

Vergaderjaar 2023–2024

26 485

Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Nr. 436

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 april 2024

Op 5 maart jl. hebben de Raad, het Europees Parlement (EP) en de Europese Commissie een voorlopig politiek akkoord bereikt in de trilog over de anti-dwangarbeidverordening.¹ Op 13 maart werd door het Belgische Voorzitterschap in het Comité van Vertegenwoordigers van de EU lidstaten (Coreper) geconstateerd dat er ruime steun is voor doorgeleiding van het politieke akkoord naar het EP en de Raad voor formele besluitvorming. Inmiddels heeft het EP op 23 april jl. in ruime meerderheid voor het politieke akkoord gestemd. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de inhoud van het akkoord, de appreciatie van het kabinet en de vervolgstappen.

Het kabinet onderschrijft het belang van deze verordening en ziet het akkoord als een belangrijke stap in de Europese inspanningen om dwangarbeid effectief tegen te gaan. Dwangarbeid doet grove afbreuk aan de waardigheid van mensen. Het kabinet veroordeelt gedwongen arbeid waar ook ter wereld. De verordening past binnen het Nederlandse beleid voor Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO) en mensenrechten en draagt bij aan het mondiaal bevorderen van internationale arbeidsnormen. Tegelijkertijd wordt met deze verordening, die van toepassing is op zowel in de EU geproduceerde producten als geïmporteerde producten, oneerlijke concurrentie bestreden door het verdienmodel om gebruik te maken van dwangarbeid bij bedrijven weg te nemen.

Hieronder worden de belangrijkste uitkomsten van het voorlopig politiek akkoord uiteen gezet. De daaropvolgende appreciatie van het kabinet is opgesteld aan de hand van de Nederlandse inzet in het BNC-fiche.²

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7542-2024-INIT/en/pdf>

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2022–2023, 22 112, nr. 3537.

Productverbod

De verordening verbiedt bedrijven om producten vervaardigd met dwangarbeid op de markt van de Unie te plaatsen (ongeacht of deze in de EU worden geproduceerd of worden geïmporteerd) of daarvandaan uit te voeren. Het verbod geldt voor alle producten, bedrijven en economische sectoren. Het politiek akkoord hanteert de definitie van dwangarbeid van de *International Labour Organisation* (ILO) en voegt daar gedwongen kinderarbeid aan toe.³

Toezicht

Een toezichthouder ziet toe op de naleving van de verordening door bedrijven. Het inrichten van het toezicht was – in het licht van de uitvoerbaarheid van de verordening – een belangrijk discussiepunt in de triloogonderhandelingen. Een besluitvormende rol van de Commissie in het toezicht kan op gespannen voet staan met het uitgangspunt dat lidstaten verantwoordelijk zijn voor het inrichten van het toezicht op dit beleidsterrein. In het voorlopig politiek akkoord is daarom afgesproken dat lidstaten verantwoordelijk zijn voor onderzoek en besluitvorming in gevallen van dwangarbeid binnen de eigen grenzen en de Commissie voor onderzoek en besluitvorming in gevallen van producten gemaakt met dwangarbeid buiten de EU. Lidstaten worden vervolgens in deze gevallen bij het besluitvormingsproces van de Commissie betrokken via comitologie.⁴

Vaststellen van dwangarbeid

In het politieke akkoord volgt het vaststellen van dwangarbeid een proces van vooronderzoek, onderzoek en besluitvorming, conform het Commissievoorstel.

Een toezichthouder start het vooronderzoek bijvoorbeeld op basis van een binnenkomend signaal, via het door de Commissie op te zetten *Single Submission point*, of op basis van andere informatiebronnen. In het vooronderzoek (deze fase duurt 30 dagen) vraagt een toezichthouder informatie bij een bedrijf op. Deze informatie moet gaan over welke stappen het bedrijf heeft gezet om dwangarbeid te voorkomen, mitigeren, tot een einde te brengen of over hoe het bedrijf herstel heeft geboden aan slachtoffers. Een bedrijf kan daarbij informatie aandragen over zijn inzet op gepaste zorgvuldigheid. Dit stond gedeeltelijk ook in het Commissievoorstel. De huidige tekst voegt «herstel en genoegdoening» van slachtoffers toe en maakt expliciet dat een toezichthouder op basis van deze informatie ook kan besluiten dat het niet overgaat tot de onderzoeksfase. Het vooronderzoek gebeurt daarnaast op basis van een risicogerichte benadering, deze is in het voorlopig politiek akkoord ten opzichte van het Commissievoorstel geconcretiseerd; er gelden duidelijke criteria op basis waarvan een toezichthouder beslist over te gaan tot het onderzoek.

Als de toezichthouder besluit om na de vooronderzoeksfase over te gaan tot nader onderzoek, streeft de toezichthouder ernaar binnen negen maanden vast te stellen of er sprake is van dwangarbeid. In het politiek akkoord is afgesproken dat in het (voor)onderzoek naast het bedrijf ook andere relevante partijen informatie kunnen aanleveren. Die mogelijkheid

³ De definitie luidt als volgt: «alle arbeid of diensten die van een persoon worden geëist onder dreiging van enige straf of waardoor genoemde persoon zich niet vrijwillig heeft aangeboden». Zie: Convention C029 - Forced Labour Convention, 1930 (No. 29) (ilo.org)

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/NL/legal-content/glossary/comitologie.html>

is nieuw ten opzichte van het Commissievoorstel. Ook is opgenomen dat de Commissie veldonderzoek kan doen als het gaat om het vaststellen van dwangarbeid buiten de EU. In het Commissievoorstel hadden lidstaten die bevoegdheid. Wanneer een toezichthouder dwangarbeid vaststelt zal deze het op de markt brengen en aanbieden van de betreffende producten verbieden en wordt het bedrijf verplicht de producten van de markt te halen.

Netwerk van toezichthouders

Om consistentie in het toezicht te waarborgen, ook met het oog op een gelijk speelveld, is de rol van het netwerk van toezichthouders in het voorlopig politiek akkoord verder versterkt. De Commissie zit het netwerk voor en voert het secretariaat. Van lidstaten wordt verwacht dat zij actief participeren, op regelmatige basis samenkomen, informatie over onderzoeken delen, en uitvoering geven aan elkaars beslissingen. Ook kan vanuit dit netwerk de samenwerking met en informatievoorziening aan derde landen worden gecoördineerd.

Ondersteuning bij uitvoering

Om toezichthouders, Douane en bedrijven te ondersteunen zal de Commissie binnen 18 maanden na inwerkingtreding van de verordening richtsnoeren en een database publiceren. Hierin wordt op basis van het voorlopig politiek akkoord ook expliciet aandacht besteed aan hoe toezichthouders en bedrijven moeten omgaan met staatsgeleide dwangarbeid. Specifiek voor het midden- en kleinbedrijf (mkb) zijn daarnaast ondersteunende maatregelen opgenomen. De belangrijkste bepalingen van de verordening – de bepalingen waarop gehandhaafd wordt – worden drie jaar na inwerkingtreding van toepassing. Daardoor is de periode waarin lidstaten zich kunnen voorbereiden op het uitvoeren van de verordening verlengd van twee naar drie jaar. Dat is een jaar langer dan in het oorspronkelijke Commissievoorstel.

Kabinetsappreciatie

Het kabinet ziet de verordening als een belangrijk middel in de strijd tegen dwangarbeid. Dwangarbeid doet grove afbreuk aan de waardigheid van mensen. Nederland heeft tijdens de onderhandelingen daarom het doel van de verordening gesteund, in overeenstemming met het BNC-fiche. Nederland heeft zich tegelijkertijd ingespannen om het voorstel op een aantal deelonderwerpen te verbeteren, onder andere de consistentie met verwante IMVO-wetgeving, de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en het verduidelijken van de impact op het bedrijfsleven in lijn met de Nederlandse inzet in het BNC-fiche. Deze inzet is grotendeels gerealiseerd, waarmee het kabinet het politiek akkoord als sterke verbetering ten opzichte van het Commissievoorstel beschouwt. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

Consistentie met verwante IMVO-wetgeving

Het kabinet acht het van groot belang dat de anti-dwangarbeid-verordening, aansluit op verwante wetgeving. Coherentie maakt wetgeving effectiever, bevordert rechtszekerheid voor bedrijven en voorkomt onnodige regeldruk. Nederland heeft daarom met succes ingezet op het waarborgen en verbeteren van de coherentie tussen de anti-dwangarbeidverordening en de concept *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDDD), met als meest concrete resultaat gelijkklui-

dende definities die relateren aan de internationale IMVO-standaarden.⁵ Naast het bevorderen van rechtszekerheid gaat coherentie ook het onverantwoord terugtrekken van bedrijven uit risicovolle waardeketen en gebieden tegen, een risico dat Nederland meermaals in de onderhandelingen onder de aandacht heeft gebracht.

Het kabinet had graag gezien dat gepaste zorgvuldigheid expliciet was opgenomen in de tekst over de onderzoeksfase. Voor deze fase geldt een langere termijn dan de vooronderzoeksfase, waardoor bedrijven aanvullende mogelijkheden krijgen om nog op de juiste wijze invulling te geven aan hun inzet op gepaste zorgvuldigheid. Tegelijkertijd concludeert het kabinet dat de verordening beter in lijn is gebracht met de CSDDD en internationale IMVO standaarden en dat het risico op onverantwoord terugtrekken verminderd is.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het kabinet hanteert ook de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid als belangrijke uitgangspunten bij het beoordelen van het bereikte onderhandelingsresultaat. Nederland heeft zich kritisch uitgelaten over deze aspecten van het Commissievoorstel. De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het voorstel zijn, mede dankzij de Nederlandse inzet, sterk verbeterd. De bepalingen die zien op de uitvoering door Douane en (nationale) toezichthouders zijn verduidelijkt. Het proces van het onderzoek doen naar en vaststellen van dwangarbeid, en welke verantwoordelijkheden daarbij horen, is aangescherpt. Ook de ondersteuning die de Commissie biedt met richtsnoeren en de verlenging van de termijn waarin lidstaten zich kunnen voorbereiden komt de uitvoerbaarheid ten goede. Echter, voor de Douane is het van groot belang dat de omvang van de goederenstroom waarop de verordening betrekking heeft beheersbaar blijft.

Voor wat betreft de verdeling van de verantwoordelijkheid voor het toezicht, is de uitkomst van het politieke akkoord wat Nederland betreft gebalanceerd. Voor Nederland was van belang dat de bevoegdheden van het toezicht binnen de eigen grenzen bij lidstaten belegd bleef. Mede door inspanning van Nederland is afgesproken dat de toezichthouder die het onderzoek leidt, ook beslist of er sprake is van dwangarbeid. De nationale toezichthouder blijft daardoor verantwoordelijk voor het onderzoek en de besluitvorming binnen de eigen lidstaat. Zo blijft de rol van de nationale onafhankelijke toezichthouder geborgd. De Commissie is verantwoordelijk bij grensoverschrijdend onderzoek en onderzoek in derde landen. De rol van de Commissie draagt ook bij aan de uitvoerbaarheid van de verordening, onder andere doordat de Commissie beter gepositioneerd is om onderzoek te (laten) doen in derde landen. Ook kan de belegging op EU niveau van onderzoeken in derde landen gunstig zijn om eventuele geopolitieke repercussies door de EU als geheel tegen te gaan.

Duidelijkheid en uitvoerbaarheid voor het bedrijfsleven

Een ander aandachtspunt is duidelijkheid en uitvoerbaarheid voor het bedrijfsleven, specifiek voor het mkb. Nederland heeft, mede vanwege het ontbreken van een impact assessment, met succes gepleit om in de herzieningsbepaling op te nemen dat de eventuele effecten van deze verordening op de regeldruk voor bedrijven moeten worden geanalyseerd, zodat deze effecten alsnog kunnen worden meegenomen bij eventuele aanpassing van de verordening in de toekomst. Er is daarnaast

⁵ De OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen en de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*.

geen sprake van omkering van bewijslast in het geval van staatsgeleide dwangarbeid, zoals het EP had voorgesteld. Hiermee is aanvullende regeldruk op dit punt voorkomen. Tot slot draagt de langere termijn waarbinnen de verordening van toepassing wordt, waarvoor Nederland met succes gepleit heeft, bij aan een betere voorbereiding voor het bedrijfsleven.

Impact op derde landen

Nederland heeft tot slot tijdens de onderhandelingen aandacht gevraagd voor de impact op derde landen, inclusief de noodzaak om in een vroeg stadium aan ondersteunende maatregelen te werken. Dit moet bijdragen aan het versterken van relaties met derde landen, mede n.a.v. de ervaring van de EU bij de reactie van derde landen op diverse *green deal* maatregelen van de EU. Het betrekken van derde landen is op verschillende plekken in de finale tekst van de verordening geïntegreerd. Ook tijdens de fase waarin de EU zich voorbereidt op het van toepassing worden van de verordening blijft dit voor Nederland een belangrijk aandachtspunt. Nederland zal zich daarom blijven inzetten voor actieve samenwerking met derde landen, vanuit zowel de EU als individuele lidstaten.

Vervolgstappen

Nu er een voorlopig politiek akkoord is bereikt en het EP met het akkoord heeft ingestemd zijn er nog een aantal stappen nodig om de verordening formeel vast te stellen. Vanwege de benodigde juridische tekstcontroles en vertalingen en de Europese Parlementsverkiezingen worden alle stappen pas na de zomer afgerond. Dan zal het EP opnieuw over de taalversies stemmen en is het daarna aan de Raad om de verordening te bekrachtigen. Na vaststelling van de verordening wordt de definitieve tekst gepubliceerd in het EU Publicatieblad en treedt de verordening de volgende dag in werking. Naar verwachting is dit proces in het najaar afgerond. Nederland heeft vanaf dat moment een jaar de tijd om een toezichthouder aan te wijzen. De bepalingen uit de verordening waarop gehandhaafd wordt, worden drie jaar na inwerkingtreding van toepassing. Daardoor heeft Nederland drie jaar de tijd om zich voor te bereiden. In beginsel zal de regelgeving «lastenluw» worden uitgevoerd, conform de Aanwijzingen voor de regelgeving.⁶

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.N.A.J. Schreinemacher

⁶ wetten.nl - Regeling - Aanwijzingen voor de regelgeving - BWBR0005730 (overheid.nl)