

Vergaderjaar 2020–2021

32 735

Mensenrechten in het buitenlands beleid

26 485

Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Nr. 318

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2021

Op 6 augustus 2020 deelde Ecuador, als voorzitter van de *open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights*, een tweede herziene concept voor een mogelijk bindend instrument op het gebied van bedrijfsleven en mensenrechten. Op verzoek van uw Kamer op 17 december 2020 stuur ik u hierbij een appreciatie van dit tweede concept en geef ik opvolging aan de toezegging in het notaoverleg IMVO van 8 december 2020 (Kamerstukken 26 485 en 35 495, nr. 361) om schriftelijk terug te komen op de positie van de Europese Commissie inzake het VN-Verdrag bedrijfsleven en mensenrechten.

Op 12 november 2019 is een appreciatie van het eerste concept van de *UN Binding Treaty for Transnational Corporations on Human Rights* met uw Kamer gedeeld (Kamerstukken 32 735 en 26 485, nr. 270). Daarin werd al aangegeven dat het kabinet de noodzaak onderschrijft om mensenrechtenschendingen door, of met betrokkenheid van, bedrijven tegen te gaan en om goede toegang tot herstel te bieden voor slachtoffers wanneer zich schendingen voordoen. Het kabinet staat daarom open voor gesprekken over een juridisch bindend instrument. Het benadrukt hierbij de uitgangspunten dat een dergelijk instrument geschikt moet zijn voor het na te streven doel, effectief moet kunnen worden geïmplementeerd en gehandhaafd, en voldoende draagvlak moet hebben. Ook dient het instrument proportioneel te zijn en voort te bouwen op de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights* (UNGPs).

Appreciatie tweede herziene concepttekst

In het tweede herziene concept is de tekst op onderdelen aangepast. Er is een aantal voor Nederland relevante wijzigingen doorgevoerd, waaronder:

- Gebruik van een brede definitie van bedrijven, waaronder ook expliciet staatsbedrijven;

- Integratie van een genderperspectief in voorgestelde gepaste zorgvuldigheid (*due diligence*) processen;
- Vereiste processen van gepaste zorgvuldigheid van de ondernemingen dienen nu proportioneel te zijn naar omvang van de onderneming en de aard van de activiteiten;
- Een rechter, of andere competente autoriteit, kan de naleving van internationale gepaste zorgvuldigheid standaarden meenemen in een uitspraak over de aansprakelijkheid van een bedrijf.

Hoewel de wijzigingen als positief gewaardeerd kunnen worden, vindt het kabinet dat er op basis van de huidige tekst nog onvoldoende sprake is van het verwezenlijken van de uitgangspunten inzake de na te streven doelen, effectieve implementatie en handhaving, en van draagvlak onder VN-lidstaten. Deze punten zullen hieronder nader worden toegelicht.

Na te streven doelen

Nederland heeft als norm voor Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO) de OESO richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen (OESO richtlijnen) en de UNGP's en verwacht dat bedrijven deze naleven. Om een gelijk speelveld voor bedrijven wereldwijd te waarborgen zouden de UNGP's het uitgangspunt voor een eventueel verdrag moeten zijn. De bewoordingen en definities zoals nu opgenomen in het conceptverdrag sluiten niet aan bij bestaande formuleringen van, bijvoorbeeld, mensenrechtenverdragen en met name de UNGP's. Enkele voorbeelden hiervan zijn de definities van *human rights abuse* (artikel 1 lid 2) en *business activities* (artikel 1 lid 3). De gebezigde terminologie strookt bovendien ook niet met de door Nederland gehanteerde internationale richtlijnen en principes.

Het conceptverdrag heeft betrekking op *«all internationally recognized human rights and fundamental freedoms emanating from the Universal Declaration of Human Rights, any core international human rights treaty and fundamental ILO convention to which a state is a party, and customary international law»*. Er worden echter geen specifieke mensenrechten en verdragen aangeduid. Hierdoor wordt er een breed bereik gegeven aan het verdrag en is de focus niet helder. Dit zal mogelijk leiden tot minder draagvlak en meer fragmentatie, omdat, bijvoorbeeld, niet elke staat partij is bij alle verdragen.

Handhaving en implementatie

De tekst bevat tevens vele bepalingen die raken aan rechtsgebieden waarvoor al internationale en/of Europeesrechtelijke instrumenten bestaan. Ter illustratie verwijs ik naar de bepalingen met betrekking tot de rechten van slachtoffers (artikelen 4 en 5), het toepasselijk recht en jurisdictie (artikelen 7, 9, 11), wederzijdse rechtshulp en erkenning en tenuitvoerlegging van uitspraken (artikel 12). De tekst houdt weinig tot geen rekening met de reeds bestaande instrumenten en geeft ook niet aan hoe eventuele (verdragsrechtelijke) conflicten moeten worden opgelost. Artikel 14 lid 4 stelt simpelweg dat alle andere internationaalrechtelijke verplichtingen, zoals verplichtingen op grond van handels- en investeringsovereenkomsten, slechts dienen te worden uitgevoerd op een manier die verenigbaar is met de bepalingen van de onderhavige verdragstekst.

Ook bevat de tekst algemeen geformuleerde bepalingen over onderwerpen die veelal in het nationaal recht van landen worden geregeld. Deze bepalingen passen mogelijk niet in de nationale rechtskaders, of worden niet wenselijk geacht. Voorbeelden hiervan zijn het aansprakelijkheidsrecht (artikel 8) en de verjaringstermijnen (artikel 10). Tot slot zijn

vergaande verplichtingen voor staten en bedrijven opgenomen in het verdrag waarvan het de vraag is of ze doelmatig, proportioneel en/of wenselijk zijn. Voorbeelden van dergelijke verplichtingen zijn te vinden in de bepalingen betreffende de, in algemene bewoordingen opgenomen, (financiële) rechten voor slachtoffers (artikelen 4 en 5 en delen van artikel 7) waarbij niet duidelijk wordt gemaakt hoe ver de verplichting van de staat reikt. Ten aanzien van de verplichting tot gepaste zorgvuldigheid (artikel 6 lid 2 en lid 3) is niet duidelijk welke maatregelen staten moeten nemen en hoe ze dat moeten doen, hoe ver deze maatregelen reiken, en welke effectieve procedures er ingesteld kunnen of moeten worden om de naleving van deze verplichting te verzekeren.

Draagvlak

Een juridisch bindend instrument moet toegevoegde waarde hebben om de bescherming en de eerbiediging van mensenrechten te verbeteren en een gelijk speelveld voor bedrijven wereldwijd te waarborgen. Het is daarvoor essentieel dat een voorstel voldoende draagvlak onder VN-lidstaten heeft. Indachtig de motie van de leden Alkaya en Diks (Kamerstuk 35 300 XVII, nr. 35) is Nederland via zijn diplomatieke posten in gesprek gegaan met landen die (nog) niet deelnemen aan het onderhandelingsproces. De intentie om mensenrechtenschendingen tegen te gaan in de gehele keten van bedrijven wordt breed gedeeld. Vooral nog lijkt er echter geen beweging zichtbaar richting een breder draagvlak voor de huidige verdragstekst onder deze groep.

Positie van de Europese Commissie

Zoals toegezegd aan uw Kamer tijdens het notaoverleg IMVO op 8 december jl. heeft Nederland de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) benaderd om duidelijkheid te verkrijgen over de positie van de Commissie inzake het VN-Verdrag Bedrijfsleven en Mensenrechten. Tevens is het onderwerp geagendeerd in de EU-Raadswerkgroep Mensenrechten. Lidstaten, waaronder Nederland, hebben aangedrongen op een gezamenlijke juridische analyse van de tweede herziene concepttekst, en geïnformeerd naar de status van een mogelijk EU- onderhandelingsmandaat. EDEO erkent het potentieel van een mogelijk bindend instrument op mondiaal niveau, maar stelt dat de lidstaten en de Europese Commissie eerst tot een gezamenlijke positie ten aanzien van de inhoud en vorm van een mogelijk bindend instrument moeten komen, voordat sprake kan zijn van een gezamenlijke juridische analyse of een EU onderhandelingsmandaat. De huidige Europese ontwikkelingen richting verplichtende gepaste zorgvuldigheid (*due diligence*) maatregelen zijn daarbij volgens EDEO richtinggevend.

Proces voorwaarts en inzet Nederland

Nederland blijft zich inzetten voor een constructief verdragsproces dat brede steun kan genieten van zoveel mogelijk landen. Het doel hierbij is te komen tot een juridisch solide, breed aanvaarde, uitvoerbare en handhaafbare verdragstekst, waarmee mensenrechtenschendingen door of met betrokkenheid van bedrijven kunnen worden tegengegaan en goede toegang tot herstel geboden kan worden aan slachtoffers. Dit doet Nederland primair in EU-verband. Nederland zal – samen met gelijkgestemde lidstaten – druk blijven uitoefenen, opdat de EU zich betekenisvol engageert bij dit proces. Deze inzet werd onlangs ook vastgelegd in de EU raadsconclusies over EU-prioriteiten in VN-mensenrechtenfora 2021¹.

¹ Raad van de Europese Unie, *Council Conclusions on EU Priorities in UN Human Rights Fora in 2021*, kenmerk 6326/21, 22 February 2021.

Daarnaast blijft Nederland zich in lijn met de beleidsnota *Van Voorlichten tot Verplichten* inzetten voor een gepaste zorgvuldigheidsverplichting voor bedrijven op Europees niveau. De Nederlandse inzet op toegang tot herstel en gepaste zorgvuldigheid zijn ook belangrijke thema's binnen het Nationaal Actieplan mensenrechten en bedrijfsleven, dat op dit moment wordt herzien en waarin de brede Nederlandse agenda op het domein van mensenrechten en bedrijfsleven wordt vastgelegd.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag