlijnen en creëert daarmee meer rechtszekerheid voor ondernemingen.

Een mogelijk nadeel van het invoeren van een nationale wet is dat, in het geval dat er een Europese wet wordt ingevoerd die te ver uiteenloopt met de nationale regelgeving, de mogelijkheid bestaat dat er opnieuw moet worden gekeken naar wat voor gevolgen dit heeft voor de situatie van Nederlandse ondernemers. De initiatiefnemers zijn echter van mening dat de positieve gevolgen van een tijdig ingevoerde nationale wet zwaarder wegen dan dit «als-dan» scenario.

Het tijdig invoeren van een nationale wet heeft volgens de initiatiefnemers meerdere mogelijke voordelen. Zo kan Nederland, als internationaal ondernemend land, binnen de EU het voortouw nemen op gebied van rechtvaardige productie. Het is juist vanuit onze sleutelpositie dat Nederland koploper kan zijn op het gebied van duurzame en verantwoorde bedrijfsvoering. Het betrachten van gepaste zorgvuldigheid heeft bovendien ook voordelen, zoals ook gesteld wordt in het onderzoek van Scheltema en van Dam: «Hier komt bij dat de Nederlandse overheid al geruime tijd van Nederlandse ondernemingen verwacht dat zij werken volgens de OESO-richtlijnen. Tot nu toe is niet gebleken dat bij ondernemingen die deze verwachting vervullen sprake is van een competitief nadeel. Zo dit al het geval zou zijn, staan hier voordelen tegenover die de nadelen kunnen compenseren. Hierbij valt te denken aan een beter risicomanagement, een sterkere markt- en kredietpositie en een grotere bijdrage aan waardecreatie.»

Daarnaast betekent het op tijd invoeren van de Nederlandse wet ook dat dit wordt meegewogen bij de verdere uitwerking van de EU-wet, waardoor Nederland een stempel kan drukken op beleid dat er naar alle

⁹⁵ Voor een vergelijking van in Europa geldende wetten en voorstellen, zie deze tabel opgesteld door de European Coalition for Corporate Justice: <https://corporatejustice.org/publications/comparative-table-corporate-due-diligence-laws-and-legislative-proposals-in-europe-2/>.

⁹⁶ Idem, p. 36. 66 Idem, pp. 38–39. 67 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Van voorlichten tot verplichten*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 35 761, nr. 10 14 Europese wetgeving.

⁹⁷ Sociaal Economische Raad (2020), *Samen naar duurzame ketenimpact, Toekomstbestendig beleid voor internationaal MVO*, Den Haag.

waarschijnlijkheid toch gaat komen. De invoering hiervan kan worden bespoedigd door het implementeren van nationale wetgeving, waardoor internationale bedrijven juist eerder duidelijkheid hebben over de ondergrens van verantwoord ondernemen.

Tot slot roepen de initiatiefnemers nog in herinnering dat de (initiatief-)Wet zorgplicht kinderarbeid (WZK) al in 2019 door het parlement is aangenomen, maar nog steeds niet is ingevoerd. Het kabinet heeft meermaals aangegeven de WZK niet in te voeren, omdat zij met een bredere wet zou komen. Maar vooralsnog is er zelfs geen wetsvoorstel in consultatie gegeven. Wachten tot de conceptrichtlijn wordt vastgesteld, beschouwen de initiatiefnemers dan ook als het zoveelste uitstel van de door het parlement aangenomen WZK.

4.2. Nederlands recht

66.

Het voorliggende wetsvoorstel kent verschillende vormen van toezicht en handhaving. De leden van de D66-fractie hebben hierover veel zorgen gehoord van enkele grote bedrijven, met name over het strafrechtelijke aspect hiervan. Zij vragen de initiatiefnemers toe te lichten of er sprake kan zijn van persoonlijke aansprakelijkheid voor misstanden in de keten en wanneer het strafrecht toegepast zou kunnen worden.

De verplichtingen in het kader van deze wet worden opgelegd aan ondernemingen, niet aan individuele bestuurders.

Het strafrecht komt alleen in beeld wanneer de onderneming niet aan haar rapportageverplichting voldoet. Om elke schijn van bestuurdersaansprakelijkheid te vermijden zijn bij nota van wijziging aanpassingen opgenomen, waarvoor korthedshalve verwezen wordt naar de introductietekst van deze Nota naar aanleiding van het verslag en de Nota van wijziging, onderdelen H, I, O, R en S.

5. Gevolgen

5.1. Gevolgen voor ondernemingen

67.

De leden van de VVD-fractie lezen met interesse de jaarlijkse kosten voor ondernemers. Vraag aan de initiatiefnemers om een impactanalyse te maken voor ondernemingen die aan de rand van faillissement staan. Zijn deze kosten behapbaar voor een bedrijf van 50, 100, 250, 500 personen dat verkeert in zwaar weer? Kunnen de initiatiefnemers dit cijfermatig onderbouwen per bedrijfsgroep?

Graag nemen de initiatiefnemers het misverstand weg dat ondernemingen van 50 en 100 werknemers te maken krijgen met kosten als gevolg van dit wetsvoorstel. Zij vallen immers buiten de reikwijdte van de gepaste zorgvuldigheidsverplichtingen. Pas na vijf jaar, wanneer een evaluatie uitwijst dat dit ook mogelijk is, dienen ook ondernemingen tussen de 50 en 250 werknemers aan de verplichtingen van hoofdstuk 2 van deze wet te voldoen.

Voor grote bedrijven vanaf 250 werknemers of meer worden de jaarlijkse kosten van brede gepaste zorgvuldigheidswetgeving geschat op 235,900 euro.⁹⁸ Ondernemingen die aan twee van de volgende drie criteria voldoen, vallen onder de verplichtingen van dit wetsvoorstel: meer dan

⁹⁸ Sira Consulting, Responsible Business Conduct and Better Regulation, 2021, Bilthoven, p. 42.

250 werknemers, een jaarlijkse omzet van 40 miljoen euro of meer, en een balanstotaal van 20 miljoen euro of meer. Afgemeten aan deze omzet- en balanstotaalcriteria zou het aandeel van de kosten van gepaste zorgvuldigheidsverplichtingen dan jaarlijks naar schatting respectievelijk 0,6% en 1,2% bedragen.

De initiatiefnemers begrijpen de zorg met betrekking tot kosten. Cijfermatige onderbouwing per bedrijfsgroep is echter niet mogelijk, daarvoor zijn de verschillen tussen ondernemingen binnen dergelijke groepen ook te groot. Deze hangen bijvoorbeeld af van hoe complex de keten is en hoe ver een onderneming al is met verantwoord ondernemen.

Dit wetsvoorstel vereist dat een onderneming voldoende middelen beschikbaar stelt voor de uitvoering van het beleid (artikel 2.2.2, derde lid). Daarbij is toegelicht dat bij de afweging van de risico's en het stellen van prioriteiten acht mag worden geslagen op de inkomsten van de onderneming en dientengevolge de hoogte van het budget voor gepaste zorgvuldigheid.⁹⁹ Verder wijzen de initiatiefnemers op de mogelijkheden tot sectorale samenwerking om de lasten en uiteindelijk de kosten zoveel mogelijk te verlagen (zie artikel 2.1.2, derde lid (nieuw)). Ook de eerdergenoemde subsidieregeling en het IMVO-steunpunt dragen aan de verlaging van de kosten bij.¹⁰⁰

68.

De leden van de CDA-fractie maken zich ernstig zorgen over de regeldruk die dit wetsvoorstel direct en indirect met zich meebrengt. Zeker voor kleine ondernemingen in de toeleveringsketen van de ondernemingen met administratieve verplichtingen. De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe deze kleine ondernemers worden beschermd van doorschuivende administratieve verplichtingen van de grote bedrijven.

In lijn met de OESO-richtlijnen betekent het voldoen aan de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid niet dat de verantwoordelijkheid daarvoor kan worden afgeschoven op zakenrelaties. In een zakelijke relatie blijft elke onderneming zelf verantwoordelijk voor het analyseren van de eigen waardeketen en aanpakken van nadelige gevolgen. Dit laatste kan met zich brengen dat een onderneming een zakelijke relatie juist gaat ondersteunen bij de aanpak van risico's (zie artikel 2.4.4).

Om elke schijn van afschuiven weg te nemen wordt de bepaling in artikel 2.2.2, vijfde lid, die ziet op het opnemen van voorwaarden ter verkrijging van garanties van zakenrelaties over het naleven van de gedragscode uit artikel 2.2.1, derde lid, onder b, door de initiatiefnemers geschrapt. Het artikellid was oorspronkelijk zo opgesteld om aan te sluiten bij de conceptrichtlijn. Omdat hierin een risico schuilt op het afschuiven waar de leden van de CDA-fractie op doelen, komt dit lid te vervallen. Zie onderdeel I van de Nota van wijziging.

69.

Door ATR wordt ingeschat dat de gevolgen voor de regeldruk erg groot zullen zijn en deze zetten vraagtekens bij de proportionaliteit hiervan, omdat nog niet duidelijk is of wetgeving voldoende zal bijdragen aan het tegengaan van nadelige gevolgen van activiteiten van ondernemingen in het buitenland. De leden van de CDA-fractie erkennen het belang van het verplichten van IMVO, echter vraagt het zich af of er andere manieren zijn

⁹⁹ Zie de memorie van toelichting, Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 10, p. 79.

¹⁰⁰ Zie ook de brief van de Minister voor BHOS van 28 februari 2023, Kamerstukken II 2022/23, 26 485, nr. 408.

die mogelijk voor minder regeldruk zorgen. De leden van de CDA fractie vragen welke alternatieven de indieners hebben overwogen.

In het regeerakkoord van het Kabinet-Rutte III is door de coalitiepartijen afgesproken te wachten op de uitkomsten van een evaluatie van vijf jaar convenantenbeleid, voordat besloten zal worden of ook wet- en regelgeving nodig is om de naleving van de OESO-richtlijnen te bevorderen. Onder de projectnaam «IMVO-maatregelen in perspectief» zijn verschillende onderzoeken naar het IMVO-beleid uitgevoerd en is een evaluatierapport van het convenantenbeleid verschenen. Op 10 juli 2020 stuurde de toenmalige Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking het rapport van de conventanevaluatie naar de Tweede Kamer. In het najaar van 2019 heeft de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken ook een evaluatie uitgebracht van het Nederlandse (I)MVO-beleid. Beide evaluatieonderzoeken adviseren om wetgeving als instrument aan het beleid toe te voegen om betere naleving van de OESO-richtlijnen te bewerkstelligen, omdat het alternatief van de convenanten in de praktijk onvoldoende werkte. Het initiatief tot dit wetsvoorstel is mede genomen op grond van deze conclusies.

Ook is binnen het huidige kabinet overeenstemming over de noodzaak van nationale wetgeving.¹⁰¹

Het verplichten van IMVO op een manier die zorgt voor minder regeldruk, zou kunnen door alleen een algemene zorgplicht in te stellen. Die kent immers geen administratieve verplichtingen. Dit initiatiefvoorstel kent een algemene zorgplicht om ondernemingen die niet onder de specifieke bepalingen van hoofdstuk 2 vallen toch aan te kunnen spreken op de plichten die internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen met zich brengt. Deze benadering zou als voordeel hebben dat ondernemingen niet aan veel specifieke regels behoeven te voldoen, maar wel aangesproken kunnen worden op hun verplichting nadelige gevolgen in hun keten voor de mensenrechten of het milieu in een land buiten Nederland te voorkomen, of deze te beperken, dan wel te herstellen.

Nadeel is dat deze manier alleen civielrechtelijk te handhaven is, door het aanspannen van een rechtszaak door betrokkenen. Het verandert feitelijk niet veel aan wat er nu ook al mogelijk is. In het kader van dit wetsvoorstel is deze zorgplicht vooral bedoeld om duidelijk te maken dat alle ondernemingen de verplichting hebben rekening te houden met mensenrechten en milieu in hun productieketen en niet alleen grote bedrijven die volgens de bepalingen van dit wetsvoorstel gehouden zijn aan specifieke verplichtingen in het kader van het proces van gepaste zorgvuldigheid. Kleinere ondernemingen kunnen alleen ter verantwoording geroepen worden in geval een betrokkene een zaak aanspant omdat deze meent dat er rechten geschonden zijn. De rechter moet vervolgens bepalen of dat inderdaad zo is.

Het nadeel van de specifieke verplichtingen met toezicht op de naleving is dat ze voor meer regeldruk zorgen. Om deze regeldruk zoveel mogelijk te kunnen beperken, zijn deze verplichtingen alleen van toepassing verklaard op grote ondernemingen. Ook is in artikel 2.1.2 van dit wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen dat ondernemingen tezamen met andere ondernemingen aan de verplichting tot gepaste zorgvuldigheid voldoen. Deze mogelijkheid voor samenwerking wordt bovendien bij nota van wijziging uitgebreid, naar samenwerking met andere organisaties en entiteiten. Hierdoor kunnen de lasten en waarschijnlijk ook de kosten

¹⁰¹ Coalitieakkoord 2021–2025, «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst», p. 41.

verlaagd worden. Het kabinet heeft hiervoor een subsidieregeling opengesteld bij RVO.¹⁰² Daarnaast voorziet het kabinet in een IMVO-steunpunt dat ondernemingen adviseert over de toepassing van gepaste zorgvuldigheid.

70.

De gevolgen zullen ook afhankelijk zijn van de grootte van de productieketens. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of er onderzoek is gedaan naar de lengte van de Nederlandse productieketens t.o.v. de productieketens in andere landen. Heeft Nederland als klein land en groot handelsland langere productieketens dan landen welke al verder zijn op het gebied van gepaste zorgvuldigheidswetgeving en kunnen de indieners hier voorbeelden van geven hoe dit in verschillende sectoren zit?

Dat Nederland als klein land en als handelsland langere productieketens zou hebben dan andere landen die verder zijn met gepaste zorgvuldigheidswetgeving, kan niet zonder meer gesteld worden. De lengte van de waardeketen hangt af van de schakels die er tussen een onderneming in Nederland en haar toeleveranciers zitten. Dit is verschillend voor iedere onderneming en kan zelfs binnen sectoren per onderneming verschillen. Een textielbedrijf bijvoorbeeld, kan direct contact met een textiel fabriek in het buitenland hebben, maar kan ook via tussenhandel producten afnemen. In het initiatiefvoorstel wordt met deze verschillen rekening gehouden door middel van het uitgangspunt van proportionaliteit. Zie meer uitgebreid het antwoord over proportionaliteit bij vraag 79.

71.

De kosten die deze wetgeving met zich meebrengt zijn voor zowel kleine als grote ondernemingen substantieel. De leden van de CDA-fractie vragen zich af wie volgens de indieners de verschillende kosten moeten gaan maken en kunnen deze ondernemingen deze kosten wel alleen dragen. De indieners geven aan dat deze kosten nu al gemaakt worden door werknemers en samenlevingen in het buitenland en dat ze deze kosten proportioneel houden. De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe dit wetsvoorstel gaat voorkomen dat de kosten niet teruggeschoven worden in de keten en alsnog gedragen gaan worden door werknemers en samenlevingen in het buitenland met kleine winstmarges. De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe voorkomen gaat worden dat deze samenlevingen opnieuw hard geraakt worden door de normoplegging van het westen.

Zie voor het antwoord op de deze vraag de uitgebreide beantwoording van een soortgelijke vraag over de kosten in 67. Voor de vraag over de proportionaliteit wordt verwezen naar het antwoord op vraag 79.

72.

De indieners geven duidelijk aan dat hoe kleiner de risico's, hoe lager de kosten zullen zijn voor de ondernemingen. De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe deze wet gaat voorkomen dat bedrijven hun risico's gaan verkleinen door elders te gaan publiceren en hiermee dus de samenlevingen en werknemers uiteindelijk alsnog niet helpen. Hoe wordt voorkomen dat de werkgevers in de betreffende samenlevingen tegen de Nederlandse bedrijven zeggen voor jou 10 textielafnemers in andere landen die hier niet aan hoeven te voldoen? Hoe wordt voorkomen dat deze wetgeving onvoldoende zijn doel behaald?

¹⁰² Zie ook de brief van de Minister voor BHOS van 28 februari 2023, Kamerstukken II 2022/23, 26 485, nr. 408.

In lijn met de OESO-richtlijnen behoort een onderneming de nadelige gevolgen voor mensenrechten of het milieu om een activiteit te voorkomen of te beperken of zich hiervoor in te spannen, afhankelijk of een onderneming bijdraagt aan of gelinkt is aan een nadelig gevolg. Als dit geen of onvoldoende resultaat oplevert, komt beëindiging van die activiteit als laatste optie in zicht (zie het gebruik van het woord «uiteindelijk» in artikel 2.4.4, tweede lid). Dat kan betekenen dat voor een activiteit een andere zakenrelatie in hetzelfde of een ander land wordt gezocht. Dit initiatiefvoorstel schrijft, in navolging van de OESO-richtlijnen, voor dat ook bij het nemen van zo'n beslissing rekening gehouden dient te worden met de gevolgen voor betrokkenen of zakenrelaties (zie artikel 2.4.4, derde lid). Als een onderneming overgaat tot het beëindigen van een zakenrelatie dan behoort dit op verantwoorde wijze gebeuren en behoort de onderneming te kunnen aantonen dat de eigen inspanningen geen resultaat hebben opgeleverd.

Daarnaast is dit initiatiefvoorstel onderdeel van een ontwikkeling binnen Europa naar Europese IMVO-wetgeving. Hierdoor zullen op termijn alle grote ondernemingen op de Europese markt die onder de reikwijdte vallen moeten voldoen aan gepaste zorgvuldigheidsverplichtingen. Dit maakt het lastiger voor ondernemingen in productielanden om zich te onttrekken aan de eisen die worden gesteld op het gebied van mensenrechten en milieu door Europese ondernemingen. Tot slot zien de initiatiefnemers nu al ondernemingen die met succes hoge standaarden hebben en waar het lukt om goede afspraken te maken met ondernemingen in productielanden, zoals de ondernemingen die zijn aangesloten bij MVO-Nederland.

73.

Kunnen de indieners toelichten wat volgens hen meer impact heeft, een nationale wetgeving of een Europese wetgeving die geldt voor minimaal alle lidstaten?

Uiteraard zal er meer invloed uitgaan van Europese wetgeving die in alle lidstaten geldt. Maar de initiatiefnemers vonden dat niet meer gewacht kon worden met nationale wetgeving, omdat de initiatiefwet Wet zorgplicht kinderarbeid al vier jaar wacht op invoering. Ook willen de initiatiefnemers met dit voorstel bewerkstelligen dat de Europese wetgeving die er komt zo effectief en ambitieus mogelijk is en willen zij gelijk speelveld creëren voor de ondernemingen die nu al aan hun IMVO-verplichtingen voldoen. Zie ook de beantwoording van de vragen 10 en 15.

74.

De zorgvuldigheidsverplichting wordt met dit wetsvoorstel grondig uitgebreid. Hierdoor zullen op veel meer gronden dan heden civielrechtelijke processen gestart kunnen worden. De indieners geven aan dat ze verwachten dat het er niet veel zullen zijn. Waar is deze verwachting op gebaseerd als de gronden waarop een procedure kan worden gestart toch een stuk uitgebreid worden?

Van te voren is het moeilijk om met zekerheid iets te zeggen over het aantal zaken dat zal worden aangespannen. Dit zal in belangrijke mate afhangen van de vraag hoe actief betrokkenen de middelen die deze wet aanreikt in civiele zaken zullen gaan gebruiken.

Wel willen de initiatiefnemers benadrukken dat maatschappelijke zorgplicht nu al wordt aangenomen in de jurisprudentie, waardoor op dit moment op basis van eenzelfde soort zorgplicht rechtszaken aangespannen kunnen worden. Tot op heden heeft dit niet geleid tot een groot

aantal zaken. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat zowel in Nederland als in de ons omringende landen zeer weinig schendingen voor de civiele rechter worden gebracht.¹⁰³ Ook verwachten de initiatiefnemers niet dat veel rechtszaken voor de bestuursrechter worden gebracht. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) schat in haar advies over dit voorstel in, dat het niet om tientallen zaken per jaar zal gaan.¹⁰⁴ De ABRS is ook hoger beroepsrechter inzake de Houtverordening en heeft sinds 3 maart 2013 slechts drie uitspraken gedaan.¹⁰⁵ In het advies van de Raad voor de rechtspraak van 8 maart 2023 over het initiatiefvoorstel wordt ook aangegeven dat de Raad geen substantiële aantallen extra zaken verwacht.¹⁰⁶

75.

Het initiatiefvoorstel wijkt af van andere voorstellen om strafrechtelijke handhaving in te stellen. Kunnen de indieners verklaren waarom voor een dergelijk streng en ingrijpende vorm van handhaving te kiezen? Wat zijn de overwegingen geweest om deze handhaving toe te voegen terwijl de andere voorstellen het niet hebben?

Gezien de grote belangen die alle betrokkenen in de waardeketen hebben bij naleving van de bepalingen van dit wetsvoorstel, achten de initiatiefnemers een strafrechtelijke component in toezicht en handhaving op zijn plaats. Dit ontbreekt inderdaad in andere voorstellen. Daarom hebben zij besloten de overtreding van één specifieke bepaling als een economisch delict te bestempelen. Het gaat om de overtreding van artikel 2.6.1, eerste lid (nieuw), van het wetsvoorstel. Niet-naleving van de rapportageverplichting wordt aangemerkt als een economisch delict. Dit betekent dat een onderneming die niet aan de jaarrapportageverplichtingen van artikel 2.6.1 voldoet, een overtreding begaat. Uit de combinatie van artikel 1, onder 4°, Wed met de artikelen 2, vierde lid, en 6, Wed volgt dat dan een maximale celstraf mogelijk is van zes maanden, een taakstraf en een geldboete van de vierde categorie (maximaal € 20.250).

De initiatiefnemers achten deze maximale boete voor overtreding van dit specifieke artikel niet onredelijk streng of ingrijpend, gezien de belangen van alle betrokkenen in de waardeketen. Er is vanuit het oogpunt van rechtszekerheid voor gekozen om strafrechtelijke handhaving alleen mogelijk te maken ten aanzien van schending van dit artikel, omdat van deze verplichting het meest eenduidig is vast te stellen of een onderneming eraan heeft voldaan of niet. Het sluit bovendien aan bij de bestaande strafbaarstelling van het niet voldoen aan financiële rapportageverplichtingen.

76.

De leden van de SP-fractie zien dat een veelgebruikt argument tegen deze wetgeving het gelijke speelveld, ofwel het «Level playing field» is. Het argument hierbij is dat Nederlandse bedrijven aan bepaalde plichten moeten voldoen die hun positie ten opzichte van andere Europese of Internationale concurrenten zou verslechteren. Wat vinden de indieners van dit argument? Wat zijn hun verwachtingen van de gevolgen van deze wetgeving betreffende het gelijke speelveld?

¹⁰³ L. Enneking e.a., *Zorgplichten van Nederlandse Ondernemingen inzake Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. Een rechtsvergelijkend en empirisch onderzoek naar de stand van het Nederlandse recht in het licht van de UN Guiding Principles*, Utrecht 2015, blz. 339, 440 e.v.

¹⁰⁴ Brief van 22 februari 2021, inzichtelijk op de website van de Tweede Kamer bij de Kamerstukken 35 761.

¹⁰⁵ Uitspraken van 20 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1615), 28 oktober 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2571) en 4 augustus 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1736).

¹⁰⁶ Raad voor de rechtspraak, nr. UIT 2023/13514, p. 7 en 8.

Op dit moment worden juist de koplopers, de vele ondernemingen die al belangrijke stappen richting IMVO zetten, geremd door een ongelijk speelveld. Als zij bijvoorbeeld bedingen dat arbeiders in hun waardeketen voldoende betaald worden, ondervinden ze nadeel ten opzichte van concurrenten die wel gebruik maken van (te) goedkope arbeid. Dit initiatiefvoorstel creëert een gelijk speelveld voor alle ondernemingen. Een koploper zal niet meer weggeconcentreerd kunnen worden door de goedkope productiekosten van een achterblijver.

77.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de indieners in te gaan op de zorgen geuit door het MKB dat grote ondernemingen verplichtingen en verantwoordelijkheden onder deze wet zouden kunnen afschuiven op het MKB. Zij vragen de indieners of het voorkomen hiervan nu voldoende ondervangen wordt in het wetsvoorstel.

Dit initiatiefvoorstel legt gepaste zorgvuldigheidsverplichtingen op aan grote ondernemingen. Zij behoren de verantwoordelijkheid die deze met zich brengen niet af te schuiven op toeleveranciers die niet onder de reikwijdte van hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel vallen.

De bepaling in artikel 2.2.2, vijfde lid, die ziet op het opnemen van voorwaarden ter verkrijging van garanties van zakenrelaties over het naleven van de gedragscode uit artikel 2.2.1, derde lid, onder b, is oorspronkelijk zo opgesteld om aan te sluiten bij de conceptrichtlijn. Omdat hierin een risico schuilt op het afschuiven waar de vraagstellers op doelen, wordt dit lid geschrapt. Zie onderdeel I van de Nota van wijziging.

78.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de indieners nader toe te lichten hoe bedrijven in de praktijk kunnen worden ondersteund bij het in kaart brengen van de risico's in de waardeketen en het voldoen aan de voorschriften in dit wetsvoorstel.

De totstandkoming van het beleidsdocument dient te gebeuren in samenspraak met betrokkenen, zoals werknemers, experts en zakenrelaties. Hierdoor worden ondernemingen verplicht om te rade te gaan bij betrokkenen voor het in kaart brengen van de risico's op nadelige gevolgen in haar activiteiten en die van haar zakenrelaties. Werknemers hebben zicht op de gevolgen van de activiteiten die zij verrichten en mogelijk ook ideeën over het voorkomen van nadelige gevolgen. Experts kunnen worden ingeschakeld door ondernemingen bij het in kaart brengen van de risico's door rondetafelgesprekken of expertsessies te organiseren.

Daarnaast heeft de Sociaal Economische Raad (SER) voor het verrichten van onderzoek naar risico's het Stappenplan IMVO risicomanagement opgesteld. Ook is er voor het MKB een speciaal stappenplan risicomanagement ontwikkeld. Voor vragen, informatie en advies over het toepassen van gepaste zorgvuldigheid, kunnen ondernemingen terecht bij het IMVO-steunpunt. Daarnaast is er de risicochecker van MVO Nederland en is er een subsidieregeling voor sectorale samenwerking opengesteld door het kabinet bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).¹⁰⁷

79.

¹⁰⁷ Zie ook de brief van de Minister voor BHOS van 28 februari 2023, Kamerstukken II 2022/23, 26 485, nr. 408.

Zij vragen de indieners nader in te gaan op de elementen van proportionaliteit bij de uitvoering van dit wetsvoorstel.

Proportionaliteit is een belangrijk uitgangspunt in dit initiatiefvoorstel, dat de initiatiefnemers hieronder graag willen uiteenzetten. Het geldt allereerst voor het middel van wetgeving zelf. Op grond van de evaluaties van het IMVO-beleid tot nu toe is geconcludeerd dat het middel wetgeving nodig was om het gestelde doel, naleving van de OESO-richtlijnen, te bewerkstelligen, aangezien de vrijwillige maatregelen tot dan toe te weinig effect hebben laten zien. De belangen die de OESO-richtlijnen beogen te beschermen zijn naar het inzicht van de initiatiefnemers dermate groot dat wetgeving een proportioneel middel is.

Vervolgens zijn de verplichtingen die voortvloeien uit de uitvoering van het proces van gepaste zorgvuldigheid alleen opgelegd aan grote bedrijven. De reden daarvoor is dat de administratieve last die deze verplichtingen met zich brengt, relatief minder drukt op grote ondernemingen dan op kleinere. Dit is een belangrijk element van de proportionaliteit die dit initiatiefvoorstel kenmerkt.

De verplichtingen voortvloeiende uit het proces van gepaste zorgvuldigheid zoals die zijn neergelegd in de bepalingen van hoofdstuk 2 van dit initiatiefvoorstel zijn ook gebaseerd op het principe van proportionaliteit. Ondernemingen die met verschillende gesignaleerde risico's in hun keten te maken hebben, mogen hier een prioritering in aanbrengen. Niet alle risico's dienen meteen aangepakt te worden. De meest ernstige en meest waarschijnlijke moeten prioriteit krijgen. Ook dit is een element van de proportionaliteit die dit wetsvoorstel kenmerkt, zoals blijkt uit artikel 2.4.1, vierde lid.

De proportionaliteit blijkt verder ook uit het feit dat in de wettekst verschillende keren staat dat voor de eisen die worden gesteld aan ondernemingen geldt dat deze «redelijkerwijs» uitvoerbaar moeten zijn. Dit is te zien aan artikel over de zorgplicht, en voor de bepalingen over het plan van aanpak en de artikelen voor de beëindiging van een eigen activiteit en de beïnvloeding van een zakenrelatie.

Een ander element van de proportionaliteit in dit initiatiefvoorstel tenslotte is de manier waarop in het toezicht is voorzien. In de bevoegdheden van de beoogd toezichthouder, zoals opgenomen in hoofdstuk 3, staat positief toezicht opgenomen, zoals het geven van voorlichting of informatie over zogeheten «best practices» van andere ondernemingen.¹⁰⁸ Maar ook in de handhavingsbevoegdheden is rekening gehouden met de toepassing van een zogeheten interventieladder door de toezichthouder. De toezichthouder zal niet meteen naar de zwaarste bestuurlijke sanctie grijpen, maar bijvoorbeeld beginnen met het opvragen van informatie, het eventueel geven van een aanwijzing om te eindigen met het geven van een bestuurlijke boete. Hoogleraar Scheltema concludeerde dan ook dat in het initiatiefvoorstel terecht een vorm van toezicht wordt geïntroduceerd waarbij niet alleen wordt gesanctioneerd, maar ook wordt gestimuleerd.¹⁰⁹

Zie ook het hiermee verband houdende antwoord op vraag 158.

¹⁰⁸ Zie voor het nut van best practices in het toezicht, het artikel van hoogleraar M.W. Scheltema, «Bestuursrechtelijk toezicht op corporate sustainability due diligence» in: NTBR 2022/44, afl. 10, p. 375 – 378.

¹⁰⁹ M.W. Scheltema, «Bestuursrechtelijk toezicht op gepaste zorgvuldigheid (buiten de EU)», NTB 2023/171, § 3.1 en § 8.

80.

Alle goede intenties ten spijt, signaleren de leden van de Groep Van Haga dat de indieners een juridisch probleem in andere landen tracht op te lossen door de Nederlandse ondernemer in te zetten als detective, getuige en verdachte en dat allemaal tegelijkertijd. Tel daarbij op de kosten, de regeldruk en de enorme risico's die ermee gepaard gaan. Wie zou het nog in zijn hoofd halen te ondernemen in dit land? Daarnaast vragen de leden van de Groep Van Haga zich af hoeveel bedrijven Nederland potentieel zullen verlaten door deze initiatiefwet en hoeveel schade dit zal aanrichten. Dergelijke wetgeving heeft wat deze leden betreft een schadelijk effect en er is het ongeziene leed. Nederland wordt als vestigingsland steeds minder aantrekkelijk en de bedrijven die hier blijven zullen minder snel nieuwe investeringen doen. Wat deze leden betreft is deze schade niet volledig in kaart te brengen, maar net zo goed van impact op onze economie.

Veel Nederlandse ondernemingen zijn al voortvarend en ambitieus bezig met IMVO-beleid. De handel van de toekomst is duurzaam en eerlijk, zij lopen dan ook voorop met dit toekomstbestendige verdienmodel. Met dit initiatiefvoorstel beogen de initiatiefnemers dan ook juist het creëren van een gelijk speelveld. Zij zijn zich ervan bewust dat dit extra regeldruk met zich brengt, maar wijzen de vraagsteller erop dat ook het voorliggende voorstel in de Europese Commissie dit effect zal hebben. De kosten kunnen worden gedrukt door samen te werken, deze mogelijkheid is dan ook expliciet opgenomen in het wetsvoorstel en bij nota van wijziging zelfs verruimd. Zie onderdeel E van de Nota van wijziging.

81.

Deze wetgeving zal geen van deze misstanden op lossen, de Nederlandse ondernemer en de Nederlandse economie hard treffen voor wat niet meer zal zijn dan een symbolisch gebaar met marginaal effect. In de praktijk zullen alleen grotere bedrijven deze extra kosten aankunnen en überhaupt de juridische afdelingen hebben om zich in te dekken. Schijnbaar onbedoeld zal deze wetgeving die erop is gericht misstanden inzake arbeid uit te bannen het tegenovergestelde bereiken. Misstanden verdwijnen bij aanwezigheid van concurrentie en betere alternatieven. Deze wetgeving werpt een drempel op die zal resulteren in minder concurrentie en dus minder alternatieven. Hoe helpt dat de arbeider in Bangladesh?

Misstanden ontstaan nu juist door concurrentie in de spreekwoordelijke «race to the bottom». Bijvoorbeeld lonen onder de drempel van een leefbaar loon maken productie goedkoper, waardoor het minder aantrekkelijk is om te ondernemen met respect voor mens en milieu. Wetgeving als het onderhavige wetsvoorstel probeert die «race to the bottom» nu juist te stoppen door het stellen van randvoorwaarden. De regeldruk en kosten kunnen zo laag mogelijk gehouden worden door de mogelijkheid tot samenwerken te bieden.

De arbeider in Bangladesh is hierbij geholpen doordat de inzet van ondernemingen kan bijdragen aan betere werkomstandigheden. De eindevaluatie van het IMVO convenant kleding en textiel laat bijvoorbeeld een effect zien op de veiligheid van de werkomgeving. Helaas door de vrijblijvendheid nog in een veel te klein deel van de sector, maar vooruitgang is dus zeker te boeken.¹¹⁰

¹¹⁰ <https://www.imvoconvenanten.nl/nl/kleding-en-textiel/over-convenant/-/media/989F32E6CADA4E2EA10565FA7191C321.ashx>.

Daarnaast zien de initiatiefnemers dat steeds meer economisch machtige landen momenteel werken aan de codificatie van OESO-richtlijnen of dit al hebben gedaan, zoals Duitsland, Frankrijk en het VK. Daarmee zijn de minimum mensenrechtenstandaarden, voldoende arbeidsomstandigheden en loon eerder de norm dan de uitzondering aan het worden. Als voorbeeld van hoe eerder in de geschiedenis verbetering is gebracht in sociale omstandigheden kan teruggekeken worden naar de invoering van wetgeving in Nederland om de rechten en standaarden rond (kinder-)arbeid wettelijk te introduceren. Dit kan gelden als een schoolvoorbeeld van de verandering die wetgeving teweeg brengt voor de leefomstandigheden van arbeiders en hun kinderen.

82.

De leden van de BoerBurgerBeweging-fractie verzoeken de indieners van het wetsvoorstel Wet verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen de volgende vragen te beantwoorden:

- Welke garanties hebben bedrijven in Nederland in Europa wat betreft het «level playing field»?
- Geeft deze wet Nederlandse bedrijven een nadeel op de vrije markt ten opzichte van Europese / internationale bedrijven die elders gevestigd zijn?
- In hoeverre is rekening gehouden met de machtspellen die gespeeld kunnen worden met schaarse grondstoffen (bijvoorbeeld de markt van zeldzame aardmetalen bij de productie van accu's)?

Level playing field Momenteel ervaren bedrijven die voortvarend aan de slag zijn met het uitbannen van mensenrechtenschendingen en schade aan het milieu een ongelijk speelveld. Door de introductie van wetgeving voor alle ondernemingen, wordt het speelveld dus gelijkgetrokken en wordt de economie en het investeringsklimaat toekomstbestendig. Daarmee zijn niet alleen mens en milieu gebaat, maar ook ondernemingen zullen daar een voordeel uit halen.

Buitenlandse ondernemingen Daarnaast zal de wet ook gelden voor ondernemingen buiten Nederland die wel actief zijn op de Nederlandse markt. Als deze ondernemingen in Nederland producten willen afzetten of diensten willen leveren, zullen zij net als de Nederlandse concurrentie, aan de verplichtingen van deze wet dienen te voldoen. Op die manier zal de wet niet leiden tot een concurrentienadeel ten opzichte van ondernemingen buiten de EU.

Machtspellen Met betrekking tot machtsspellen zien de initiatiefnemers geen direct verband met het initiatiefvoorstel. Wat schaarse grondstoffen zoals zeldzame aardmetalen voor de productie van accu's betreft, zal wetgeving als in dit voorstel ook eisen stellen ten aanzien van gepaste zorgvuldigheid in de waardeketens van accu's die op de Nederlandse markt afgezet worden. Op het gebied van zeldzame metalen geldt nu overigens ook al de conflictmineralenverordening.¹¹¹

83.

In hoeverre is rekening gehouden met de complexiteit van bedrijfsvoering wat betreft milieukwesties? Zijn termen zoals milieu volledig afgebakend in deze wet? Weten bedrijven waar ze precies aan toe zijn?

¹¹¹ Zie ook de EU batterijen verordening (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5469-2023-INIT/en/pdf>) en de Critical Raw Materials Act (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1661).

De initiatiefnemers sluiten zich wat betreft milieuprincipes aan bij de al vastgestelde OESO-richtlijnen. Deze zijn in lijn met eerdere principes en doelen die zijn neergelegd in de Akkoord van Parijs inzake milieu en ontwikkelingen¹¹². In de herziene versie OESO-richtlijnen worden internationale verdragen, conventies etc. genoemd in lijn waarmee bedrijven behoren te handelen.¹¹³

Voorbeelden van nadelige gevolgen zijn: «Aantasting van het ecosysteem door aantasting van de grond, uitputten van de watervoorraden en/of verwoesten van oerbossen en de biodiversiteit. Biologische chemische of fysieke risico's van producten of diensten waarbij de veilige grenzen worden overschreden. Watervervuiling (bijv. door het lozen van afvalwater zonder adequate infrastructuur voor de behandeling van afvalwater)¹¹⁴. Deze voorbeelden zijn niet uitputtend, de invloed van bedrijvigheid op het milieu varieert. Om inzicht te krijgen in de invloed van een onderneming op het milieu is een milieueffectenrapportage opgenomen in de gepaste zorgvuldigheid.

Op dit moment is het al mogelijk voor ondernemingen om gebruik te maken van het Nationaal Contactpunt voor de OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen, dat een voorlichtingsfunctie heeft en van het IMVO-steunpunt. Ook door middel van sectorale samenwerking kunnen bedrijven van elkaar leren hoe om te gaan met de mogelijke gevolgen van bedrijvigheid op het milieu. De initiatiefnemers onderschrijven het belang van de aanwezigheid van voldoende handvatten voor ondernemingen om duidelijkheid te krijgen over de invulling van de OESO-richtlijnen, ook wat betreft milieu. Daarom zijn zij ook blij met de subsidieregeling die door het kabinet is opgesteld.¹¹⁵

5.2. Gevolgen voor overheden

84.

De leden van de VVD-fractie vragen aan de initiatiefnemers om uit te leggen waarom het aantal strafrechtelijke vervolgingen niet in te schatten is bij dit voorstel. Waarop wordt dan de aanname gebaseerd dat dit er niet veel zullen zijn? Daarnaast de vraag aan de initiatiefnemers waarom eventuele strafrechtelijke vervolging te rechtvaardigen is. Ook de vraag om te taxeren wat de afschrikwekkende werking kan zijn van eventuele strafrechtelijke vervolging als gevolg van misstanden in handelsketens voor ondernemers in het buitenland om actief te zijn in Nederland.

Enkele specifieke gedragingen die beschouwd kunnen worden als een schending van IMVO-normen kunnen nu al strafrechtelijk vervolgd worden. Het gaat op grond van een beschrijving van de praktijk niet om een groot aantal zaken. Het aantal strafrechtelijke vervolgingen zoals dat voort zou kunnen vloeien uit het van kracht worden van dit wetsvoorstel is nu niet in te schatten omdat nog niet valt aan te geven hoeveel van de naar schatting 2000 Nederlandse bedrijven ook na aanwijzingen of waarschuwingen van de toezichthouder, niet aan de rapportageverplichting zoals beschreven in artikel 2.6.1 van dit wetsvoorstel, zal willen voldoen.

¹¹² EUR-Lex – 41993X0517 – NL (europa.eu).

¹¹³ Zie de recent gewijzigde OESO-richtlijnen: <http://mneguidelines.oecd.org/targeted-update-of-the-oecd-guidelines-for-multinational-enterprises.htm>.

¹¹⁴ OESO_Due+Diligence+Handreiking_TG.pdf.

¹¹⁵ Zie ook de brief van de Minister voor BHOS van 28 februari 2023, Kamerstukken II 2022/23, 26 485, nr. 408.

In het kader van de strafrechtelijke vervolging van de schending van de al bestaande financiële rapportageverplichting voor grote bedrijven, is er vooralsnog één zaak bekend waarin een onderneming tot een boete werd veroordeeld.¹¹⁶

Strafrechtelijke vervolging is volgens de initiatiefnemers te rechtvaardigen op grond van de grote belangen van de verschillende betrokkenen in de waardeketen. De meeste bepalingen uit hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel worden bestuursrechtelijk gehandhaafd. Om uitdrukking te geven aan de potentiële ernst van schendingen van de belangen van betrokkenen in de waardeketen, is er echter ook voor gekozen om een strafrechtelijke component toe te voegen aan de handhaving.

Daarnaast is er het aspect van investeerdersbescherming. De initiatiefnemers hebben er bewust voor gekozen juist het niet voldoen aan de rapportageverplichting te beschouwen als een economisch delict. Grote ondernemingen kennen ook financiële rapportageverplichtingen. Als zij hier niet aan voldoen, wordt dit gezien als een economisch delict omdat hun investeerders daarmee de informatie onthouden wordt waarop zij hun beslissingen kunnen baseren. Hetzelfde geldt voor het niet voldoen aan de rapportageverplichting in het kader van het gepaste zorgvuldigheidsbeleid. Niet rapporteren over het beleid ten aanzien van de aanpak van gesignaleerde risico's in de waardeketen van een onderneming, onthoudt investeerders ook belangrijke informatie die hun investeerdersbelangen kan raken.

Daarom bepaalt artikel 3.2.5 dat wanneer een onderneming niet voldoet aan de rapportageverplichting dit als een economisch delict beschouwd kan worden en strafrechtelijk vervolgd.

Misstanden in de waardeketen van een onderneming, of dit nu een buitenlandse of een Nederlandse onderneming is, kunnen op zichzelf dus geen grond zijn voor strafrechtelijke vervolging van de onderneming. Wanneer een onderneming niet rapporteert over haar gepaste zorgvuldigheidsbeleid en de manier waarop (risico's op) misstanden worden aangepakt, kan dit als een economisch delict beschouwd worden.

6. Uitvoering en toezicht

6.1. Wettelijke zorgplicht

85.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat tijdens de ronde tafel over onderhavig wetsvoorstel op 18 januari jl. zorgen werden geuit over de exacte invulling van de wettelijke zorgplicht. Er zou onduidelijkheid bestaan over hoe deze zorgplicht exact ingevuld zou moeten worden door bedrijven. De leden van de GroenLinks-fractie zijn benieuwd naar de zienswijze van de initiatiefnemers en hoe de zorgplicht in onderhavig wetsvoorstel zich verhoudt tot reeds geldende dergelijke plichten.

De initiatiefnemers hebben ervoor gekozen een algemene zorgplicht in de wet op te nemen in navolging van de breed aangenomen motie-Voordewind. Deze zorgplicht moet duidelijk maken dat alle ondernemingen die buitenlandse handel bedrijven, rekening dienen te houden met en zorg dienen te dragen voor mensenrechten en het milieu. Deze zorgplicht geeft daarmee een nadere invulling aan een ongeschreven, maar al bestaande maatschappelijke zorgplicht die overeenkomstig de

¹¹⁶ De boete werd opgelegd aan de bestuurders, omdat de onderneming inmiddels failliet was gegaan. Arrest van het Hof Amsterdam van 7 juni 2017, ECLI 2017:2177.

OESO-richtlijnen op iedere onderneming rust en in de Nederlandse jurisprudentie is aangenomen op grond van artikel 6:162 BW. Omdat deze zorgplicht alleen civielrechtelijk gehandhaafd zal worden (en nadrukkelijk niet bestuursrechtelijk door de toezichthouder of strafrechtelijk), sluit deze zorgplicht aan bij de al bestaande zorgplicht.

Wat de exacte invulling van deze zorgplicht betreft merken de initiatiefnemers op dat deze zorgplicht een vangnet is voor situaties waarin er geen specifieke andere regels gelden, zoals de regels opgenomen in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel of in andere regels die buitenlandse handel reguleren. De exacte invulling van deze zorgplicht verschilt daarmee per situatie.

Neem als voorbeeld de regels opgenomen in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel. Deze regels zijn alleen van toepassing op grote ondernemingen. Daarmee is de exacte invulling van deze zorgplicht anders voor grote ondernemingen dan voor middelgrote of kleine ondernemingen. Grote ondernemingen vallen onder de verplichting de zes stappen van gepaste zorgvuldigheid te doorlopen. Voldoen zij aan deze verplichting, dan wordt doorgaans ook voldaan aan de algemene zorgplicht.

Middelgrote of kleine ondernemingen vallen daarentegen niet onder de verplichtingen van hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel om de zes stappen van gepaste zorgvuldigheid te doorlopen. Wel geldt de algemene zorgplicht voor deze ondernemingen. De initiatiefnemers zijn van mening dat dit belangrijk is, omdat alle ondernemingen die buitenlandse handel bedrijven, ongeacht hun omvang, te maken hebben met risico's op nadelige gevolgen voor mensenrechten en het milieu wanneer zij deelnemen aan het internationale handelsverkeer. Daar moeten deze ondernemingen rekening mee houden en, waar mogelijk, zorg voor dragen. De manier waarop ondernemingen invulling geven aan deze algemene zorgplicht moet echter wel in evenredige verhouding staan tot, onder meer, de nadelige gevolgen, de marktpositie en de omvang van de onderneming.

Terecht stellen de leden van de GroenLinks-fractie de vraag hoe deze algemene zorgplicht zich verhoudt tot al geldende soortgelijke plichten. Voor de formulering van de zorgplicht in dit wetsvoorstel is aansluiting gezocht bij bestaande algemene zorgplichten zoals die zijn geformuleerd in de Wet bodembescherming, de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet. De zorgplicht uit de Wet bodembescherming, bijvoorbeeld, geldt al sinds 1994 en is juist (bij amendement) ingevoerd om ondernemingen meer rechtszekerheid te bieden. De initiatiefnemers hebben er vertrouwen in dat ook deze algemene zorgplicht niet tot rechtsonzekerheid zal leiden.

86.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de indieners in hoeverre de zorgplicht in dit wetsvoorstel een codificatie is van de reeds bestaande maatschappelijke zorgplicht die rust op ondernemingen. Hou verhoudt zich het voldoen aan de verplichtingen van hoofdstuk 2 van het voorstel tot het voldoen aan de zorgplicht?

Voor het antwoord op deze vragen verwijzen de initiatiefnemers de leden van de ChristenUnie-fractie graag naar het antwoord op vraag 85.

6.2. Toezichthouder

87.

De kwalitatieve beoordeling van het proces van gepaste zorgvuldigheid wordt gelaten bij de toezichthouder en de rechter, zo constateren de leden van de VVD-fractie. Kunnen de initiatiefnemers een casus schetsen van een milde overtreding, ernstige overtreding en een zeer ernstige overtreding en hoe deze kwalitatieve beoordeling wordt gemaakt?

Nederlandse toezichthouders hebben veel ervaring met toezicht houden op zogenaamde «open norm» wetgeving, zoals de algemene zorgplicht. Dit initiatiefvoorstel geeft al een veel gedetailleerdere invulling aan hoe bedrijven deze algemene zorgplicht moeten invullen. Waar het gaat om gepaste zorgvuldigheid, zijn drie elementen in het toezicht van groot belang:¹¹⁷

1. Doel van het toezicht is dat het lerend vermogen van ondernemingen wordt bevorderd: dat betekent dat de toezichthouder start met informatieve en coöperatieve stappen richting een onderneming. Pas als blijkt dat deze moedwillig niet verbetert, niet in actie wil komen, of bewust de IMVO normen schendt, dan kan de toezichthouder kiezen voor meer correctieve maatregelen of sancties. Dit wordt ook wel de interventieladder genoemd, waarin de toezichthouder van begint met lichte sancties en kan eindigen met zware sancties.
2. De wereldwijde IMVO-normen zijn zeer in ontwikkeling, bijvoorbeeld binnen de OESO. Daarom zijn het juist open normen, waardoor ze in de toepassing ervan vorm krijgen en op die manier maatwerk kunnen bieden aan ondernemingen. Ook deze wettelijke norm zal nader ingevuld moeten worden in de komende jaren (zoals veel wetgeving) door o.a. deze internationale ontwikkeling en de uitspraken en onderzoeken van de toezichthouder en/of rechter (jurisprudentie). Ook met het formuleren van «best practices» kan de norm verder worden geconcretiseerd.
3. Ten slotte is de context waarin een onderneming – de positie in de keten, de bedrijfsgrootte, de ernst en omvang van eventuele schendingen en de betrokkenheid van de onderneming daarbij – van groot belang voor het toezicht. De toezichthouder dient situationeel toezicht te houden.

De kwaliteit van het proces van gepaste zorgvuldigheid wordt uiteindelijk beoordeeld op de mate waarin ondernemingen zorgdragen voor het beëindigen en herstellen van daadwerkelijke nadelige gevolgen in hun waardeketen. De toezichthouder moet daar in redelijkheid en billijkheid op toezien. Een onderneming kan beargumenteren waarom het een bepaalde stap van gepaste zorgvuldigheid op de gegeven manier heeft uitgevoerd. In een verbetertraject kunnen bijvoorbeeld concrete afspraken worden gemaakt die specifiek aansluiten bij de context of grootte van de onderneming.

De toezichthouder en de rechter dienen in de beoordeling rekening te houden met de specifieke context waarin een onderneming opereert. Fictieve situaties bieden daarom maar een zeer beperkt inzicht. Een situatie waar als voorbeeld aan gedacht kan worden is een misstand waarbij een aantal werknemers of mensen in de gemeenschap overlijden. Zo'n gebeurtenis dient als allereerste geprioriteerd te worden. Overlijden is een zeer ernstige nadelig gevolg en uiteraard onomkeerbaar. Mocht een onderneming niet kunnen verantwoorden waarom het risico op dodelijke ongevallen niet is geprioriteerd en aangepakt dan is een onderneming in overtreding van de wet (en niet vanwege het feit dat deze misstand voorkomt in de keten). Wat een onderneming vervolgens aan een dergelijke misstand moet doen, hangt af van of de onderneming het

¹¹⁷ Deze komen ook terug in het onderzoek van Scheltema en Van Dam (2020), «Opties voor afdwingbare IMVO-instrumenten», Rotterdam.

nadelige gevolg zelf veroorzaakt: mensen overlijden bijvoorbeeld door een ernstig bedrijfsongeval in de eigen fabriek. Dit is een voorbeeld van een zeer ernstige casus.

Het ligt anders in de situatie dat een ongeval gebeurt bij een toeleverancier. Dan is het de vraag of de Nederlandse onderneming eraan bijgedragen heeft (doordat de Nederlandse onderneming bijvoorbeeld onmogelijke eisen gesteld heeft aan de toeleverancier wat bijdraagt tot het nadelige gevolg).

Een derde situatie kan zijn of een onderneming er weliswaar direct mee verbonden is, maar niet daaraan bijgedragen heeft. Dit kan het geval zijn wanneer een institutionele belegger een minderheidsaandeel heeft in een onderneming waarbij een ongeluk op de werkvloer voorkomt.

88.

De indieners geven aan dat het naar schatting om meer dan 2000 ondernemingen gaat waar toezicht op gehouden moet worden. De leden van de CDA-fractie vragen zich af in hoeverre het uitvoeren van gedegen toezicht haalbaar is. De Raad van State was kritisch over de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid. Hoe haalbaar is het om al deze ondernemingen door de hele keten gedegen te controleren? Is het mogelijk om administratief jaarlijks door alle jaarrapportages heen te gaan en de gehele keten hierop te controleren? Kan de toezichthouder zonder actieve hulp van de ondernemingen zo ver in de keten controleren? En is hier daadwerkelijk wel zicht op te krijgen?

Het is niet de bedoeling dat de toezichthouder de hele keten van 2000 ondernemingen direct gaat controleren. De toezichthouder zal ook niet jaarlijks door alle jaarrapportages heen gaan. De toezichthouder gaat werken aan de hand van een prioriteitenbeleid.¹¹⁸ De toezichthouder stelt een plan van aanpak op waarin hij een indeling maakt. Op basis van deze indeling kan de toezichthouder vervolgens prioriteiten stellen voor het toezicht. De indeling gebeurt allereerst op basis van sectoren en typen ondernemingen. Verdere relevante aspecten voor deze indeling zijn de grootte van de onderneming, de invloed in de waardeketen en informatie over het bestaande gedrag op het gebied van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Gaat het om een zogenoemde koploper, behoort het tot de middengroep of is het een achterblijver? Het belangrijkste voor de prioritering is uiteraard een inschatting van de risico's op nadelige gevolgen voor mensenrechten, arbeidsrechten en milieu. Op basis van deze indeling en de risico-inschatting voor een voorliggende periode zal de toezichthouder zich vervolgens allereerst richten op die ondernemingen en eventueel te onderscheiden sectoren waar de ernstigste risico's spelen en waar het meeste effect van toezicht en handhaving te behalen valt. Voor dat laatste is de inschatting van de invloed die ondernemingen kunnen aanwenden in de eigen waardeketen richting gevend.

Naast de systematiek van het prioriteitenbeleid zullen concrete signalen over schendingen een belangrijke rol spelen bij de handhaving en het toezicht. Signalen over schendingen van rechten en belangen waar dit initiatiefvoorstel op ziet kunnen komen uit onderzoeksrapporten, berichten in de media of concrete bezwaren van betrokkenen. Tot betrokkenen worden niet alleen diegenen gerekend die rechtstreeks geraakt kunnen zijn in hun belangen, maar ook maatschappelijke organisaties die als doel hebben hun belangen te behartigen. Als voorbeeld hiervan zou kunnen

¹¹⁸ Zie ook de memorie van toelichting, Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 10, p. 47–48.

dienen een land waar op plantages werknemers gedwongen worden onbeschermd met landbouwgif te werken. Een lokale maatschappelijke organisatie zou dit zelf aan kunnen kaarten bij de toezichthouder in Nederland, of via een Nederlandse organisatie die daarmee in contact staat. Een dergelijke gemotiveerd bezwaar kan voor de toezichthouder aanleiding zijn onderzoek in te stellen naar de melding als de plantage deel uitmaakt van de productieketen van de onderneming die de producten in Nederland verkoopt.

De toezichthouder heeft een bijzondere controlerende taak waar het gaat om het beëindigen en herstellen van daadwerkelijke nadelige gevolgen op mensenrechten en milieu door ondernemingen als onderdeel van hun verplichting tot gepaste zorgvuldigheid. Een goed functionerend herstelmechanisme is immers van direct belang voor de benadeelde betrokkenen, maar ook indirect van belang voor het zelflerend vermogen van de onderneming en het voorkomen van meldingen bij de toezichthouder.

Elk jaar rapporteert de toezichthouder over de uitvoering van het toezicht in een jaarverslag. Dit verslag heeft een belangrijke functie in het prioriteitenbeleid zelf. Rapportage kan meer bekendheid geven aan de «best practices» bij ondernemingen en de *bad practices*.¹¹⁹ Dit draagt bij aan de verhoging van de naleving van de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid door alle ondernemingen.

De Afdeling Advisering van de Raad van State zet in haar advies haar reserves uiteen over de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid, waarbij zij specifiek wijst op de open normstelling en de ruime reikwijdte van het originele voorstel als de zorgelijke elementen voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Daarbij verwijst de Afdeling ook specifiek naar het belang van rechtszekerheid van onderneming. De initiatiefnemers erkennen het belang van duidelijke normstelling voor effectieve handhaving en hebben daarom op basis van het advies van de Raad het initiatiefvoorstel aangepast, zodat tegemoet gekomen wordt aan deze zorgen.

Door het aanpassen van de normstelling wordt er meer duidelijkheid geboden aan zowel onderneming als toezichthouder, waarmee de handhaafbaarheid vergemakkelijkt wordt. De normstelling wordt nu niet langer overgelaten aan de toezichthouder, maar wordt wettelijk geregeld, waardoor de toezichthouder verder ontlast zal worden.

Daarnaast heeft de Raad van State ook adviezen gegeven over de uitvoerbaarheid. Dit heeft echter specifiek betrekking op de rol van ondernemingen, niet de rol van de toezichthouder, en is door de initiatiefnemers ondervangen door in het initiatiefvoorstel meer uitwerking te geven aan de beschrijving in de artikelen van de stappen die een onderneming ten minste moet zetten.

89.

De leden van de CDA-fractie vragen zich daarnaast af hoe de medewerking van derde landen bij toezicht of onderzoek eruit moet komen te zien. Hoe rijmt dit met inmenging van binnenlandse aangelegenheden als de overheid dit niet wilt?

¹¹⁹ Zie voor het nut van best practices in het toezicht, het artikel van hoogleraar M.W. Scheltema, «Bestuursrechtelijk toezicht op corporate sustainability due diligence» in: NTBR 2022/44, p. 375 – 378.

De toezichthouder houdt in principe toezicht op het gedrag van ondernemingen die op de Nederlandse markt actief zijn. Om te beoordelen of deze ondernemingen zich aan de wet houden kan de toezichthouder een uitgebreid palet aan handhavings- en toezichtsbevoegdheden hanteren, van het opvragen van informatie tot het betreden van plaatsen al dan niet met apparatuur en de sterke arm (zie titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht). Daarnaast kan de toezichthouder ingediende gemotiveerde bezwaren gebruiken als een belangrijke informatiebron (zie artikel 3.1.3). Ook kan de toezichthouder informatie vergaren over de activiteiten van ondernemingen in het buitenland door in gesprek te gaan met buitenlandse toezichthouders en onderzoek te laten uitvoeren. Verschillende uitspraken van het Nederlandse Nationaal Contactpunt (NCP) voor de OESO-Richtlijnen over de naleving daarvan door ondernemingen in het buitenland bewijzen dat het wel degelijk mogelijk is om hier vanuit Nederland uitspraken over te doen.

Of handhaving op lokaal niveau adequaat functioneert, is daarbij van ondergeschikt belang. Het zijn de ondernemingen in Nederland die onder de wet vallen en die door de toezichthouder aangesproken kunnen worden op het al dan niet naleven van de voorschriften; zij dienen zich tegenover de toezichthouder daarover te verantwoorden. Daarbij mag ook de nodige bewijsvoering van hen worden verlangd. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft zich in de uitspraak van 28 oktober 2020 ook uitgelaten over de bewijsvoering: «Voor een effectieve toepassing van de bepalingen die samenhangen met de zorgvuldigheidsverplichting en met het oog op de rechtszekerheid, acht de Afdeling bestuursrechtspraak het wenselijk een bewijsvermoeden te hanteren. Degene die voor de eerste maal hout of houtproducten op de interne markt heeft geleverd en daarmee marktdeelnemer wordt, wordt vermoed die hoedanigheid gedurende twee jaar te behouden. Het staat hem echter vrij het bewijs te leveren dat hij die hoedanigheid eerder heeft verloren, bijvoorbeeld door aannemelijk te maken dat de eerste levering een éénmalig of anderszins incidenteel karakter had». ¹²⁰ Deze «verplaatsing van de bewijslast» was eerder ook bepleit door de advocaat-generaal bij de Afdeling bestuursrechtspraak in zijn conclusie over dezelfde zaak. ¹²¹

Doordat er bewijsvoering wordt verlangd van ondernemingen zelf die actief zijn op de Nederlandse markt (zie ook artikel 3.2.6, tweede lid (nieuw)), het grote instrumentarium dat de toezichthouder kan hanteren (zowel op basis van het initiatiefvoorstel als op basis van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt en titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht) en het actieve klachtenmechanisme is medewerking van derde landen bij toezicht of onderzoek geen noodzakelijke factor.

90.

De leden van de ChristenUnie-fractie zouden graag een nadere toelichting willen op de vraag hoe het klachtenmechanisme van het NCP zich verhoudt tot de toezichthouder.

¹²⁰ Uitspraak van Afdeling bestuursrechtspraak van 28 oktober 2020 (ECLI:NL:RVS:2021:2571), r.o. 7.1.5.

¹²¹ Conclusie van 11 maart 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:738). «Deze «omkering» van de bewijslast legt het voorzorginitiatief en het probleem van gebrekkige voorzorg bij de potentiële overtreder. Die moet de door de verordening van hem verlangde voorzorg bewijzen (wat niet moeilijk kan als hij het vereiste stelsel voert), anders komt het hout de EU niet binnen. Dat lijkt mij zeer handhavingsefficiënt, vergelijkbaar met de zekerheid die een douane-expediteur moet stellen voor de invoerrechten en eventuele andere heffingen voordat goederen in de EU ingeklaard kunnen worden», r.o. 9.33.

Alle landen die de OESO-richtlijnen onderschrijven, beschikken over een Nationaal Contactpunt (NCP). Een NCP heeft als kerntaken ondernemingen bekend te maken met de OESO-richtlijnen en de toepassing ervan te bevorderen, alsook het behandelen van meldingen van personen, maatschappelijke organisaties en ondernemingen die een meningsverschil hebben over de toepassing van de OESO-richtlijnen.¹²²

Het Nationaal Contactpunt Nederland heeft daarom twee taken, die omschreven kunnen worden als informatievoorziening over de OESO-richtlijnen en de toepassing ervan en het behandelen van meldingen van personen, maatschappelijke organisaties en ondernemingen die een meningsverschil hebben over de toepassing van de OESO-richtlijnen. Het NCP treedt dus alleen reactief in werking in het geval van een melding en houdt geen toezicht op de keten van bedrijven.

De toezichthouder daarentegen heeft een bijzondere controlerende taak, waar het gaat om het beëindigen en herstellen van daadwerkelijke nadelige gevolgen op mensenrechten en milieu door ondernemingen als onderdeel van hun verplichting tot gepaste zorgvuldigheid. De toezichthouder voert deze taak niet alleen uit in het geval van een gemotiveerd bezwaar of klacht, maar controleert pro-actief mogelijke schendingen van de OESO-richtlijnen door ondernemingen in hun keten. Hierbij gaat het zowel om positief toezicht, als toezicht in repressieve zin. Tot dit laatste behoren bijvoorbeeld de bevoegdheden om een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete op te leggen en deze beide besluiten openbaar te maken. Tot het positieve toezicht behoort het geven van voorlichting aan ondernemingen, niet alleen over de verplichtingen maar ook over de «best practices» van andere ondernemingen.

Naast het feit dat de toezichthouder dus niet afhankelijk is van een klachtenprocedure om gepaste zorgvuldigheid te handhaven, heeft de toezichthouder ook meer instrumenten om handhaving uit te voeren. Dit in tegenstelling tot het NCP, die het mandaat heeft om te bemiddelen bij (vermeende) schendingen van de OESO-richtlijnen, maar niet het mandaat om te oordelen over geschillen met betrekking tot de naleving van de IMVO-convenanten gemaakte afspraken, zoals ook bleek uit de evaluatie van de NCP in 2019.¹²³ Daar komt bij dat de effectiviteit van de NCP afhankelijk is van de capaciteit en dat er in de afgelopen jaren een toename is van het aantal klachten, waardoor de effectiviteit van de afhandeling van de klachten gedaald is. De toezichthouder zou dit probleem kunnen ondervangen, doordat de klachten die binnenkomen bij het NCP de signalerende rol van de toezichthouder kunnen verlichten.

7. Advies en consultatie

7.1. Voorbereidingsfase

91.

A. De indieners geven aan dat zij er van overtuigd zijn dat «dergelijke wetgeving op Europees niveau zou moeten gelden om een optimaal gelijk speelveld te creëren en een maximaal effect te bereiken». Verder verwijzen zij ook naar de kracht van de ontwikkeling van nationale wetgeving, om die vervolgens in te zetten voor het bespoedigen en ambitieuzer maken van de Europese wetgeving. Zij noemen in dit kader ook onder andere de Franse en Duitse wetgeving. De leden van de Volt-fractie merken echter op dat tussen dit voorstel, en de Franse en

¹²² <https://www.oesorichtlijnen.nl/ncp>.

¹²³ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z23072&did=2019D47760.

Duitse voorstellen grote verschillen zitten in het niveau van ambitie voor IMVO-wetgeving. Hoe zal dit voorstel er dan toch voor zorgen dat een gelijk speelveld voldoende gewaarborgd blijft?

De initiatiefnemers zijn er ook van overtuigd dat dergelijke wetgeving op Europees niveau zou moeten gelden om een optimaal gelijk speelveld te creëren en een maximaal effect te bereiken. Ook in het Coalitieakkoord is opgenomen dat Europese wetgeving zal worden nagestreefd. Zij zijn echter ook van mening dat dit doel eerder bereikt wordt door te beginnen met nationale wetgeving. Zij hopen met dit initiatiefwetsvoorstel, samen met bestaande nationale wetgeving op dit terrein zoals bijvoorbeeld in Frankrijk en Duitsland, en de andere voorstellen waar in diverse Europese landen aan wordt gewerkt, bij te dragen aan de totstandkoming van een kritische massa aan wetgeving en voorstellen om zo het Europese wetgevingstraject te bespoedigen en kwalitatief ten goede te beïnvloeden. Dit geldt naar hun overtuiging ook nu er een voorstel ligt voor een Europese richtlijn die gepaste zorgvuldigheid in het bedrijfsleven verplicht wil stellen. Een ambitieuze nationale wet kan er naar verwachting eerder zijn dan het moment dat de Europese richtlijn overeengekomen en van kracht wordt en zal het proces daartoe kunnen beïnvloeden. Daarnaast is de Wet zorgplicht kinderarbeid, een nationale wet die raakt aan het voorliggende voorstel, al in 2019 aangenomen door het parlement maar nog steeds niet in werking getreden. De initiatiefnemers vonden dat ze daarom niet langer konden wachten met het opstellen van een brede nationale wet.

90.

B. Daarnaast vragen de leden van de Volt-fractie zich af wat de consequenties zijn voor het gelijke speelveld, mocht Europese wetgeving uiteindelijk toch de OESO-richtlijnen niet als ondergrens opnemen? Hoe ondervangt dit voorstel deze zorgen van ondernemers?

Door een hoog ambitieniveau in de lidstaten wordt een stimulans aan Brussel gegeven om ook daar te komen tot ambitieuze wetgeving. Op die manier wordt het speelveld verder gelijk getrokken.

Daarnaast ervaren ondernemingen die al voortvarend aan de slag zijn met het uitbannen van mensenrechtenschendingen en schade aan het milieu nu juist een ongelijk speelveld. Introductie van wetgeving zorgt daarom voor het gelijktrekken van het speelveld. Het is daarom van belang dat het kabinet blijft inzetten op de volledige implementatie van de OESO-richtlijnen in het Europese voorstel wat op zijn beurt weer leidt tot ambitieuze wetgeving in omliggende landen.

7.2. Consultatiefase

92.

Kijkend naar de consultatiefase en de belanghebbenden waarmee gesproken is, vragen de leden van de VVD-fractie aan de initiatiefnemers of zij objectief kunnen verklaren dat er met een breed scala aan bedrijven is gesproken over deze wet. Met hoeveel en welke bedrijven per sector (zoals kleding en textiel, banken, voedingsmiddelen, metaal, energie) is er gesproken (niet meegerekend belangenorganisaties)?

De initiatiefnemers kunnen hier niet alle ondernemingen waarmee zij gesproken hebben bij name noemen. Dat hebben de initiatiefnemers niet alleen voor het initiatiefvoorstel gedaan, maar ook over de eerder door hen uitgebrachte initiatiefnota.

Wel kan aangegeven worden welke vertegenwoordigers van sectoren zij hebben gesproken. Het gaat om ondernemingen uit de textielindustrie, de

land- en tuinbouw, de maritieme sector (waaronder bijvoorbeeld ook baggerbedrijven vallen), consumentengoederen, voedingsmiddelen, halffabrikaten, de metaalsector, de financiële sector, verzekeringsmaatschappijen, pensioenfondsen, handelsbedrijven, elektronica, chemische bedrijven, retail, dienstverleningssector en accountants. Daarnaast hadden zij al voor indiening bij de Tweede Kamer advies gevraagd aan VNO-NCW en zijn er inmiddels gesprekken geweest met vertegenwoordigers van het MKB en van MVO-Nederland.

93.

De leden van de VVD-fractie vragen aan de initiatiefnemers hoe de adviezen van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) normaliter op waarde worden geschat. Welke afweging met bijbehorende argumentatie is er gemaakt bij het advies van het ATR om het voorstel niet in te dienen? Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie of de initiatiefnemers het ATR willen vragen een nadere inschatting te maken van de administratieve lasten die zullen volgen door dit wetsvoorstel.

De initiatiefnemers hechten waarde aan elk advies en ook zeker aan het advies van de ATR. De verschillende adviezen die door het ATR zijn gegeven, zijn grondig bestudeerd en waar mogelijk verwerkt in het voorliggende wetsvoorstel. In paragraaf 7.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting worden de ingebrachte adviezen behandeld. In paragraaf 7.2.2.2 wordt uitgebreid ingegaan op het advies van het ATR.¹²⁴ Hier is beargumenteerd waarom de initiatiefnemers het wetsvoorstel wel hebben ingediend.

Kort samengevat komt dit er op het volgende neer: het ATR had geadviseerd om het wetsvoorstel niet in te dienen omdat onvoldoende duidelijk zou zijn wat de gevolgen voor de lastendruk zouden zijn, en daarnaast zou het risico bestaan dat ondernemingen zich verplaatsen naar landen waar minder hoge eisen gesteld worden aan de omstandigheden bij de productie.

Voor het laatste punt is opgemerkt dat verschillende onderzoeken hebben uitgewezen dat IMVO-wetgeving geen factor is in de besluitvorming van ondernemingen over de vestigingsplaats. De initiatiefnemers hebben daarnaast bij het ATR aangegeven dat een aanpassing is doorgevoerd door de wet van toepassing te maken op alle ondernemingen die op de Nederlandse markt actief zijn, ook buitenlandse ondernemingen, zoals beschreven in paragraaf 7.2.1.3 van de memorie van toelichting.¹²⁵ Er geldt bovendien al IMVO-wetgeving in landen als Frankrijk en Duitsland.

Voor het eerste punt is opgemerkt dat er inmiddels onderzoek beschikbaar is naar de administratieve lasten die volgen uit dit wetsvoorstel. De initiatiefnemers zien daarom geen meerwaarde in het vragen van een nadere inschatting aan het ATR met betrekking tot de kosten. Dit is uitgebreid onderzocht in het rapport van SIRA.¹²⁶ De resultaten van dit onderzoek hebben de initiatiefnemers gesterkt in keuze om de reikwijdte van het voorstel te begrenzen op grote ondernemingen. Voor deze categorie zijn de lasten immers relatief kleiner en het totaal aan administratieve lasten voor het Nederlandse bedrijfsleven wordt hiermee beperkt. Daarnaast zijn mogelijkheden tot samenwerking opgenomen in het voorstel en bij nota van wijziging verruimd om de lasten per onderneming

¹²⁴ Zie memorie van toelichting, Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 10, p. 53–56.

¹²⁵ Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 10, p. 52–53.

¹²⁶ SIRA Consulting, *Responsible Business Conduct and Better Regulation: An exploratory study of the regulatory burden of due diligence in line with the OECD Guidance on Responsible Business Conduct (RBC) and the Dutch Child Labour (Duty of Care) Act*, Bilthoven, 2021.

nog verder te kunnen beperken. Zie onderdeel E van de Nota van wijziging.

7.3. Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State

94.

De leden van de VVD-fractie vragen aan de initiatiefnemers of de Raad van State nogmaals om advies gevraagd kan worden naar aanleiding van de dan wel niet opgenomen wijzigingen. Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie waarom meerdere aspecten uit het advies van de Raad van State niet zijn overgenomen, zoals de suggesties om gebruik te maken van convenanten en het wetsvoorstel te beperken tot rapportageverplichtingen. Graag een toelichting waarom deze voorstellen van de Raad van State niet zijn overgenomen door de initiatiefnemers.

Het merendeel van het advies van de Raad van State overgenomen. Ook in het wetgevingsrapport van Bureau Wetgeving is geconcludeerd dat het wetsvoorstel grotendeels langs de lijnen van het advies van de Raad van State is aangepast en wordt verwezen naar tabel 7.3 in het algemeen deel van de memorie van toelichting.¹²⁷

Het gebruik van convenanten als alternatief voor wetgeving hebben de initiatiefnemers inderdaad niet overgenomen. Eerder was immers ook door de SER en het kabinet aangegeven dat wetgeving noodzakelijk was, omdat de praktijk met convenanten niet de gewenste resultaten had opgeleverd. De aanbeveling van de Raad van State is in zoverre wel overgenomen dat aan het wetsvoorstel artikel 2.1.2 is toegevoegd op grond waarvan ondernemingen ook gezamenlijk uitvoering mogen geven aan de verplichtingen van gepaste zorgvuldigheid. Zo'n gezamenlijke uitvoering kan zijn oorsprong vinden in een bestaand convenant, maar dat is geen vereiste. Juist om de administratieve lasten zo laag mogelijk te houden is gekozen voor een zo laag mogelijke drempel voor gezamenlijke uitvoering van de verplichtingen.

De aanbeveling om de verplichting te beperken tot de rapportageverplichting werd door de Raad van State gedaan vanwege het ontbreken – op het moment van uitbrengen van het advies in juli 2021 – van Europese consensus. Ten opzichte van de afspraken in convenanten vonden de initiatiefnemers een beperking tot de rapportageverplichting een achteruitgang. Toen ook nog uit het commissievoorstel van februari 2022 bleek dat ook op Europees niveau sprake zou zijn van alle zes verplichtingen van gepaste zorgvuldigheid, hebben zij dat als ondersteuning voor hun eerdere voorstel gezien.

Op grond van het bovenstaande zien de initiatiefnemers dan ook geen reden om het wetsvoorstel nog een keer voor te leggen voor advies aan de Raad van State. Zij hebben immers grotendeels voldaan aan het eerste advies en aan de tekst van de conceptrichtlijn.

95.

De Raad van State adviezen zijn grotendeels overgenomen in het huidige wetsvoorstel. Hierdoor is het wetsvoorstel op veel punten veranderd, en uitgebreid. De Raad van State had grote bezwaren tegen het wetsvoorstel en de leden van de CDA-fractie vragen zich af in hoeverre de bezwaren met alle wijzigingen behandeld zijn. De Raad van State is niet geconsulteerd op het nieuwe wetsvoorstel. Zijn de indieners bereid een nieuw

¹²⁷ Zie § 3.1 van het wetgevingsrapport van 18 januari 2023, p. 7. Tabel 7.3 staat in paragraaf 7.3 in het algemeen deel van de memorie van toelichting, Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 10, p. 58–60.

Raad van State advies aan te vragen op basis van de vele wijzigingen die in de gewijzigde wet zitten?

Voor het antwoord op deze vraag verwijzen de initiatiefnemers naar het uitgebreide antwoord op de soortgelijke vraag hierover van de leden van de VVD-fractie, vraag 94.

96.

De leden van de Volt-fractie vinden het positief te lezen dat de indieners de adviezen van de Raad van State en nagenoeg alle aanbevelingen van de Afdeling hebben overgenomen. Toch merken zij op dat er zeker bij ondernemers nog veel onzekerheid heerst over de strafrechtelijke handhaving, specifiek wanneer het gaat om de persoonlijke strafrechtelijke aansprakelijkheid van een bestuurder van een onderneming bij het niet naleven van de rapportageverplichting. Bedrijven en ondernemers hebben daarom aangegeven dat zij zich zorgen maken over de overname van het advies van de Raad van State op dit specifieke punt. Kunnen de indieners daarom verder uitweiden over hoe zij tegemoet gekomen zijn aan het Advies van de Raad van State met betrekking tot strafrechtelijk ingrijpen?

De Afdeling Advisering van de Raad van State stelt dat een strafbepaling zo duidelijk mogelijk moet zijn (lex certa-beginsel of «bepaaldheidsgebod»). Het moet voorzienbaar zijn welke gedragingen leiden tot het opleggen van een straf en welke niet. Om die reden hebben de initiatiefnemers in reactie op het advies van de Afdeling besloten artikel 3.6 (in de aangepaste versie van het wetsvoorstel artikel 3.2.5) aan te passen. In dit artikel wordt artikel 1, onder 4, van de Wet op de economische delicten (Wed) gewijzigd. In dat onderdeel van de Wed wordt nu artikel 2.6.1, eerste lid (nieuw) van de Wet verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen toegevoegd. Hiermee wordt alleen de niet-naleving van de rapportageverplichting aangemerkt als een economisch delict. Hiervoor is gekozen, omdat de rapportageverplichting de meest eenduidige norm in het wetsvoorstel is, waarbij niet snel misverstand kan ontstaan over de vraag of de bepaling is nageleefd of niet. Bovendien wordt hierdoor aangesloten bij de al bestaande strafbaarstelling van niet-naleving van de publicatieverplichtingen op grond van de richtlijn jaarrekening. In artikel 1, onder 4, van de Wed, is eerder ook artikel 2:392a van het Burgerlijk Wetboek opgenomen. Op deze manier wordt naar het oordeel van de initiatiefnemers de strijdigheid met het lex certa-beginsel voorkomen.

Voor het antwoord op de vraag over de persoonlijke strafrechtelijke aansprakelijkheid van een bestuurder van een onderneming bij het niet naleven van de rapportageverplichting, wijzen de initiatiefnemers op artikel 51, eerste en tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht. Op grond van deze artikelleden kunnen strafbare feiten worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen. Als een strafbaar feit wordt begaan door een rechtspersoon, kan de strafvervolgning worden ingesteld en kunnen de in de wet voorziene straffen en maatregelen, als zij daarvoor in aanmerking komen, worden uitgesproken tegen:

- die rechtspersoon, dan wel
- hen die tot het feit opdracht hebben gegeven, alsmede hen die feitelijke leiding hebben gegeven aan de verboden gedraging, of
- tegen deze genoemden tezamen. Omdat dit al is geregeld in artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht hoeft dit geen afzonderlijke regeling meer in deze wet.

Zoals in de inleidende tekst van deze Nota naar aanleiding van het verslag al opgemerkt, willen de initiatiefnemers de relatie die ten onrechte is gelegd tussen de verantwoordelijkheid van een bestuurder voor het beleid

van gepaste zorgvuldigheid en zijn rapportageverplichting aan de raad van het bestuur – beide opgenomen om aan te sluiten bij de concept-richtlijn – in combinatie met de strafbaarstelling van het niet rapporteren door een onderneming, door een aantal wijzigingen wegnemen. Verantwoordelijkheid voor de in- en uitvoer van het beleid voor gepaste zorgvuldigheid wordt opgelegd aan het bestuur en niet aan een bestuurder. Als gevolg van deze wijziging wordt ook de rapportageplicht van de bestuurder aan de raad van bestuur geschrapt en diens monitoringsverantwoordelijkheid. Aan de vermelding van artikel 2.6.1 in de Wet op de economische delicten, wordt het eerste lid (nieuw), toegevoegd. Alleen het niet rapporteren door de onderneming is strafbaar. Zie onderdeel Z van de Nota van wijziging.

8. Overgangsrecht en inwerkingtreding

97.

Voor veel ondernemingen zal het erg veel tijd en inzet kosten om de gehele keten en de zorgplicht in kaart te krijgen. De ondernemingen krijgen volgens de indieners de tijd om orde op zaken te stellen. De leden van de CDA-fractie vragen zich af in hoeverre de initiatiefnemers ondernemingen een maximale tijd willen geven middels het systeem van uitgestelde werking.

De leden van de CDA-fractie merken terecht op dat de implementatie van onderhavig wetsvoorstel een aantal handelingen vereist van diverse ondernemingen. De initiatiefnemers achten het ook van belang dat ondernemingen daartoe in staat worden gesteld. Daarom dient aan de verplichting tot opstelling van beleid, tot vaststelling van een beleidsdocument en gedragscode en tot opneming van het beleid in het managementsysteem en het reguliere bedrijfsproces, bedoeld in artikel 2.2.1, eerste tot en met derde lid, uiterlijk een half jaar na inwerkingtreding van deze wet te worden voldaan.

Aan de verplichting tot uitvoering van een risico-analyse, bedoeld in artikel 2.3.1, en tot het opstellen van een plan van aanpak, bedoeld in artikel 2.4.1, dient uiterlijk negen maanden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel te worden voldaan.

Aan de verplichting tot monitoring, bedoeld in artikel 2.5.1, tot opstelling van een rapportage, bedoeld in artikel 2.6.1, tot het hebben van een herstelmechanisme, bedoeld in artikel 2.7.1, en het nemen van herstelmaatregelen, bedoeld in artikel 2.7.2, dient uiterlijk een jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel te worden voldaan.

Het gaat hier inderdaad om maximale termijnen. Ook hebben de initiatiefnemers uitgestelde werking gegeven aan de handhavende bevoegdheden van de toezichthouder. Tezamen vinden de initiatiefnemers dit een zorgvuldige manier van invoering van nieuwe wettelijke verplichtingen.

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

98.

De leden van de VVD-fractie vragen aan de initiatiefnemers hoe de normen uit de OESO-Richtlijnen, die open zijn geformuleerd in het kader van vrijwillige aanbevelingen, en als zodanig niet een-op-een toepasbaar

in het kader van een wettelijke verplichting, vertaald worden in deze initiatiefwet. De leden van de VVD-fractie constateren dat er ook in OESO-verband discussie is over leveranciers en afnemers. De leden van de VVD-fractie vragen aan de initiatiefnemers waarom zij deze discussie in de OESO niet afwachten. Dit wetsvoorstel wil de naleving van de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen wettelijk verankeren (pagina 3). Naar verwachting publiceert de OESO de herziene versie van de OESO-richtlijnen bij de OESO Ministeriële Conferentie in juni 2023. De leden van de VVD-fractie vragen aan de initiatiefnemers hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot wijzigingen bij de herziene versie van de OESO-richtlijnen. Is een dergelijke directe koppeling ook terug te vinden in de IMVO-wetgeving van bijvoorbeeld Frankrijk en Duitsland?

De discussie in de OESO is niet afgewacht, omdat in artikel 1.1 een zogeheten dynamische verwijzing is opgenomen dat de OESO-richtlijnen van toepassing zijn met inbegrip van wijzigingen die gaan gelden met ingang van de dag waarop aan die wijzigingen uitvoering moet zijn gegeven.¹²⁸ De recente herziening van de OESO-richtlijnen werkt daardoor door in dit initiatiefvoorstel.

De Loi de Vigilance en de Lieferkettengesetz bevatten geen directe verwijzing naar de OESO-richtlijnen, maar wel naar de stappen van gepaste zorgvuldigheid uit de OESO-richtlijnen.

99.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat indieners hebben in het wetsvoorstel hebben gekozen voor de term «samenspraak» in plaats van de in de OESO-richtlijnen gebruikte term «betekenisvolle betrokkenheid». Betekenisvolle betrokkenheid houdt in dat belanghebbenden, waaronder vrouwenrechtenorganisaties, vakbonden en omliggende gemeenschappen, proactief betrokken moeten worden in alle stappen van het gepaste zorgvuldigheidsproces. Belanghebbenden hebben zelf het beste inzicht in risico's, de mogelijke aanpak en oplossingen. Om betekenisvolle betrokkenheid beter te verankeren in het wetsvoorstel, is het van belang te definiëren wat samenspraak precies inhoudt. Kunnen de indieners toelichten waarom er voor een brede definitie van samenspraak is gekozen, in plaats van betekenisvolle betrokkenheid? Zijn de indieners bereid om samenspraak te definiëren als «het betekenisvol betrekken van betrokkenen via interactieve processen waarbij er sprake is van tweerichtingsverkeer in de communicatie en goede wil»? Zijn de indieners tevens bereid om toe te voegen dat bedrijven in situaties waar het inheemse volkeren betreft «Free Prior and Informed Consent (FPIC)» in lijn met de VN-Verklaring over de Rechten van Inheemse Volkeren moeten toepassen?

De omschrijving «in samenspraak met» is niet nader gedefinieerd, zodat er verschillende manieren zijn om daaraan invulling te geven.¹²⁹

Daaronder wordt dus ook verstaan dat ondernemingen zich moeten inspannen om (interne en externe) betrokkenen betekenisvol te betrekken bij de uitwerking van hun gepaste zorgvuldigheid.¹³⁰

Het volwaardig betrekken van inheemse gemeenschappen gaat hand in hand met verantwoord ondernemen. Werkzaamheden waarin het risico bestaat op uitbuiting van mens en milieu behoren afgestemd te worden met de meest direct betrokken gemeenschappen. De initiatiefnemers zijn

¹²⁸ Een dynamische verwijzing is een verwijzing naar de tekst van een andere regeling zoals die met inbegrip van sinds de totstandkoming vastgestelde wijzigingen luidt of zal luiden (zie Ar. 3.47).

¹²⁹ Zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.2.1 (Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 10).

¹³⁰ Zie Hoofdstuk 3, paragraaf 3.2 (Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 10).

van mening dat de toepassing van «Free Prior and Informed Consent» nuttig zou kunnen zijn als richtlijn voor een plan van aanpak voor ondernemingen die in een dergelijke situatie verkeren. Echter verschillen de situaties van ondernemingen te zeer waardoor dit niet altijd mogelijk zal zijn. Daarom nemen de initiatiefnemers de toepassing van «Free Prior and Informed Consent» verder niet op in de verplichtingen.

100.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de begrippen a, e, n en s in overeenstemming zijn met het gangbare rechtspersonenrecht? Deze leden vragen ook waarom gekozen is voor de huidige definiëring van begrip b) «betrokkene», zodat ook «entiteiten wiens belangen kunnen worden aangetast» en «een organisatie die als statutair doel heeft het belang van mensenrechten of het milieu te behartigen» onder deze definitie vallen? Is dit niet te ruim en onbepaald; kan hier niet al te eenvoudig een beroep op gedaan worden, zo vragen de leden van de SGP-fractie?

Voor de begrippen in artikel 1.1, bestuurder, gemachtigde vertegenwoordiger, raad van bestuur en zakenrelaties, is aangesloten bij de tekst in de conceptrichtlijn, omdat deze begrippen in alle lidstaten gaan gelden.¹³¹ Als alleen gekozen was voor aansluiting bij het Nederlandse rechtspersonenrecht, zouden er verschillen in toepassing van deze begrippen kunnen ontstaan. Dit laatste te meer, omdat de deze begrippen ook van toepassing gaan worden op landen die geen lid zijn van de Europese Unie. Verschillen in toepassing leiden niet tot het gewenste gelijk speelveld tussen Nederlandse ondernemingen en ondernemingen in het buitenland.

Ook voor het begrip «betrokkene» in artikel 1.1 is aangesloten bij de tekst van de conceptrichtlijn.¹³² De zinsnede «entiteiten van wie de rechten of belangen rechtstreeks worden aangetast of kunnen worden aangetast» is afkomstig uit de begripsomschrijving in dat onderdeel van de conceptrichtlijn. De zinsnede «een organisatie die als statutair doel heeft het belang van mensenrechten of het milieu te behartigen» is afkomstig uit Nederlandse jurisprudentie, waarmee niet alleen aan natuurlijke personen, maar ook aan organisaties het recht toekomt voor een bepaald belang op te komen, zowel bij bestuursorganen als bij de rechter. Dit wordt als een belangrijke versterking van de procespositie van individuele betrokkenen gezien, om hun recht op herstel te bewerkstelligen. Het recht op herstel, is de derde pijler van de United Nations Guiding Principles voor business en human rights, die door Nederland worden onderschreven.

Desalniettemin zijn bij nota van wijziging wijzigingen in het begrippenkader opgenomen voor een betere aansluiting op het Nederlandse rechtspersonenrecht. De initiatiefnemers hebben deze wijzigingen opgesteld na overleg met hoogleraren ondernemingsrecht. Zie onderdeel A van de Nota van wijziging.

101.

In lijn hiermee vragen de leden van de SGP-fractie of de «omgekeerde bewijslast» in artikel 3.2.6, onder 2, ook onverkort op de hierboven genoemde categorieën van «betrokkenen» betrekking heeft, of dat er onderscheid wordt gemaakt tussen organisaties en particulieren? Hebben organisaties niet meer mogelijkheden dan particulieren om in de bewijslast te voorzien? Zijn de initiatiefnemers bereid de initiatiefwet op dit punt te wijzigen?

¹³¹ Zie voor deze begrippen artikel 3, onderdelen o, k, p respectievelijk e, van de conceptrichtlijn.

¹³² Zie voor dit begrip artikel 3, onderdeel n, van de conceptrichtlijn.

Zie voor het antwoord op deze vraag het uitgebreide antwoord bij vraag 176.

102.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de WVDIO geen onderscheid maakt tussen het eigen handelen van een onderneming en het handelen van andere actoren in de waardeketen? Zou een dergelijk onderscheid niet proportioneel en gerechtvaardigd zijn?

Anders dan de leden van de SGP-fractie veronderstellen wordt er in het wetsvoorstel wel rekening gehouden tussen de eigen activiteiten van een onderneming en de activiteiten van zakenrelaties. In artikel 2.3.1. staat dat een onderneming de potentiële en daadwerkelijke risico's op nadelige gevolgen voor mensenrechten, klimaatverandering en het milieu *in haar activiteiten en die van haar zakenrelaties* moet onderzoeken, verzamelen en analyseren. Daarbij moet een onderneming bepalen welke betrokkenheid de onderneming heeft bij de geïdentificeerde risico's om de juiste aanpak te bepalen. In artikel 2.4.1. staat beschreven voor een adequate aanpak van de gevonden risico's waarbij maatregelen worden genomen om risico's aan te pakken en te voorkomen en waarbij invloed op zakenrelaties wordt uitgeoefend bij gevonden potentiële en daadwerkelijke risico's bij hen. Hiermee wordt dus een onderscheid gemaakt tussen het eigen handelen en het handelen van zakenrelaties. Dit onderscheid wordt ook gemaakt in artikel 2.4.3. en artikel 2.4.4. In artikel 2.4.3. staat beschreven wat een onderneming moet doen als de inspanningen van een onderneming om de nadelige gevolgen van *een eigen activiteit* geen resultaat oplevert. En in artikel 2.4.4. staat dat de onderneming haar invloed op de zakenrelatie aan moet wenden om als een nadelig gevolg zich voordoet *bij een activiteit van een zakenrelatie*. Net als door de leden van de SGP-fractie wordt dat onderscheid door de initiatiefnemers proportioneel en gerechtvaardigd geacht. Dit laatste te meer, omdat gepaste zorgvuldigheid geen afschuiven van verantwoordelijkheid betekent. Niet van de zakenrelatie naar de onderneming, maar ook niet van de onderneming naar de zakenrelatie.

Artikel 1.2 Zorgplicht voor iedere onderneming

103.

De leden van de VVD-fractie vragen aan de initiatiefnemers wat de concrete betekenis is van de passage «weten of redelijkerwijs kunnen vermoeden dat de eigen activiteit of die van zakenrelaties nadelige gevolgen kan hebben voor de mensenrechten of het milieu in een land buiten Nederland»?

De initiatiefnemers hebben bij de formulering van de algemene zorgplicht aangesloten bij al bestaande wettelijke zorgplichten. Daarbij hebben de initiatiefnemers gezien dat de formulering «weten of redelijkerwijs kunnen vermoeden dat (...)» kenmerkend is voor een zorgplicht in het bestuursrecht.

Ook formuleringen zoals «redelijkerwijs kan worden gevraagd (...)» en «zoveel mogelijk (...)» zijn kenmerkende formuleringen voor een zorgplicht in het bestuursrecht. Deze formuleringen bieden de mogelijkheid tot maatwerk. In navolging van het wetgevingskwaliteitsbeleid zijn dit bovendien gebruikelijke formuleringen om ruimte te laten ontstaan voor dynamiek en innovatie. Regels zijn door dergelijke formuleringen minder specifiek, en dus kunnen nieuwe concepten ontstaan, kunnen nieuwe technieken eerder worden ingezet en kan kennis van de professionals beter worden toegepast. De verantwoordelijkheid van een deugdelijke uitvoering van de zorgplicht komt meer bij de onderneming te liggen.

De concrete betekenis die aan deze formuleringen toekomt, hangt daarmee af van het specifieke geval. Relevante factoren bij de manier waarop ondernemingen invulling geven aan deze formulering in een concreet geval, zijn de betreffende potentiële of daadwerkelijke nadelige gevolgen, de marktpositie en de omvang van de onderneming. Deze factoren worden momenteel ook al meegewogen in huidige onderzoeken naar meldingen van vermeende schendingen van de OESO-richtlijnen bij het Nederlands Nationaal Contactpunt voor die richtlijnen. Als een moedermaatschappij bijvoorbeeld direct gekoppeld kan worden aan een nadelig gevolg dat is veroorzaakt door een dochtermaatschappij, wordt van die moedermaatschappij verwacht dat zij een rol speelt in het bieden van herstel. Door de grootte van de moederonderneming en door haar positie ten opzichte van de dochtermaatschappij is de moedermaatschappij namelijk in staat om invloed uit te oefenen, en dit wordt in een specifiek geval van haar verwacht omdat dit redelijkerwijs van een moedermaatschappij gevraagd kan worden.

104.

Artikel 1.2 schrijft voor dat wanneer de zorgplicht onvoldoende mogelijk is, zij verplicht de activiteiten achterwege te laten of de relatie te verbreken voor zover redelijkerwijs van haar kan worden gevraagd. De leden van de CDA-fractie vragen zich af welke minimumnorm hiervoor gehanteerd moet worden. Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie zich af of er een minimum tijd of maximum tijd verbonden gaat zijn aan de periode waarin bedrijven mogen proberen de omstandigheden te verbeteren.

Onder de algemene zorgplicht moeten ondernemingen die buitenlandse handel bedrijven rekening houden met en, waar mogelijk, zorg dragen voor mensenrechten en het milieu. De manier waarop ondernemingen invulling geven aan deze algemene zorgplicht moet in evenredige verhouding staan tot, onder meer, de nadelige gevolgen, de marktpositie en de omvang van de onderneming. Deze factoren zijn van belang bij het naleven van de drie verplichtingen uit het eerste lid van artikel 1.2, onderdelen a tot en met c.

De drie verplichtingen uit het eerste lid van artikel 1.2, onderdelen a tot en met c, komen in een concreet geval op «getrapte wijze» te rusten op een onderneming. De verplichting uit onderdeel c om de activiteiten achterwege te laten of de relatie te verbreken, bijvoorbeeld, komt in een concreet geval pas op de onderneming te rusten als de nadelige gevolgen onvoldoende kunnen worden voorkomen door het naleven van de verplichtingen uit onderdelen a of b. Als de getroffen maatregelen op grond van de verplichtingen uit onderdelen a of b daarentegen voldoende effectief zijn, is daarmee al voldaan aan de algemene zorgplicht in dat concrete geval en is de verplichting uit onderdeel c in dat concrete geval niet van toepassing.

Terecht stellen de leden van de CDA-fractie de vraag welke minimumnorm er vervolgens gehanteerd moet worden voor deze toepassing van de verplichtingen uit het eerste lid van artikel 1.2, onderdelen a tot en met c. De initiatiefnemers merken in dit verband op dat de verplichtingen zo geformuleerd zijn dat deze ruimte bieden voor maatwerk. Dit geldt ook voor de maximumtijd die verbonden gaat zijn aan de periode waarin bedrijven moeten proberen de omstandigheden te verbeteren. In een concreet geval moeten deze factoren in samenhang worden gezien met de nadelige gevolgen, de marktpositie en de omvang van de onderneming, om zo tot effectieve maatregelen te leiden. De minimum tijd is altijd zo snel mogelijk, en de maximum tijd hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. In de uitspraak tegen Shell waarin een algemene zorgplicht

werd aangenomen¹³³, werd die plicht ook geschonden geacht omdat het elf dagen heeft geduurd voordat een lek in een oliepijpleiding gedicht was, hetgeen tot het wegstromen van zeker 64.000 liter ruwe olie heeft geleid en aanzienlijk beperkt had kunnen worden als Shell eerder maatregelen had getroffen.

105.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie achten het van groot belang dat het realiseren van een leefbaar loon en inkomen expliciet genoemd wordt in de wettekst. Zijn de indieners bereid om het niet voorzien in een leefbaar loon of inkomen op te nemen in de lijst van nadelige gevolgen voor mensenrechten?

Om de begrippen mensenrechten of milieu in het kader van buitenlandse handel nader te verduidelijken is in artikel 1.2, tweede lid (oud)/artikel 2.1.2, tweede lid (nieuw), een aantal rechten opgesomd. Als een van deze rechten wordt geschonden is in ieder geval sprake van een nadelig gevolg voor de mensenrechten of het milieu.

De opsomming in het tweede lid is ontleend aan veelvuldig voorkomende schendingen bij het voeren van buitenlandse handel, zoals de beperking van de vrijheid van vereniging of collectieve onderhandeling, het verrichten van activiteiten met gebruikmaking van discriminatie, dwangarbeid, kinderarbeid, onveilige arbeidsomstandigheden, slavernij of uitbuiting.

Door het gebruik van de woordcombinatie «in ieder geval» in de aanhef van het tweede lid wordt benadrukt dat ook andere rechten, dan de rechten die worden opgesomd in dit lid, kunnen leiden tot het verzaken van de algemene zorgplicht. De opsomming in dit lid is dus bewust niet uitputtend bedoeld. De opsomming is ook niet uitputtend gemaakt, om het artikel toekomstbestendig te maken waardoor ook nieuwe mensenrechten kunnen gaan vallen onder de verplichtingen van dit artikel. Met andere woorden, het niet opgenomen zijn van een recht in de opsomming, zoals het recht op leefbaar loon of leefbaar inkomen, betekent dus niet dat dit recht niet beschermd wordt door dit wetsvoorstel.

106.

De leden benadrukken dat mensenrechten- en milieuactivisten en gemeenschappen over de hele wereld onderdrukking ervaren gelinkt aan commerciële activiteiten. Zijn de indieners bereid de volgende misstanden toe te voegen aan de lijst met misstanden met betrekking tot belanghebbenden onder artikel 1.2.2: het niet verstrekken van bedrijfsactiviteiten aan en consultaties met betrokkenen (waaronder free, prior and informed consent), het innemen van land en eigendom, ontheemding, intimidaties en schijnprocessen, vrijheidsbeneming, foltering, onmenselijke behandeling, marteling en moord en geen toegang tot justitie en herstel voor slachtoffers? Kan artikel 1.2.2, gelet op de verwijzing naar landroof in de Memorie van Toelichting, zo gelezen worden dat er sprake is van nadelige gevolgen voor de mensenrechten of het milieu wanneer er in de waardeketen sprake is van landroof? Kan artikel 1.2.2 voorts zo gelezen worden dat ook in ieder geval van nadelige gevolgen voor de mensenrechten of het milieu sprake is als er in de waardeketen sprake is van aantasting van de fysieke en psychische integriteit van landrechtenactivisten en de ongeoorloofde belemmering van hun legitieme activiteiten?

Zoals in antwoord op vraag 105 al is aangegeven, is de opsomming in artikel 1.2, tweede lid (oud)/artikel 2.1.2, tweede lid (nieuw), vooral

¹³³ Arrest van het Gerechtshof te Den Haag, van 29 januari 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:132-134, o.m. Milieudefensie tegen Shell.

ontleend aan veelvuldig voorkomende schendingen bij het voeren van buitenlandse handel, terwijl de door de leden van de PvdD-fractie genoemde misstanden, zoals ontheemding, vrijheidsbeneming, foltering, onmenselijke behandeling, marteling en moord, zich ook zonder een relatie met internationale handel kunnen voordoen in een land. Desalniettemin geldt ook voor deze lijst met misstanden dat het niet opgenomen zijn van zo'n recht in de opsomming dus niet betekent dat het recht niet beschermd wordt door dit wetsvoorstel. Steeds zal getoetst moeten worden of een recht, waarvan iemand beweert dat het geschonden is, als mensenrecht of voorschrift voor de bescherming van het milieu kan worden aangemerkt. Ook zal getoetst moeten worden of die schending zich, hetzij potentieel, hetzij feitelijk, voordoet in de waardeketen van een onderneming.

107.

De leden van de SGP-fractie vragen wanneer een onderneming «redelijkerwijs kan vermoeden» dat haar activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de mensenrechten of het milieu in een land buiten Nederland? Wat gebeurt er wanneer dit vermoeden volgens «betrokkenen» aanwezig was, of kan zijn geweest, terwijl de onderneming dit ontkent? Waar ligt de bewijslast, zo vragen deze leden?

Voor het antwoord op de vraag wanneer een onderneming redelijkerwijs kan vermoeden dat haar activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de mensenrechten of het milieu in een land buiten Nederland, verwijzen de initiatiefnemers de leden van de SGP-fractie graag naar het antwoord op vraag 103.

Voor een betrokkene geldt dat als die betrokkene schade heeft geleden door een nadelig gevolg voor mensenrechten of het milieu en vermoedt dat dit door een gebrek aan gepaste zorgvuldigheid van een onderneming komt, deze betrokkene een civiele rechtsvordering kan instellen tegen deze onderneming. Volgens het initiatiefwetsvoorstel moet degene die een rechtsvordering instelt om een nadelig gevolg als bedoeld in artikel 2.1.2, tweede lid, te voorkomen, te beperken, te beëindigen of de schade ervan te laten vergoeden, voldoende concrete feiten en omstandigheden aanvoeren die erop wijzen dat een onderneming in strijd handelt met haar verplichtingen op grond van hoofdstuk 2. Op grond van artikel 3.2.6, tweede lid (nieuw), van het initiatiefvoorstel dient de onderneming voldoende feitelijke gegevens te verstrekken ter motivering van haar betwisting, om de eiser voldoende aanknopingspunten te bieden voor het nader onderbouwen en, zo nodig, bewijzen van de door hem gestelde feiten.

De bewijslast ligt daarmee eerst bij de betrokkene, als eisende partij. De betrokkene moet voor de rechter voldoende concrete feiten en omstandigheden stellen die erop wijzen dat een onderneming in strijd handelt met haar verplichtingen op grond van hoofdstuk 2. Pas als de rechter ook van dat vermoeden overtuigd is, dient de onderneming voldoende feitelijke gegevens te verstrekken ter motivering van haar betwisting, om de eiser voldoende aanknopingspunten te bieden voor het nader onderbouwen en, zo nodig, bewijzen van de door hem gestelde feiten. Een dergelijke verlichting van de bewijslast achten de initiatiefnemers passend om de onevenredige positie van een betrokkene ten opzichte van een grote onderneming enigszins te nivelleren. Ook willen de initiatiefnemers hiermee een juridische barrière wegnemen voor partijen om hun recht op rechtsherstel te kunnen effectueren, zoals eerder geconstateerd door het College van de Rechten van de Mens.

Nu doet zich in de praktijk vaak het probleem voor dat de feiten die de eiser nodig heeft om zijn vordering te onderbouwen zich bevinden in het domein van de gedaagde. Denk bijvoorbeeld aan de patiënt die de arts verwijt tijdens de operatie een beroepsfout te hebben gemaakt. De arts beschikt vaak over de informatie die de patiënt nodig heeft om zijn vordering op de arts te onderbouwen. Voor dit probleem heeft de Hoge Raad een oplossing gevonden binnen het bestaande wettelijke stelsel.¹³⁴ De oplossing is geen bewijslastomkering maar een bewijslastverlichting voor de eiser. Die verlichting komt erop neer dat de eiser moet onderbouwen dat en waarom de gedaagde is tekortgeschoten of onrechtmatig heeft gehandeld. Aan die stelplicht heeft de eiser in beginsel snel voldaan, terwijl juist aan de betwisting van die feiten door de gedaagde partij zware eisen worden gesteld: deze moet ter onderbouwing van haar verweer voldoende feitelijke gegevens verstrekken ter motivering van haar betwisting. Voldoet de gedaagde partij niet aan deze zogenoemde verzwaarde betwistingslast (of verzwaarde motiveringsplicht), dan kan de rechter daaruit de gevolgtrekkingen verbinden die hij nodig acht. Met andere woorden: de rechter kan de feiten die eiser stelt vanwege onvoldoende gemotiveerde betwisting als vaststaand aannemen.

108.

De leden van de van de SGP-fractie vragen ook of de formulering «wat volgens ongeschreven recht in maatschappelijk verkeer betaamt» (zie ook de jurisprudentie rond de uitspraken tegen Shell) ondernemingen voldoende rechtszekerheid biedt, zowel wat betreft de algemene zorgplicht in artikel 1.2 als de gepaste zorgvuldigheidsverplichting in hoofdstuk 2?

De formulering «wat volgens ongeschreven recht in maatschappelijk verkeer betaamt» volgt uit artikel 6:162, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek en is één van de gronden voor het instellen van een onrechtmatige daadsactie. Deze (open) formulering wordt vervolgens in de jurisprudentie toegepast op specifieke gevallen.

In artikel 1.2 van dit wetsvoorstel komt deze formulering niet voor. Wel is het zo dat de voorgestelde algemene zorgplicht aansluit bij de rechterlijke toepassing van de formulering «wat volgens ongeschreven recht in maatschappelijk verkeer betaamt» voor ondernemingen die buitenlandse handel bedrijven, overeenkomstig hetgeen wordt voorgeschreven in de OESO-richtlijnen.

De algemene zorgplicht, en meer nog de genoemde zes stappen van de gepaste zorgvuldigheidsverplichting in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel, kaderen concreter in wat van ondernemingen verwacht mag worden. Het wordt hierdoor duidelijker wat de verantwoordelijkheden van ondernemingen zijn bij hun activiteiten in de waardeketen waarin zij werkzaam zijn. Door de zorgplicht in de wet op te nemen, en voor grote ondernemingen tevens de zes stappen van de gepaste zorgvuldigheidsverplichting in hoofdstuk 2 voor te schrijven, zal er meer rechtszekerheid geboden worden aan ondernemingen.

Net als de huidige ongeschreven zorgplicht die volgt uit de formulering «wat volgens ongeschreven recht in maatschappelijk verkeer betaamt» uit artikel 6:162, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek, wordt ook deze geschreven zorgplicht civielrechtelijk gehandhaafd op grond van dat artikel, maar dan op grond van de formulering «doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht» uit hetzelfde tweede lid. Doordat in het wetsvoorstel een geschreven, wettelijke zorgplicht wordt opgenomen, oftewel wordt gecodificeerd, volstaat het aantonen van een schending van

¹³⁴ HR 20 november 1987, NJ 1988, 500. (gem. Bierum/Dr. R. Deutman), HR 13 januari 1995, NJ 1997, 175. (Ziekenhuis De Heel).

de norm tot gepaste zorgvuldigheid, en hoeft niet ook het bestaan van de norm (nogmaals) aangetoond te worden.

Wel moet, om een vordering tot onrechtmatige daad te laten slagen, ook aan de andere vereisten uit artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek worden voldaan: – dat de handeling te wijten is aan de schuld van de pleger van dat handelen, schuld in de zin van verwijtbaarheid, waarvoor geen rechtvaardiging bestaat; – dat het handelen toerekenbare schade heeft veroorzaakt; – waarbij er causaal verband is tussen de schade en dat handelen; – en de geschonden norm dient ter bescherming van het getroffen belang (relativiteit).

109.

Voorts vragen de leden van de SGP-fractie waarom gekozen is voor een focus op nadelige gevolgen in een land «buiten Nederland»? Is ook overwogen de bepalingen inzake een zorgplicht voor alle ondernemingen alleen betrekking te laten hebben op hun activiteiten buiten de EU, namelijk in het licht van de bestaande en vergaande wet- en regelgeving binnen de Europese Unie op terreinen als arbeids- en milieunormen? Bestaan er bijvoorbeeld concrete aanwijzingen dat «nadelige gevolgen» ook binnen de EU (in voldoende ernstige mate) voorkomen? Zijn de initiatiefnemers bereid het initiatiefvoorstel op dit punt alsnog aan te passen?

De zinsnede «in een land buiten Nederland» en niet «buiten de Europese Unie» is niet uitsluitend opgenomen met het oog op misstanden binnen de Europese Unie. De zinsnede is vooral bedoeld om ondernemingen bij al hun activiteiten, hetzij in de Europese Unie, hetzij wereldwijd, zorgvuldigheidsnormen in acht te laten nemen. Desalniettemin bestaan er helaas voorbeelden van nadelige gevolgen binnen de Europese Unie, zoals blijkt uit het tweede voorbeeld in de «position paper» van het MVO-platform voor het rondetafelgesprek van 18 januari jl. Daarin beschrijft het platform het voorbeeld van moderne slavernij op tomatenplantages in Italië, die deel uitmaken van de waardeketen van Nederlandse supermarkten.¹³⁵ Maar ook in Nederland doen zich misstanden jegens arbeidsmigranten voor, variërend in mate van ernst van het niet uitbetalen van vakantiegeld, discriminatie en onveilige arbeidsomstandigheden tot aan huisjesmelkerij en arbeidsuitbuiting.¹³⁶ Deze laatste misstanden kunnen niet met een beroep op deze wet worden aangepakt, maar het voorbeeld van de moderne slavernij in Italië wel.

Ook in de Duitse en de Franse wet voor gepaste zorgvuldigheid is geregeld dat de regels van toepassing kunnen zijn op buitenlandse ondernemingen, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen Europees of niet-Europees. Op grond van deze overwegingen passen de initiatiefnemers het wetsvoorstel op dit punt niet aan.

110.

De leden van de SGP-fractie begrijpen dat de in artikel 1.2, onder 2, opgesomde «nadelige gevolgen» ten minste gekozen is voor c) dwangarbeid, d) kinderarbeid en i) slavernij. Zij vragen echter waarom ook de overige begrippen zijn opgenomen? Concreet hebben zij hierover de

¹³⁵ Het MVO-platform verwijst in de position paper naar een lijst van 23 berichten over negatieve gevolgen voor mensenrechten of internationale milieunormen waar bedrijven die op de Nederlandse markt actief zijn bij betrokken zijn. Het voorbeeld van de Italiaanse tomatenplantages is uit 2019 en gebaseerd op bronnen van de Keuringsdienst van Waarde, Oxfam Novib en berichtgeving in de krant The Guardian.

¹³⁶ Zie de Rapportage «Poolse arbeidsmigranten in mensenrechtenperspectief», College voor de Rechten van de Mens, Utrecht, april 2013. Van meer recente datum is het Rapport «Arbeidsmigranten» van de Arbeidsinspectie uit 2021, over de arbeidsomstandigheden van arbeidsmigranten in Nederland waar door de coronapandemie meer aandacht voor kwam.

volgende vragen. Ten eerste vragen de leden van de SGP-fractie wanneer er precies sprake is van nadelig gevolg b) «discriminatie»? Zijn de bepalingen in artikel 1 van de Nederlandse Grondwet leidend voor de beoordeling van activiteiten van actoren in waardenketens ver buiten Nederland die volgens hun eigen (nationale) wetgeving of internationale (OESO-richtlijnen) niet noodzakelijkerwijs voldoen aan de kwalificatie «discriminatie», maar slechts volgens een specifiek Nederlands-rechtelijk kader? In hoeverre biedt het opnemen van dit begrip ruimte voor fundamentele (en legitieme) culturele of levensbeschouwelijke verschillen tussen Nederland en andere landen waar actoren binnen de waardeketens actief zijn? Is opnemen van dit begrip noodzakelijk en proportioneel ten opzichte van het doel dat de wet beoogt?

Bij het begrip *discriminatie* moet inderdaad gedacht worden aan de gronden genoemd in artikel 1 van de Grondwet, zoals discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, handicap, seksuele gerichtheid of op welke grond dan ook. In de opsomming van discriminatie in onderdeel b, van het tweede lid, van artikel 1.2 (oud)/artikel 2.1.2, tweede lid (nieuw), is bewust afgezien van het toevoegen van deze gronden, omdat daardoor juist de reikwijdte van dit begrip zou kunnen worden beperkt. Op deze manier is het begrip meer toekomstbestendig gemaakt.

Maar het verbod van discriminatie is niet alleen een Nederlands-rechtelijke verworvenheid, maar een mensenrecht dat in alle mensenrechtenverdragen is neergelegd.¹³⁷ Ook op het niveau van de Europese Unie is er een aantal richtlijnen die discriminatie door werkgevers en door aanbieders van goederen en diensten wil voorkomen en bestrijden.¹³⁸ Dit geeft aan hoe wezenlijk het verbod van discriminatie wordt geacht: het vormt de basis voor een eerlijke en rechtvaardige behandeling ongeacht iemands woonplaats, afkomst of nationaliteit. Het verbod van discriminatie, ofwel het recht op gelijke behandeling, komt in het geding als onderscheid wordt gemaakt in de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van buitenlandse werknemers en Nederlandse werknemers, terwijl ze hetzelfde werk doen. Het opnemen van dit recht wordt door de initiatiefnemers dan ook noodzakelijk geacht. De proportionaliteit zal mede bepaald worden door de omstandigheden waarin een toekomstige schending zich in de waardeketen van een onderneming voordoet.

111.

Ten tweede vragen de leden van de SGP-fractie of en hoe causaal is vast te stellen dat een onderneming – groot of klein – bijdraagt aan of zorgt voor e) «klimaatverandering»? Is het, alleen al in termen van attributie, en daarmee van rechtszekerheid, niet wenselijk om het begrip klimaatverandering weg te laten en de wet in plaats daarvan alleen het begrip «milieuschade» expliciet op te nemen, en dit begrip daarbij te voorzien van een glasheldere definitie?

In navolging van de conceptrichtlijn van de Europese Commissie is aan de begripsbepalingen het begrip klimaatverandering toegevoegd. In de risicoanalyse is ook klimaatverandering betrokken. Dit is toegevoegd, omdat de conceptrichtlijn van de Europese Commissie ook de verplichting heeft opgenomen dat ondernemingen een klimaatplan opstellen. In het wetsvoorstel wordt deze verplichting een onderdeel van de voorschriften

¹³⁷ O.m. in art. 7 Universele Verklaring van de Rechten van de mens, art. 14 over het Europees Verdrag voor de Rechten van de mens & art. 1 van het 12e protocol, art. 26 IVBPR, art. 21 Handvest van de grondrechten van de EU, art. 5 IVUR, art. 18 en 19 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

¹³⁸ O.m. Richtlijn 2000/43/EG en Richtlijn 2000/78/EG.

voor gepaste zorgvuldigheid. Hiertoe was een nieuw artikel 2.4.2 toegevoegd.¹³⁹ Inmiddels hebben de initiatiefnemers besloten de verplichting voor een afzonderlijk klimaatplan te laten vervallen en de inhoudelijke normen daarvan op te nemen in het plan van aanpak op grond van artikel 2.4.1. Zie de onderdelen M en N van de Nota van wijziging.

Voor de definitie van klimaatverandering is aangesloten bij artikel 1 van het VN-Verdrag voor klimaatverandering. Onder klimaatverandering wordt verstaan een verandering in het klimaat die direct of indirect wordt toegeschreven aan menselijke activiteit, die de samenstelling van de atmosfeer wijzigt en die naast natuurlijke klimaatwisselingen wordt waargenomen gedurende vergelijkbare perioden. Ook staat in artikel 1.1. dat milieuschade een klimaataspect heeft. Volgens de OESO-richtlijnen is ook broeikasgassenuitstoot een voorbeeld van schade aan het milieu. Ondernemingen behoren in hun waardeketen activiteiten aan te moedigen die broeikasgassenuitstoot verminderen.¹⁴⁰

In artikel 2.4.2. tweede lid (oud) stond dat een onderneming ook doelstellingen in het klimaatplan op moet nemen voor de reductie van broeikasgasemissie, als er potentiële of daadwerkelijke risico's op nadelige gevolgen voor klimaatverandering zijn gevonden. De reductienorm van netto-broeikasgasemissie van tenminste 55% in 2030 ten opzichte van de niveaus in 1990, was afkomstig uit artikel 4, eerste lid, eerste zin, van de Europese klimaatwet. In deze Europese verordening is een norm opgenomen die gaat gelden voor de uitstoot door Europese ondernemingen binnen Europa, maar zou volgens de initiatiefnemers ook moeten gelden voor de reductie van emissies in andere continenten. Met deze verplichting wordt ook aangesloten bij artikel 15, tweede lid, van de conceptrichtlijn. Daarin wordt weliswaar verwezen naar het Akkoord van Parijs, maar de Europese Klimaatwet is opgesteld om te kunnen voldoen aan de afspraken uit dat akkoord.¹⁴¹

Inmiddels is artikel 2.4.2 geschrapt en zijn de klimaatverplichtingen voortaan opgenomen in de verplichtingen tot het opstellen van een plan van aanpak, in artikel 2.4.1. Daarin wordt geen concreet getal meer opgenomen voor de reductie van emissie van broeikasgassen, maar moeten wel absolute streefcijfers daarvoor worden opgenomen in relatie tot de risico's. Met deze laatste wijziging sluiten de initiatiefnemers aan bij de wijzigingsvoorstellen van het Europees Parlement op de conceptrichtlijn en bij de rest van de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid. Ook is de klimaatdoelstelling beter toegespitst op de eigen onderneming.

112.

De leden van de SGP-fractie vragen ten derde naar de definitie van begrip g) «onveilige arbeidsomstandigheden»? Is dit niet een al te breed begrip, en verdient dit geen aanscherping tot bijvoorbeeld «levensgevaarlijke arbeidsomstandigheden»? Geldt ook hiervoor niet dat verschillen tussen landen groot zijn, en dat «lossere» arbeidsomstandighedenregelgeving dan die in Nederland geldt, niet per definitie zorgt voor «nadelige gevolgen» in de zin van de doelstelling van deze wet?

De begripsbepalingen in artikel 1.1. zijn onder meer ontleend aan de OESO-richtlijnen plus de daarbij behorende Handreiking, de conceptrichtlijn en andere internationale bepalingen op het terrein van de due diligence, zoals de Guiding Principles on Business and Human Rights van

¹³⁹ Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 10, p. 24 – 26.

¹⁴⁰ Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 10, p. 62 en 65.

¹⁴¹ Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 10, p. 80 en 81.

de Verenigde Naties, de Conventies van de Internationale Arbeidsorganisatie (International Labour Organisation, ILO) en de Europese Klimaatwet.

In de OESO-richtlijnen is opgenomen dat ongeacht het land of de specifieke context waarin ondernemingen opereren, als minimum uitgangspunt gerefereerd dient te worden aan de internationaal erkende mensenrechten die zijn opgenomen in de International Bill of Human Rights, bestaande uit de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en de voornaamste instrumenten die de Verklaring codificeren: het Internationale Verdrag voor Burger en Politieke Rechten en het Internationale Verdrag voor Economische, Sociale en Culturele Rechten, en naar de principes voor fundamentele rechten die zijn opgenomen in de Verklaring voor Fundamentele Arbeidsnormen en -Rechten van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) uit 1998.¹⁴² In deze Verklaring van de ILO staan de fundamentele arbeidsrechten, namelijk:

- a) vrijheid van vereniging en de effectieve erkenning van het recht om collectief te onderhandelen;
- b) het afschaffen van alle vormen van dwangarbeid of verplichte arbeid;
- c) de effectieve afschaffing van kinderarbeid, en
- d) de afschaffing van de discriminatie op het vlak van tewerkstelling en beroep.¹⁴³

Ook staat in de OESO-richtlijnen beschreven dat het falen van een Staat om hetzij relevante nationale wetgeving te handhaven, dan wel internationale mensenrechtenverplichtingen te implementeren, of het feit dat een Staat in strijd met zulke wetgeving of internationale verplichtingen handelt, niets afdoet aan de verwachting dat ondernemingen de mensenrechten respecteren. In landen waar nationale wetgeving en regelgeving conflicteren met internationaal erkende mensenrechten behoren ondernemingen manieren zien te vinden om deze zo goed mogelijk in acht te nemen zonder zichzelf in een situatie te plaatsen waarin zij nationale wetgeving schenden.¹⁴⁴

113.

Ten vierde vragen de leden van de SGP-fractie waarom is gekozen voor het opnemen van het begrip h) «overtreding van voorschriften voor dierenwelzijn»? Achten de initiatiefnemers dit naar aard en ernst gelijkwaardig aan bijvoorbeeld de begrippen «dwangarbeid» of «slavernij»? Zo nee, wat rechtvaardigt het opnemen van dit begrip in de WVDIO?

In de OESO-richtlijnen is opgenomen dat ondernemingen dierenwelzijn moeten respecteren.¹⁴⁵ In lijn hiermee is dierenwelzijn opgenomen in het initiatiefvoorstel.

De OESO-richtlijnen geven geen rangorde aan welke negatieve gevolgen ernstiger zijn dan andere negatieve gevolgen. Bij gepaste zorgvuldigheid in lijn met de OESO-richtlijnen kan een onderneming prioriteren welke nadelige gevolgen als eerste worden aangepakt. Deze prioritering wordt gedaan op basis van ernst en waarschijnlijkheid (zie artikel 2.3.1, vierde lid). De onderneming maakt zelf de prioritering in samenspraak met betrokkenen, experts en zakenrelaties. Dat kan ertoe leiden dat dierenwelzijn een lagere prioriteit krijgt dan de door de leden van de SGP-fractie genoemde dwangarbeid of slavernij.

¹⁴² OESO-richtlijnen, hoofdstuk IV, paragraaf 39.

¹⁴³ Verklaring voor Fundamentele Arbeidsnormen en -Rechten van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO), artikel 2.

¹⁴⁴ OESO-richtlijnen, hoofdstuk IV, paragraaf 38.

¹⁴⁵ OESO-richtlijnen, hoofdstuk VI, paragraaf 85.

114.

Zijn de initiatiefnemers bereid de initiatiefwet aan te passen rondom de bovengenoemde vier definities, ook in het licht van onder meer artikel 16 van het EU-Handvest over de ondernemersvrijheid? En wanneer de huidige opsomming van «nadelige gevolgen» (onverhoopt) geheel gehandhaafd wordt, worden ze dan ten minste allemaal helder gedefinieerd in artikel 1.1, «begripsbepalingen», zo vragen de leden van de SGP-fracties?

Uit de beantwoording van de vragen 110 tot en met 113 volgt dat de initiatiefnemers de bovengenoemde vier definities niet zullen schrappen. Allereerst niet, omdat in bovenstaande antwoorden de meerwaarde van deze begrippen en daardoor de noodzaak is aangegeven. Maar ook niet, omdat schrappen er niet toe leidt dat de activiteiten van ondernemingen niet getoetst zouden worden aan die begrippen. Deze begrippen maken immers deel uit van de bredere begrippen «mensenrechten, inclusief arbeidsrechten, of milieu» waarnaar in artikel 1.2, eerste lid (oud), en in een groot aantal artikelen in hoofdstuk 2 wordt verwezen. De initiatiefnemers hebben eerder al afgezien van het definiëren van de begrippen in de begripsbepalingen in artikel 1.1, omdat deze begrippen alleen in artikel 1.2, tweede lid (oud)/artikel 2.1.2, tweede lid (nieuw), worden genoemd. Begrippen die slechts één keer voorkomen in een regeling worden niet in begripsbepalingen gedefinieerd.¹⁴⁶ In plaats daarvan zijn deze begrippen in de artikelsgewijze toelichting van artikel 1.2, tweede lid (oud)/artikel 2.1.2, tweede lid (nieuw) uitgebreid toegelicht en voorzien van verwijzingen naar bestaande omschrijvingen van die begrippen in verdragen of andere Nederlandse wetten.¹⁴⁷ Ook na heroverweging naar aanleiding van de vragen van de leden van de SGP-fractie zien de initiatiefnemers geen noodzaak voor het opnemen van begripsbepalingen.

Artikel 1.3 Toepassingsbereik ondernemingen in het buitenland

115.

De leden van de VVD-fractie constateren dat in artikel 1.3 het toepassingsbereik van de wet ook wordt uitgebreid tot ondernemingen in het buitenland. Hoe gaat dit artikel in de praktijk effectief gehandhaafd worden? Welke mogelijkheden zijn erom te handhaven? En waarom streven de initiatiefnemers naar een forse verstoring van het gelijke speelveld?

De keuze om ook buitenlandse ondernemingen onder het toepassingsbereik te laten vallen, leidt juist tot een gelijk spelveld en niet tot een forse verstoring van het gelijke speelveld. Deze keuze is gemaakt op grond van de adviezen van zowel VNO-NCW en het MVO Platform als de ATR¹⁴⁸. Er is hiervoor gekozen opdat er op geen oneerlijke concurrentie tussen Nederlandse en buitenlandse ondernemingen zou ontstaan. Daar zou sprake van zijn als Nederlandse ondernemingen die op de Nederlandse markt leveren, wel aan de vereisten van dit wetsvoorstel zouden moeten voldoen, maar buitenlandse ondernemingen die op de Nederlandse markt producten of diensten leveren, niet.

Buitenlandse ondernemingen die onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen, dienen een gemachtigde vertegenwoordiger aan te wijzen. Deze vertegenwoordiger dient te kunnen samenwerken met en te voldoen aan de verzoeken van de toezichthouder voor het toezicht op de naleving van

¹⁴⁶ Zie de toelichting bij Aanwijzing 5.2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁴⁷ Zie Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 10, p. 67 en 68.

¹⁴⁸ Zie voor de uitgebreide beschrijving van deze adviezen § 7.2.2 van de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 10, p. 53 en volgende).

de regels bij of krachtens hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel. Op deze manier wordt de handhaving door de toezichthouder vergemakkelijkt.

116.

Artikel 1.3 gaat over het toepassingsbereik op ondernemingen in het buitenland. De leden van de CDA-fractie begrijpen voor eerlijke concurrentie op onze markt, wat zeer belangrijk is, ook buitenlandse ondernemingen aan de eisen moeten voldoen. Echter vragen de leden van de CDA-fractie zich af wat de risico's zijn dat toeleveranciers besluiten zich terug te trekken van de Nederlandse markt, of hier meer zicht op is en of er risicoanalyses zijn gemaakt.

Er is onderzoek gedaan naar het risico dat productieketens verlegd worden. De initiatiefnemers verwijzen hiervoor naar het onderzoek «Zorgplichten van Nederlandse ondernemingen inzake internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen» dat het kabinet eerder heeft laten uitvoeren.¹⁴⁹ Dit onderzoek was ten behoeve van de vorige versie van het Nationaal Actieplan voor bedrijfsleven en mensenrechten (NAP) uit 2014 en is uitgevoerd door het Utrecht Centre for Accountability and Liability Law van de Universiteit Utrecht. In het onderzoek zijn verschillende experts geraadpleegd over de impact van IMVO-regelgeving en mogelijkheden voor aansprakelijkstelling op het vestigingsklimaat in een land. Volgens de geïnterviewde experts (afkomstig uit het bedrijfsleven, de wetenschap en ngo's) is de IMVO-regelgeving geen factor voor bedrijven bij hun besluit zich te vestigen in een bepaald land. Bovendien is Nederland niet het eerste en enige land waar nationale wetgeving om IMVO te bevorderen voorbereid wordt of al van kracht is. Dit betekent dat het verleggen van bedrijfsactiviteiten steeds lastiger zal worden.¹⁵⁰

Hoofdstuk 2. Gepaste zorgvuldigheid

§ 2.1 Algemeen

117.

De leden van de VVD-fractie lezen dat dit voorstel de hele waardeketen «upstream en downstream» (leveranciers en afnemers) omvat. Dat is volgens de leden van de VVD-fractie een ondoenlijke verplichting voor bedrijven omdat de afnemersketen qua aard oneindig is, maar ook in tijd en doelgroep. De leden van de VVD-fractie vragen aan de initiatiefnemers waarom afnemers/downstream zijn meegenomen in deze initiatiefwet. Hoe kan een realistische uitvoering hierbij plaatsvinden?

Bedrijfsgerelateerde nadelige gevolgen voor mens, milieu en klimaat doen zich niet alleen voor in de toeleveringsketen of de eigen onderneming, maar ook als het product of de dienst de onderneming heeft verlaten, in de zogenaamde downstreamketen van een bedrijf. Dit kan betrekking hebben op de levering van goederen en diensten aan eindgebruikers en consumenten, hoe deze goederen en diensten door andere bedrijven of overheden worden gebruikt, maar ook op de omstandigheden voor werknemers in de distributie en logistiek of de gevolgen van de verwijdering van producten aan het einde van hun levensduur.

Het internationale normenkader waar dit initiatiefvoorstel op is gebaseerd, wordt gevormd door de UNGP's en de OESO-richtlijnen. De OESO-richtlijnen stellen dat een onderneming gepaste zorgvuldigheid moet toepassen op de eigen ondernemingen en op de zakenrelaties. In de

¹⁴⁹ <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/2158>.

¹⁵⁰ Zie memorie van toelichting, Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 10, p. 13–14.

OESO-richtlijnen staat beschreven dat onder zakenrelaties valt: «*relationships with business partners, sub-contractors, franchisees, investee companies, clients, and joint venture partners, entities in the supply chain which supply products or services that contribute to the enterprise's own operations, products or services or which receive, license, buy or use products or services from the enterprise, and any other non-State or State entities directly linked to its operations, products or services. [...] Business relationships include relationships beyond contractual, «first tier» or immediate relationships*». ¹⁵¹

Het internationale normenkader voorziet in een op risico gebaseerde aanpak van gepaste zorgvuldigheid, waarbij moet worden nagegaan welke daadwerkelijke of potentiële gevolgen een onderneming via een zakelijke relatie in de waardeketen kan veroorzaken, ertoe kan bijdragen of er rechtstreeks mee in verband kan worden gebracht waaronder downstream. Veel ondernemingen doen dit al. Zij passen bijvoorbeeld processen aan, zoals anti-omkopings- en corruptieprocedures, zodat er meer rekening kan worden gehouden met de gevolgen voor de mensenrechten, het milieu of het klimaat of zij ontwikkelen een verantwoorde aanpak voor de marketing van producten. ¹⁵²

De downstreamverplichting, is net als de upstreamverplichting, niet oneindig qua aard, tijd of doelgroep. Ook hier geldt dat ondernemingen via een risicogerichte benadering moeten bepalen welke misstanden ze eerst aanpakken. Dit prioriteren gebeurt op basis van de ernst en waarschijnlijkheid van het risico. Daarnaast bepaalt de relatie van de onderneming met het risico of de misstand welke acties een onderneming dient te verrichten. In het onderzoek dat ondernemingen moeten doen naar hun waardeketen, kan het voorkomen dat de ernstigste risico's downstream zitten, dus nadat een product of dienst de onderneming heeft verlaten. Dit betekent dat de onderneming prioriteit moet geven aan de downstream effecten van de keten alvorens over te gaan tot de upstream effecten.

Zie verder ook het antwoord op vraag 125 en 134.

118.

De leden van de SP-fractie willen de indieners vragen hoe de initiatiefwet ervoor zorgt dat ondernemingen die actief zijn of zakenrelaties hebben in conflict- en hoogrisicogebieden verhoogde gepaste zorgvuldigheid zoals voorgeschreven door de UN Guiding Principles toepassen? Zijn de indieners bereid om in de wet een verplichting tot verhoogde gepaste zorgvuldigheid op te nemen voor ondernemingen met activiteiten of zakenrelaties in conflict- en hoogrisicogebieden, als ook een bepaling die stelt dat ondernemingen die zelf of via hun zakenrelaties betrokken zijn bij situaties van gewapend conflict ook de risico's op bijdragen aan schendingen van het internationaal oorlogsrecht dienen mee te nemen in de stappen van gepaste zorgvuldigheid?

De initiatiefnemers hebben er nadrukkelijk voor gekozen om, in tegenstelling tot de Europese wetgeving die nu wordt voorbereid, geen onderscheid te maken tussen verschillende sectoren om te benadrukken dat de richtlijnen universeel dienen te gelden. Er zit ook een risico in het specifiek benoemen van bepaalde sectoren, namelijk dat het de focus op andere sectoren mogelijk verkleint. De initiatiefnemers zijn van mening

¹⁵¹ OESO-richtlijnen, hoofdstuk II, paragraaf 17. Nederlandse vertaling is nog niet beschikbaar.

¹⁵² Voor een uitgebreide beschrijving van deze voorbeelden, zie hier: <https://www.humanrights.dk/publications/duo-diligence-downstream-value-chain-case-studies-current-company-practice>.

dat de systematiek van de gepaste zorgvuldigheidseisen, die risicogerelateerd is, er toe leidt dat ondernemingen met activiteiten of zakenrelaties in conflict- en hoogrisicogebieden meer ernstige risico's zullen moeten adresseren in hun gepaste zorgvuldigheidsbeleid en meer actie zullen moeten ondernemen om deze risico's weg te nemen, te verkleinen of anderszins aan te pakken, dan ondernemingen in niet conflict- en hoogrisicogebieden.

119.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat het wetsvoorstel geen verplichting bevat voor overheden tot het toepassen van gepaste zorgvuldigheid bij de inkoop van producten en diensten. Wat de leden betreft zou de overheid het goede voorbeeld moeten geven. Misstanden, mensenrechtenschendingen en milieuschade komen óók voor in de productieketens van de Rijksoverheid, gemeenten en bestuursorganen zoals Staatsbosbeheer of Rijkswaterstaat. Zijn de indieners bereid ook publiekrechtelijke rechtspersonen op te nemen in de reikwijdte, zodat ook de overheid zelf verplicht wordt gepaste zorgvuldigheid toe te passen bij de inkoop van producten en diensten?

De initiatiefnemers zijn het eens met de vragensteller dat de overheid het goede voorbeeld zou moeten geven door ook in de gehele keten te voldoen aan de OESO-richtlijnen. Overheden hebben echter in de overtuiging van de initiatiefnemers een zodanig andere rol en werkwijze dan ondernemingen dat dit wetsvoorstel hier niet goed op toepasbaar is. Er is overigens wel beleid voor Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI). Dat richt zich op verantwoorde waardeketens. MVI gaat ook over circulariteit, vermindering van CO₂-uitstoot, en het aannemen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en dergelijke. Ook zijn veel gemeenten al bezig met Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI).

Hoewel de initiatiefnemers het met de vragenstellers eens zijn dat overheden een voorbeeldfunctie vervullen, zien wij dusdanige verschillen tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke organen in hun werkwijzen dat hier bij deze wetgeving is gekozen voor een focus op ondernemingen.

120.

Wat de leden van de Partij voor Dieren-fractie betreft moet het wetsvoorstel niet alleen gelden voor grote bedrijven met 250+ medewerkers, maar voor alle bedrijven. In de OESO-richtlijnen geldt gepaste zorgvuldigheid wel voor alle bedrijven, waarbij proportionaliteit in acht wordt genomen. Zijn de indieners het ermee eens dat de OESO-richtlijnen voldoende voorzien in principes van proportionaliteit om ook van MKB-bedrijven te verwachten dat zij gepaste zorgvuldigheid implementeren? Waarom hebben de indieners ervoor gekozen om op dit punt af te wijken van de OESO-richtlijnen? Zijn zij het met de leden eens dat rechtenschendingen plaatsvinden in alle waardeketens, ongeacht de grootte van het bedrijf? In een aantal industrieën is het MKB zelfs oververtegenwoordigd, zoals de textielindustrie. Zijn de indieners bereid om de reikwijdte te verbreden tot alle bedrijven die in Nederland gevestigd zijn of producten op de Nederlandse markt afzetten?

De initiatiefnemers zijn het eens met de leden van de Partij voor de Dieren dat de OESO-richtlijnen in principe voor alle ondernemingen gelden. Zij zijn het ook met hen eens dat de OESO-richtlijnen in zichzelf het principe van proportionaliteit herbergen. Om tegemoet te komen aan de zorgen over hoge administratieve lasten die er omtrent gepaste zorgvuldigheidswetgeving leven, hebben de initiatiefnemers echter besloten de eisen van het proces van gepaste zorgvuldigheid alleen aan de categorie grote ondernemingen als bedoeld in artikel 3, vierde lid, van de richtlijn

jaarrekening voor te schrijven. De richtlijn jaarrekening legt aan grote ondernemingen al eisen op voor wat betreft de financiële rapportage. Deze verplichtingen drukken relatief minder zwaar op grote ondernemingen dan op middelgrote en kleine. In lijn hiermee gaan de initiatiefnemers ervan uit dat de administratieve verplichtingen die voortvloeien uit hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel relatief een minder grote last zullen betekenen voor deze categorie van ondernemingen. Omdat administratieve lasten relatief zwaarder drukken op kleinere ondernemingen, hebben de initiatiefnemers de verplichtingen van hoofdstuk 2 beperkt tot de categorie van grote ondernemingen.

De initiatiefnemers zijn zich ervan bewust dat schendingen ook plaatsvinden in de ketens van middelgrote en kleine bedrijven. Om die reden hebben zij voorzien in een algemene zorgplicht die voor alle bedrijven geldt. Op basis van die zorgplicht kunnen schendingen die in de ketens van deze bedrijven voorkomen toch geadresseerd worden, maar dan via de civielrechtelijke weg. Deze zorgplicht brengt echter geen administratieve lasten met zich.

Het initiatiefvoorstel voorziet verder in een evaluatiebepaling die voorschrijft dat na vijf jaar de werking van de wet geëvalueerd wordt (zie artikel 4.1). Hierbij zal nadrukkelijk worden gekeken naar de lastendruk voor ondernemingen en hierin wordt ook meegenomen wat, met de resultaten vanuit grote ondernemingen, de lastendruk voor middelgrote ondernemingen zal zijn.

Op basis van de uitkomsten van deze evaluatie na vijf jaar zal worden bezien of de gepaste zorgvuldigheidsplicht uit deze wet ook voor bedrijven vanaf 50 werknemers zouden kunnen gelden. Tenzij uit die evaluatie blijkt dat de toepassing van hoofdstuk 2 en de daarop gebaseerde regelgeving op middelgrote ondernemingen die activiteiten verrichten in een land buiten Nederland niet opportuun zal zijn, zal hoofdstuk 2 na zes jaar ook in werking treden voor deze categorie van ondernemingen (zie artikel 4.4, vierde en vijfde lid).

121.

Voorts lezen de leden dat «samenspraak» niet in de uitwerking van elke stap van het gepaste zorgvuldigheidsproces genoemd wordt. Waarom is niet bij elke stap opgenomen dat er samenspraak moet plaatsvinden met betrokkenen? Zijn de indieners het ermee eens dat dit wel het geval zou moeten zijn? Is overwogen om dit op deze wijze in het wetsvoorstel op te nemen? Zo ja, welke afweging is gemaakt om dit niet te doen?

De omschrijving «in samenspraak met betrokkenen» is opgenomen bij nagenoeg elke stap waarbij de mening van anderen dan die van de onderneming een toegevoegde waarde heeft. Bijvoorbeeld om tot meer ideeën voor het opstellen van het beleidsdocument te komen, zoals geregeld in artikel 2.2.1, tweede lid, of voor het prioriteren van geconstateerde risico's, zoals geregeld in artikel 2.3.1, vierde lid, onderdeel b, of de uitvoering van het plan van aanpak, zoals geregeld in artikel 2.4.1, derde lid. Ook is de visie van betrokkenen van belang bij de beëindiging van een eigen activiteit, zoals geregeld in artikel 2.4.3, tweede lid, onderdeel e, of de beïnvloeding van een zakenrelatie, zoals de regels in artikel 2.4.4, derde lid, onderdeel e. Betrokkenen spelen ook een belangrijke rol bij de monitoring, zoals geregeld in artikel 2.5.1, tweede lid (nieuw), onderdeel c, en het bieden van herstel, zoals geregeld in artikel 2.7.2, eerste lid. Alleen bij het opstellen van de rapportage spelen betrokkenen geen rol, omdat dit een interne terugblik vergt van de onderneming zelf. Maar bij de rapportage is wel een publicatieverplichting opgenomen. De initiatiefnemers herkennen zich dan ook niet in het door de leden van de Partij

voor Dieren-fractie geschetste beeld dat betrokkenen niet bij alle stappen zijn betrokken. Zij vinden dan ook dat er geen noodzaak is tot aanpassing van het voorstel.

122.

De leden van de SGP-fractie vragen allereerst of de «nadelige gevolgen» zoals opgesomd onder artikel 1.2, onder 2, gelijkelijk van toepassing zijn op hoofdstuk 2? Zo ja, gaan de initiatiefnemers dit nader specificeren in de wetstekst?

De nadelige gevolgen, zoals opgesomd in artikel 1.2, tweede lid (oud)/artikel 2.1.2, tweede lid (nieuw), kunnen zich inderdaad ook voordoen door de niet-naleving van de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid in hoofdstuk 2. Zowel de zorgplicht als de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid beogen het schenden van alle mensenrechten en het milieu tegen te gaan. Om die reden wordt zowel in artikel 1.2, eerste lid (oud)/enig lid, het begrippenpaar «mensenrechten of het milieu» gebruikt, als in de artikelen 2.2.1, 2.3.1, 2.4.1, 2.4.3, 2.4.4 en 2.7.2.

Bij de algemene zorgplicht is in artikel 1.2, tweede lid (oud)/artikel 2.1.2, tweede lid (nieuw), een aantal mensenrechten bij name genoemd, omdat die het vaakst worden geschonden bij het bedrijven van internationale handel. Deze opsomming is bedoeld om het begrippenpaar «mensenrechten of het milieu» nadere inkleuring te geven. Maar ook andere mensenrechten kunnen worden geschonden; bijvoorbeeld het recht op godsdienstvrijheid of het recht op vrijheid van meningsuiting. Door de zinsnede «van nadelige gevolgen voor de mensenrechten of het milieu is in ieder geval sprake als» in artikel 1.2, tweede lid (oud)/artikel 2.1.2, tweede lid (nieuw), gelden deze voorbeelden ook voor nadelige gevolgen voor mensenrechten of het milieu als bedoeld in hoofdstuk 2. Om dit laatste te benadrukken en de algemene zorgplicht te verlichten, zijn de voorbeelden overgebracht naar artikel 2.1.2, tweede lid (nieuw). Zie de onderdelen B en E van de Nota van wijziging.

123.

De leden van de SGP-fractie vragen of overwogen is de bepalingen in de initiatiefwet inzake gepaste zorgvuldigheid voor grote ondernemingen alleen gericht te laten zijn op activiteiten buiten de EU in plaats van «buiten Nederland», namelijk in het licht van de bestaande wet- en regelgeving binnen de Europese Unie op terreinen als arbeids- en milieunormen? Bestaan er bijvoorbeeld aanwijzingen dat «nadelige gevolgen», ondanks de in de EU bestaande normen, ook binnen de EU in dusdanig ernstige mate voorkomen dat de WVDIO ook voor activiteiten in dat gebied van toepassing dient te zijn?

Zie voor het antwoord op deze vraag het antwoord bij nr. 109 op dezelfde vraag van de leden van de SGP-fractie.

124.

De leden van de SGP-fractie vragen of de initiatiefnemers, in lijn met het Commissievoorstel voor een richtlijn voor gepaste zorgvuldigheid voor bedrijven, overwogen hebben om de reikwijdte van de bepalingen inzake gepaste zorgvuldigheid (al dan niet in eerste instantie) te beperken tot ondernemingen van ten minste 500 werknemers en een netto omzet van 150 miljoen euro per jaar? Dit zijn immers ondernemingen met de (potentieel) grootste schadelijke «voetafdruk», oftewel ondernemingen waar het grootste effect en de meeste «winst» te behalen valt rond hetgeen de wet beoogt?

Alle ondernemingen, ongeacht hun omvang, hebben te maken met risico's op nadelige gevolgen wanneer zij deelnemen aan het internationale handelsverkeer. Kleinere ondernemingen zijn daar niet van uitgesloten, maar in sommige sectoren – zoals de kledingindustrie – zelfs oververtegenwoordigd. Dat is ook de reden dat de OESO-richtlijnen en de UN Guiding Principles on Human Rights gelden voor alle ondernemingen. Daarnaast past de reikwijdte in het voorliggende voorstel ook bij het advies van de SER.¹⁵³ Ook sluit het voorstel aan op de bestaande reikwijdte van de *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD). Deze richtlijn vereist van grote bedrijven dat ze rapporteren over zaken als CO₂-uitstoot en het sociaal kapitaal, maar ook over de gevolgen die het handelen van een onderneming heeft op biodiversiteit en mensenrechtenschendingen in de keten. De initiatiefnemers hebben in de conceptrichtlijn voor gepaste zorgvuldigheid geen reden gezien om af te wijken van de reikwijdte van de CSRD.

125.

Hoe duiden de initiatiefnemers kritiek vanuit het bedrijfsleven op het feit dat artikel 2.1.1, lid 3, een verplichting jegens de gehele waardeketen omvat (dus «upstream» én «downstream»; leveranciers én afnemers), wat niet werkbaar en uitvoerbaar is omdat de afnemersketen naar haar aard oneindig is in tijd en in doelgroep? Zijn de initiatiefnemers bereid de initiatiefwet te herzien rond het «downstream»-aspect, ook in het licht van onder meer artikel 16 van het EU-Handvest inzake ondernemersvrijheid? En is het überhaupt niet wenselijk om de discussie die hierover in OESO-verband plaatsvindt af te wachten?

De UNGP's en OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen zijn voor dit wetsvoorstel als uitgangspunt genomen en ook opgenomen in de begripsbepalingen. Gepaste zorgvuldigheid in de OESO-richtlijnen is, net als in het voorstel van de initiatiefnemers van toepassing op de volledige waardeketen, waar ook «downstream» onder valt. Dit is, omdat in sommige sectoren de zwaarste risico's voorkomen in de downstream waardeketen. Voorbeelden hiervan zijn:

- Surveillance technologie, gebruikt voor staats-surveillance die ingaat tegen mensenrechten;
- Machines voor mijnbouw, die bijdragen aan zware milieuschade;
- Toevoer van pesticide, die de gezondheid van de bevolking schade kunnen berokkenen in gebieden waar zij gebruikt worden;
- Financieren van een plantage, waar mensen onder dwang uitgezet zijn zonder eerlijke compensatie.

Mochten de OESO-richtlijnen worden aangepast, dan zullen deze wijzigingen automatisch doorwerken in het initiatiefvoorstel.

De initiatiefnemers begrijpen de zorgen van de SGP-fractie inzake de uitvoerbaarheid van «downstream» gepaste zorgvuldigheid. Het aanpakken van schendingen van gepaste zorgvuldigheid *downstream* gebeurt momenteel echter al in verscheidende sectoren, zoals de conflictmineralen en wordt door de OESO gemonitord.¹⁵⁴ Ook in Nederland zijn verschillende vormen te vinden van «*downstream*» gepaste zorgvuldigheid. Zo bevestigde het Nationaal Contactpunt (NCP) in 2015 de *downstream*-verantwoordelijkheid van een bedrijf dat medicijnen verkocht die gebruikt werden voor dodelijke injecties voor de doodstraf.¹⁵⁵

¹⁵³ <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/zorgvuldigheidswetgeving-duurzame-ketens>.

¹⁵⁴ *DownstreamCycle2Report.pdf* (oecd.org).

¹⁵⁵ Bart Stapert vs. Mylan – OECD Watch.

In 2019 bevestigde het NCP dat banken een verantwoordelijkheid hebben om gepaste zorgvuldigheid toe te passen in de *downstream* waardeketen met betrekking tot de gevolgen voor het klimaat van hun investeringen en financiële diensten.¹⁵⁶

Zie verder ook de beantwoording van vraag 36. Daarin wordt onderbouwd waarom strijdigheid met artikel 16 van het EU-handvest inzake ondernemersvrijheid niet aan de orde is.

126.

De leden van de SGP-fractie vragen of de initiatiefnemers verwachten dat per ministeriële regeling regels zullen worden opgesteld voor uitwerking van de details van hoofdstuk 2, waaronder de voorschriften van administratieve of veranderende aard? Zo ja, maakt dit het niet onduidelijk voor het parlement als medewetgever over welke exacte regels zij beslist, omdat de precieze gevolgen van de wet (onder andere met het oog op rechtszekerheid van bedrijven) nog niet integraal te overzien zijn?

Delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de regering, om regels te stellen bij algemene maatregel van bestuur, of delegatie aan een Minister, om regels te stellen bij ministeriële regeling, is inderdaad een manier van regelgeving die op grotere afstand staat van het parlement. Daarom moeten de delegatie in de delegerende wet zo concreet en nauwkeurig mogelijk worden begrensd, waardoor het parlement er uitdrukkelijk mee kan instemmen (of niet).¹⁵⁷ Het zogeheten primaat van de wetgever is evenwel niet zo vergaand dat het parlement bij alle onderdelen van een regeling rechtstreeks moet worden betrokken. Lang niet alle onderdelen van de regeling zijn van zo'n betekenis dat directe parlementaire invloed op de vaststelling daarvan in de rede ligt. De mogelijkheid die het parlement heeft het regeringsbeleid achteraf te controleren, is dan voldoende.

Voor delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de Minister gelden beperkingen. Delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een Minister is alleen toegestaan als het wordt beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.¹⁵⁸ Bij deze beperkingen is in de formulering van artikel 2.1.1, vijfde lid (nieuw), dan ook bewust aangesloten.

127.

De leden van de SGP-fractie vragen wat de kosten zijn voor kleine en grote ondernemingen van naleving van de wetsbepalingen. Concreter: klopt het dat die kosten neerkomen op een bedrag van 900 euro eenmalig voor kleine ondernemingen, en 23.600 euro eenmalig voor grote ondernemingen? Klopt het bovendien dat er daarnaast jaarlijks terugkerende kosten zijn die neer kunnen komen op zo'n 11.480 euro tot zelfs 33.400 euro voor kleine ondernemingen en 235.900 euro tot zelfs 332.920 euro voor grote ondernemingen? Indien de geschatte bedragen hiervan afwijken, hoe hoog zijn ze dan, zo vragen de leden van de SGP-fractie?

Dit zijn inderdaad de kosten zoals ze zijn berekend door SIRA Consulting. De initiatiefnemers vermelden daarbij nog dat het uiteraard een schatting betreft en dat deze kosten nog gedrukt kunnen worden door middel van

¹⁵⁶ Dutch NGOs vs. ING Bank – OECD Watch.

¹⁵⁷ Zie Aanwijzing 2.23 in samenhang met Aanwijzing 2.25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁵⁸ Zie Aanwijzing 2.24, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

samenwerking, een mogelijkheid die expliciet is opgenomen is het wetsvoorstel (artikel 2.1.2, derde lid (nieuw)), waarvan bij nota van wijziging de werking is verruimd tot andere organisaties en entiteiten. Zie onderdeel E van de Nota van wijziging.

§ 2.2 Beleid (stap 1)

128.

Klopt het dat de «lokale taal» zoals genoemd onder 2.2.1.4 in de wettekst in dit geval verwijst naar alle talen die van belang zijn voor betrokkenen die mogelijk gevolgen ondervinden van de activiteiten van een onderneming, waarbij niet alleen wordt gedacht aan officiële talen in specifieke landen, maar ook lokale, inheemse talen, waar relevant, zo vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie.

Omdat het om activiteiten in het buitenland gaat, is inderdaad in diverse artikelen ook voorgeschreven dat het niet alleen in de Nederlandse taal wordt gepubliceerd, maar ook in het Engels en in een lokale taal. Het klopt dat daarbij niet gedacht wordt aan officiële talen in specifieke landen, maar juist aan lokale talen. Het gaat er immers om dat betrokkenen in de omgeving van (de activiteit van) een (dochter-)onderneming of een zakenrelatie, op de hoogte zijn van het beleid inzake gepaste zorgvuldigheid van de onderneming. Dat kunnen ook inheemse talen zijn. De publicatieplicht in de Engelse en de lokale taal is toegevoegd, omdat dit bijdraagt aan de versterking van de positie van betrokkene, waar de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies om vroeg.¹⁵⁹

129.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het van grote ondernemingen gevraagde beleidsdocument ook een «gedragscode» moet bevatten (artikel 2.2.1, onder 3 b) en waarom de WVDIO een bepaling bevat over het beschikbaar stellen van voldoende «middelen» (artikel 2.2.2, onder 3)? Waarom is een dergelijk detailniveau noodzakelijk en proportioneel, zo vragen deze leden? Zijn de initiatiefnemers bereid de initiatiefwet op dit punt aan te passen?

De gedragscode is opgenomen in artikel 2.2.1, derde lid, onder b, om hiermee aan te sluiten bij de Europese conceptrichtlijn.¹⁶⁰ De conceptrichtlijn schrijft een gedragscode voor, waarin de regels en beginselen worden beschreven die door de werknemers en dochterondernemingen van de onderneming moeten worden nageleefd. De initiatiefnemers hebben de gedragscode opgenomen, omdat gedragscodes vaker gebruikt worden in bedrijfssectoren die al aan gepaste zorgvuldigheid doen, zoals bijvoorbeeld de Code duurzaam beleggen van het Verbond van verzoekers. Omdat daardoor het risico op het doorschuiven van de verplichtingen naar andere (en kleinere) ondernemingen toeneemt, hebben de initiatiefnemers wel besloten artikel 2.2.2, vijfde lid te schrappen. Hiermee willen de initiatiefnemers tegemoet komen aan bezwaren geuit door de leden van de SGP-fractie en MKB-Nederland tegen dit lid.

De bepaling dat de onderneming hiertoe voldoende middelen beschikbaar dient te stellen vloeit logisch voort uit de verplichting beleid op te stellen voor gepaste zorgvuldigheid en het daarbij behorende beleidsdocument (zie artikel 2.2.2, derde lid). Zonder voldoende middelen ter beschikking te stellen kan een onderneming niet voldoen aan de verplichting van artikel 2.2.1. De verplichting is dus bedoeld om de ondernemingen meer houvast te bieden. De mate waarin iets voldoende zal worden geacht door de

¹⁵⁹ Zie onderdeel 4.c van haar advies (Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 8).

¹⁶⁰ Zie artikel 5, eerste lid, onder b, van de conceptrichtlijn.

toezichthouder, hangt af van het aantal potentiële en daadwerkelijke risico's die een onderneming heeft gevonden. Hoe meer risico's, hoe hoger het budget zal zijn, waarbij overigens wel geprioriteerd mag worden. Niet alles hoeft tegelijkertijd te worden aangepakt (zie artikel 2.4.1, vierde lid).

130.

Bij lid 2 van artikel 2.2.1 staat dat het beleidsdocument tot stand komt in samenspraak met in ieder geval betrokkenen, experts en zakenrelaties. Op wie doelen de indieners met experts, zo vragen de leden van de Volt-fractie.

Zie voor het antwoord op deze vraag, het antwoord op vraag 2.

131.

Bij lid 5 in artikel 2.2.2 staat: «Een onderneming neemt, waar relevant, in overeenkomsten met zakenrelaties voorwaarden op ter verkrijging van garanties van de zakenrelatie over het naleven van de gedragscode...» Kunnen de indieners aangeven welke uitzonderingen er zijn waarom het niet relevant zou zijn voor een onderneming om deze voorwaarden op te nemen in overeenkomsten met zakenrelaties?

De initiatiefnemers hebben de gedragscode opgenomen, omdat gedragscodes vaker gebruikt worden in bedrijfssectoren die al aan gepaste zorgvuldigheid doen, zoals bijvoorbeeld de Code duurzaam beleggen van het Verbond van verzekeraars. Omdat daardoor het risico op het doorschuiven van de verplichtingen naar andere (en kleinere) ondernemingen toeneemt, hebben de initiatiefnemers inmiddels besloten artikel 2.2.2, vijfde lid te schrappen. Hiermee willen de initiatiefnemers tegemoet komen aan bezwaren geuit door de leden van de SGP-fractie en MKB-Nederland tegen dit lid. Zie ook het antwoord op vraag 129.

§ 2.3 Onderzoek (stap 2)

132.

De leden van de VVD-fractie vragen aan de initiatiefnemers of er nog een impact analyse komt ten aanzien van de administratieve lasten. Zo ja, wanneer is deze gereed? Zo nee, wat zijn de verwachtingen ten aanzien van de administratieve lasten voor bedrijven en voor de toezichthouder (zoals de verplichting in artikel 2.3.1.2.c of de plicht om informatie te verschaffen in het Nederlands, Engels en een lokale taal?

Er is al onderzoek gedaan naar de gevolgen van gepaste zorgvuldigheidswetgeving voor de lastendruk voor ondernemingen door het Bureau SIRA.¹⁶¹ Het Nederlandse regeldruk-onderzoek schat de structurele kosten in op een bedrag van maximaal 33.400 euro per jaar voor kleine ondernemingen tot maximaal 235.900 euro per jaar voor grote ondernemingen. In dit onderzoek zijn verschillende vormen van regelgeving geanalyseerd. De hierboven genoemde bedragen zijn gebaseerd op het scenario van invoering van brede gepaste zorgvuldigheidswetgeving, zoals die in het wetsvoorstel. Dit omvat ook kosten als die van de door de vragenstellers genoemde informatieverplichting. De netto-kosten hiervan worden geschat op 28.560 euro.¹⁶² Dit bedrag maakt onderdeel uit de 235.900 euro aan totale geschatte structurele kosten voor grote ondernemingen.

¹⁶¹ SIRA Consulting, Responsible Business Conduct and Better Regulation, Bilthoven, 2021. Zie ook meer uitgebreid § 5.1 van de memorie van toelichting, Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 10, p. 38–39.

¹⁶² Idem, SIRA Consulting, Responsible Business Conduct and Better Regulation, p. 118.

Aanvullend willen de initiatiefnemers nog wijzen op een factsheet die voor de Tweede Kamer is gemaakt door onderzoekers van Nyenrode Business Universiteit.¹⁶³ Hieruit concluderen de onderzoekers dat vooroplopen met deze wetgeving in Europa concurrentievoordelen kan opleveren, maar ook dat het risico op extra regeldruk vrij beperkt is. Dit komt met name omdat er al verplichtingen zijn waar bedrijven zich ook nu aan moeten houden zoals de op grond van de Houtverordening en de Conflictmineralenverordening en het Nederlands Model Bilateraal Investeringsverdrag. Dit maakt het verschil tussen deze wetgeving en de huidige situatie kleiner dan doorgaans wordt gedacht.

De kosten voor de toezichthouder worden geschat op 2,5 tot 3 miljoen per jaar.¹⁶⁴

133.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de initiatiefnemers kunnen bevestigen dat van bedrijven wordt verwacht, zoals omschreven in de OESO-richtlijnen, dat zij bij de analyse, beoordeling en prioritering van mensenrechtenrisico's betrokkenen consulteren, waaronder arbeiders, vakbonden, mensenrechtenverdedigers en maatschappelijke organisaties.

De initiatiefnemers kunnen deze vraag inderdaad bevestigend beantwoorden, onder verwijzing naar de artikelen 2.3.1, tweede lid, onder c, en vierde lid, onder b, en 2.4.1, derde lid, van het initiatiefvoorstel. In deze artikellieden staat dat een onderneming zowel de analyse als de prioritering verricht in samenspraak of samenwerking met betrokkenen, experts en zakenrelaties.

134.

De leden van de SGP-fractie vragen naar een definitie van «de gehele waardeketen» die onderzocht en geanalyseerd dient te worden? Waarom is gekozen voor zowel «upstream» als «downstream» activiteiten, en in hoeverre zijn nadelige gevolgen in de dagelijkse realiteit van «downstream» doorverkoping et cetera «redelijkerwijs kenbaar»?

De initiatiefnemers definiëren de waardeketen in artikel 1.1 als het «geheel aan eigen activiteiten, diensten, producten, productielijnen, toeleveringsketen, afnemers van een onderneming, alsook de activiteiten van haar zakenrelaties». In combinaties met de definities van zakenrelaties in art. 1.1 als het «geheel aan eigen activiteiten, diensten, producten, productielijnen, toeleveringsketen, afnemers van een onderneming, alsook de activiteiten van haar zakenrelaties» en van gepaste zorgvuldigheid in art. 1.1: «het doorlopende proces waarin een onderneming de potentiële en daadwerkelijke nadelige gevolgen van haar activiteiten en die van haar zakenrelaties voor de mensenrechten en het milieu in een land buiten Nederland onderzoekt, voorkomt, beperkt of beëindigt, en waarmee zij verantwoording kan afleggen over haar aanpak van die gevolgen als integraal onderdeel van haar besluitvormingsproces en risicobeheersysteem, in overeenstemming met de principes en normen van de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen», bepalen deze leden van artikel 1.1 de precieze afbakening van de ketenverantwoordelijkheid voor gepaste zorgvuldigheid, zoals opgenomen in hoofdstuk 2.

¹⁶³ Nyenrode Business Universiteit, Economische aspecten van IMVO wetgeving, Tweede Kamer der Staten-Generaal, (2022): <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022Z09430&did=2022D19078>.

¹⁶⁴ Zie memorie van toelichting, Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 10, p. 40–41.

Dit is gebaseerd op de UNGP's en de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen.

Ketenverantwoordelijkheid betekent dat een onderneming al het mogelijke doet om in de gehele keten verantwoord ondernemen mogelijk te maken en te bevorderen. Specifiek wordt met verantwoordelijkheid voor de «gehele waardeketen» bedoeld dat een onderneming breed onderzoek dient te verrichten naar haar eigen activiteiten, diensten, producten, productielijnen, toeleveringsketen, afnemers van een onderneming, alsook de activiteiten van haar zakenrelaties, kortom: in de gehele waardeketen.

Voor de redenen waarom ook de «downstream» beschouwd dient te worden en voor wat betreft de vragen over de redelijkheid en de kenbaarheid daarvan, zie ook de antwoorden op de vragen 117 en 125.

135.

Wanneer zijn gegevens over onbedoelde gevolgen überhaupt «redelijkerwijs kenbaar»? Is dat voor een onderneming bijvoorbeeld ook het geval wanneer in een kleine, lokale taalgroep gecommuniceerd wordt dat er (mogelijk) sprake is van «nadelige gevolgen» door een toeleverancier van een toeleverancier (en dit kan nog vaker doorgaan) van de onderneming?

Met «redelijkerwijs kenbaar en relevant» wordt bedoeld dat die rapporten goed vindbaar en leesbaar zijn en dat zij ook betrekking hebben op de activiteiten of producten van de onderneming of het land waarin die activiteiten worden verricht of die producten worden vervaardigd. Omdat de verplichtingen van dit wetsvoorstel niet nieuw zijn, maar voor een deel ook al bestaan op grond van convenanten, is er in Nederland al veel informatie (online) beschikbaar over de mensenrechten- en milieusituatie in andere landen. Via de websites van de Rijksoverheid, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en de Sociaal-economische Raad zijn niet alleen rapporten beschikbaar, maar ook «tools», zoals de risicochecker of het starten van een actueel leveranciersoverzicht.¹⁶⁵

136.

Gelet op het feit dat zakenrelaties voor korte tijd (minder dan een jaar) kunnen worden aangegaan, maar ook dat risico's op nadelige gevolgen voor mensenrechten, klimaatverandering en het milieu heel snel (minder dan een jaar) concrete impact kunnen hebben, vragen de leden van de Volt-fractie of er genoeg reden is om aan te nemen dat de jaarlijkse frequentie voor het onderzoeken, verzamelen en analyseren van de potentiële en daadwerkelijke risico's uit lid 1 van artikel 2.3.1 effectief zal zijn om deze risico's te voorkomen? Is het niet effectiever om naast de jaarlijkse risicoanalyse deze analyse ook te doen bij het aangaan van elke nieuwe zakenrelatie?

Gepaste zorgvuldigheid is inderdaad een doorlopend proces, zoals opgenomen in de begripsbepaling van gepaste zorgvuldigheid in artikel 1.1. In artikel 2.2.1 staat dat een onderneming in het beleidsdocument zich moet uitspreken om mensenrechten en het milieu te respecteren. Dit betekent dat een onderneming er goed aan doet ook bij het aangaan van nieuwe zakenrelaties een goede analyse te verrichten.

137.

In Artikel 2.3.1 lid 2b staan een aantal factoren genoemd waarop ondernemingen extra dienen te letten, zoals bijvoorbeeld risicofactoren

¹⁶⁵ Zie www.ser.nl, Due diligence-handleiding, vraag 31.

die verband houden met de sector, de geografie of het product. Dit zijn allen stabiele elementen, maar zouden de indieners hier ook situatie-gebonden factoren aan toe kunnen voegen zoals bijvoorbeeld politieke stabiliteit?

De initiatiefnemers erkennen dat ook situatie-gebonden factoren een risico kunnen zijn voor werkomstandigheden, mensenrechten en milieu, zoals politieke instabiliteit, verandering in wet- en regelgeving en conflict. Deze veranderende factoren en mogelijke daarmee gepaard gaande risico's voor mensenrechten, werkomstandigheden en milieu komen echter tot uiting in de risicofactoren zoals beschreven in het initiatiefvoorstel.

Daarom is in artikel 2.3.1, tweede lid, onder b en c, opgenomen dat bedrijven rekening dienen te houden met de sector, geografie¹⁶⁶ en product- en ondernemingsgebonden risicofactoren in zoverre die gegevens voor de onderneming redelijkerwijs kenbaar en relevant zijn en dat deze gegevens verzameld moeten worden uit klachten, rapporten van betrokkenen, experts, internationale en maatschappelijke organisaties, media, nationale mensenrechteninstellingen en overheden. Mogelijke situatie-gebonden risicofactoren zullen daarin ook terugkomen en zijn daarom gedekt in het initiatiefvoorstel.

138.

In de OESO-richtlijnen staat: «i. Besteed bij het vaststellen van de gevolgen voor mensenrechten speciale aandacht aan potentiële negatieve gevolgen voor individuen uit groepen of bevolkingsgroepen die kwetsbaar zijn of een hoge kans op marginalisering hebben. Houd ook rekening met de mogelijk verschillende gevolgen voor mannen en vrouwen.» De leden van de Volt-fractie vragen de indieners daarom of er ook van bedrijven wordt verwacht dat zij in de analyse en beoordeling van risico's naar gender uitgesplitste data verzamelen om de verschillende en vaak disproportionele risico's voor vrouwen en kwetsbare groepen te identificeren?

Dit wordt inderdaad verwacht van bedrijven in het proces van gepaste zorgvuldigheid. Bij het vaststellen van de gevolgen voor mensenrechten behoren ondernemingen speciale aandacht te besteden aan potentiële nadelige gevolgen voor individuen uit groepen of bevolkingsgroepen die kwetsbaar zijn of een hoge kans op marginalisering hebben. Hierbij behoren zij ook rekening te houden met de mogelijk verschillende gevolgen voor mannen en vrouwen.¹⁶⁷

§ 2.4 Aanpak nadelige gevolgen (stap 3)

139.

De leden van de VVD-fractie constateren dat dit voorstel een eis bevat van een klimaatplan. De leden van de VVD-fractie vragen aan de initiatiefnemers waarom onduidelijk is wat van bedrijven precies gevraagd wordt, en of het om een inspanning per bedrijf of op nationaal niveau gaat. Wat wordt er op dit punt concreet van bedrijven gevraagd?

Aangezien de initiatiefnemers de afzonderlijke verplichting tot het opstellen van een klimaatplan bij nota van wijziging laten vervallen en vervangen door inhoudelijke klimaatverplichtingen in het plan van

¹⁶⁶ Zie ook de memorie van toelichting bij dit artikelonderdeel, Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 10, p. 80.

¹⁶⁷ Zie meer uitgebreid ook de memorie van toelichting, § 3.2, Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 10, p. 21.

aanpak, wordt deze vraag in dat licht beantwoord. Zie onderdelen M en N van de Nota van wijziging.

Elke onderneming dient een plan van aanpak op te stellen. Als zij risico's op nadelige gevolgen van haar activiteiten voor klimaatverandering heeft aangetroffen, dient zij daar doelstellingen voor op te nemen in het plan van aanpak in de vorm van absolute streefcijfers. De initiatiefnemers hebben het concrete getal voor de reductienorm, 55%, laten vervallen (zie artikel 2.4.1, tweede lid, nieuw).

Daarbij geldt dan ook dat als het niet mogelijk is om alle risico's op nadelige gevolgen direct aan te pakken, zij dat mag doen op basis van prioritering (zie artikel 2.4.1, vierde lid). De inspanningsverplichting voor het klimaat geldt dus op individueel niveau, maar daarbij mag geprioriteerd worden.

140.

De leden van de VVD-fractie constateren dat het tweede lid van artikel 2.4.2 een reductie-eis per bedrijf van tenminste 55% netto-broeikasemissie bevat ten opzichte van de niveaus in 1990. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat door het steeds verder dalende CO₂-plafond voor bedrijven die onder ETS vallen, bedrijven met de grootste CO₂-uitstoot gezamenlijk een reductie van meer dan 55% realiseren, en op de meest kosten efficiënte wijze. De leden van de VVD-fractie zijn voorts van mening dat een nationale verplichting per bedrijf dit systeem doorkruist. De leden van de VVD-fractie vragen aan de initiatiefnemers waarom zij de ambitie van het dalende CO₂-plafond voor bedrijven die onder ETS vallen, willen doorkruisen. Ook vragen de leden van de VVD-fractie hoe deze reductie-eis gecontroleerd gaat worden.

Hoewel de conceptrichtlijn verplicht tot het opstellen van een apart klimaatplan, wijken de initiatiefnemers daar omwille van de vermindering van de regeldruk vanaf. Zie ook over dit onderwerp het algemene deel van de Nota naar aanleiding van het verslag en onderdelen M en N van de Nota van wijziging.

De tekst van artikel 2.4.1, tweede lid, onderdeel c (nieuw) is ontleend aan het tekstvoorstel van het Europees Parlement voor het klimaatplan in de conceptrichtlijn. Door daarbij aan te sluiten vervalt het concrete streefcijfer van 55% en wordt het precieze getal aan de onderneming zelf overgelaten, net als de doelstellingen in onderdeel b, van het tweede lid van artikel 2.4.1. De onderneming mag hierin ook prioriteren, zoals geregeld in het vierde lid van artikel 2.4.1, maar die streefcijfers moeten wel in redelijke verhouding staan tot potentiële en daadwerkelijke risico's op nadelige gevolgen voor mensenrechten, het milieu en klimaatverandering. De genoemde verplichting doorkruist het nationale systeem niet, maar is lijn daarmee en beide kunnen elkaar daarom zelfs versterken. Het is echter niet de bedoeling dat er sprake is dubbele rapportageverplichtingen op klimaatinspanningen, zodat dubbel werk voorkomen wordt. Daarom is de afzonderlijke klimaatplanverplichting komen te vervallen door de voorgestelde nota van wijziging. Zie onderdeel N van de Nota van wijziging.

141.

De leden van de VVD-fractie vragen aan de initiatiefnemers waarom de initiatiefnemers willen dat volgens art. 2.4.4.1.c ondernemingen verplicht worden tot publieke «naming and shaming» van zakenpartners. Wat vinden de initiatiefnemers hier moreel van? Wat is de motivatie van de initiatiefnemers dat hierdoor geen grote civielrechtelijke schadeclaims ingediend zullen worden?

Anders dan de leden van de VVD-fractie veronderstellen worden ondernemingen door artikel 2.4.4, eerste lid, onder c, niet verplicht tot «naming and shaming». Het genoemde onderdeel c is slechts één van de mogelijkheden die opgesomd worden om op de zakenrelatie invloed uit te oefenen om een gevolg voor mensenrechten of het milieu te voorkomen, te beperken of te beëindigen. Of een onderneming hiertoe overgaat zal afhangen van de omstandigheden van het geval. Als het nadelige gevolg ernstig is en onomkeerbare schade toebrengt aan mensenrechten en het milieu, kan dat op enig moment een rechtvaardiging zijn om over te gaan tot publicatie.

Het omgekeerde kan namelijk ook gebeuren. Dat de onderneming zelf slecht in het nieuws komt, omdat de misstanden bij zijn zakenrelatie door anderen zijn gepubliceerd. Als dan blijkt dat de onderneming ervan wist, maar geen invloed heeft uitgeoefend op de zakenrelatie om de nadelige gevolgen te voorkomen, te beperken of te beëindigen, kan dit tot negatieve publiciteit voor deze onderneming leiden.

142.

In artikel 2.4.1. wordt de taakverdeling en invloed op zakenrelaties en externen besproken. De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe de invloed op zakenrelaties en de taakverdeling met externen eerlijk en evenredig plaats zal vinden. Hoe zorgen we dat het bedrijf de bijkomende taken niet afschuift naar andere ondernemingen en zakenrelaties?

Deze wet gaat uit van een inspanningsverplichting van de onderneming zelf om gepaste zorgvuldigheid toe te passen in de bedrijfsvoering. In het OESO-stappenplan voor het toepassen van gepaste zorgvuldigheid wordt ook beschreven dat de onderneming zelf een risicoanalyse moet uitvoeren. Daarnaast vereist artikel 2.4.1, tweede lid, dat in het opstellen van het plan van aanpak specifiek moet worden ingegaan op de verantwoordelijkheden van de eigen organisatie en medewerkers, externen en zakenrelaties. De taakverdeling tussen ondernemingen en hun zakenrelaties komt in onderling overleg tot stand. De verantwoordelijkheid ligt echter bij de onderneming die aan de bepalingen van dit wetsvoorstel dient te voldoen. De onderneming kan een taakverdeling afspreken met een zakenrelatie, maar blijft dus zelf verantwoordelijk voor het feit of die taak is uitgevoerd. In die zin kan de verantwoordelijkheid niet afgeschoven worden. Wanneer hier aanleiding voor is, zal uiteindelijk de toezichthouder beoordelen of een onderneming haar verantwoordelijkheid voldoende genomen heeft of niet.

143.

De leden van de CDA-fractie vinden het goed dat ook klimaatgevolgen meegenomen in de IMVO wetgeving, echter zien zij hier ook moeilijkheden in de potentiële en daadwerkelijke nadelige gevolgen te traceren voor een onderneming. Wordt er voor klimaatrisico's en maatregelen volledig teruggevallen op de jurisprudentie van de Klimaatwet en de definities daarin?

Het klimaatplan zoals was voorgesteld in artikel 2.4.2 is vooral terug te leiden op artikel 15 van de conceptrichtlijn. Artikel 15 heeft als herkomst de Green Deal van de Europese Unie.¹⁶⁸ De reductienorm in het tweede lid van artikel 2.4.2 was terug te voeren op de tussendoelstelling voor de reductie van broeikasgas uit artikel 4, eerste lid, eerste zin, van de Europese Klimaatwet. Het daarin genoemde streefgetal is 55% van de netto-emissie ten opzichte van de niveaus in 1990. De Europese

¹⁶⁸ Zie bladzijde 8 van de preambule, bij de beschrijving van de consistentie van de richtlijn met de Green Deal en het «Fit voor 55»-plan.

klimaatwet geldt weliswaar voor de uitstoot van gassen binnen Europa, maar ondernemingen zouden ook in andere delen van de wereld hiernaar kunnen streven.

De Nederlandse Klimaatwet biedt een kader voor de ontwikkeling van beleid gericht op het onontkoombaar en stapsgewijs terugdringen van de emissies van broeikasgassen in Nederland door de (rijks-)overheid. Het klimaatplan zoals voorgesteld in die wet bevat de hoofdzaken van het door de Minister die het aangaat te voeren klimaatbeleid.¹⁶⁹ Dit klimaatplan beoogt vooral het terugdringen van de emissies van broeikasgassen in Nederland, terwijl het klimaatplan in het initiatiefvoorstel vooral de reductie van broeikasgassen in het buitenland beoogt. De klimaatplannen van de ondernemingen kunnen uiteraard een bijdrage kan leveren aan het beleid van de (rijks-)overheid om de uitstoot terug te dringen. Of de uitleg van dezelfde begrippen in de jurisprudentie elkaar in de toekomst zullen beïnvloeden durven de initiatiefnemers niet te beweren, maar uitsluiten doen zij dat evenmin.

Overigens vervalt in Nota van wijziging de verplichting tot het opstellen van een afzonderlijk klimaatplan. De inhoudelijke verplichtingen worden voortaan opgenomen in het plan van aanpak. Zie onderdelen M en N van de Nota van wijziging en het antwoord bij vraag 140.

144.

In artikel 2.4.3 wordt de mogelijkheid tot het beëindigen van activiteiten gegeven. Zoals eerder aangegeven is het voor de leden van de CDA-fractie denkbaar dat er bij zorgen om risico's af te kunnen wentelen overgegaan wordt tot uiteindelijke beëindiging van sociaal economische activiteiten. Hoe zien de indieners voor zich wanneer sociaaleconomische belangen bij de overweging tot beëindiging mogelijk zwaarder wegen dan de dreiging op IMVO risico's zoals aangegeven wordt in het artikel? Hoe moet de afweging gemaakt gaan worden? Is dit proportioneel en hoe verhoudt zich dit tot bijvoorbeeld een SDG8? Kunnen zij dit nader duiden.

De achtste Duurzame Ontwikkelingsdoelstelling (SDG 8) streeft naar de afschaffing van dwangarbeid, de uitbanning van slavernij en mensenhandel, het verbod op de ergste vormen van kinderarbeid waaronder het werven en inzetten van kindsoldaten, en het beëindigen van alle vormen van kinderarbeid tegen 2025. Dit is een van de doelen die met dit wetsvoorstel wordt nagestreefd.

Bij het nemen van het besluit tot beëindiging van een eigen activiteit dient een onderneming volgens het tweede lid van het door de CDA-leden aangehaalde artikel in ieder geval rekening gehouden te worden met de:

- a. mate waarin die activiteit essentieel is voor de onderneming;
- b. juridische gevolgen van voortzetting of beëindiging;
- c. mate waarin de beëindiging invloed heeft op de nadelige gevolgen;
- d. gegevens over de mogelijke negatieve, sociale en economische gevolgen van de beëindiging voor betrokkenen of zakenrelaties; en
- e. visie van betrokkenen, experts en zakenrelaties op de beëindiging.

Sociale en economische gevolgen dienen dus expliciet betrokken te worden bij de afweging of een activiteit beëindigd dient te worden of niet. Afhankelijk van de situatie en het gewicht dat aan de andere genoemde factoren moet worden gegeven, zouden die sociale en economische gevolgen dus ook dermate zwaarwegend kunnen zijn dat de eigen

¹⁶⁹ Zie artikel 3 van de Klimaatwet.

activiteit niet beëindigd wordt.¹⁷⁰ De initiatiefnemers hopen hiermee de zorgen van de CDA-fractie op dit punt te hebben weggenomen.

145.

De leden van de SP-fractie constateerden dat een aantal bedrijven en koepelorganisaties zich zorgen maakt over de manier waarop toezicht en handhaving is geregeld op het gebied van milieu en klimaatschade. Kunnen de indieners hier verder op reflecteren? Onder welke omstandigheden of scenario's zal er worden gehandhaafd op deze schade? Wat kunnen de gevolgen voor de bedrijven hieromtrent zijn?

De initiatiefnemers hebben begrip voor de zorgen van ondernemingen en koepelorganisaties over de manier waarop wordt toegezien en gehandhaafd als het aankomt op het onderdeel milieuschade. Tegelijkertijd willen de initiatiefnemers erop wijzen dat handhaving hierop altijd proportioneel zal zijn en vanuit een basis van redelijkheid en billijkheid. Er moet sprake zijn structureel willens en wetens handelen door ondernemingen waarbij er geen bereidheid is tot herstelbetalingen voordat er sprake kan zijn van mogelijke sancties. Wel is het zo dat herstelbetalingen en schadevergoedingen makkelijker kunnen worden afgedwongen via de rechterlijke weg met deze wetgeving dan zonder. Op de vraag over de gevolgen is geen eenduidig antwoord te geven omdat dit afhangt van de aard van de overtreding. Maar te denken valt aan bestuurlijke boetes of schriftelijke excuses en herstelbetalingen. Als een activiteit van een onderneming milieuschade veroorzaakt, hoeft de activiteit niet beëindigd te worden, mits de onderneming voldoende maatregelen neemt om de milieuschade te beëindigen en te voorkomen (bijvoorbeeld door beveiligingssystemen of luchtfilters in te voeren of het gebruik van andere materialen).

146.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zijn verbaasd over het feit dat in het wetsvoorstel een emissiereductiedoelstelling van slechts 55% is opgenomen. Dit is lager dan de doelstelling van 60% die in het coalitieakkoord is afgesproken. Kunnen de indieners toelichten waarom zij voor 55% hebben gekozen? Kunnen de indieners voorts toelichten waarom er in de wettekst geen verwijzing naar de 1.5 graad en het Parijs Akkoord is opgenomen, zoals in het commissievoorstel voor de Directive on corporate sustainability due diligence wel het geval is?

Met de bepalingen van artikel 2.4.2 over een klimaatplan hebben de initiatiefnemers aan willen sluiten bij de conceptrichtlijn. De reductienorm van netto-broeikasgasemissie van tenminste 55% in 2030 ten opzichte van de niveaus in 1990, is afkomstig uit artikel 4, eerste lid, eerste zin, van de Europese klimaatwet. In deze Europese verordening is een norm opgenomen die gaat gelden voor de uitstoot door Europese ondernemingen binnen Europa, maar zou volgens de initiatiefnemers ook moeten gelden voor de reductie van emissies in andere continenten.

In het coalitieakkoord is ook het doel gesteld om voor 2030 tot tenminste 55% CO₂ reductie te komen. Om dit doel ook zeker te halen, is afgesproken om het beleid te richten op een hogere opgave, wat neerkomt op circa 60% reductie in 2030. Met dit initiatiefwetsvoorstel werd aangesloten bij de doelstelling van tenminste 55% CO₂ reductie, wat ook de norm in de Europese klimaatwet is.

¹⁷⁰ Zie voor een meer uitgebreide toelichting ook de memorie van toelichting, Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 10, p. 85–86.

Inmiddels is artikel 2.4.2 geschrapt en zijn de klimaatverplichtingen voortaan opgenomen in de verplichtingen tot het opstellen van een plan van aanpak, in artikel 2.4.1. Daarin wordt geen concreet getal meer opgenomen voor de reductie van emissie van broeikasgassen, maar moeten wel absolute streefcijfers daarvoor worden opgenomen in relatie tot de risico's. Met deze laatste wijziging sluiten de initiatiefnemers aan bij de wijzigingsvoorstellen van het Europees Parlement op de concept-richtlijn en bij de rest van de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid. Ook is de klimaatdoelstelling beter toegespitst op de eigen onderneming. Zie onderdelen M en N van de Nota van wijziging.

Zie ook het antwoord op de vraag 111 en 140.

147.

De leden maken zich ook zorgen om het feit dat het wetsvoorstel stuurt op absolute reductie en niet op netto reductie. Kunnen de indieners reageren op het recente onderzoek van Milieudefensie (oktober 2022, Milieudefensie) waaruit blijkt dat voor de CO₂-compensatieplannen van Shell alleen al net zoveel gecompenseerd moet worden als 85% van de totale uitstoot van Nederland? Zijn de indieners het ermee eens dat netto reductie niet werkt, een korte termijn oplossing is en vaak ten koste gaat van de lokale bevolking in zuidelijke landen? Zijn de indieners het ermee eens dat emissiereductie de voorkeur verdient boven compensatie? Zijn de indieners bereid de concept herziening van de OESO-Richtlijnen te volgen, waarin een mitigatiehiërarchie is toegepast in de te nemen maatregelen waarbij eerst pogingen moeten worden ondernomen om emissie uitstoot te reduceren, dan offsetting en dan pas compensatie als laatste redmiddel?

De OESO-richtlijnen zijn de basis van het voorliggende wetsvoorstel. Dit betekent dat herzieningen in de OESO-richtlijnen ook doorwerking hebben in de uitvoering van de wet. Als de door de vraagstellers genoemde mitigatiehiërarchie onderdeel wordt van de OESO-richtlijnen, dan zal deze doorwerken in de uitvoering van deze wet.

Inmiddels is artikel 2.4.2 geschrapt en zijn de klimaatverplichtingen voortaan opgenomen in de verplichtingen tot het opstellen van een plan van aanpak, in artikel 2.4.1. Daarin wordt geen concreet getal meer opgenomen voor de reductie van emissie van broeikasgassen, maar moeten wel absolute streefcijfers daarvoor worden opgenomen in relatie tot de risico's. Met deze laatste wijziging sluiten de initiatiefnemers aan bij de wijzigingsvoorstellen van het Europees Parlement op de concept-richtlijn en bij de rest van de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid. Ook is de klimaatdoelstelling beter toegespitst op de eigen onderneming. Zie onderdeel M van de Nota van wijziging.

Zie ook het antwoord op de vraag 111, 140 en 146.

148.

De leden vragen zich af waarom de hele waardeketen niet staat genoemd in het klimaatartikel. Kunnen de indieners dit toelichten, gezien dit in de rest van de wettekst wel staat genoemd maar in de klimaatparagraaf niet. Klopt het dat dit ervoor kan zorgen dat scope 3 niet wordt meegenomen? Waarom is er niet voor gekozen dat de klimaatplannen ook geïmplementeerd moeten worden, zoals in de Raadspositie Corporate Sustainability Due Diligence wel het geval is?

Anders dan de leden van de Partij voor de Dieren-fractie veronderstellen zag het opstellen van het klimaatplan wel op de bredere scope 3. In artikel 2.4.2, eerste lid (oud), stond immers dat een onderneming een

klimaatplan dient op te stellen om de risico's op nadelige gevolgen van haar activiteiten en *die van haar zakenrelaties* te voorkomen, te beperken of te beëindigen. De initiatiefnemers hebben bij het opstellen van dit artikel acht geslagen op het verzoek van de leden van de Commissie BHOS aan de Minister voor BHOS om in Brussel te pleiten voor het brengen van het klimaatplan onder de verplichtingen van gepaste zorgvuldigheid en niet apart daarvan te regelen.¹⁷¹ Inmiddels hebben de initiatiefnemers de inhoudelijke verplichtingen van het klimaatplan opgenomen in het artikel 2.4.1 over het plan van aanpak. Deze wijziging brengt met zich dat de klimaatdoelstellingen van een onderneming ook behoren tot de verplichtingen van gepaste zorgvuldigheid en daarom ook ziet op de activiteiten van zakenrelaties. Dit laatste volgt uit artikel 2.4.1, eerste lid, aanhef.

149.

Voorts benadrukken de leden van de Partij voor de Dieren-fractie dat het van belang is dat bedrijven hun eigen inkoop- en handelspraktijken analyseren en waar nodig aanpassen als onderdeel van het voorkomen, beperken en herstellen van nadelige gevolgen. Het gaat hier dan onder meer om het betalen van fatsoenlijke inkooprijzen aan leveranciers en het hanteren van redelijke levertijden en andere inkoopvoorwaarden. Zijn de indieners bereid de eigen inkoop- en handelspraktijken van een bedrijf onderdeel uit te laten maken van de risico-analyse en indien nodig het plan van aanpak om nadelige gevolgen te voorkomen?

Anders dan de leden van de Partij voor de Dieren-fractie veronderstellen moeten ondernemingen op grond van het initiatiefvoorstel hun eigen inkoop- en handelsbeleid wel analyseren en waar nodig aanpassen. Een onderneming zorgt voor de invoering van het beleid, waaronder de invoering in het managementsysteem en het reguliere bedrijfsproces (zie artikel 2.2.2, eerste lid (nieuw)). Bij doorvoering in het reguliere bedrijfsproces kan worden gedacht aan het inkoopbeleid, het investeringsbeleid, het personeels- of opleidingsbeleid, maar ook aan administratieve systemen en het afzetbeleid.¹⁷² De inkoop en afzet van grondstoffen of producten kunnen bovendien in de omschrijving van de waardeketen worden gelezen. Op deze manier maken deze onderdelen dus wel onderdeel uit van het wetsvoorstel.

150.

De leden van de SGP-fractie zijn kritisch op het opnemen van een apart klimaatplan onder artikel 2.4.2. Zij vragen waarom dit noodzakelijk is, wat het apart uitlichten van «klimaat» boven de andere «nadelige gevolgen» rechtvaardigt, en waarom dit thema niet kan worden opgenomen in het algemene plan van aanpak onder artikel 2.4.1? Op dit punt vragen zij de initiatiefnemers om een toelichting die verder gaat dan een verwijzing naar het Europese voorstellen op dit vlak. De leden van de SGP-fractie vragen ook of artikel 2.4.2, nog los van de doelmatigheid, niet tevens onwenselijk is met het oog op verdere toename van de toch al aanzienlijke administratieve belasting voor ondernemingen? Zijn de initiatiefnemers daarom bereid dit artikel te laten vervallen?

Met de verplichting tot een klimaatplan werd aangesloten bij artikel 15, eerste lid, van de conceptrichtlijn van de Europese Commissie. Dit sloot ook aan bij de wens van het kabinet zoals verwoord in het coalitieakkoord om nationale IMVO-wetgeving in te voeren die rekening houdt met implementatie van mogelijke EU-regelgeving. Volgens de OESO-richtlijnen is broeikasgassenuitstoot een voorbeeld van schade aan

¹⁷¹ Toezegging gedaan tijdens het Commissiedebat BHOS van 31 mei 2022.

¹⁷² Zie de toelichting bij artikel 2.2.2, eerste lid (Kamerstukken II 2022–23, 35 761, nr. 10, blz. 78).

het milieu. Ondernemingen behoren in hun waardeketen activiteiten aan te moedigen die broeikasgassenuitstoot verminderen. De initiatiefnemers zijn echter gevoelig voor de argumenten van de SGP-fractie over de extra administratieve gevolgen die dit aparte plan met zich brengt. Zij laten bij nota van wijziging de afzonderlijke plicht voor een klimaatplan vervallen, maar nemen de voorschriften voor de inhoud daarvan over in het artikel voor het plan van aanpak. Met andere woorden zij laten artikel 2.4.2 vervallen en nemen de verplichtingen voor de inhoud op in artikel 2.4.1. Zie de onderdelen M en N van de Nota van wijziging. Zie ook het antwoord op de vragen 111, 140 en 143.

151.

Lid 2 van Artikel 2.4.3 biedt een maas in de voorgestelde wet, zo constateren de leden van de Volt-fractie. Hoe voorkomen de indieners dat ondernemingen dit artikel aan zullen grijpen om hun verantwoordelijkheden te ontlopen door het belang van de activiteit voor de onderneming uit te vergroten en de mate waarin de beëindiging invloed heeft op de nadelige gevolgen te bagatelliseren?

Artikel 2.4.3, tweede lid, somt aandachtspunten op waarmee bij het besluit tot beëindiging van een eigen activiteit door een onderneming rekening wordt gehouden, zoals de mate waarin die activiteit essentieel is voor de onderneming of de mate waarin de beëindiging nadelige gevolgen heeft voor betrokkenen. Het artikellid is geenszins bedoeld als een maas in de wet, maar om te benadrukken dat het beëindigen van een eigen activiteit door een onderneming niet lichtvaardig kan of moet worden genomen, maar na zorgvuldige afweging van de daarbij betrokken belangen waaronder die van betrokkenen of zakenrelaties. Als door de aanleg van een waterput in een dorp gewerkt moet worden in een beschermd natuurgebied, hoeft de activiteit niet meteen beëindigd te worden. Daardoor zou immers de gemeenschap verstoken kunnen blijven van een goede watervoorziening. Wel zullen voorzorgsmaatregelen genomen moet worden ter voorkoming van milieuschade in het natuurgebied. Ook het achteraf bieden van (natuur-) herstel kan een mogelijkheid zijn om de activiteit, de aanleg van een waterput, toch doorgang te kunnen laten vinden.

§ 2.6 Rapportage (stap 5)

152.

Wat vinden de indieners van het idee om in de wet op te nemen, of duidelijker op te nemen dat bedrijven naast de jaarlijkse rapportage ook op tijdige en toegankelijke wijze communiceren met betrokkenen die direct betrokken zijn, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Ondernemingen die onder de reikwijdte van hoofdstuk 2 vallen, moeten onder deze wet inderdaad voldoen aan een jaarlijkse rapportage (tenzij zij al voldoet aan de verplichting tot het opstellen van een duurzaamheidsrapportage als bedoeld in artikel 2, onderdeel 18 van de richtlijn jaarrekening). Ondernemingen moeten jaarlijks publiceren over hun proces van gepaste zorgvuldigheid. Deze publicatieverplichting sluit aan bij de verplichtingen die al gelden op basis van de EU-richtlijn inzake niet-financiële informatie. Vanaf het verslagjaar 2017 moeten grote ondernemingen op basis van deze richtlijn in een aparte paragraaf van het jaarverslag rapporteren over beleid, resultaten en risicobeheersing op het gebied van milieu, sociale-en personeelsaspecten, diversiteit, mensenrechten en bestrijding van omkoping en corruptie. Ondernemingen hoeven de rapportage over het proces van gepaste zorgvuldigheid niet uit te brengen als zij al voldoet aan de verplichting tot het opstellen van een duurzaamheidsrapportage als bedoeld in artikel 2, onderdeel 18 van de

richtlijn jaarrekening. Deze uitzondering is bij nota van wijziging toegevoegd, zie onderdeel R, om zo de regeldruk voor ondernemingen die onder de reikwijdte van beide richtlijnen vallen te verminderen.

Ook zijn hier al belangrijke communicatieverplichtingen bij geboden. Communicatie is een belangrijk aspect van gepaste zorgvuldigheid. De informatie moet publiekelijk gemaakt worden, opdat alle relevante doelgroepen (zoals bijv. medewerkers, investeerders en consumenten) en in het bijzonder betrokkenen, toegang hebben tot de informatie. De informatie moet voldoende zijn om aan te tonen dat de reactie van de onderneming op de nadelige gevolgen die de onderneming heeft veroorzaakt of waaraan ze heeft bijgedragen, adequaat is. Bij de communicatie mag voldoende rekening worden gehouden met de vertrouwelijkheid van commerciële informatie en andere concurrentie – en veiligheidsoverwegingen (zie de aanhef van artikel 2.6.1, tweede lid, (nieuw)). De initiatiefnemers zijn van mening dat de communicatie met direct betrokkenen hierbij al vrij goed is geborgd in het onderliggende wetsvoorstel.

153.

Voorts zijn de leden van de Partij voor de Dieren-fractie groot voorstander van het strafrechtelijk vervolgen van personen die grootschalige schade toebrengen aan de natuur en leefomgeving (ecocide), of mensenrechten of dierenwelzijn schenden. Strafrechtelijke vervolging zorgt ervoor dat bedrijven en bestuurders zonder intrinsieke motivatie ertoe worden aangezet de wet na te leven. De leden zijn blij met de bepaling die het uitblijven van rapportage strafbaar maakt (stap 5 van gepaste zorgvuldigheid), maar vinden dat dit zou moeten worden uitgebreid naar overtreding van de verplichting om gepaste zorgvuldigheid in het beleid van de onderneming te integreren (stap 1) en het opstellen van een plan van aanpak om misstanden te voorkomen, beperken en te herstellen (stap 3). Waarom hebben de indieners hier niet voor gekozen? Zijn zij bereid dit alsnog te doen?

In de eerste versie van dit wetsvoorstel was strafrechtelijke vervolging mogelijk bij het herhaaldelijk niet naleven van de verplichting die eigen activiteiten die schadelijke gevolgen veroorzaken of daar aan bijdragen, te beëindigen, en voor het niet bieden van herstel.

De Afdeling Advisering van de Raad van State heeft hierover opgemerkt dat een strafbepaling zo duidelijk mogelijk moet zijn (lex certa-beginsel of «bepaaldheidsgebod»). Het moet voorzienbaar zijn welke gedragingen leiden tot het opleggen van een straf en welke niet. Voor bovengenoemde bepalingen vond de Afdeling dat onvoldoende duidelijk. In het algemeen acht zij de rapportageverplichting wel duidelijk. Om die reden hebben de initiatiefnemers in reactie op het advies van de Afdeling besloten artikel 3.6 (in de aangepaste versie van het wetsvoorstel artikel 3.2.5) aan te passen. In dit artikel wordt artikel 1, onder 4, van de Wet op de economische delicten (Wed) gewijzigd. In dat onderdeel van de Wed wordt nu artikel 2.6.1, eerste lid (nieuw), van de Wet verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen toegevoegd. Hiermee wordt alleen de niet-naleving van de rapportageverplichting aangemerkt als een economisch delict. Hierdoor wordt aangesloten bij de al bestaande strafbaarstelling van niet-naleving van de publicatieverplichtingen op grond van de richtlijn jaarrekening. In artikel 1, onder 4, van de Wed, is eerder ook artikel 2:392a van het Burgerlijk Wetboek opgenomen.

Op deze manier wordt naar het oordeel van de initiatiefnemers de strijdigheid met het lex certa-beginsel voorkomen en daarmee komen zij tegemoet aan de kritiek van de Afdeling op dit punt. De initiatiefnemers

gaan het aantal bepalingen dat strafrechtelijk gehandhaafd kan worden daarom niet weer uitbreiden, maar hebben wel bij nota van wijziging het eerste lid (nieuw) toegevoegd achter de vermelding van artikel 2.6.1 in de Wed, zodat duidelijk is dat alleen de onderneming strafbaar is.

154.

Met het oog op de strafbaarstelling rond rapportage (zie artikel 3.2.5) vragen de leden van de SGP-fractie de initiatiefnemers wanneer strafbaarstelling daadwerkelijk van toepassing zal zijn? Artikel 3.2.5 heeft in formele zin slechts betrekking op de rapportageplicht in artikel 2.6.1, maar artikel 2.6.1 somt op haar beurt in materiële zin een scala aan verplichtingen op. Wat gebeurt er wanneer een bestuurder (ofwel onderneming) weliswaar haar rapportageplicht heeft gedaan, maar in die rapportage een (aantal) van de in artikel 2.6.1 opgesomde «stappen» heeft «overgeslagen» of anderszins in materiële zin in gebreke blijft?

Met de bestuurder van een onderneming gebeurt niets, omdat de rapportageverplichting op grond van artikel 2.6.1, eerste lid (nieuw), op de onderneming rust. De initiatiefnemers achten het volgende scenario voor een onderneming plausibel. Als een onderneming niet gerapporteerd heeft, zal bij gebleken niet-naleving door de toezichthouder eerst contact worden opgenomen met de onderneming. De rapportageverplichting is immers ook onderdeel van het toezicht van de toezichthouder, zoals geregeld in 3.1.1, tweede lid, in combinatie met artikel 3.2.2, eerste lid, en 3.2.3, eerste lid. De toezichthouder kan dan besluiten tot het geven van voorlichting of het geven van een aanwijzing. Mocht een onderneming nog steeds niet aan de rapportageverplichting voldoen, kan worden overgegaan tot het geven van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete. Als een onderneming, ondanks het opleggen van deze sancties, nog steeds niet rapporteert, kan de toezichthouder deze zaak voorleggen aan het Openbaar Ministerie (OM). Het OM kan overgaan tot vervolging, maar kan ook besluiten tot het seponeren van de zaak. In de bij vraag 178 nog te bespreken strafrechtszaak op basis van de Houtverordening, is ook eerst door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) handhavend opgetreden, voordat de zaak werd voorgelegd aan het OM.¹⁷³ Dit scenario geldt niet in het geval een onderneming niet over een of meer van de onderdelen of stappen van artikel 2.6.1, tweede lid (nieuw) rapporteert.

§ 2.7 Herstel (stap 6)

155.

De leden van de VVD-fractie constateren dat het in artikel 2.7.1 geschetste herstelmechanisme niet synchroon loopt met de eis van «remedy» in de OESO-Richtlijnen. «Herstel» lijkt aan te sturen op een volledig terugbrengen van een tevoren bestaande situatie, terwijl «remedy» gericht is op een acceptabele beslechting van een geschil. De leden van de VVD-fractie vragen aan de initiatiefnemers waarom dit niet synchroon loopt. En de leden van de VVD-fractie vragen waarom niet helder is wat de relatie is tussen het herstelmechanisme en de civiele rechtsgang.

In de OESO Due Diligence Handreiking staat onder meer beschreven: «Probeer de getroffen persoon of personen (weer) in de situatie te brengen waarin deze zou of zouden hebben verkeerd indien de negatieve gevolgen zich niet zouden hebben voorgedaan».¹⁷⁴ In artikel 2.7.2. van het initiatiefvoorstel staat beschreven op welke manieren herstel geboden kan

¹⁷³ Vonnissen van de Rechtbank Amsterdam van 12 december 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022: 7430, 7432, 7435, 7438 en 7442.

¹⁷⁴ OESO Due Diligence Handreiking, p. 29.

worden, dit is niet beperkt tot het volledig terugbrengen van een tevoren bestaande situatie.

Twee casussen kunnen de relatie tussen het herstelmechanisme en de civiele rechtsgang verduidelijken.¹⁷⁵ De eerste casus betreft een grote onderneming die wel een risico-analyse heeft gemaakt, maar verzuimt een plan van aanpak op te stellen (zoals voorgeschreven door artikel 2.4.1). Een betrokkene als bedoeld in artikel 1.1 kan dan een klacht indienen bij de onderneming (op grond van artikel 2.7.1, tweede lid). Als onderneming deze klacht niet in behandeling neemt, kan de betrokkene een gemotiveerd bezwaar hierover indienen bij de toezichthouder (op grond van artikel 3.1.3, eerste lid) en/of een vordering instellen op grond van onrechtmatige daad (OD) tegen de onderneming bij de civiele rechter (op grond van artikel 6:162 van het BW in samenhang met artikel 3.2.6).

De tweede casus betreft een grote onderneming die milieuschade heeft veroorzaakt door tientallen lekkages van olie uit een pijpleiding. Het gat in de pijpleiding is inmiddels gedicht, maar er vindt geen sanering van de vervuilde bodem plaats. Een betrokkene als bedoeld in artikel 1.1 kan dan een klacht indienen bij de onderneming (op grond van artikel 2.7.1, tweede lid). Volgens dit artikel behoort de grote onderneming een goed functionerend herstelmechanisme te hebben of hieraan mee te werken. Dit herstelmechanisme moet onder andere eenvoudig toegankelijk zijn voor de betrokkene, er moet een openbaar beschikbare beschrijving (in de lokale taal) van de procedure voor de indiening en behandeling van klachten zijn en de bestuurder die verantwoordelijk is behoort een gesprek te hebben met de klagende betrokkene over ernstige nadelige gevolgen. De grote onderneming dient de klacht in behandeling te nemen en, en zo nodig, herstel te bieden zoals omschreven in artikel 2.7.2, derde lid. Als de onderneming wel deze klacht in behandeling neemt, maar uiteindelijk geen sanering van de bodem verricht, kan de betrokkene een gemotiveerd bezwaar hierover indienen bij de toezichthouder (op grond van artikel 3.1.3, eerste lid) en een vordering instellen op grond van onrechtmatige daad tegen de onderneming bij de civiele rechter (op grond van artikel 6:162 van het BW in samenhang met artikel 3.2.6).

Uit beide casussen blijkt dat een betrokkene zowel een klacht kan indienen bij een onderneming als een civiele vordering tegen haar kan instellen. Aangezien het indienen van een klacht laagdrempeliger is, er hoeft immers geen griffiegeld betaald te worden noch procesvertegenwoordiging te worden ingeschakeld, is de verwachting dat een betrokkene eerder een klacht indient dan een civiele rechtsovereenkomst instelt. Dit blijkt ook uit wetenschappelijk onderzoek. Uit dit onderzoek blijkt dat zowel in Nederland als in de ons omringende landen zeer weinig schendingen voor de rechter worden gebracht.¹⁷⁶

Hoe beter het klachtmechanisme van een onderneming werkt, hoe minder rechtsovereenkomsten zullen worden ingesteld. Ondernemingen doen er dus goed aan een goed klachtenmechanisme in te stellen of aan een bestaand klachtenmechanisme deel te nemen.

156.

De leden van de PvdA-fractie lezen in artikel 2.8 Herstelmaatregelen in punt c dat «als er een direct verband bestaat tussen een nadelig gevolg en de activiteiten van een zakenrelatie van een onderneming» de onder-

¹⁷⁵ Zie de toelichting (Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 10, blz. 41–43).

¹⁷⁶ L. Enneking e.a., *Zorgplichten van Nederlandse Ondernemingen inzake Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. Een rechtsvergelijkend en empirisch onderzoek naar de stand van het Nederlandse recht in het licht van de UN Guiding Principles*, Utrecht 2015, blz. 339, 440 e.v.

neming eerst haar invloed probeert aan te wenden om de gevolgen te voorkomen of te beperken of dat de zakenrelatie beëindigd wordt. Is het niet zo dat als de zakenrelatie beëindigd wordt dit ook een negatieve impact kan hebben op de werknemers in kwestie?

Dat klopt. In artikel 2.4.3 staat dan ook dat bij het nemen van het besluit tot beëindiging van een eigen activiteit in ieder geval rekening gehouden wordt met de:

- a. mate waarin die activiteit essentieel is voor de onderneming;
- b. juridische gevolgen van voortzetting of beëindiging;
- c. mate waarin de beëindiging invloed heeft op de nadelige gevolgen;
- d. gegevens over de mogelijke negatieve, sociale en economische gevolgen van de beëindiging voor betrokkenen of zakenrelaties; en
- e. visie van betrokkenen, experts en zakenrelaties op de beëindiging.

De afweging van belangen of aandachtspunten kan ertoe leiden, dat een andere oplossing gekozen wordt voor het beëindigen van de nadelige gevolg dan door het beëindigen van een activiteit. Het kan er bijvoorbeeld toe leiden dat de activiteit wel wordt beëindigd, maar pas op termijn. Daarom staat er in het eerste lid ook het woord «uiteindelijk». Bijvoorbeeld nadat de juridische voorwaarden daarvoor in acht zijn genomen en/of de sociale en economische gevolgen daarvan voor betrokkenen of de zakenrelatie worden beperkt door aanvullende maatregelen.¹⁷⁷

157.

De leden van de SGP-fractie vragen door wie en op basis waarvan een beslissing genomen zal worden over de te nemen herstelmaatregelen zoals opgesomd in artikel 2.7.2, onder 3?

Artikel 2.7.2, derde lid, somt een aantal voorbeelden van herstelmaatregelen op, die een onderneming op grond van artikel 2.7.2, eerste lid, kan bieden, als haar onderneming nadelige gevolgen voor mensenrechten of het milieu heeft veroorzaakt, eraan heeft bijgedragen of ermee in een direct verband staat. De «wie» is in dit geval dus de onderneming en «de basis daarvoor» is gelegen in de mate van betrokkenheid van die onderneming bij een nadelig gevolg voor mensenrechten of het milieu.

Hoofdstuk 3. Toezicht en handhaving

§ 3.1 Toezicht

158.

De leden van de SP-fractie merkten op bij het Rondetafelgesprek dat een aantal sprekers deze Wet een «lerende» wet noemden waarin bedrijven niet direct zware straffen opgelegd krijgen maar waarin ook samen met een toezichthouder wordt gekeken naar mogelijke verbeteringen. Op welke manier komt dit terug in deze wetgeving? Kunnen de indieners ingaan op een gebruikelijke procedure wanneer er sprake zou zijn van het niet navolgen van de OESO-richtlijnen?

Zoals de leden van de SP-fractie terecht opmerken houdt het initiatiefvoorstel in diverse artikelen rekening met het «lerende» vermogen van de ondernemingen om aan de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid te gaan voldoen.

Dat is allereerst verdisconteerd in de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid zelf, zoals opgenomen in hoofdstuk 2. Zo houdt artikel 2.4.1, vierde lid, rekening met het feit dat een onderneming niet alle

¹⁷⁷ Zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.4.3 (Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 10, blz. 85, 86).

potentiële en daadwerkelijke risico's op nadelige gevolgen direct kan aanpakken, maar deze zal prioriteren op basis van de ernst en mate van waarschijnlijkheid waarin zij zich zullen voordoen.

Vervolgens wordt rekening gehouden met het lerende vermogen van ondernemingen in de bevoegdheden van de beoogd toezichthouder, zoals opgenomen in hoofdstuk 3. De toezichthouder zal ook positief toezicht houden, zoals het geven van voorlichting of informatie over «best practices» van andere ondernemingen.¹⁷⁸ Maar ook in de handhavingsbevoegdheden is rekening gehouden met de toepassing van een zogeheten interventieladder door de toezichthouder. De toezichthouder zal niet meteen naar de zwaarste bestuurlijke sanctie grijpen, maar bijvoorbeeld beginnen met het opvragen van informatie, het eventueel geven van aanwijzing om te eindigen met het geven van een bestuurlijke boete.

Ten slotte is ook in hoofdstuk 4 rekening gehouden met het lerend vermogen van ondernemingen. In artikel 4.4 is aan de verschillende verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid uitgestelde werking gegeven en volgt uit artikel 4.5 dat de toezichthouder pas een half jaar na inwerkingtreding van zijn bevoegdheden op grond van de artikelen 3.2.1 tot en met 3.2.3 kan beschikken. De civielrechtelijke bepaling en de strafrechtelijke bepaling, geregeld in artikel 3.2.5 respectievelijk 3.2.6, treden pas na een jaar in werking.

159.

De leden van de SGP-fractie vragen of met de woorden «het bepaalde bij of krachtens deze wet» (onder artikel 3.1.1, onder 1) bedoeld wordt dat de toezichthouder ook toezicht houdt op de naleving van artikel 1.2 en 1.3 (de algemene zorgplicht)? Zo ja, wat is de aard van dit toezicht?

De leden van de SGP-fractie vragen terecht naar het verband tussen artikel 3.1.1, eerste lid, en het toezicht op de algemene zorgplicht, in artikel 1.2, en de buitenlandse ondernemingen, in artikel 1.3 (oud)/2.1.3 (nieuw). Met de woorden «het bepaalde bij of krachtens deze wet» is bewust gekozen om het toezicht van de toezichthouder ruimer te laten zijn, dan alleen het repressieve toezicht op de naleving van hoofdstuk 2. De toezichthouder kan ook positief toezicht houden en voorlichting geven aan ondernemingen, die weliswaar niet onder de reikwijdte van artikel 2.1.2, eerste lid, vallen, maar die aan de algemene zorgplicht willen voldoen of vrijwillig aan de verplichtingen van gepaste zorgvuldigheid willen voldoen. Ook kan de situatie zich voordoen dat iemand op grond van artikel 3.1.3 een gemotiveerd bezwaar tegen een onderneming indient, die bij nader onderzoek van de toezichthouder uiteindelijk niet onder de reikwijdte van hoofdstuk 2 blijkt te vallen. In dat geval is de toezichthouder niet bevoegd om een bestuursrechtelijke sanctie op te leggen, maar wel om voorlichting te geven aan die onderneming. Omdat de bevoegdheden tot oplegging van een bestuursrechtelijke sanctie wel gekoppeld zijn aan de verplichtingen van hoofdstuk 2 is er geen repressief toezicht op de naleving van de algemene zorgplicht, zoals ook geduid is in tabel 2.1.2 in het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting.¹⁷⁹

160.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de bepaling in artikel 3.1.3, namelijk dat «een ieder» het recht heeft om een gemotiveerd bezwaar in

¹⁷⁸ Zie voor het nut van best practices in het toezicht, het artikel van hoogleraar M.W. Scheltema, «Bestuursrechtelijk toezicht op corporate sustainability due diligence» in: NTBR 2022/44, p. 375 – 378.

¹⁷⁹ Zie Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 10, blz. 73–74. Zie m.n. onderdeel 4 van die tabel.

te dienen bij de toezichthouder, zich verhoudt tot de beperktere definitie van «betrokkene» in artikel 1.1, onder b?

Op grond van artikel 3.1.3, eerste lid, heeft een ieder het recht om gemotiveerde bezwaren voor te leggen aan de toezichthouder, als hij op grond van objectieve omstandigheden het vermoeden heeft dat een onderneming de regels bij of krachtens hoofdstuk 2 niet naleeft. Met dit lid is aangesloten bij de conceptrichtlijn.¹⁸⁰ De conceptrichtlijn geeft aan natuurlijke en rechtspersonen het recht om bij de toezichthoudende autoriteit gemotiveerde bezwaren in te dienen. De conceptrichtlijn bezigt hier dus niet het begrip belanghebbende, maar heeft bewust gekozen voor een grotere kring van personen die een gemotiveerd bezwaar kunnen indienen bij de toezichthouder.

Het begrippenpaar natuurlijke en rechtspersonen is in artikel 3.1.3, eerste lid, vervangen door het begrip »een ieder«, omdat dit beter aansluit bij de terminologie in de Nederlandse wetgeving.

161.

Wordt de beoogde toezichthouder, de Autoriteit Consument en Markt (ACM), voorzien van voldoende mensen en middelen om effectief toezicht te kunnen houden? Op welke wijze wordt ook betrokkenheid van andere toezichthouders, zoals wellicht het College voor de Rechten van de Mens, geborgd, zo vragen de leden van de SGP-fractie?

De beoogde toezichthouder, de ACM, zou op basis van risicogericht en signaal-gedreven markttoezicht een team van ongeveer 20 tot 25 mensen (voltijds) nodig hebben om de taak in het kader van onderhavig wetsvoorstel uit te kunnen voeren. Binnen de kaders die dit budget en de formatiesterkte stellen, kunnen aan de hand van het prioriteitenbeleid de juiste prioriteiten gesteld worden.

Aanhoudende de bandbreedte van het aantal benodigde FTE's, worden de kosten voor toezicht geschat op tussen de 2,5 mln. en 3 mln.¹⁸¹ Zoals aangegeven in het coalitieakkoord voorzag het kabinet ook een nationale wet gericht op gepaste zorgvuldigheid. De voorziene uitgaven door het kabinet voor het toezicht op de nationale wet zouden de uitgaven voor het toezicht door de beoogde toezichthouder moeten dekken. Mochten de uitgaven niet gedekt kunnen worden onder artikel 1.1 van de begroting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking dan stellen de initiatiefnemers voor om de verdere dekking te zoeken onder artikel 1.3 van de begroting.

In het kader van dit wetsvoorstel is er geen betrokkenheid van andere toezichthouders geregeld. Op enkele specifieke terreinen zoals het toezicht op de verordening conflictmineralen (belegd bij de ILT) of het toezicht op de naleving van de houtverordening (belegd bij de NVWA) zijn er raakvlakken of zelfs overlappende werkterreinen tussen de beoogde toezichthouder en deze toezichthouders. Aangezien de taken van deze toezichthouders op een veel specifiekere terrein zijn gericht, licht het voor de hand dat eventuele schendingen van deze verordeningen door deze toezichthouders gehandhaafd worden en niet door de toezichthouder in het kader van dit wetsvoorstel.

Dit vergt afstemming tussen de toezichthouders die niet ongebruikelijk is. Wat het College voor de Rechten van de Mens (CRvM) betreft zal dan ook gebruik worden gemaakt van het aanbod tot samenwerking met het CRvM als het gaat om de afstemming op het terrein van discriminatie.

¹⁸⁰ Zie artikel 19, eerste lid, van de conceptrichtlijn.

¹⁸¹ Zie Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 10, blz. 40–41.

§ 3.2 Handhaving

162.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat artikel 3.2.5 (strafbaarstelling), jo. artikel 2.6.1 (rapportageplicht), jo. artikel 2.2.2.1 (beleggen verantwoordelijkheid voor de rapportage bij een bestuurder) leidt tot een persoonlijke strafrechtelijke aansprakelijkheid van een bestuurder van een onderneming. De leden van de VVD-fractie vragen aan de initiatiefnemers hoe acceptabel, uitvoerbaar en handhaafbaar de initiatiefnemers dit achten vanwege de vage normen en het Lex Certa-beginsel. Hier is overigens ook door de Raad van State naar verwezen.

In het commissievoorstel voor de richtlijn van 23 februari 2022 stonden drie verplichtingen voor bestuurders:

- een zorgplicht, in artikel 25, eerste lid,
- een verplichting om de aansprakelijkheid van bestuurders te regelen, in artikel 25, tweede lid, en
- de verplichting in artikel 26, tweede lid, om de verantwoordelijkheid om de bedrijfsstrategie aan te passen en om rekening te houden met de geïdentificeerde risico's en het nemen van maatregelen te nemen overeenkomstig de artikelen 7 tot en met 9 van de richtlijn.

Van deze drie verplichtingen hebben de initiatiefnemers alleen de laatste, de verantwoordelijkheid, overgenomen.

Om te voorkomen dat uit door de leden van de VVD-fractie genoemde artikelen de indruk zou kunnen ontstaan dat het niet rapporteren van de bestuurder aan de raad van bestuur ook strafbaar is, wordt artikel 2.6.1 door de initiatiefnemers bij nota van wijziging aangepast. De rapportageverplichting van een bestuurder aan de raad van bestuur vervalt.

Aan het eerste lid is ook toegevoegd dat een onderneming niet hoeft te rapporteren, als zij al voldoet aan de verplichting tot het opstellen van een duurzaamheidsrapportage als bedoeld in artikel 2, onderdeel 18, van de richtlijn jaarrekening. Zie onderdeel R van de Nota van wijziging.

In artikel 3.2.5 dat de strafbaarstelling regelt wordt achter de vermelding van 2.6.1 «eerste lid» toegevoegd. Daarmee wordt alleen de niet-nakoming door de onderneming van deze rapportageverplichting aangemerkt als een economisch delict. Ook wordt de verantwoordelijkheid voor de in- en uitvoer van het gepaste zorgvuldigheidsbeleid niet meer bij de bestuurder gelegd, maar bij de onderneming.

163.

De Nederlandse rechtsspraak is overbelast. Door de wijzigingen in art 3.2.6 lid 1 van de Wvdo ontstaat de kans dat het aantal rechtszaken dat in Nederland wordt aangebracht van elders in de wereld aanzienlijk toeneemt. Hebben de initiatiefnemers een beeld van de impact die dit gaat hebben op het rechtssysteem en de doorlooptijden van rechtszaken? Wat willen de initiatiefnemers doen om nog verdere overbelasting van de rechtsspraak te voorkomen?

Anders dan de leden van de VVD-fractie verwachten de initiatiefnemers niet dat artikel 3.2.6, eerste lid, tot een toename van het aantal rechtszaken voor de civiele rechter in Nederland zal leiden.

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat zowel in Nederland als in de ons omringende landen zeer weinig schendingen voor de rechter worden

gebracht.¹⁸² Ook het College voor de Rechten van de Mens (CRvM) constateerde eerder dat betrokkenen te weinig toegang hebben tot rechtsherstel, omdat zij veel juridische barrières ondervinden. Gedacht kan hierbij worden aan de bevoegdheid van Nederlandse rechters om zich uit te spreken over schendingen die hebben plaatsgevonden in het buitenland, maar ook over de ontvankelijkheid van belangenorganisaties. Ook het gebrek aan toegang tot informatie en de bewijspositie bleek een belangrijke barrière voor rechtsherstel.¹⁸³ Daarom adviseerde het CRvM dan ook positief over dit initiatiefvoorstel en ook specifiek over artikel 3.2.6.¹⁸⁴

De initiatiefnemers verwachten ook niet veel rechtszaken voor de bestuursrechter. Hoeveel bestuursrechtelijke zaken er zullen zijn, valt op dit moment niet in te schatten. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) schat in haar advies over dit wetsvoorstel in, dat het niet om tientallen zaken per jaar zal gaan.¹⁸⁵ De ABRS is ook hoger beroepsrechter op basis van de Houtverordening en heeft sinds 3 maart 2013 slechts drie uitspraken gedaan.¹⁸⁶ In het advies van de Raad voor de rechtspraak van 8 maart 2023 over het initiatiefvoorstel wordt ook aangegeven dat de Raad geen substantiële aantallen extra zaken verwacht.¹⁸⁷

164.

In artikel 3.2.5 wordt gesproken over de strafbaarheidstelling waaruit volgt dat een maximale celstraf mogelijk is van zes maanden, een taakstraf en een geldboete. Dit roept veel vragen op bij de leden van de CDA-fractie. Betekent dit artikel dat bestuurders hoofdelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld voor een misstand in hun toeleveringsketen? Betekent dit dat, hoewel tot op heden er alleen geldboetes zijn opgelegd, een bestuurder mogelijk een celstraf van maximaal zes maanden kan krijgen? Hoe wordt hierin proportionaliteit gewaarborgd en duidelijk over gecommuniceerd met ondernemingen?

Artikel 3.2.5 leidt er niet toe dat bestuurders hoofdelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld voor een misstand in hun waardeketen. Dit wordt niet alleen door ons beweerd, maar ook door experts in het aansprakelijkheidsrecht.¹⁸⁸

De verplichting om te rapporteren berust op de onderneming en niet naleving van die verplichting wordt aangemerkt als een economisch delict. Hiermee sluiten de initiatiefnemers bij een al bestaande strafbaarstelling van niet rapporteren in het bestuursverslag van onderne-

¹⁸² L. Enneking e.a., *Zorgplichten van Nederlandse Ondernemingen inzake Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. Een rechtsvergelijkend en empirisch onderzoek naar de stand van het Nederlandse recht in het licht van de UN Guiding Principles*, Utrecht 2015, blz. 339, 440 e.v.

¹⁸³ «Bedrijfsleven & mensenrechten – Een onderzoek naar de stand van de implementatie van de United Nations Guiding Principles on Business en Human Rights in Nederland», Utrecht, 2020, blz. 12, 13 en 38–48.

¹⁸⁴ Advies van 25 januari 2023, nr. 2023/009/VZ/SP, blz. 2: «Het College ziet dat het onderhavige initiatiefwetsvoorstel onder meer beoogt om grote Nederlandse bedrijven te dwingen tot een serieuzer naleving van de OESO-richtlijnen en om de geconstateerde juridische barrières te verminderen. Vanuit deze beide perspectieven juicht het College het wetsvoorstel dan ook toe.» Advies is inzichtelijk op de website van de Tweede Kamer bij de Kamerstukken 35 761.

¹⁸⁵ Brief van 22 februari 2021, inzichtelijk op de website van de Tweede Kamer bij de Kamerstukken 35 761.

¹⁸⁶ Uitspraken van 20 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1615), 28 oktober 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2571) en 4 augustus 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1736).

¹⁸⁷ Raad voor de rechtspraak, nr. UIT 2023/13514, p. 7 en 8.

¹⁸⁸ T. Bleeker c.s., «Bedrijven huilen krokodillentranen om de zorgplicht», *Financieel Dagblad*, 19 januari 2023.

mingen.¹⁸⁹ De gedachte achter die bestaande strafbaarstelling heeft te maken met de informatievoorziening aan toekomstige en bestaande investeerders in ondernemingen. Deze investeerders hebben het recht om te weten welke risico's een onderneming heeft bij de bedrijfsvoering en in de waardeketen.

In de systematiek van de Wet op de economische delicten (Wed) bestaat een maximale straf altijd uit drie onderdelen: een maximale celstraf, een taakstraf of een geldboete van een bepaalde categorie (zie artikel 6, eerste lid, Wed). De laagst mogelijke maximale straf is gekozen voor het niet rapporteren op grond van artikel 2.6.1, eerste lid (nieuw). Uit de combinatie van artikel 1, onder 4°, Wed met de artikelen 2, vierde lid, en 6, Wed volgt dat een maximale celstraf mogelijk is van zes maanden, een taakstraf en een geldboete van de vierde categorie. De rechter bepaalt uiteindelijk de precieze straf en neemt daarbij de omstandigheden van de voorliggende casus in ogenschouw. Tot nog toe is alleen een geldboete opgelegd voor niet rapporteren, maar in theorie en in antwoord op de tweede vraag van de leden van de CDA-fractie had dus ook een celstraf van maximaal zes maanden kunnen worden opgelegd voor de niet-rapportage.¹⁹⁰ Zie ook het antwoord op vraag 165.

165.

De leden van de SP-fractie constateren dat er veel te doen is om het mogelijke gevolg dat bestuurders het niet naleven van deze wetgeving een celstraf opgelegd kunnen krijgen. Kunnen de indieners reflecteren op een situatie waarin dit zou kunnen gebeuren en wat hiervoor zou moeten gebeuren, voordat er sprake kan zijn van een mogelijke celstraf? Hoe groot achten de indieners de mogelijkheid dat dit kan gebeuren?

De initiatiefnemers achten de kans dat er celstraf wordt opgelegd zeer klein. In Nederland zijn, op grond van overtredingen van gepaste zorgvuldigheidsverplichtingen van de Houtverordening, tot nog toe vooral bestuursrechtelijke sancties opgelegd of taakstraffen. In de eerdergenoemde strafzaken waarin taakstraffen werden opgelegd, heeft de rechtbank vooral laten meewegen dat de Nederlandse bestuurders van de onderneming – vanwege problemen met de toezichthouder NVWA – een Tsjechische onderneming hadden opgericht waaraan de lopende bestellingen van teakhout uit Myanmar konden worden overgedragen.¹⁹¹

166.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat er sprake is van strafbaarstelling als in de vijf jaar voorafgaand aan de overtreding, op grond van die wet, een bestuurlijke boete of een last onder twee keer is opgelegd voor overtreding van die artikelen voor een onderneming. Wat betekent dit precies voor de strafbaarstelling van ondernemers? Kunnen zij, zoals ze vrezen, in de gevangenis belanden voor misstanden in hun keten? Kunnen de initiatiefnemers een scenario schetsen waarin dit aan de orde is?

De vraag van de leden van de PvdA-fractie heeft betrekking op het strafrechtartikel uit het wetsvoorstel zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. De initiatiefnemers zullen de vraag beantwoorden in het licht van het aangepaste strafrechtartikel 3.2.5. Zoals hiervoor al betoogd heeft artikel 3.2.5 alleen betrekking op de rapportageplicht uit artikel 2.6.1, eerste lid (nieuw). Ondernemingen kunnen op grond

¹⁸⁹ Artikel 2:392a uit het BW is opgenomen in de opsomming van artikel 1, onder 4°, van de Wet op de economische delicten (Wed).

¹⁹⁰ Arrest van het Gerechtshof Amsterdam van 7 juni 2017, ECLI:2017:2177.

¹⁹¹ Uitspraak van de rechtbank Amsterdam op 12 december 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:7442, r.o. 5.3.2.4.

van dat artikel niet in de gevangenis belanden voor misstanden in hun waardeketen. Tot nog toe is in Nederland voor het schenden van een rapportageplicht alleen een geldboete opgelegd. De initiatiefnemers kunnen dan ook geen scenario bedenken waarin wel een celstraf zou kunnen worden opgelegd.

167.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben vernomen dat rondom onderhavig wetsvoorstel specifieke zorgen zijn geuit vanuit bedrijven over de strafrechtelijke gevolgen van de wet. Specifiek uiten grote bedrijven en de vertegenwoordiging van deze sector – wetende VNO-NCW – in media en gedurende de ronde tafel hun zorgen dat onderhavig wetsvoorstel ervoor zorgt dat bestuurders van grote bedrijven strafrechtelijk kunnen worden vervolgd bij het niet naleven van onderhavig conceptwetsvoorstel. Kunnen de initiatiefnemers toelichten welke vorm van bestuurlijke aansprakelijkheid is geregeld en wanneer er sprake is van strafrechtelijke vervolging??

Voor het antwoord op deze vraag verwijzen de initiatiefnemers naar het eerdere antwoord op een soortgelijke vraag van de VVD-fractie, onder nummer 162.

168.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn tevens benieuwd of de initiatiefnemers nader kunnen toelichten waarom zij voor de huidige constructie van toezicht en handhaving hebben gekozen?

Het gekozen handhavingstelsel van strafrecht, civielrecht en het bestuursrecht achten de initiatiefnemers noodzakelijk om te voldoen aan het vereiste uit artikel 20 van de concept-richtlijn dat de sancties «doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend» moeten zijn om de juiste naleving van de verplichtingen te stimuleren. De bestuursrechtelijke sancties zijn bovendien direct herleidbaar op artikel 18, vijfde lid, en artikel 20, derde en vierde lid, van de conceptrichtlijn. In deze artikelleden wordt voorgescreven over welke bevoegdheden de toezichhoudende autoriteiten moeten beschikken. Het civielrechtelijke artikel 3.2.6 is opgenomen, omdat in de conceptrichtlijn ook civielrechtelijke aansprakelijkheid voor de bestuurder was opgenomen. Die aansprakelijkheid hebben de initiatiefnemers niet geregeld, maar wel de versterking van de procespositie van betrokkenen. Voor dit laatste wordt al langer gepleit door het College voor de Rechten van de Mens (CRvM), de Advocaat-Generaal bij de Afdeling bestuursrechtspraak en ook de Afdeling advisering van de Raad van State¹⁹². De strafrechtelijke handhaving sluit aan bij de bestaande strafbaarstelling van het niet publiceren door ondernemingen van een bestuursverslag.

169.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de last onder bestuursdwang (artikel 3.2.1) alleen van toepassing is op artikel 2.7.2, derde lid, onder a? Betreft het de handhaving hier een inspannings- of resultaatverplichting?

Op grond van artikel 18, vijfde lid, onderdeel c, van de conceptrichtlijn dient de toezichhoudende autoriteit onder meer te beschikken over de

¹⁹² Zie o.m. *Bedrijfsleven & Mensenrechten – Een onderzoek naar de stand van de implementatie van de United Nations, Guiding Principles on Business and Human Rights in Nederland*, College voor de Rechten van de Mens (2020), blz. 42, en *Conclusie van 11 maart 2020 van Advocaat-Generaal P.J. Wattel*, ECLI:NL:RVS:2020:738, r.o. 9.31. Het ging in deze zaak om de handhaving van de Houtverordening, waarin ook gewerkt wordt met een systeem van gepaste zorgvuldigheid.

bevoegdheid om tussentijdse maatregelen vast te stellen om het risico van ernstige en onherstelbare schade te voorkomen. De Nederlandse last onder bestuursdwang omschrijft de te nemen herstelmaatregelen en vermeldt de termijn waarbinnen zij moeten worden uitgevoerd.¹⁹³ Wordt de last niet uitgevoerd dan is de toezichthouder bevoegd bestuursdwang toe te passen, dat wil zeggen om de last door feitelijk handelen op kosten van de overtreder ten uitvoer te leggen.¹⁹⁴ De initiatiefnemers hadden de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang beperkt tot handhaving van artikel 2.7.2, derde lid, onder a, omdat op grond van dit lid herstel kan worden geboden door «concrete maatregelen te nemen» om de nadelige gevolgen te voorkomen, te beperken of te beëindigen. Naar hun oordeel sluit de last onder bestuursdwang dus het beste aan op «het nemen van herstelmaatregelen» zoals omschreven in artikel 18, vijfde lid, onderdeel c, van de conceptrichtlijn.

Met de handhaving van de voorschriften voor het nemen van herstelmaatregelen door middel van een last onder bestuursdwang is in het milieurecht al ervaring opgedaan. Als voorbeeld kan gedacht worden aan de situatie dat de toezichthouder – als de omstandigheden daartoe aanleiding geven – ter voorkoming van milieuschade, zelf herstelmaatregelen treft op kosten van de onderneming. Te denken valt hierbij aan het tegenhouden of in bewaring nemen van afvalstoffen, aan het stopzetten van lekkages uit pijpleidingen of het stopzetten van een productieproces door verzegeling van een fabrieksgebouw als zich daarin onveilige arbeidsomstandigheden voordoen.¹⁹⁵ Voor de toepassing van een last onder bestuursdwang maakt het niet uit of er sprake is van een inspannings- of resultaatverplichting. In de last wordt immers duidelijk omschreven wat van de overtreder verwacht wordt.

De initiatiefnemers hebben inmiddels besloten de last onder bestuursdwang te laten vervallen. Van meerdere kanten was hiertoe geadviseerd, omdat bestuursdwang in het buitenland moeilijk te effectueren is voor de toezichthouder. Zie onderdeel V van de Nota van wijziging.

170.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de last onder dwangsom en bestuurlijke boete (artikelen 3.2.2 en 3.2.3) alleen van toepassing zijn op artikelen 2.2.1 tot en met 2.7.2? Heeft de handhaving hier betrekking op een inspannings- of resultaatverplichting?

De artikelen 2.2.1 tot en met 2.7.2 behelzen alle verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid. Het merendeel daarvan is een inspanningsverplichting, maar er zijn ook resultaatsverplichtingen. Door de artikelen 3.2.2 en 3.2.3 wordt de toezichthouder bevoegd gemaakt tot het opleggen van zowel een last onder dwangsom als een bestuurlijke boete voor alle verplichtingen ongeacht hun aard. Hiervoor is gekozen in navolging van de aanbevelingen van de advocaat-generaal bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State. Hij deed in een zaak over de handhaving van de Houtverordening diverse handhavingsaanbevelingen aan de wetgever. Zo bepleitte hij ook het gebruik van bestuurlijke boetes, naast de last onder dwangsom. «Als bijvoorbeeld vast staat dat een onderneming (herhaaldelijk) hout heeft geïmporteerd zonder de voorschriften voor gepaste zorgvuldigheid in acht te nemen, moet dat verleden effectief beboet kunnen worden, in plaats van niets anders kunnen doen dan een last opleggen voor de toekomst en lang gaan zitten wachten (en moeten

¹⁹³ Zie artikel 5: 24, eerste en tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

¹⁹⁴ Zie artikel 5: 21, onder b, in samenhang met artikel 5: 25, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

¹⁹⁵ Zie bijvoorbeeld artikel 18.8 van de Wet milieubeheer.

controleren)». Alleen dan [met verschillende handhavingsinstrumenten voor de toezichthouder] wordt volgens hem voldaan aan de eis van het Unierecht¹⁹⁶ dat sancties «doeltreffend, afschrikkend en evenredig» moeten zijn.¹⁹⁷

171.

Waarom bedraagt de op te leggen bestuurlijke boete ten hoogste 10% van de netto-omzet, zo vragen de leden van de SGP-fractie? Beamen de initiatiefnemers dat dit voor grote ondernemingen neerkomt op gigantische bedragen in relatieve en absolute zin, en dat een dergelijke boete het voortbestaan van ondernemingen kan bedreigen? Zo ja, achten de initiatiefnemers dat proportioneel? Waarom is de hoogte van de boete niet gerelateerd aan bijvoorbeeld de winst of aan de omvang van de «nadelige gevolgen», zo vragen deze leden? Zijn de initiatiefnemers bereid deze bepaling te heroverwegen in het licht van de gewenste balans tussen doelmatigheid en proportionaliteit?

Gekozen is voor het maximum van ten hoogste 10% van de netto-omzet. Hierdoor wordt aangesloten bij zowel artikel 20, derde lid, van de conceptrichtlijn als bij de aanbeveling van de advocaat-generaal bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State om niet alleen met herstelsancties te werken in gepaste zorgvuldigheidssystemen, maar ook met bestuurlijke boetes die tot een hoger bedrag kunnen oplopen dan het voordeel van (in dit geval) houtlevering zonder te voldoen aan gepaste zorgvuldigheid.¹⁹⁸

Dit betekent niet dat altijd een boete met de omvang van dit bedrag zal worden opgelegd, het gaat immers om een maximum. De toezichthouder houdt bij de oplegging rekening met de ernst van de overtreding, de verwijtbaarheid aan de onderneming en de grootte van de onderneming, zodat de handhaving inderdaad proportioneel is. De ACM heeft haar zogeheten boetebeleid vastgelegd in beleidsregels, die ook gepubliceerd zijn¹⁹⁹ en inzichtelijk zijn op haar website. Om de proportionaliteit te benadrukken hebben de initiatiefnemers in de toelichting ook gewezen op het bestaande artikel 5:46 van de Algemene wet bestuursrecht op grond waarvan een toezichthouder een lagere bestuurlijke boete kan opleggen, als de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is.²⁰⁰

Overwegende het bovenstaande zien de initiatiefnemers geen reden af te wijken van het genoemde maximale percentage in deze bepaling. Het maximale percentage zal immers niet in alle gevallen toegepast worden. Er zijn echter ook gevallen denkbaar waarin dat percentage proportioneel kan zijn, gezien de grootte van het voordeel dat een onderneming als gevolg van een schending genoten kan hebben.

172.

De leden van de SGP-fractie vragen of het openbaar maken van bestuursrechtelijke sancties (op grond van artikel 3.2.4) niet een inbreuk kan zijn op het grondrecht van bescherming van de persoonlijke levenssfeer? Is het

¹⁹⁶ Deze eis is ook opgenomen in artikel 20, eerste lid, van de conceptrichtlijn inzake gepaste zorgvuldigheid.

¹⁹⁷ Conclusie van 11 maart 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:738).

¹⁹⁸ Conclusie van 11 maart 2020 van Advocaat-Generaal P.J. Wattel, ECLI:NL:RVS:2020:738, r.o. 9.31. Het ging in deze zaak om de handhaving van de Houtverordening, waarin ook gewerkt wordt met een systeem van gepaste zorgvuldigheid.

¹⁹⁹ Staatscourant 2016, 34630, kenmerk WJZ/16056097.

²⁰⁰ Zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.2.3, derde lid (Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 10, blz. 102).

ook in dit opzicht niet wenselijk om handhaving niet op de «bestuurder» maar de «(grote) onderneming» te richten, zo vragen deze leden?

Met het regelen van de openbaarmaking van bestuursrechtelijke sancties wordt voldaan aan de verplichting hiertoe in artikel 20, vierde lid, van de conceptrichtlijn. Deze verplichting is niet ongebruikelijk, ook in de Verordening conflictmineralen werd dit van lidstaten verwacht. In artikel 4 van de Uitvoeringswet Verordening conflictmineralen is hier dan ook gevolg gegeven. Hetzelfde artikel is opgenomen in het initiatiefvoorstel onder nummer 3.2.4 (oud). Zowel bij artikel 4 van de Uitvoeringswet Verordening conflictmineralen als bij artikel 3.2.4 is getoetst aan artikel 8 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) dat de eerbiediging van het privéleven beschermt.

Beide artikelen hebben eerder ook de toets van de Afdeling advisering van de Raad van State aan artikel 8 EVRM doorstaan, omdat de beperking voldoet aan de beperkingsgronden van artikel 8.²⁰¹

Zoals in andere antwoorden (nrs. 52, 60, 66, 162, 164 en 165) al is aangegeven heeft de bestuursrechtelijke handhaving van deze wet geen betrekking op bestuurders, maar op de onderneming. De verplichtingen richten zich tot de onderneming en daardoor zullen ook de sancties aan de onderneming worden opgelegd. Omdat het hier ook nog om een grote ondernemingen gaat, zal er niet zo snel sprake zijn van vermenging van de gegevens over de onderneming met de persoonsgegevens van de bestuurders. Bij micro-ondernemingen, met een personeelsbestand van minder dan 10 medewerkers, zou daar eerder sprake van kunnen zijn, maar die vallen niet onder het toezicht van de toezichthouder.

Hoogleraar Scheltema acht openbaarmaking van een sanctie mogelijk effectiever dan de (geldelijke) sanctie zelf, zeker in consumentenmarkten waarin de vraag daardoor kan worden beïnvloed. Het effect van een dalende vraag kan volgens hem om veel hogere bedragen gaan de sanctie zelf.²⁰²

Ook de Autoriteit Persoonsgegevens heeft in haar advies geen bezwaren geuit tegen deze wijze van openbaarmaking, wel adviseerde zij te kiezen voor één openbaarheidsregime en artikel 3.2.4 te schrappen. De initiatiefnemers hebben besloten het openbaarheidsregime van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt van toepassing te verklaren op deze wet, omdat de ACM met dit regime de meeste ervaring heeft opgedaan. Zie de onderdelen U en Y van de Nota van wijziging.

173.

De leden van de SGP-fractie vragen of de initiatiefnemers nader kunnen ingaan op de noodzaak, meerwaarde en proportionaliteit van de strafbaarstelling (artikel 3.2.5)? Geldt ook voor deze bepaling de omkering van bewijslast? Waarom is deze bepaling gericht tegen de bestuurder terwijl de WVDIO in de kern betrekking heeft op het tegengaan van onbedoelde gevolgen van activiteiten door (grote) ondernemingen? Zijn de initiatiefnemers bereid de bepalingen in de initiatiefwet op dit punt te herzien en de strafbaarstelling te laten vervallen?

Het antwoord op de vraag over de meerwaarde van de strafbaarstelling wordt gegeven in het antwoord onder nummer 177.

De strafbepaling is niet gericht tot de bestuurder. Alleen op de onderneming rust op grond van artikel 2.6.1, eerste lid (nieuw), de rapportage-

²⁰¹ Zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.2.7 (Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 10, blz. 58, 59).

²⁰² M.W. Scheltema, «Bestuursrechtelijk toezicht op corporate sustainability due diligence» in: NTBR 2022/44, afl. 10, p. 381.

plicht. De rapportageplicht van de bestuurder aan de raad van bestuur is een interne aangelegenheid van een onderneming en vervalt bij nota van wijziging. De initiatiefnemers zijn niet van plan om de strafbaarstelling te laten vervallen, maar wel om het artikel bij nota van wijziging zo aan te passen dat geen onduidelijkheid over de strafbaarstelling van de bestuurder kan bestaan. Zie onderdeel Z nota van wijziging.

De vraag over de omkering van de bewijslast kan ontkennend worden beantwoord. De voorgestelde verlichting van de bewijslast geldt op grond van artikel 3.2.6, tweede lid (nieuw), alleen voor een civielrechtelijke rechtsvorderingen en niet voor de strafbaarstelling.

174.

Beamen de initiatiefnemers voorts dat deze strafbaarstelling zorgt voor een extra zware verantwoordelijkheid om de rechtszekerheid voor ondernemingen (en hun bestuurders) te garanderen, inclusief glasheldere definities en normen? Waarom is die rechtszekerheid volgens de initiatiefnemers voldoende geborgd, zo vragen de leden van de SGP-fractie?

De rechtszekerheid is volgens de initiatiefnemers geborgd, omdat de strafbaarstelling alleen ziet op het niet voldoen aan de rapportageverplichting van artikel 2.6.1, eerste lid (nieuw). Dit is een duidelijke resultaatverplichting, waaraan je als onderneming wel of niet hebt voldaan. Bovendien sluit het artikel 3.2.5 aan bij een bestaande strafbaarstelling in het rechtspersonenrecht waarbij nu ook niet is gebleken dat er sprake van rechtsonzekerheid zou zijn. Nu de initiatiefnemers artikel 3.2.5 bij nota van wijziging aanpassen, zien zij ook geen rechtsonzekerheid meer voor de bestuurders. Zie onderdeel Z van de Nota van wijziging.

175.

Heeft de civielrechtelijke handhaving (artikel 3.2.6) betrekking op de algemene zorgplicht (artikelen 1.2 en 1.3) of (ook) op hoofdstuk 2, zo vragen de leden van de SGP-fractie?

Artikel 3.2.6, waarin bepalingen zijn opgenomen over de civielrechtelijke rechtsvordering, was zowel van toepassing op rechtsvorderingen voor de handhaving van de naleving van de algemene zorgplicht als de handhaving van de naleving van de verplichtingen van hoofdstuk 2. Mede door de kamervragen hierover en de opmerkingen van de Raad voor de rechtspraak is dit artikel aangepast.²⁰³ Het is alleen nog van toepassing op rechtsvorderingen voor handhaving van de verplichtingen van hoofdstuk 2. Zie onderdeel AA van de Nota van wijziging.

176.

De leden van de SGP-fractie vragen voorts, inzake civielrechtelijke handhaving, of ook voor alle in artikel 3.2.6 genoemde partijen de omgekeerde bewijslast geldt? Hoe wordt de rechtspositie van ondernemingen gewaarborgd, wanneer ook de daar genoemde stichting of vereniging genoeg heeft aan een «redelijk vermoeden» van onbedoelde gevolgen om op basis daarvan ondernemingen te eisen aan te tonen dat dit niet het geval is? Mag van dergelijke entiteiten geen eigen bewijslast gevraagd worden, zeker in vergelijking met particulieren? Zijn de initiatiefnemers bereid de bepalingen in de initiatiefwet op dit punt te herzien?

²⁰³ Advies van 8 maart 2023, nr. UIT 2023/13514; in te zien op de website van de Tweede Kamer onder dossiernummer 35 761.

De verlichting van bewijslast, zoals nu voorgesteld in artikel 3.2.6, tweede lid (nieuw), geldt voor «degene die een rechtsvordering instelt». Dit kunnen ook degenen zijn die genoemd worden in 3.2.6, eerste lid, maar die artikelleden houden op zich geen verband met elkaar. Het kunnen ook natuurlijke personen zijn of andere rechtspersonen dan stichtingen of verenigingen, die schade ondervinden als gevolg van het niet nakomen van een verplichting op grond van hoofdstuk 2 van deze wet. Anders dan de leden van de SGP-fractie veronderstellen is het aantonen van een «redelijk vermoeden» voor stichtingen en verenigingen niet eenvoudiger dan voor particulieren. Ook stichtingen en verenigingen hebben immers geen inzage in documenten die aan kunnen tonen dat een onderneming nalatig is geweest of juist verkeerd heeft gehandeld. Uit het al vaker genoemde arrest van het Gerechtshof te Den Haag blijkt dat de Nigeriaanse boeren, ondanks de steun van Milieudefensie, veel moeite hebben moeten doen om aan te tonen dat de onderneming al op 26 juni 2005 wist van het gat in de pijpleiding en dat pas op 7 juli 2005 dichtte, waardoor inmiddels 64.000 liter olie in de bodem was gelekt.²⁰⁴

Bij het doordenken van het voorstel van de SGP vroegen de initiatiefnemers zich ten slotte nog af of er wel toezicht kan worden gehouden door de rechter op een dergelijke beperking. Niet valt uit te sluiten dat bij een beperking van dit recht tot natuurlijke personen er «achter de schermen» toch ondersteuning plaatsvindt door een organisatie, die verborgen blijft voor een rechter of de wederpartij.

Gezien ook de steun van het College voor de Rechten van de Mens voor dit onderdeel van het initiatiefvoorstel²⁰⁵ en de aanbevelingen van Advocaat-generaal bij de Afdeling bestuursrechtspraak²⁰⁶ alsmede van de Afdeling advisering van de Raad van State²⁰⁷ om de bewijspositie van betrokkenen te versterken, passen de initiatiefnemers dit onderdeel van het wetsvoorstel niet aan zoals voorgesteld door de leden van de SGP-fractie. Wel passen zij het aan, zoals voorgesteld door onder meer de Raad voor de rechtspraak. Zie onderdeel AA van de Nota van wijziging.

177.

De indieners geven aan dat «uit de combinatie van artikel 1, onder 4°, Wed met de artikelen 2, vierde lid, en 6, Wed volgt dat een maximale celstraf mogelijk is van zes maanden, een taakstraf en een geldboete van de vierde categorie», zo constateren de leden van de Volt-fractie. Er is echter tot nu nooit meer dan een geldboete opgelegd. Ondernemers geven echter aan dat de mogelijkheid tot celstraf zou kunnen leiden tot minder risicovol ondernemen en een daling van investeringen in bijvoorbeeld ontwikkelingslanden. Kunnen in dat licht de indieners uiteenzetten wat de meerwaarde is van het mogelijk opleggen van een cel- of taakstraf? Hebben zij enkele voorbeelden van mogelijke scenario's waarin een cel- of taakstraf opgelegd zou kunnen worden? Zal deze wet, als gevolg van de

²⁰⁴ Arrest van het Gerechtshof te Den Haag, van 29 januari 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:132–134, o.m. Milieudefensie tegen Shell, r.o. 3.34 en 6.3.

²⁰⁵ Advies van 25 januari 2023, nr. 2023/009/VZ/SP, blz. 2: «Het College ziet dat het onderhavige initiatiefwetsvoorstel onder meer beoogt om grote Nederlandse bedrijven te dwingen tot een serieuzer naleving van de OESO-richtlijnen en om de geconstateerde juridische barrières te verminderen. Vanuit deze beide perspectieven juicht het College het wetsvoorstel dan ook toe.» Advies is inzichtelijk op de website van de Tweede Kamer bij de Kamerstukken 35 761.

²⁰⁶ Conclusie van 11 maart 2020 van advocaat-generaal P.J. Wattel, ECLI:NL:RVS:2020:738, r.o. 9.33. Het ging in deze zaak dus om de handhaving van de Houtverordening, waarin ook gewerkt wordt met een systeem van gepaste zorgvuldigheid.

²⁰⁷ Zie onderdeel 4.c van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 8).

strafbaarstelling, naar hun verwachting invloed hebben op risicovol ondernemen en investeringen in ontwikkelingslanden?

De meerwaarde van strafbaarstelling als zodanig is onder meer gelegen in de bevoegdheden van het openbaar ministerie en de negatieve connotatie verband houdend met een strafrechtelijke veroordeling.

Het openbaar ministerie beschikt over andere bevoegdheden voor het achterhalen van informatie over overtredingen dan de toezichthouder. Een scenario zou kunnen zijn dat de toezichthouder bij herhaald niet rapporteren door een onderneming – ondanks het opleggen van een last onder dwangsom of bestuurlijke boete – de zaak kan voorleggen aan het Openbaar Ministerie. Hoewel de strafrechtelijke geldboete (maximaal € 20.000) veel lager is dan de maximale bestuursrechtelijke boete (maximaal 10% van de omzet) kan een strafrechtelijke veroordeling toch zwaarder aanvoelen.

In een recente zaak heeft de strafrechter wel een taakstraf opgelegd voor het leiding geven aan het (opzettelijk) importeren van illegaal hout uit Myanmar. De strafbaarstelling hiervan in Nederlandse regelgeving heeft bij de implementatie van de Houtverordening plaatsgevonden. Door eerder opgelegde lasten onder dwangsom van de NVWA voor het niet voldoen aan de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid ten aanzien van de import van hout bleken bestuurders van een Nederlandse onderneming een Tsjechische onderneming te hebben opgericht, omdat de handel in Nederland niet meer mogelijk was vanwege het meningsverschil met de NVWA.²⁰⁸

Of strafbaarstelling alleen gevolgen zal hebben voor risicomijdend gedrag van ondernemingen en het afzien van investeringen durven de initiatiefnemers niet te beweren. Het gekozen handhavingssysteem van strafrecht, civielrecht en het bestuursrecht achten zij wel noodzakelijk om te voldoen aan het vereiste uit artikel 20 van de conceptrichtlijn dat de sancties «doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend» moeten zijn om de juiste naleving van de verplichtingen te stimuleren. Gedragsverandering van ondernemingen is nu eenmaal een gewenst effect van dit initiatiefvoorstel en onder omstandigheden kan dat met zich brengen dat een onderneming afziet van bepaalde activiteiten. Zo zag een Nederlandse ondernemer af van de levering van graszoden aan de voetbalstadions in Qatar vanwege de mensenrechtensituatie rondom de bouw daarvan, ook al liep hij daardoor een miljoenendeal mis.²⁰⁹

Hoofdstuk 4. Slotbepalingen

Artikel 4.1 Evaluatie

178.

- A. De leden van de VVD-fractie lezen dat deze wet iedere vijf jaar zou worden geëvalueerd. Waarop is deze vijfjaarlijkse evaluatie gebaseerd? Is iedere vijf jaar voldoende kijkend naar de mogelijk impact voor ondernemers in Nederland en in het buitenland? Op welke key performance indicator zal deze wet iedere vijf jaar getoetst worden?
- B. In de evaluatiebepalingen staat dat er na 5 jaar een beleidsevaluatie plaatsvindt, zo constateren de leden van de BBB-fractie. Hier bestaat de optie dat na evaluatie deze wet ook gaat gelden voor bedrijven

²⁰⁸ Vonnissen van de Rechtbank Amsterdam van 12 december 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:7442, 7435 en 7438.

²⁰⁹ «Geen Nederlands gras bij WK in Qatar: «sommige dingen belangrijker dan geld», Financieel Dagblad, 10 maart 2021. Het bedrijf Hendriks Graszoden zag af van een miljoenendeal, omdat er soms dingen belangrijker zijn dan geld.

vanaf 50 werknemers. Aangezien de initiatiefnemers de procentuele kosten voor kleine bedrijven kleiner dan 250 erkennen, hoe voorziet de wet in de toekomst de bedrijven vanaf 50 werknemers tegemoet te komen in de kosten? Want berekeningen laten nu zien dat de kosten hoog zijn voor kleine bedrijven.

178A De keuze om de wet na een periode van vijf jaar te evalueren lijkt de initiatiefnemers een goede balans tussen het nemen van voldoende tijd om ervaring op te doen met de werking van de wet in de praktijk aan de ene kant en de noodzaak om te monitoren ten einde tijdig te kunnen bijsturen aan de andere. Ook de Aanwijzingen voor de regelgeving achten de termijn van vijf jaar de meest redelijke termijn voor een evaluatie.²¹⁰

Doel van de evaluatie is om te bezien of de wet ertoe leidt dat de OESO-richtlijnen door ondernemingen meer in de praktijk gebracht worden en welke effecten dit heeft op hun waardeketen. Bij de evaluatie zal echter ook gekeken worden hoe de administratieve lastendruk in de praktijk uitwerkt voor de bedrijven die de zes stappen uit het proces van gepaste zorgvuldigheid dienen uit te voeren. Ook dient de bestuurlijke last voor de toezichthouder bij de evaluatie betrokken te worden.

Er zal niet slechts naar één *key performance indicator* gekeken worden, maar naar verschillende aspecten, waarbij in elk geval gedacht dient te worden aan de mate waarin de wet nageleefd wordt, de effecten op de waardeketen en de administratieve lasten in de praktijk.

178B De administratieve last wordt ook betrokken bij de beoordeling van de vraag of de verplichtingen van hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel ook opgelegd kunnen worden aan middelgrote bedrijven, met een werknemersaantal tussen de 50 en 250.

De relatief lagere administratieve lasten voor grote bedrijven zijn de belangrijkste reden geweest om de reikwijdte van dit wetsvoorstel in eerste instantie te begrenzen op ondernemingen die aan twee van de volgende drie criteria voldoen: 250 of meer werknemers, een jaarlijkse omzet van 40 miljoen euro of meer, of een balanstotaal van 20 miljoen euro of meer.

Wanneer de evaluatie na vijf jaar een beeld oplevert van de administratieve lasten in de praktijk, kan aan de hand daarvan beoordeeld worden of het mogelijk is om gepaste zorgvuldigheid ook verplicht te maken voor middelgrote ondernemingen. Daarbij geldt dat de kosten voor ondernemingen die in hoog-risicosectoren opereren hoger zullen zijn, dan die voor ondernemingen die met weinig risico's in hun keten te maken hebben. Juist in het geval van ondernemingen die in risicosectoren opereren, kan de wettelijke verplichting tot gepaste zorgvuldigheid dan ook gerechtvaardigd zijn voor middelgrote ondernemingen.

De evaluatie kan overigens ook gegevens op leveren over de vraag hoe de administratieve lasten in de praktijk beperkt kunnen worden, bijvoorbeeld door «best practices» met elkaar te delen of samenwerkingsverbanden aan te gaan.

Artikel 4.3 Intrekking Wet zorgplicht kinderarbeid

179.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat met het indienen van deze wet, de Wet zorgplicht kinderarbeid wordt ingetrokken. Klopt het dat de Wet

²¹⁰ Zie Aanwijzing 5.58 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

zorgplicht kinderarbeid voor alle bedrijven gold en niet alleen voor bedrijven vanaf 250 medewerkers? Wordt er met de initiatiefwet voor gezorgd dat er helemaal geen sprake meer kan zijn van kinderarbeid?

De Wet zorgplicht kinderarbeid zou inderdaad van toepassing zijn op «elke in Nederland gevestigde onderneming» ongeacht de grootte.²¹¹ Maar er zou bij of krachtens algemene maatregel van bestuur ook vrijstelling kunnen worden verleend aan categorieën ondernemingen.²¹²

De vraag of het initiatiefvoorstel ervoor gaat zorgen dat kinderarbeid niet meer voorkomt, durven de initiatiefnemers niet stellig te beweren. Wel is het zo dat de Wet zorgplicht kinderarbeid minder verplichtingen inzake gepaste zorgvuldigheid stelde aan ondernemingen dan het initiatiefvoorstel doet. Ondernemingen hoefden alleen een verklaring op te stellen dat zij gepaste zorgvuldigheid betrachten om te voorkomen dat goederen of diensten met behulp van kinderarbeid tot stand komen, onderzoek daarnaar te verrichten en – bij een redelijk vermoeden van kinderarbeid – een plan van aanpak op te stellen.²¹³ Het initiatiefvoorstel daarentegen sluit aan bij de zes stappen van de OESO-richtlijnen, waardoor ook het doorvoeren van gepaste zorgvuldigheid in de bedrijfssystemen, monitoring, rapportering en het bieden van herstel tot de verplichtingen behoren. De zes verplichtingen tezamen zullen voor meer effectiviteit van het beleid inzake gepaste veelvuldigheid zorgen dan de verplichtingen uit de Wet zorgplicht kinderarbeid.

Artikel 4.4 Uitgestelde werking artikelen hoofdstuk 2

180.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom nu al wordt voorgesorteerd op het laten gelden van de bepalingen onder hoofdstuk 2 voor middelgrote ondernemingen? Kan in dit licht verduidelijkt worden wat in artikel 4.4, onder 4, precies verstaan wordt onder de formulering «(niet) opportuun»? Verdient een dergelijke ingrijpende keuze niet een meer eigenstandige politieke beoordeling en discussie, meer losstaand van een vooraf vastgesteld evaluatiemoment? Zijn de initiatiefnemers bereid de bepaling in artikel 4.4, onder 4, te laten vervallen?

Met de formulering «niet opportuun» wordt in het verband van artikel 4.4, vierde lid, bedoeld de situatie dat de evaluatie zodanige feiten zou opleveren over in elk geval de naleving, de effecten op de waardeketen en/of de administratieve lasten voor de ondernemingen die onder de verplichtingen van de wet vallen, dat die ernstige vragen op zouden roepen over de kans dat uitbreiding van de reikwijdte naar middelgrote ondernemingen succesvol zou verlopen.

De initiatiefnemers zouden het wel wenselijk achten dat uiteindelijk ook middelgrote ondernemingen wettelijk verplicht worden tot gepaste zorgvuldigheid in hun waardeketen. Het is niet alleen zo dat de OESO-richtlijnen in principe voor alle ondernemingen gelden, maar daarnaast geldt dat ook veel middelgrote ondernemingen te maken hebben met risico's op nadelige gevolgen voor mens en milieu in hun waardeketens.

De initiatiefnemers vinden echter dat er eerst ervaring opgedaan moet worden met de uitwerking van dit wetsvoorstel in de praktijk voordat middelgrote ondernemingen ook onder de verplichtingen daarvan zouden

²¹¹ Zie artikel 4, eerste lid, van de Wet zorgplicht kinderarbeid.

²¹² Zie artikel 6 van de Wet zorgplicht kinderarbeid.

²¹³ Zie artikel 4, eerste lid, en artikel 5, eerste lid, van de Wet zorgplicht kinderarbeid.

komen te vallen. Dat is wat beoogd wordt met artikel 4.4, vierde lid, en de initiatiefnemers zouden deze bepaling daarom niet willen laten vervallen.

181.

Op pagina's 13 en 14 refereren de initiatiefnemers aan bestaande wetgeving en wetgevingsvoorstellen in andere EU-lidstaten. Aan bod komt dat hiertussen verschillen bestaan. Logischerwijze leidt dit tot verschillende wijzen waarop niet-Europese ketenpartners dienen te rapporteren aan bedrijven uit verschillende Europese landen. De leden van de VVD-fractie vragen aan de initiatiefnemers hoe dit wetsvoorstel rekening houdt met de regeldruk van kleine ondernemers in ontwikkelingslanden die leveren aan bedrijven uit meerdere Europese landen.

De verantwoordelijkheid om te rapporteren in het kader van het gepaste zorgvuldigheidsbeleid ligt bij de ondernemingen die onder de verplichtingen van dit wetsvoorstel vallen, niet bij kleine ondernemingen in ontwikkelingslanden die producten of diensten aan hen leveren. Om aan hun rapportage- en monitoringsverplichtingen te voldoen kan het wel nodig zijn dat deze ondernemingen informatie op moeten vragen aan hun leveranciers in ontwikkelingslanden.

Ondernemingen kunnen in het zakelijk verkeer verschillende eisen stellen aan de leveranciers van diensten of producten die ze willen afnemen. Verzoeken om bepaalde informatie kunnen ook onderdeel zijn van hun zakelijke overeenkomsten. Eventuele kosten die dit met zich brengt kunnen daarvan onderdeel worden. Dit kan volgens de initiatiefnemers niet benoemd worden als regeldruk. Regeldruk hangt samen met het toezicht dat door een toezichthouder wordt uitgeoefend en daarvan is geen sprake richting kleine ondernemingen.

182.

De leden van de VVD-fractie vragen aan de initiatiefnemers een overzicht te geven van de belangrijkste verschillen tussen deze initiatiefwet, de Duitse en Franse wetgeving en het voorstel van de Europese Commissie voor de Corporate Sustainability Due Diligence Directive.

Bij de Kamerbrief van 22 mei 2023 heeft het kabinet een overzicht gevoegd met de belangrijkste verschillen en overeenkomsten tussen het voorstel van de Commissie voor de conceptrichtlijn, de positie van de Raad, het initiatiefvoorstel, Loi de Vigilance en Lieferkettengesetz.²¹⁴ Zie ook het antwoord bij de vragen 22, 35 (met overzicht) en 183.

183.

Het wetsvoorstel maakt strafrechtelijke handhaving van een bepaalde verplichting voor gepaste zorgvuldigheid mogelijk (pagina 43). Strafrechtelijke aansprakelijkheid kan leiden tot defensief gedrag van bedrijven dat niet is gericht op het oplossen van de mensenrechtenschending maar enkel op compliance, des te meer voor bedrijven die zakendoen in ontwikkelingslanden en opkomende markten. De leden van de VVD-fractie vragen aan de initiatiefnemers hoe zij ervoor zorgen dat impact daadwerkelijk wordt gemaakt.

Omdat de strafrechtelijke handhaving alleen ziet op de rapportageverplichting zou, uitgaande van de stelling van de vraagstellers dat strafrechtelijke aansprakelijkheid kan leiden tot defensief gedrag dat niet gericht is op het oplossen van de mensenrechtenschending, maar enkel op het voldoen aan de voorgeschreven verplichtingen, zou dat in dit geval betekenen dat een onderneming uit vrees voor strafrechtelijke vervolging

²¹⁴ Kamerbrief 22 mei 2023 (Kamerstukken II 2022/23, 26 485, nr. 422).

jaarlijks gaat rapporteren over haar beleid en maatregelen voor gepaste zorgvuldigheid.

Om te kunnen rapporteren over de zes stappen van het gepaste zorgvuldigheidsproces en daarmee te voldoen aan deze verplichting, zal een onderneming ook daadwerkelijk aandacht moeten besteden aan deze stappen. Daarmee sorteert dit wetsvoorstel al het effect dat daarmee wordt beoogd.

Wanneer betrokkenen menen dat in de praktijk niet voldaan is aan een van deze stappen waar de onderneming over rapporteert, kunnen zij dit melden bij de toezichthouder. Wanneer deze daar reden toe ziet, kan hij de onderneming hierop aanspreken. De eventuele handhaving daarvan zal dan echter bestuursrechtelijk zijn.

De mogelijkheid dat de rapportageplicht ook strafrechtelijk gehandhaafd kan worden, draagt er zo aan bij dat ook aan de andere stappen uit het proces van verplichte zorgvuldigheid zoals dit wetsvoorstel die voorschrijft, door een onderneming in acht genomen zullen worden.

184.

Zoals omschreven op pagina 13, is de Franse Loi de la Vigilance sinds 2017 van kracht. De leden van de VVD-fractie vragen aan de initiatiefnemers in hoeverre zij gekeken hebben naar best/worst practices ten behoeve van het Nederlandse wetsvoorstel. Wat is wel dan wel niet overgenomen, en waarom?

In 2020 is in Frankrijk een evaluatie uitgevoerd van de Loi de Vigilance.²¹⁵ Uit deze evaluatie is naar voren gekomen dat de grootste kracht in de wet zit in het stroomlijnen van de gepaste zorgvuldigheidswetgeving met de relevante benchmarks, zoals de OESO-richtlijnen, en deze ook afdwingbaar te maken, zodat zij daadwerkelijk geïmplementeerd worden. Dit schept duidelijkheid voor bedrijven, komt het gelijke speelveld ten goede en vermindert de regeldruk op bedrijven. Dit is dan ook de reden dat de initiatiefnemers ervoor hebben gekozen om de OESO-richtlijnen als uitgangspunt te nemen voor het initiatiefvoorstel.

De evaluatie geeft aan dat het grootste zwaktepunt ligt in de onduidelijke en ongelijke interpretatie van de wet zelf, de onleesbaarheid en zichtbaarheid van de uitvoering in de rapportage en het gebrek aan een goed werkend notificatiemechanisme. Daarbij wordt ook duidelijk ingegaan op het gebrek aan harmonisatie zowel in als tussen sectoren. Dit komt deels doordat kleinere dochterondernemingen alleen onder de wet vallen als zij gecontracteerd zijn door een zeer grote onderneming. Het gevolg hiervan is dat sommige bedrijven in de sector wel moeten rapporteren, terwijl andere dit niet hoeven. Dit ondermijnt een gelijk speelveld en draagt sterk bij aan het gebrek aan duidelijkheid en harmonisatie voor de uitvoering van de wet. De initiatiefnemers hebben om dit probleem te voorkomen gekozen om in het initiatiefvoorstel uit te gaan van grote ondernemingen, in plaats van louter zeer grote ondernemingen.

Verder stelt de evaluatie dat ondanks de goede stappen in de handhaving van de wet er daar ook nog grote stappen gezet moeten worden. Het systeem waarbij het maatschappelijk middenveld verantwoordelijk is gemaakt voor de handhaving schiet daarin te kort. De evaluatie dringt dan ook aan op het aanstellen van een overheidssinstelling om als toezichthouder te fungeren voor de implementatie van de wet. De initiatiefnemers

²¹⁵ CGE-RAPPORT-devoir-de-vigilance-version finale publication-janvier 2020 (economie.gouv.fr).

hebben daarom ook het voorstel gedaan om te werken met een toezicht-houder (zie artikel 3.1.1 en volgende).

185.

De initiatiefnemers willen toezicht beleggen bij ACM en stellen dat «binnen de meest aangewezen afdeling van de ACM-capaciteit en specifieke expertise opgebouwd dienen te worden» (pagina 25). Toezicht zou naast repressief ook positief stimulerend moeten, door bedrijven voor te lichten over gepaste zorgvuldigheid (pagina 46). Sinds kort kunnen ondernemers ook terecht bij het IMVO-steunpunt van RVO. De leden van de VVD-fractie vragen hoe beide voorlichtende rollen zich tot elkaar verhouden. Hoe zorgen de initiatiefnemers ervoor dat werk niet dubbel wordt gedaan?

De voorlichtende taak van het IMVO-steunpunt bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) bestaat inderdaad sinds kort en is veel ruimer van aard dan de voorlichtende taak van de ACM. Het IMVO-steunpunt is er voor alle ondernemingen, ook als zij straks niet aan de verplichtingen van gepaste zorgvuldigheid hoeven te voldoen. De voorlichting die door de ACM gegeven wordt, is gekoppeld aan de toezichthoudende taak op basis van deze wet. Dat betekent dat de ACM in het geval van een ingediend gemotiveerd bezwaar een onderneming gericht kan voorlichten over de manier waarop een gesignaleerd probleem kan worden opgelost. De initiatiefnemers beogen ook de mogelijkheid dat ondernemingen zelf vragen kunnen stellen aan de ACM over hun gepaste zorgvuldigheidsproces. Het IMVO-steunpunt van de RVO vervult deze rol nu al, omdat er ook een groot aantal ondernemingen is dat vrijwillig aan gepaste zorgvuldigheid wil doen. Als in de praktijk zou blijken dat deze rol naar tevredenheid vervuld wordt door dit steunpunt, zullen dergelijke vragen als vanzelf minder aan de ACM gesteld worden. Deze kan zich dan meer richten op het geven van voorlichting naar aanleiding van concrete, bij haar ingediende gemotiveerde bezwaren.

186.

Tijdens het rondetafelgesprek over het wetsvoorstel was de inschatting van de Inspectie Leefomgeving en Transport dat de voorspelde 20 – 25 fte aan benodigde capaciteit bij de ACM (Memorie van Toelicht, p.40) onvoldoende zal blijken. De leden van de VVD-fractie vragen aan de initiatiefnemers hoe zij zorgen voor voldoende uitvoeringscapaciteit en hoe zij gaan voorkomen dat de handhaving van de wet het belangrijke werk van de ACM op andere terreinen gaat hinderen, in het bijzonder omdat een aantal essentiële onderdelen van de wet (zoals de zorgplicht) niet duidelijk afgebakend zijn.

De initiatiefnemers hechten eraan te benadrukken dat handhaving van de algemene zorgplicht *niet* tot de taak van de toezichthouder behoort. De algemene zorgplicht, die ook al in bestaande jurisprudentie wordt aangenomen, kan alleen civielrechtelijk gehandhaafd worden.

Tijdens het rondetafelgesprek heeft de spreker namens de Inspectie Leefomgeving en Transport aangegeven dat het voor de afdeling van de ACM «een klus» zal zijn om met 25 mensen toezichtsdruk te organiseren. Daarbij is ook opgemerkt dat dit afhangt van de manier waarop het toezicht ingericht wordt. De initiatiefnemers beogen gericht toezicht aan de hand van een prioriteitenbeleid. Daarbij is het niet de bedoeling dat alle ondernemingen systematisch gecontroleerd gaan worden. Het toezicht gebeurt op basis van risicoanalyses en goed gemotiveerde bezwaren. Binnen deze kaders is de benodigde omvang van de afdeling die met deze taak belast zal worden voldoende ingeschat.

Samenwerkingsverbanden en sectorovereenkomsten kunnen bovendien aanvullend werken op de taak van de toezichthouder. In de mogelijkheid voor samenwerking in artikel 2.1.2 wordt daar ook rekening mee gehouden en is dit artikel ook uitgebreid met de mogelijkheid tot samenwerking met andere organisaties en entiteiten. Zie onderdeel E van de Nota van wijziging.

Om dit te benadrukken is artikel 3.1.1, vierde lid, bij nota van wijziging aangevuld, zodat de toezichthouder bij het houden van toezicht rekening kan houden met de gezamenlijke uitvoering van de verplichtingen, bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden en/of sectorovereenkomsten. Zie onderdeel U van de Nota van wijziging.

III. OVERIG

187.

De leden van de BoerBurgerBeweging-fractie verzoeken de indieners van het wetsvoorstel Wet verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen de volgende vragen te beantwoorden: Hoe komt het dat de kostenberekeningen van de OESO en het Nederlandse regeldruk-onderzoek grote verschillen kent? De OESO schat de kosten in tussen de 11.480 euro tot 332.920 euro. Het Nederlandse regeldruk-onderzoek schat de kosten tussen de 33.400 euro voor kleine bedrijven en 235.900 euro voor grotere bedrijven. Hoe kan het verschil tussen deze kosten zo uiteenlopen, hoe kan het dat kleine onderneming volgens Nederlands onderzoek 3x zoveel moeten uitgeven? (zie stafnotitie 18 januari 2023)

Het verschil in de beide kostenberekeningen kan liggen aan de verschillende methodes die de OESO en het onderzoeksbureau dat door de Nederlandse regering is ingeschakeld hebben gehanteerd. Het OESO-onderzoek baseert zich op Amerikaanse gegevens over de kosten die ondernemingen maken als gevolg van de Dodd-Frank Act.²¹⁶ Het Nederlandse regeldrukonderzoek hanteert de methode die is voorgeschreven in het Integraal Afwegingskader (inmiddels vervangen door het Beleidskompas).²¹⁷ De cijfers in dit onderzoek zijn gebaseerd op de kosten die brede gepaste zorgvuldigheidswetgeving met zich brengt. De Dodd-Frank Act is beperkter in doelstelling. Dit kan een verklaring zijn voor de verschillende cijfers.

189.

Aangezien de kosten procentueel gezien hoger liggen voor kleinere bedrijven/middelgrote bedrijven dan bij grotere bedrijven, hoe voorziet deze wet erin dat het concurrentieverschil tussen bedrijven die afhankelijk zijn beperkt blijft? **Hiervan kan ook sprake zijn wanneer de grens ligt op 250 medewerkers tegenover een bedrijf met 10.000 werknemers.*

Vanwege de verschillen in de regeldruk hebben de initiatiefnemers de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid alleen van toepassing verklaard op grote ondernemingen. Kleine ondernemingen en middelgrote ondernemingen vallen vooralsnog buiten de reikwijdte. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid tot samenwerking tussen ondernemingen en organisaties en entiteiten. Door middel van een IMVO steunpunt en een subsidiebeleidskader voorziet het kabinetsbeleid ook in ondersteuning van ondernemingen.

²¹⁶ OECD, *Quantifying the Costs, Benefits and Risks of Due Diligence for Responsible Business Conduct*, 2016, p. 11.

²¹⁷ Sira Consulting, *Responsible Business Conduct and Better Regulation*, 2021, Bilthoven, p. 7.

Dat een onderneming met 10.000 werknemers bepaalde schaalvoordelen heeft boven een onderneming met 250 werknemers valt ook in het kader van dit wetsvoorstel niet helemaal uit te sluiten. Andersom is ook mogelijk, omdat het binnen een onderneming met 10.000 medewerkers door de grootte ook moeilijker kan zijn om de bedrijfsprocessen aan te passen (zoals voorgeschreven door artikel 2.2.2, eerste lid).

IV. Afsluiting

Tot slot maken de initiatiefnemers graag van de gelegenheid gebruik om te reageren op diverse adviezen die recent zijn uitgebracht over het wetsvoorstel. Adviezen zijn ontvangen van het College voor de Rechten van de Mens²¹⁸ (hierna: CRvM), de Raad voor de rechtspraak²¹⁹ (hierna: Raad) en de Autoriteit Persoonsgegevens²²⁰ (hierna: AP). De initiatiefnemers danken deze instanties voor de genomen moeite.

Omdat het wetsvoorstel al is ingediend, kan de memorie van toelichting niet meer worden aangepast naar aanleiding van het wetgevingsadvies van het CRvM, de Raad en de AP. De initiatiefnemers reageren daarom in deze paragraaf op de wetgevingsadviezen van deze instanties. Daarnaast wordt op adviezen die tot aanpassing van de tekst van het wetsvoorstel hebben geleid ook gereageerd in de (toelichting van de) Nota van wijziging.

1. Advies College voor de Rechten van de Mens

Het CRvM merkt op dat het initiatiefwetsvoorstel onder meer beoogt om grote Nederlandse bedrijven te dwingen tot een serieuzer naleving van de OESO-richtlijnen en om de geconstateerde juridische barrières, met name in de sfeer van bewijsvoering, te verminderen. Vanuit deze beide perspectieven juicht het CRvM het wetsvoorstel toe. De initiatiefnemers zijn verheugd dat het CRvM de komst van het wetsvoorstel toejuicht.

Verduidelijken en verstevigen mensenrechtelijk kader

Het CRvM adviseert allereerst om het mensenrechtelijk kader te verduidelijken en te verstevigen. De suggesties die het CRvM doet, beogen de reikwijdte van het voorstel, dat bescherming van mensenrechten centraal stelt, te preciseren ten behoeve van de rechtszekerheid van zowel door bedrijfsactiviteiten getroffen individuen als van internationaal actieve Nederlandse bedrijven. De initiatiefnemers onderschrijven deze doelstelling en wensen daarom als volgt op de adviespunten van het CRvM te reageren.

Het CRvM raadt aan om het mensenrechtelijk kader te voorzien van een verdere verduidelijking. In het bijzonder doelt het CRvM daarbij op juridische bronnen die in de Nederlandse rechtsorde niet alleen qua mensenrechtenbescherming bekender zijn, maar ook een duidelijke juridisch bindende status hebben. Het CRvM wijst op enerzijds door Nederland geratificeerde VN-verdragen, zoals het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR), het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) en het VN-Kinderrechtenverdrag, en anderzijds de in Raad van Europa verband

²¹⁸ Advies van 12 januari 2023. In te zien op de website van de Tweede Kamer bij het dossier 35 761.

²¹⁹ Advies van 8 maart 2023. In te zien op de website van de Tweede Kamer bij het dossier 35 761.

²²⁰ Advies van 14 maart 2023. In te zien op de website van de Tweede Kamer bij het dossier 35 761.

aangegane bindende verplichtingen zoals neergelegd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het (Herzien) Europees Sociaal Handvest ((H)ESH). Deze verdragen zijn inderdaad de verdragen waar de initiatiefnemers op doelen in de memorie van toelichting. Andere verdragen waar de initiatiefnemers op doelen staan (eveneens) opgesomd in de bijlage bij de conceptrichtlijn.

In het verlengde daarvan adviseert het CRvM om een aanvullende uitleg te verstrekken over de mensenrechtelijke verplichtingen die in het geding zijn bij «een activiteit met nadelige gevolgen voor de mensenrechten» bedoeld in artikel 1.2, tweede lid, van het wetsvoorstel. De mensenrechtelijke verplichtingen die de initiatiefnemers in die bepaling bedoelen, volgen uit de (bestaande) bindende instrumenten waar in de alinea hierboven naar wordt verwezen. In het geval van kinderarbeid kan bijvoorbeeld worden verwezen naar de artikelen 7 en 8, derde lid, van het IVBPR, artikel 10, derde lid van het IVESCR, artikel 32 van het VN-Kinderrechtenverdrag, artikel 3 van het EVRM, artikel 7 van het (H)ESH en de artikelen 4, 5 en 24 van het EU-Handvest.

Tot slot adviseert het CRvM in dit verband om een nadere uitleg te geven over de mensenrechtelijke garanties aan de kant van bedrijven, waaronder artikel 16 van het EU-Handvest over de ondernemersvrijheid. De initiatiefnemers zijn zich ervan bewust dat de verplichtingen uit het wetsvoorstel zich eveneens verhouden tot grondrechten van ondernemingen, waaronder artikel 16 van het EU-Handvest. Voor een uiteenzetting van deze verhouding verwijzen de initiatiefnemers naar wat zij in reactie op vraag 36 hierover hebben opgemerkt.

Mechanismen ten aanzien van toezicht en handhaving

Het tweede adviespunt van het CRvM ziet op mechanismen ten aanzien van toezicht en handhaving. Daartoe merkt het CRvM op dat het belangrijk is dat de positie van het CRvM wordt meegenomen in de samenwerking van de ACM met andere Nederlandse toezichthouders²²¹ waar het gaat om discriminatie in een bedrijfsketen. Dit belang onderschrijven de initiatiefnemers. Van het aanbod tot samenwerking met het CRvM als het gaat om de afstemming met de ACM op het terrein van discriminatie zal dan ook gebruik worden gemaakt.

2. Advies Raad voor de rechtspraak

Bestuursrechtelijke aspecten

De Raad adviseert om in artikel 2.4.3, eerste lid, van het wetsvoorstel de term «uiteindelijk» te verduidelijken omdat de term niet voldoende duidelijk maakt wanneer de activiteit moet worden beëindigd. De initiatiefnemers hebben ervoor gekozen om de term «uiteindelijk» in deze bepaling op te nemen omdat de afweging van de in het tweede lid genoemde belangen of aandachtspunten ertoe kan leiden dat de activiteit wordt beëindigd, maar pas op termijn. Bijvoorbeeld nadat de juridische voorwaarden voor het beëindigen van de activiteit in acht zijn genomen, of de sociale en economische gevolgen van het beëindigen van de activiteit voor betrokkenen of de zakenrelatie worden beperkt door aanvullende maatregelen.

Met betrekking tot artikel 3.2.1 van het wetsvoorstel adviseert de Raad om te verduidelijken wanneer artikel 2.7.2, derde lid, onder a van het wetsvoorstel overtreden is en welke vorm de toe te passen bestuurs-

²²¹ Op grond van artikel 3.1.2 van het wetsvoorstel.

dwang dan zal hebben. De initiatiefnemers hebben ervoor gekozen om artikel 3.2.1 te laten vervallen omdat het effectueren van een last onder bestuursdwang in het buitenland voor de toezichthouder problematisch kan zijn.

Voorts adviseert de Raad om te definiëren wat onder «herstelmechanisme» wordt verstaan, nu tegen overtreding van artikel 2.7.1 van het wetsvoorstel met een last onder dwangsom kan worden opgetreden en er een boete voor kan worden opgelegd. De initiatiefnemers hebben de toezichthouder inderdaad belast met een bijzondere controlerende taak waar het gaat om het beëindigen en herstellen van daadwerkelijke nadelige gevolgen op mensenrechten en milieu door ondernemingen als onderdeel van hun verplichting tot gepaste zorgvuldigheid. Een goed functionerend herstelmechanisme is immers van direct belang voor de benadeelde betrokkenen, maar ook indirect van belang voor het zelflerend vermogen van de onderneming en het voorkomen van meldingen bij de toezichthouder. Volgens artikel 2.7.1 van het wetsvoorstel behoort een grote onderneming daarom een goed functionerend herstelmechanisme te hebben of hieraan mee te werken. Het herstelmechanisme is meer dan alleen het hebben van een klachtenprocedure. Met een klachtenprocedure zal het wel beginnen, maar het omvat ook het in behandeling nemen van klachten, het horen van betrokkenen, het serieus nemen van hun klachten en – zo nodig – het bieden van herstel.

Civielrechtelijke aspecten

Ten aanzien van artikel 3.2.6, tweede lid, heeft de Raad voorgesteld om enerzijds *voldoende concrete* feiten en omstandigheden te eisen en anderzijds de slotzinsnede van artikel 150 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering toe te voegen. Zo kan de rechter steeds op maat de bewijslast verdelen, waarbij wel een omkering van de bewijslast het uitgangspunt is. De initiatiefnemers beschouwen de opmerkingen van de Raad als steun voor de noodzaak van dit artikel en hebben het artikellid aangepast, na overleg met hoogleraren tevens plaatsvervangend rechters.

Strafrechtelijke aspecten

Het eerste strafrechtelijke aspect waarop de Raad adviseert is de samenloop van de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving en de noodzaak van de strafrechtelijke handhaving. De Raad acht het in dat verband wenselijk dat de noodzaak voor het aanmerken van het overtreden van artikel 2.6.1 van het wetsvoorstel als economisch delict nader wordt toegelicht. Daarbij zou volgens de Raad ook aandacht kunnen worden besteed aan de toegevoegde waarde van strafrechtelijke handhaving bezien vanuit overwegingen van effectiviteit van de handhaving en mede gelet op het gegeven dat het strafrechtelijke systeem zwaar overbelast is. De noodzaak van strafbaarstelling als zodanig is volgens de initiatiefnemers voornamelijk gelegen in de bevoegdheden van het openbaar ministerie en de negatieve connotatie verband houdend met een strafrechtelijke veroordeling. Voor een uiteenzetting hiervan verwijzen de initiatiefnemers naar wat zij in reactie op vraag 177 hebben opgemerkt. Daarbij hebben de initiatiefnemers ervoor gekozen om de strafbaarstelling als economische *overtreding* te kwalificeren en niet als economisch *misdrijf*. De reden hiervoor is dat het overtreden van de jaarrapportageverplichtingen van artikel 2.6.1 van het wetsvoorstel niet zo ver reikt dat dit een kwalificatie als economisch misdrijf rechtvaardigt, noch de daaraan verbonden strafmaxima. De kwalificatie als economische overtreding is voldoende om de hiervoor genoemde toegevoegde waarde van strafrechtelijke handhaving te realiseren.

De Raad heeft geadviseerd de vergelijking tussen de strafbaarstelling in het wetsvoorstel en die van artikel 2:392a BW nader toe te lichten. In reactie op vraag 177 hebben de initiatiefnemers onder andere opgemerkt dat zij het gekozen handhavingssysteem van strafrecht, civiel recht en bestuursrecht noodzakelijk achten om te voldoen aan het vereiste uit artikel 20 van de conceptrichtlijn dat sancties tegen inbreuken op de verplichtingen uit de conceptrichtlijn «doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend» moeten zijn. De initiatiefnemers denken namelijk dat het gekozen handhavingssysteem de juiste naleving van de verplichtingen stimuleert en dat strafrechtelijke sancties daarom passend zijn tegen inbreuken op die verplichtingen. Om deze reden achten de initiatiefnemers de vergelijking met artikel 2:392a BW in de memorie van toelichting dan ook op zijn plaats. De initiatiefnemers verwachten namelijk dat als de conceptrichtlijn wordt vastgesteld, dan wordt voorzien (blijft worden voorzien) in strafrechtelijke sancties op de uit de conceptrichtlijn voortvloeiende (rapportage)verplichtingen. Daarmee zou namelijk worden aangesloten bij de strafbaarstelling van artikel 2:392a BW, op grond waarvan tegen inbreuken op rapportageverplichtingen die voortvloeien uit EU-richtlijnen die eveneens verplichten tot het opnemen van informatie in het bestuursverslag al strafrechtelijke sancties bestaan.²²²

De Raad heeft voorts het advies gegeven om te verhelderen of de strafrechtelijke handhaving van artikel 2.6.1 van het wetsvoorstel alleen bedoeld is in geval van herhaalde overtredingen. De initiatiefnemers hebben dat niet zo bedoeld. Een enkele overtreding van artikel 2.6.1 van het wetsvoorstel kan al als economisch delict gekwalificeerd worden. Wel verwachten de initiatiefnemers dat in de praktijk aan strafrechtelijke handhaving een bestuursrechtelijk handhavingstraject door de toezichthouder met herhaalde overtredingen van artikel 2.6.1 van het wetsvoorstel vooraf zal gaan.

De laatste opmerking van de Raad met betrekking tot de strafbaarstelling van artikel 2.6.1 van het wetsvoorstel ziet ook op de bedoeling van de initiatiefnemers, namelijk of bedoeld is om alle vier de artikellieden strafbaar te stellen. De initiatiefnemers hebben ervoor gekozen om alleen het niet rapporteren door de onderneming strafbaar te stellen door in artikel 3.2.5 van het wetsvoorstel aan de vermelding van artikel 2.6.1 van het wetsvoorstel het eerste lid (nieuw) van dat artikel toe te voegen. Met de strafbaarstelling van alleen artikel 2.6.1, eerste lid, van het wetsvoorstel wordt het belang van de strafrechtelijke component in de toezicht en handhaving voldoende geborgd en wordt tegelijkertijd de duidelijkheid verschaft dat alleen de onderneming strafrechtelijk aansprakelijk gesteld kan worden.

Voor de in de memorie van toelichting genoemde mogelijkheid tot het starten van een bijzondere klachtprocedure op grond van artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering (Sv) geeft de Raad in overweging om nader in te gaan op wie als rechtstreeks belanghebbende in de zin van dat artikel kan worden aangemerkt. De initiatiefnemers wijzen erop dat uit de parlementaire geschiedenis van artikel 12 Sv blijkt dat onder het begrip «(rechtstreeks) belanghebbende» in de zin van dat artikel moet worden verstaan diegene die bij instelling of voortzetting van de vervolging een redelijk belang heeft.²²³ Volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad kan slechts diegene die door het achterwege van een strafvervolging

²²² En na inwerkingtreding van het nu aanhangige wetsvoorstel Implementatiewet Richtlijn openbaarmaking winstbelasting (Kamerstukken 36 157) volgens de strafbaarstelling van artikel 2:391a, tweede lid BW. Zie verder Kamerstukken II 2021/22, 36 157, nr. 4, onder paragraaf 2.

²²³ Kamerstukken II 1917/18, 77, 1, p. 23.

getroffen is in een belang dat hem bepaaldelijk aangaat, worden aangemerkt als (rechtstreeks) belanghebbende in de zin van artikel 12 Sv.²²⁴ Dit in ogenschouw genomen, merken de initiatiefnemers op dat toekomstige en bestaande investeerders als (rechtstreeks) belanghebbende in de zin van artikel 12 Sv aangemerkt kunnen worden omdat deze investeerders het recht hebben om te weten welke risico's een onderneming heeft bij de bedrijfsvoering en in de waardeketen. Het belang van deze informatievoorziening is eveneens de gedachte achter de bestaande strafbaarstelling van niet rapporteren in het bestuursverslag van ondernemingen.²²⁵

Overige aspecten

Met betrekking tot de toepasselijkheid van de wet op buitenlandse ondernemingen heeft de Raad gevraagd om verduidelijkingen van de begrippen «activiteit» en «product». De initiatiefnemers doelen met het begrip «activiteit» op iedere activiteit in verband met de productie van goederen of de verlening van diensten door een (buitenlandse) onderneming. Dit begrip komt daarmee een ruime betekenis toe. Niet alleen omvat dit begrip de handelingen en diensten van een (buitenlandse) onderneming, zoals het verrichten van bouw- of sloopactiviteiten, mijnbouwactiviteiten of baggeractiviteiten, ook omvat dit begrip de voorbereidingshandelingen die aan deze activiteiten vooraf gaan. Maar ook het exporteren en importeren van producten en het niet-handelen van een (buitenlandse) onderneming, vooral in een situatie waarin dat wel geboden is, valt onder het begrip «activiteit». Ook aan het begrip «product» komt een ruime betekenis toe. Het begrip omvat zowel het eindproduct dat een (buitenlandse) onderneming op de Nederlandse markt afzet als de deelproducten die de (buitenlandse) onderneming eerder in het productieproces heeft gebruikt bij de vervaardiging van dat eindproduct.

De Raad verwacht geen substantiële aantallen extra zaken ten gevolge van dit wetsvoorstel. Wel stelt de Raad dat de uit dit wetsvoorstel voortvloeiende zaken voor alle betrokken rechtsgebieden naar verwachting complex en (zeer) bewerkelijk zijn. De initiatiefnemers zijn blij dat de Raad de verwachting van de initiatiefnemers deelt dat het wetsvoorstel niet tot veel rechtszaken zal leiden. Dit sluit aan bij de bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek waaruit blijkt dat zowel in Nederland als in de ons omringende landen zeer weinig schendingen voor de civiele rechter worden gebracht.²²⁶ Ook verwachten de initiatiefnemers niet dat veel rechtszaken voor de bestuursrechter worden gebracht. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) schat in haar advies over dit voorstel in, dat het niet om tientallen zaken per jaar zal gaan.²²⁷ De ABRS is ook hoger beroepsrechter inzake de Houtverordening en heeft sinds 3 maart 2013 slechts drie uitspraken gedaan.²²⁸

²²⁴ Zie o.a. Hoge Raad 7 maart 1972, NJ 1973/35.

²²⁵ Artikel 2:392a uit het BW is opgenomen in de opsomming van artikel 1, onder 4°, van de Wet op de economische delicten (Wed).

²²⁶ L. Enneking e.a., *Zorgplichten van Nederlandse Ondernemingen inzake Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. Een rechtsvergelijkend en empirisch onderzoek naar de stand van het Nederlandse recht in het licht van de UN Guiding Principles*, Utrecht 2015, blz. 339, 440 e.v.

²²⁷ Brief van 22 februari 2021, inzichtelijk op de website van de Tweede Kamer bij de Kamerstukken 35 761.

²²⁸ Uitspraken van 20 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1615), 28 oktober 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2571) en 4 augustus 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1736).

3. Advies Autoriteit Persoonsgegevens

Openbaarmaking persoonsgegevens in handhavings- en boetebesluiten

De AP adviseert om te verduidelijken welke persoonsgegevens, van wie en waarom in een handhavings- of boetebesluit (kunnen) worden opgenomen. De betreffende bepalingen waarop kan worden gehandhaafd of waarvoor een boete kan worden opgelegd, zijn immers gericht aan ondernemingen en niet aan natuurlijke personen. De initiatiefnemers zijn het met de AP eens dat er om die reden niet snel sprake zal zijn van openbaarmaking van persoonsgegevens, nu het bij de toepassing van een boete of last onder dwangsom om grote bedrijven gaat en er bij openbaarmaking van opgelegde sancties dus niet snel sprake zal zijn van vermenging van de gegevens over de onderneming met de persoonsgegevens van de bestuurders.

Openbaarmakingsclausules

Daarnaast adviseert de AP om de openbaarmakingsclausules in artikel 3.2.4 van het wetsvoorstel te schrappen. De initiatiefnemers stellen voorop dat openbaarmaking van de handhavings- en boetebesluiten belangrijk is. Openbaarmaking kan het effect van de boete of last onder dwangsom vergroten omdat dit tot publicitaire schade voor de betrokken onderneming kan leiden. De publicitaire schade kan voor een onderneming zwaarder wegen dan het betalen van een boete of een dwangsom. De initiatiefnemers achten openbaarmaking bovendien nuttig om consumenten te informeren en zodoende publieke bewustwording van misstanden in productieketens te bevorderen. Om deze redenen vinden de initiatiefnemers het belangrijk dat er openbaarmakingsclausules van toepassing zijn op het wetsvoorstel. Om doublure tussen twee openbaarmakingsregimes te voorkomen, hebben de initiatiefnemers ervoor gekozen om het voorstel van AP te volgen. Artikel 3.2.4 (oud) is geschrapt en het openbaarheidsregime uit de Instellingswet ACM van toepassing te laten zijn (zie ook artikel 3.1.1, derde lid).

De voorzitter van de commissie,
Wuite

De griffier van de commissie,
Meijers

De initiatiefnemers,
Van der Graaf,
Jasper van Dijk,
Thijssen,
Van der Lee,
Koekkoek,
Hammelburg