

Vergaderjaar 2021–2022

26 485

Maatschappelijk verantwoord ondernemen

A

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 november 2021

Graag informeer ik uw Kamer in deze brief over de bouwstenen voor wetgeving voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO). Zoals gesteld in de IMVO-beleidsnota «Van voorlichten tot verplichten» (Kamerstuk 26 485, nr. 337) dienen de bouwstenen primair ter beïnvloeding van regelgeving in de EU. Dit wordt dan ook beoogd met bijgevoegd non-paper met daarin de Nederlandse inzet.

Mijn voorganger zegde tijdens het wetgevingsoverleg over het jaarverslag en de slotwet BuHa-OS 2020 toe de Tweede Kamer te informeren over de bouwstenen voor IMVO-wetgeving, de adviezen van de sociaaleconomische Raad (SER) en het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) daaromtrent, en de stand van zaken van het EU-traject voor IMVO-wetgeving. Het advies van het ATR is vóór het zomerreces met de Tweede Kamer gedeeld (Kamerstuk 26 485, nr. 373). Nadat ik de Tweede Kamer op 1 oktober informeerde over uitstel van het SER-advies, heb ik dit de Tweede Kamer toegezonden op 14 oktober (Kamerstuk 2021Z18038). In de brief van 1 oktober schetste ik de stand van zaken van het EU-traject over IMVO-wetgeving (Kamerstuk 2021D3658). Met deze brief kom ik de toezegging na de Tweede Kamer ten slotte te informeren over de bouwstenen.¹

Context

In de IMVO-beleidsnota heeft het kabinet de hoofdlijnen van nieuw IMVO-beleid aangekondigd. Dit beleid bestaat uit een doordachte mix van elkaar versterkende maatregelen. Het kabinet beoogt dat deze maatregelen tezamen leiden tot effectieve gedragsverandering bij koplopers,

¹ Andere onderdelen van de doordachte mix van IMVO-maatregelen (zie de IMVO-beleidsnota «Van voorlichten tot verplichten», Kamerstuk 26 485, nr. 337) worden in deze brief niet behandeld, tenzij ze direct samenhangen met wetgeving of daarmee in voornoemde adviezen in verband zijn gebracht.

achterblijvers en bedrijven in het peloton. De beleidsmix voorziet erin dat maatwerk wordt geleverd en dat maatregelen verplichten, voorwaarden stellen, verleiden, vergemakkelijken en voorlichten (het zogenoemde 5V-model). De verplichting wordt bij voorkeur op EU-niveau ingevoerd. Zoals bekend werkt de Europese Commissie aan een wetgevend voorstel op gebied van duurzaam ondernemingsbestuur, waarvan een verplichting voor ondernemingen tot gepaste zorgvuldigheid deel zal uitmaken. Volgens de openbare agenda van de Europese Commissie wordt dit voorstel op 8 december a.s. gepubliceerd. Nederland pleit daarnaast regelmatig bij de EU-instellingen voor de totstandkoming van een EU IMVO actieplan, dat deze wetgeving ook op EU-niveau zou kunnen inbedden in een doordachte mix van IMVO-beleidsmaatregelen. In december 2020 riepen EU-lidstaten de Europese Commissie gezamenlijk op in 2021 een dergelijk actieplan ter bevordering van duurzame waardeketens te ontwikkelen en publiceren.²

Wetgeving is het kernelement van de doordachte mix. Het kabinet heeft zich in de beleidsnota uitgesproken voor een brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting in overeenstemming met de internationale raamwerken op het gebied van IMVO (de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen (OESO Richtlijnen) en UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGP's), die bij voorkeur op EU-niveau wordt ingevoerd. Een brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting betekent dat een afgebakende groep ondernemingen verplicht wordt gepaste zorgvuldigheid toe te passen in overeenstemming met de genoemde internationale raamwerken. Deze verplichting is niet beperkt tot één specifieke sector of thema.

Effectiviteit IMVO-wetgeving

Het ATR verzoekt in zijn advies te onderbouwen dat een wettelijke verplichting noodzakelijk is en in welke mate deze effectief zal zijn. In de IMVO-beleidsnota heeft het kabinet een beleidstheorie opgesteld. Deze is gebaseerd op verschillende studies en consultaties. Het beleid is gericht op de uiteindelijke impact dat negatieve gevolgen voor mens en milieu in de waardeketen worden verminderd en voorkomen en dat, wanneer ondernemingen negatieve effecten veroorzaken of daaraan bijdragen, slachtoffers daarvan verbeterde (toegang tot) herstelmaatregelen krijgen.

De IMVO-beleidsnota is mede gebaseerd op de conclusies van de evaluatie van het bestaande IMVO-beleid. De evaluatie toont aan dat het huidige vrijwillige beleid onvoldoende effectief is. Het kabinet concludeert dan ook in de beleidsnota dat een doordachte mix van maatregelen, waaronder wetgeving, nodig is om te zorgen dat ook achterblijvende bedrijven aan de slag gaan met IMVO.

Een aantal ons omringende landen heeft al wetgeving ingevoerd voor (onderdelen van) gepaste zorgvuldigheid. Uit eerste evaluaties van de *UK Modern Slavery Act* en de Franse *Loi de vigilance* blijkt dat de wetgeving inderdaad heeft geleid tot bewustzijn van IMVO, committering aan IMVO-principes en verankering ervan in bedrijfsstrategieën.³ In de evaluatie van de *UK Modern Slavery Act* is aanbevolen de wetgeving

² De Raad riep de Europese Commissie op te komen met een actieplan gericht op verduurzaming van mondiale waardeketens, ter bevordering van mensenrechten, sociale en milieustandaarden voor gepaste zorgvuldigheid en transparantie, waarbij de geleerde lessen van de coronapandemie betrokken zouden moeten worden: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/01/human-rights-and-decent-work-in-global-supply-chains-the-council-approves-conclusions/>

³ Zie <https://www.gov.uk/government/publications/independent-review-of-the-modern-slavery-act-final-report> en <https://www.economie.gouv.fr/cge/devoir-vigilances-entreprises>.

zodanig aan te vullen dat de zes stappen van het gepaste zorgvuldigheidsproces in overeenstemming met de OESO-richtlijnen en *UNGP's* expliciet worden verankerd, omdat dit zorgdraagt voor coherentie.

Samenvattend: de studies naar een effectievere invulling van IMVO-beleid en de evaluatie van bestaand beleid, de ervaringen van landen die al wetgeving hebben, onderbouwen de noodzaak van een wettelijke verplichting voor gepaste zorgvuldigheid en geven inzicht in de effectiviteit. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan het verzoek van het ATR. Tevens wijzen verschillende studies en het SER-advies erop dat wetgeving het meest effectief is als deze wordt ingericht op EU-niveau: een Europese aanpak zorgt voor een grotere impact in de keten en borgt een gelijk speelveld voor bedrijven.

Bouwstenen voor IMVO-wetgeving

In de IMVO-beleidsnota is aangekondigd dat bouwstenen voor wetgeving zullen worden ontwikkeld. De bouwstenen beslaan 1) de reikwijdte, 2) de gepaste zorgvuldigheidseisen en 3) de inrichting van het toezicht op en handhaving van een toekomstige brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting. Een vierde bouwsteen is een algemene zorgplicht voor alle bedrijven overeenkomstig de OESO-richtlijnen, conform de motie-Voordewind (Kamerstuk 26 485, nr. 345).

De bouwstenen die hieronder worden toegelicht zijn gebaseerd op de adviezen van de SER en het ATR; op consultaties met belanghebbenden en experts; op de onderzoeken, adviezen en consultaties die zijn uitgevoerd in het kader van de vernieuwing van het IMVO-beleid⁴; en op relevante ontwikkelingen op EU-niveau. Het IMVO-beleid van het kabinet heeft als beoogd resultaat dat bedrijven maatschappelijk verantwoord ondernemen in lijn met de OESO-richtlijnen en de *UNGP's*. Ook de bouwstenen moeten dus in lijn zijn met de OESO-richtlijnen en de *UNGP's*.

De bouwstenen dienen primair voor beïnvloeding van regelgeving in de EU. Voor dit doel is een *non-paper* geschreven dat met de Commissie is gedeeld (zie bijlage). Tevens heb ik in een onderhoud met Eurocommissaris Reynders op 6 oktober jl. nogmaals het belang onderstreept van EU-regelgeving en van spoedige publicatie van het Commissievoorstel op gebied van duurzaam ondernemingsbestuur, waar IMVO onderdeel van is. Mocht een effectief en uitvoerbaar voorstel in de EU niet tijdig van de grond komen, liggen de bouwstenen klaar voor het invoeren van nationale dwingende maatregelen.

1. Reikwijdte

De internationale raamwerken op het gebied van IMVO zijn van toepassing op alle bedrijven. Het kabinet heeft in de beleidsnota vastgesteld dat het van belang is dat we aansluiten op die internationale raamwerken. Bij de bepaling van de reikwijdte van een gepaste zorgvuldigheidsverplichting is een zorgvuldige afbakening van belang en dient rekening te worden gehouden met de effectiviteit, uitvoerbaarheid en proportionaliteit. Enerzijds moet worden voorkomen dat sprake is van een disproportionele lastenverzwaring voor bedrijven.⁵ Anderzijds moet het

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationaal-maatschappelijk-verantwoord-ondernemen-imvo/evaluatie-en-vernieuwing-imvo-beleid>

⁵ Hiertoe heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij de Europese Commissie erop aangedrongen een deugdelijk *impact assessment* uit te voeren in het kader van dit wetgevingstraject, en heeft het zelf een onderzoek laten uitvoeren naar de verwachte regeldruk voor bedrijven (Kamerstuk 26 485, nr. 37), dat mede aan de basis lag van het ATR-advies.

beleid effectief zijn, voorspelbaar en duidelijk, en het moet zo worden vormgegeven dat een gelijk speelveld wordt bevorderd. Stapeling van maatregelen moet worden voorkomen; coherentie met ander beleid is dan ook een aandachtspunt.

Inzake beleidscoherentie is het onlangs door de Europese Commissie gepubliceerde voorstel voor de *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD) relevant. Hierin stelt de Commissie voor dat per 2023 alle grote ondernemingen en per 2026 het beursgenoteerde MKB verplicht worden te rapporteren over onder andere hun gepaste zorgvuldigheidsproces; transparantie is ook een van de vereisten van het proces van gepaste zorgvuldigheid. In het BNC-fiche verwelkomt het kabinet dit voorstel. Het kabinet merkt aan dat de CSRD en het aanstaande Commissievoorstel op het gebied van gepaste zorgvuldigheid goed op elkaar zullen moeten aansluiten (Kamerstuk 22 112, nr. 3132).

De SER adviseert dat alle grote ondernemingen en daarnaast middelgrote bedrijven in risicosectoren onder de verplichting op EU-niveau moeten vallen, mits de eisen voor die laatste proportioneel worden toegepast. De SER pleit daarbij voor een gefaseerde invoering van de verplichting: aanvankelijk alleen ondernemingen met meer dan 1.000 werknemers, op termijn alle grote ondernemingen (>250 werknemers). De SER adviseert de verplichting ook toe te passen op ondernemingen die niet in de EU gevestigd zijn maar wel producten en/of diensten afzetten op de interne markt.

Het kabinet hecht aan een ambitieuze inzet op EU-niveau. Alles wegende zal het kabinet op EU-niveau pleiten voor een reikwijdte die alle grote ondernemingen (>250 medewerkers, zie EU-Jaarrekeningenrichtlijn voor precieze definitie)⁶ en daarnaast middelgrote ondernemingen in risicosectoren bestrijkt, op voorwaarde dat objectief aangetoond kan worden welke sectoren als risicovol worden bestempeld en duidelijk is welke bedrijven binnen deze risicosectoren vallen. Dit is ook de reikwijdte die de SER voor ogen heeft. Uit oogpunt van coherentie met de voorgestelde CSRD dienen ook beursgenoteerde MKB-bedrijven te worden betrokken. Overigens laat deze inzet ten aanzien van de reikwijdte van een gepaste zorgvuldigheidsverplichting de inzet op de reikwijdte van de CSRD zoals uiteengezet in het BNC-fiche onverlet.

Ten aanzien van de door de SER voorgestelde fasering, begrijpt het kabinet dat de SER vooral wil bereiken dat bedrijven tijd hebben om zich goed voor te bereiden op wetgeving. Het kabinet onderschrijft dat een degelijke voorbereiding door bedrijven van belang is. Het kabinet gaat er echter van uit dat, nadat het voorstel eenmaal is gepubliceerd, er nog voldoende tijd is voor bedrijven om zich op de aankomende verplichting voor te bereiden. Dit geldt temeer daar bedrijven zich ook nu reeds (moeten) voorbereiden op de CSRD. Mocht invoering van de CSRD in de tijd geheel of gedeeltelijk overlappen met invoering van de gepaste zorgvuldigheidswetgeving, dan kan een zekere fasering in het onder de reikwijdte brengen van bedrijven voor de gepaste zorgvuldigheidswetgeving verstandig zijn. Het kabinet zal dit dan ook onderdeel maken van

⁶ Volgens de EU-richtlijn betreffende de jaarrekeningen (2013/34/EU) zijn grote ondernemingen bedrijven die voldoen aan twee van drie voorwaarden: (1) >250 medewerkers, (2) balanstotaal > EUR 20.000.000; (3) netto-omzet > EUR 40.000.000. Volgens dezelfde richtlijn moeten bedrijven die geen grote onderneming zijn aan twee van drie voorwaarden voldoen om als middelgroot bedrijf te gelden: (1) > 50 medewerkers; (2) balanstotaal > EUR 4.000.000; (3) netto-omzet > EUR 8.000.000. De richtlijn biedt lidstaten daarbij de mogelijkheid de drempelwaarden van het balanstotaal en de netto-omzet voor middelgrote bedrijven te verhogen tot balanstotaal > EUR 6.000.000 respectievelijk netto-omzet > EUR 12.000.000, waarvan Nederland gebruik heeft gemaakt.

zijn inzet in de EU zonder dat dit afbreuk mag doen aan het ambitieniveau dat alle grote ondernemingen binnen afzienbare tijd vallen onder de reikwijdte van de wet.

Met het betrekken van middelgrote bedrijven in risicosectoren en het beursgenoteerde MKB wordt een ambitieus en haalbaar beginpunt gemarkeerd. Tevens wordt ingezet, onder andere naar analogie van de Duitse IMVO-wet, op tijdige evaluatie van de maatregel. Dit moet ruimte bieden voor bijsturing van beleid, inclusief eventuele aanpassing van de reikwijdte, zo de evaluatie daar aanleiding toe geeft. Proportionaliteit van de verplichting, met name voor het betrokken MKB, blijft daarbij een belangrijk uitgangspunt.

Tot slot wil het kabinet, net als de SER, een gelijk speelveld ook bevorderen door een gepaste zorgvuldigheidsverplichting op EU-niveau van toepassing te verklaren op ondernemingen die niet in de EU gevestigd zijn maar wel producten en/of diensten afzetten op de interne markt. Randvoorwaardelijk voor toepassing van de gepaste zorgvuldigheidsverplichting op niet in de EU gevestigde bedrijven is dat de uiteindelijke wettelijke regeling handhaving door de lidstaten juridisch en praktisch mogelijk maakt. De handhaving dient conform de regels van de WTO en Europeesrechtelijk en nationaalrechtelijk uitvoerbaar te zijn, met inachtneming van de bestaande bevoegdheid van de lidstaten ten aanzien van niet onder hun rechtsmacht vallende ondernemingen. Het kabinet zal de Commissie in dat kader vragen degelijk te onderbouwen (bijvoorbeeld op basis van onderzoek) hoe een gepaste zorgvuldigheidsverplichting voor niet in de EU gevestigde ondernemingen aan deze eisen voldoet.

2. Eisen aan bedrijven

Een brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting betekent dat het gepaste zorgvuldigheidsproces, in overeenstemming met de OESO-richtlijnen en de UNGP's, in wetgeving verankerd wordt. Dit proces kent zes stappen:

1. maatschappelijk verantwoord ondernemen integreren in beleid/ managementsystemen;
2. negatieve gevolgen in activiteiten, toeleveringsketens en zakelijke relaties identificeren en beoordelen;
3. negatieve gevolgen stoppen, voorkomen, beperken;
4. de praktische toepassing en resultaten monitoren;
5. communiceren over hoe gevolgen worden aangepakt; en
6. zorgen voor herstelmaatregelen/daaraan meewerken.

De SER adviseert om gedetailleerde gepaste zorgvuldigheidseisen (bovenstaande zes stappen) te laten gelden voor alle grote ondernemingen maar minder gedetailleerde eisen te stellen aan middelgrote bedrijven in risicosectoren. Het kabinet neemt deze aanbeveling over, met dien verstande dat de eisen in overeenstemming moeten blijven met de internationale standaarden. Geïnspireerd door de internationale raamwerken op het gebied van IMVO en door reeds bestaande IMVO-wetgeving binnen de EU, zoals de EU-Conflictmineralenverordening en de Franse en Duitse wetten, zal het kabinet op EU-niveau daarom pleiten voor wettelijke verankering van de zes stappen van het gepaste zorgvuldigheidsproces voor alle grote ondernemingen en het beursgenoteerd MKB. Voor middelgrote bedrijven in risicosectoren zal het kabinet in overeenstemming met de OESO-richtlijnen en de UNGP's aandringen op een proportionele toepassing van de gepaste zorgvuldigheidseisen. Dat wil zeggen dat geen afbreuk gedaan wordt aan het voorschrijven van de zes stappen, maar dat de Commissie wordt gevraagd de verplichtingen onder deze stappen lichter in te vullen voor het betrokken MKB.

Het ATR adviseert om een variant op de eisen uit te werken waarin de gepaste zorgvuldigheidsverplichting als een enkele eis wordt gedefinieerd. Het kabinet hecht echter waarde aan aansluiting van de verplichting bij de richtlijnen die door de OESO en VN zijn vastgesteld. De richtlijnen beschrijven de processtappen van gepaste zorgvuldigheid en berusten op breed, internationaal draagvlak. Aansluiting bij de internationale raamwerken draagt bij aan voorspelbaarheid van beleid en creëert handelingsperspectief voor ondernemingen.

Vanuit de aard van de internationale raamwerken op het gebied van IMVO behelzen de gepaste zorgvuldigheidseisen deels open normen. Dat wil zeggen, normen die afhankelijk van de specifieke context moeten worden ingevuld. Om rechtszekerheid te kunnen bieden aan bedrijven wil het kabinet deze normen zo goed mogelijk preciseren. Het ligt voor de hand om daarbij onderscheid te maken tussen resultaats- en inspanningsverplichtingen. Met het open karakter van de normen dient ook rekening te worden gehouden in het toezicht.

Daarbij zal het kabinet er bij de Europese Commissie op aandringen om stapeling van verplichtingen voor bedrijven te voorkomen door de eisen in overeenstemming te brengen met de specifieke gepaste zorgvuldigheidsverplichtingen waarvoor al Europese wetgeving bestaat of in de maak is (de Conflictmineralenverordening (2017/821 EU), de Batterijenverordening (COM/2020/798) en het aanstaande voorstel om ontbossing tegen te gaan). Zoals reeds genoemd, is ook coherentie met de CSRD van belang.

3. Handhaving en toezicht

De SER adviseert om de gepaste zorgvuldigheidsverplichting bestuursrechtelijk te handhaven. Wetgeving en handhaving moeten het leren en de continue verbetering van het gepaste zorgvuldigheidsproces door bedrijven stimuleren.

Daarenboven spreekt de SER een voorkeur uit voor de instelling van een Europese toezichthouder zodat uniforme uitvoering van een toekomstige verplichting gewaarborgd wordt.

Het kabinet zal op EU-niveau pleiten voor bestuursrechtelijke handhaving van de gepaste zorgvuldigheidsverplichting, zoals ook de SER bepleit.⁷ Het kabinet zal daarbij onderstrepen dat het toezicht rekening moet houden met factoren zoals de aard van de activiteiten, producten en diensten, het bedrijfsmodel en de positie in de waardeketen van de onderneming. Ook moet het toezicht niet primair gericht zijn op het sanctioneren van ondernemingen, maar op stimulering van ondernemingen om hun gepaste zorgvuldigheidsproces continu te verbeteren («positief toezicht»⁸). Hiervoor is het van belang een toezichthouder een breed palet aan interventiemogelijkheden aan te reiken, die bijvoorbeeld aan de hand van een interventieladder ingezet kunnen worden. Uiteraard blijft het van belang dat een toezichthouder de bevoegdheid krijgt tot repressief toezicht en bij overtredingen ook sancties kan opleggen (bijvoorbeeld een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete). Ook kan de toezichthouder een bevoegdheid tot het geven van een bindende

⁷ Overigens kan worden opgemerkt dat de mogelijkheid al bestaat 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.

⁸ Zie voor het begrip «positief toezicht», ook: Hoofdstuk 11, Bestuurlijk toezicht, uit «Bestuursrecht in het AWB-tijdperk», Barkhuysen c.s., 2018.

aanwijzing worden toegekend en zouden (vertegenwoordigers van) getroffen meldingen moeten kunnen deponeren over niet-naleving van de gepaste zorgvuldigheidsverplichting.

Zodra bekend is hoe de handhaving en het toezicht wordt vormgegeven bij een toekomstige IMVO-verplichting op EU-niveau, zal het kabinet in lijn met de aanbeveling van het ATR verzoeken de uitvoeringslast voor de toezichthouder in kaart te brengen.

Net als de SER onderschrijft het kabinet de noodzaak van uniform toezicht binnen de Europese Unie om een gelijk speelveld te waarborgen. De Europese Commissie moet daartoe zo gedetailleerd mogelijk aangeven hoe het toezicht dient plaats te vinden, uniforme uitvoering bewaken door kaders te stellen en kennisuitwisseling tussen (nationale en/of Europese) toezichthouders stimuleren. Het kabinet is van mening dat het aanwijzen van nationale toezichthouders meerwaarde heeft omdat zij beter dan Europese instellingen zicht hebben op de specifieke context waarin bedrijven opereren. Anderzijds heeft Europees toezicht een duidelijke meerwaarde met het oog op uniforme implementatie. Het kabinet is, met die balans in gedachten, benieuwd hoe de Commissie aankijkt tegen het organiseren van het toezicht en staat open voor een Europese verkenning van het (gedeeltelijk) beleggen van het toezicht op EU-niveau.

4. Wettelijke, algemene zorgplicht

De SER gaat in zijn advies niet in op de algemene zorgplicht, hoewel deze wel in de adviesaanvraag was opgenomen. Conform de motie-Voordewind (Kamerstuk 26 485, nr. 345) en zoals eerder toegelicht in de Kamerbrief van 11 februari 2021 over de voortgang van de uitvoering van de IMVO-beleidsnota (Kamerstuk 26 485, nr. 364) zal het kabinet op EU-niveau pleiten voor de invoering van een wettelijke, algemene zorgplicht voor *alle* bedrijven overeenkomstig de OESO-richtlijnen. De wettelijke, algemene zorgplicht heeft het karakter van een vangnetbepaling en zal daarom globaal geformuleerd moeten worden.

Op dit moment bestaat er al een zorgplicht op basis van artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek. Daarin is opgenomen dat een doen of nalaten in strijd met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, een onrechtmatige daad oplevert. Naast deze ongeschreven, maatschappelijke zorgplicht pleit het kabinet voor de invoering van een wettelijke, algemene zorgplicht op EU-niveau. Met een wettelijke, algemene zorgplicht maakt de wetgever duidelijk dat alle ondernemingen rekening dienen te houden met en zorg dienen te dragen voor mensenrechten, arbeidsrechten en het milieu en klimaat, ook in het buitenland.

De algemene zorgplicht dient in zoverre te worden onderscheiden van de brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting dat de algemene zorgplicht betrekking heeft op alle ondernemingen, maar de brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting niet. Ondernemingen die wel onder de reikwijdte van de brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting vallen (zie hierboven onder Reikwijdte) voldoen door naleving daarvan vanzelf aan de algemene zorgplicht. De algemene zorgplicht heeft een globaal karakter, terwijl de verplichting tot gepaste zorgvuldigheid specifiek en gedetailleerd is.

Het kabinet zal niet pleiten voor actief bestuursrechtelijk toezicht op de naleving van de algemene zorgplicht. In het geval een betrokkene een klacht heeft tegen een onderneming, dan kan de betrokkene daarmee naar de civiele rechter op basis van een vordering op grond van de onrechtmatige daad vanwege het niet voldoen aan de zorgplicht. Het schenden

van de zorgplicht alleen is niet voldoende voor een veroordeling door de civiele rechter voor onrechtmatige daad. Daarvoor moet ook worden voldaan aan de overige eisen onder artikel 6:162 BW, zoals de eis dat er schade moet zijn geleden, toerekenbaarheid, causaliteit en relativiteit.

Klachtenmechanismen

Een klachtenmechanisme maakt onderdeel uit van de eisen aan bedrijven (stap 6). Ondernemingen moeten een klachtenmechanisme opzetten om toegang tot herstel mogelijk te maken. Een onderneming kan dit onderdeel van de verplichting ook invullen door deelname aan een collectief mechanisme.

De SER adviseert dat bedrijven zich verplicht aansluiten bij een erkend onafhankelijk klachtenmechanisme (individueel of collectief) dat bindende uitspraken kan doen. Ook adviseert de SER dat er door werkgeversorganisaties en vakbonden op Europees niveau een klachtenmechanisme moet worden opgezet voor sectoren die nog geen mechanisme hebben. Als dit niet binnen een jaar gerealiseerd is, wordt de Europese Commissie geacht een dergelijk mechanisme in te stellen.

Het kabinet neemt dit advies deels over, namelijk de verplichting tot het opzetten van of aansluiten bij een klachtenmechanisme. De OESO-richtlijnen en UNGP's benoemen het opzetten van een klachtenmechanisme als een individuele verantwoordelijkheid van ondernemingen. Bij het invullen van die verantwoordelijkheid is het aan de onderneming of deze een individueel mechanisme wil opzetten of zich wil aansluiten bij een collectief mechanisme. Het is niet de verantwoordelijkheid van de Europese Commissie om collectieve mechanismen op te zetten als ondernemingen dit nalaten, noch kunnen ondernemingen worden verplicht zich bij een collectief mechanisme aan te sluiten als zij de voorkeur geven aan een individueel mechanisme. Overigens is het onduidelijk door welke instantie de erkenning zou moeten worden gedaan en met welk doel.

Sectorale samenwerking

De SER staat in zijn advies stil bij de rol die sectorale samenwerkingsverbanden kunnen spelen bij de naleving van een IMVO-verplichting op EU-niveau. Het kabinet deelt de observatie van de SER dat wetgeving en sectorale samenwerkingsverbanden elkaar kunnen versterken in een race naar de top. Krachtenbundeling op EU-niveau kan de gezamenlijke impact van Europese ondernemingen die opereren in productielanden maximaliseren. In de IMVO-beleidsnota, de voortgangsbrief van 11 februari jl. en de Kamerbrief van 1 oktober jl. is daarom aangegeven dat het kabinet sectorale initiatieven ten behoeve van het toepassen van gepaste zorgvuldigheid in lijn met de OESO-richtlijnen en/of impact binnen specifieke thema's of ketens wil blijven stimuleren. Het stimuleren van sectorale samenwerking is onderdeel van de IMVO-beleidsmix en wordt ondersteund door de overheid.

De SER adviseert het kabinet om de Europese Commissie aan te sporen sectorale samenwerkingsverbanden te erkennen. Het kabinet kan deze aanbeveling omarmen onder voorwaarde dat er kwaliteitseisen worden gesteld aan de erkenning van sectorale samenwerkingsverbanden en dat erkenning van en toezicht op samenwerkingsverbanden niet leidt tot stapeling van taken voor de toezichthouder. Een toezichthouder moet erop kunnen vertrouwen dat deelnemende bedrijven aan sectorale overeenkomsten zich daadwerkelijk houden aan de bijbehorende afspraken. Het kabinet acht het, net als de SER, van belang te benadrukken dat erkende

sectorale samenwerkingsverbanden niet buiten het toezicht vallen en geen *safe harbours* voor individuele bedrijven zijn.

De SER adviseert verder om erkende samenwerkingsovereenkomsten onder een lichter toezichtregime te plaatsen. Het kabinet wenst duidelijk te maken dat het toepassen van een lichter toezichtregime als zodanig kan voortvloeien uit een risicogerichte benadering van het toezicht, maar dat dit geen gegeven is, ook niet in relatie tot de door de SER aangehaalde samenwerkingsovereenkomsten. De toezichthouder zal altijd op het niveau van een individueel bedrijf moeten constateren of zo'n regime gerechtvaardigd is en niet op het niveau van een sector. Het kabinet spoort de Europese Commissie aan dit vraagstuk nader te exploreren en daarbij de geleerde lessen van de erkenning van overeenkomsten uit de EU Conflictmineralenverordening te betrekken.

De rol van de overheid

De SER adviseert tot slot dat de overheid een voorbeeldrol dient te vervullen als het bedrijven wettelijk verplicht tot gepaste zorgvuldigheid. Dat zou onder meer tot uiting moeten komen in maatschappelijk verantwoord inkopen door de rijksoverheid, (Rijksbrede) aanbestedings- en subsidiekaders en het aanpakken van mensenrechtenkwesties (in relatie tot bedrijfsleven) in overleg met andere overheden. Het kabinet onderschrijft het belang hiervan en voert daar ook al beleid op. Onderdelen zullen terug komen in de herziening van het Nationaal Actieplan Mensenrechten en Bedrijfsleven, dat begin 2022 met uw Kamer gedeeld wordt.

De SER beveelt eveneens aan dat zowel het bedrijfsleven als de overheid voldoende middelen moet uittrekken om de toekomstige wetgeving te implementeren. De overheid zou het bedrijfsleven moeten ondersteunen bij het voldoen aan zijn verplichtingen. Het kabinet wijst in dit verband op de doordachte mix van maatregelen die in de IMVO-beleidsnota is opgenomen.

Vervolg

Zoals gezegd dienen de bouwstenen primair voor beïnvloeding van IMVO-wetgeving op EU-niveau. Het kabinet zal zorgdragen voor verspreiding binnen de EU van zijn inzet voor IMVO-wetgeving op EU-niveau, onder andere middels bijgevoegd *non-paper*. Deze inzet zal actief uitgedragen worden bij de Europese Commissie, de andere lidstaten en het Europees Parlement. Tegelijkertijd pleit het kabinet op EU-niveau voor een IMVO-actieplan, zodat ook op EU-niveau een doordachte mix van IMVO-maatregelen wordt ingevoerd.

Op 8 december verschijnt naar verwachting het wetgevende voorstel van de Europese Commissie op het gebied van duurzaam ondernemingsbeheer en IMVO. In de beantwoording van de feitelijke vragen inzake het Jaarverslag en Slotwet Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2020 (Kamerstuk 35 830 XVII, nr. 10) heeft het kabinet in overweging gegeven om de balans over de effectiviteit en uitvoerbaarheid van het Europese wetgevende initiatief op te maken nadat het Commissievoorstel is gepubliceerd. Ook de posities van het Europees Parlement en de lidstaten zijn voor deze weg van belang. Mijn voorganger heeft in

het WGO Jaarverslag en Slotwet BuHa-OS 2020 aangegeven dat, als zou blijken dat een Europees voorstel niet tijdig van de grond komt, de beslissing over nationale IMVO-wetgeving bij een nieuw kabinet ligt.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
T. de Bruijn