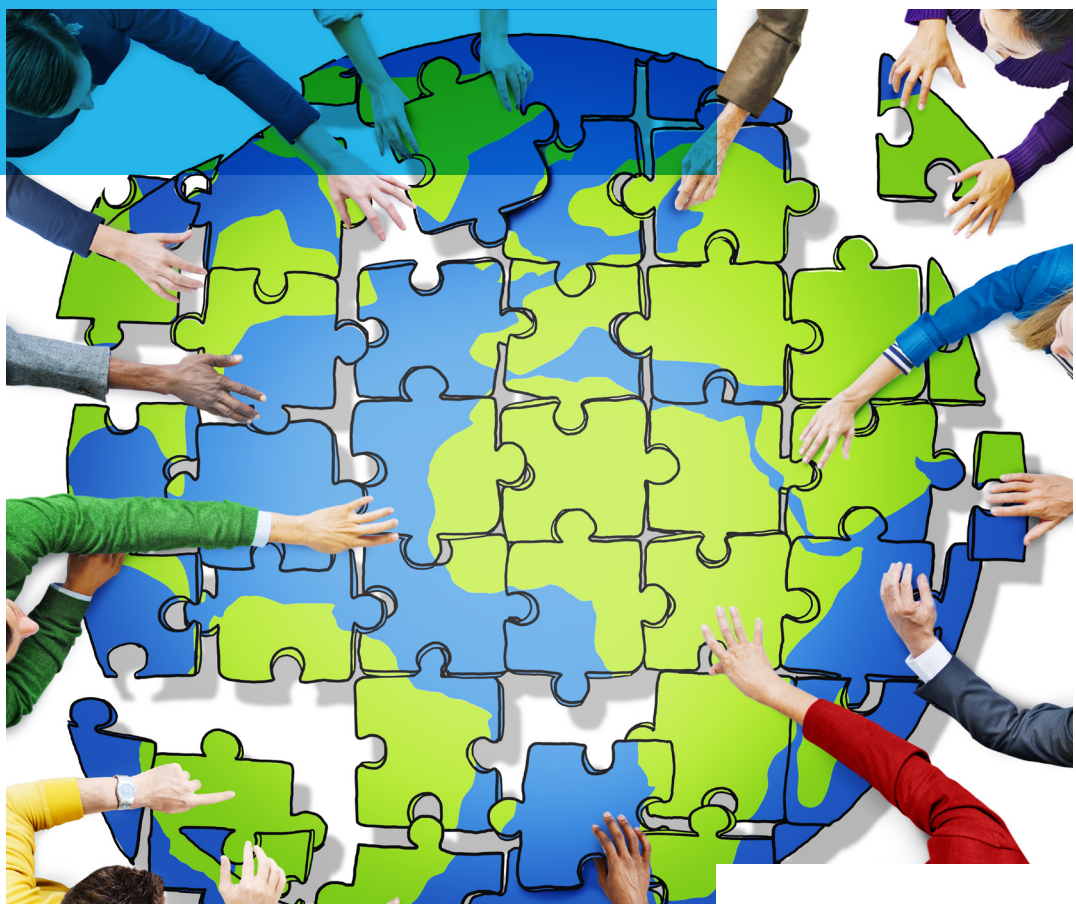
**ADVIES 21/11** | Oktober 2021

SER

# Effectieve Europese gepaste zorgvuldigheids-wetgeving voor duurzame ketens



SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

**ADVIES 21/11** | Oktober 2021

SER

# Effectieve Europese gepaste zorgvuldigheidswetgeving voor duurzame ketens

UITGEBRACHT AAN DE DEMISSIONAIR MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

NR.11 - OKTOBER 2021

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

## Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert het kabinet en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociaal en economisch beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Ook is de SER betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 bij wet ingesteld. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers, en kroonleden (onafhankelijke deskundigen). De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.
De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER. Ook alle adviezen die sinds 1950 zijn verschenen, zijn daar te vinden. Adviezen van de laatste jaren zijn ook in gedrukte vorm verkrijgbaar.

Wekelijks verschijnen nieuwe artikelen van het online SERmagazine op de SER-website. Daarin vindt u nieuws en achtergrondinformatie over de SER, de overleg-economie en belangrijke sociaal-economische ontwikkelingen. U kunt zich via de website ook gratis abonneren op de papieren versie van SERmagazine, die vijf keer per jaar verschijnt.

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag
T 070 3499 525
E communicatie@ser.nl
www.ser.nl

©2021, Sociaal-Economische Raad
Alle rechten voorbehouden
Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

# Inhoudsopgave

**Advies** 7

**Bijlage**

Adviesaanvraag 19

# Advies

## Inleiding

Dit SER-advies is opgesteld naar aanleiding van een adviesaanvraag van de minister van Buitenlandse Zaken[1] en beschrijft de ambitie voor Europese gepaste zorgvuldigheidswetgeving om duurzame internationale toeleveringsketens te bevorderen. De aanbevelingen zijn uitsluitend geformuleerd als de Nederlandse inzet richting Europa.

De SER roept de Nederlandse overheid op om de Europese beleidsontwikkelingen op basis van dit advies positief en ambitieus te beïnvloeden.

## Naar een effectieve Europese aanpak: samen naar duurzame ketenimpact

De SER pleit voor een Europese aanpak die verbetering van de omstandigheden voor mens en milieu in de toeleveringsketen voorop stelt en slimme gepaste zorgvuldigheidswetgeving combineert met gezamenlijke actie om geprioriteerde risico's op sectorniveau aan te pakken. Dit stelt bedrijven in staat om samen met belanghebbenden te werken aan betere omstandigheden in toeleveringsketens en helpt de verwachtingen aan bedrijven in de praktijk te verduidelijken. Deze aanpak bouwt voort op de ervaring van de sectorconvenanten voor internationaal MVO waar Nederland de afgelopen vijf jaar aan heeft gewerkt en ontwikkelt deze verder door naar een nieuwe generatie sectorovereenkomsten op Europees niveau. Dit moet worden aangevuld met overeenkomsten met en steun voor productielanden.

## Uitgangspunten voor de ontwikkeling van Europese gepaste zorgvuldigheidswetgeving

De SER stelt de volgende uitgangspunten voor om Europese wetgeving te ontwikkelen:

- een gelijk speelveld op de Europese markt;
- focus op verbetering van omstandigheden in de toeleveringsketen, met name in de productielanden;
- wetgeving en sectorovereenkomsten versterken elkaar in een race naar de top;

1 Zie bijlage 1 voor de adviesaanvraag

- proportionaliteit en beperking van de administratieve lasten door gezamenlijk handelen;
- focus op leren en ondersteuning voor bedrijven;
- redelijke handhaving als sluitstuk;
- een Europese toezichthouder, Europees systeemtoezicht en een gemeenschappelijk beoordelingskader;
- betrokkenheid van en partnerschap met productielanden.

## Kenmerken van internationaal MVO

De globalisering heeft het mogelijk gemaakt dat de productie van onze telefoons en windmolens niet in Europa plaatsvindt, maar daar waar comparatieve voordelen lagere kosten mogelijk maken. Ook grondstoffen en halffabricaten komen van over de hele wereld. Dat kan voor betrokken ondernemingen en consumenten voordelen opleveren en voor de productielanden kansen op ontwikkeling bieden; tegelijkertijd zijn er ook risico's. Een internationaal opererend Europees bedrijf kan via de eigen bedrijfsactiviteiten en toeleveringsketen bijvoorbeeld betrokken raken bij de onderdrukking van vakbonden of schade aan kwetsbare ecosystemen. Het gaat vaak om complexe situaties in opkomende markten en ontwikkelingslanden, waar overheden tekortschieten in het beschermen van mensen- en arbeidsrechten en het milieu.

Tegelijk verwachten we van ondernemingen dat zij internationaal zaken doen met respect voor mens en milieu. De leidende richtlijnen voor internationaal MVO, te weten de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen en de VN-beginselen voor bedrijfsleven en mensenrechten (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights, of UNGP's) en het bijbehorende proces van gepaste zorgvuldigheid geeft bedrijven concrete handvatten om dit te doen. Op deze manier dragen bedrijven ook bij aan de duurzame ontwikkelingsdoelen (Sustainable Development Goals of SDG's) en aan positieve impact door onder andere het bevorderen van fatsoenlijk werk en klimaatactie in de toeleveringsketens.

Het bevorderen van internationaal MVO heeft hiermee een aantal specifieke kenmerken:

- Het realiseren van werkelijke positieve impact (op bijvoorbeeld ontbossing of gedwongen arbeid) diep in een toeleveringsketen is zeer complex en gaat met vallen en opstaan.

- De OESO-richtlijnen en de UNGP's geven het normenkader voor internationaal MVO op basis van de onderliggende internationaal overeengekomen verdragen en dit normen-kader wordt in sectorspecifieke handleidingen, NCP-uitspraken en in sectorconvenanten steeds verder ingevuld. Desondanks is nog niet altijd duidelijk wanneer een bedrijf genoeg heeft gedaan om negatieve impact in de keten te voorkomen en is verdere verduidelijking en handelingsperspectief nodig.
- Europese bedrijven hebben individueel vaak beperkte invloed als het gaat om het verbeteren van mensenrechten en milieunormen in de toeleveringsketen. Krachtenbundeling in de richting van (sub)leveranciers is nodig om substantiële impact te maken en effectieve werkwijzen op te schalen.
- De regels die gesteld worden aan bedrijven komen uiteindelijk in de fysieke werkelijkheid van één en dezelfde (sub)leverancier terecht. Wanneer landen ieder hun eigen voorschriften hanteren is dit voor zo'n (sub)leverancier onwerkbaar. Deze situatie geldt in sectoren als kleding en textiel en voedingsmiddelen deels nu al door de grote hoeveelheid verschillende (publiek-)private initiatieven.

Dit laatste kenmerk impliceert dat wereldwijd dezelfde regels zouden moeten gelden en dat dit tenminste op Europees niveau het geval moet zijn. Dat is ook vanuit de concurrentiepositie van Europese bedrijven en een gelijk speelveld van belang. De eerste drie kenmerken maken de vormgeving van effectieve wetgeving en bijbehorende handhaving extra lastig. Wetgeving en handhaving moeten tegelijkertijd leren en continue verbetering stimuleren én helderheid verschaffen over wanneer een bedrijf zich aan de regels houdt (wanneer doet het bedrijf het goed). Alleen wetgeving voor individuele bedrijven stimuleert op zichzelf bovendien geen krachtenbundeling.

## De noodzaak van Europese gepaste zorgvuldigheidswetgeving

De SER is voorstander van Europese wetgeving voor gepaste zorgvuldigheid. Daar is een aantal redenen voor:

- De wens van het bedrijfsleven om zijn verantwoordelijkheid te nemen om misstanden in de ketens te voorkomen en te werken aan verbetering van omstandigheden voor mens en milieu.
- Koplopende bedrijven op het gebied van internationaal MVO ondervinden nadeel van de achterblijvers. De OESO-richtlijnen en de UNGP's bereiken te weinig bedrijven en worden onvoldoende nageleefd.

- Het organiseren van marktmacht in internationale ketens vereist collectieve actie die niet vanzelf tot stand komt.
- Verschillende EU-lidstaten hebben gepaste zorgvuldigheidswetgeving aangenomen of bereiden dit voor, met versnippering tot gevolg.
- Europese bedrijven moeten in staat worden gesteld om internationaal maatschappelijk verantwoord te acteren door concurrentie van buiten de EU op de Europese markt dezelfde regels op te leggen.

Om in de praktijk tot daadwerkelijke verbeteringen van arbeids- en milieuomstandigheden in de keten te komen, zal Europese wetgeving bovengenoemde specifieke kenmerken van internationaal MVO moeten adresseren. Het impliceert ook dat wetgeving en sector overeenkomsten in Europa hand in hand moeten gaan, zoals de SER eerder heeft geadviseerd.

## De ontwikkelingen in Europa

De Europese Commissie bereidt momenteel gepaste zorgvuldigheidswetgeving voor om negatieve gevolgen in de internationale toeleveringsketens van Europese bedrijven te voorkomen, onder andere op basis van de richtlijnen van de OESO en de VN. In maart 2021 heeft het Europees Parlement met een ruime meerderheid een wetgevend initiatiefrapport aangenomen met aanbevelingen aan de Commissie inzake gepaste zorgvuldigheid in het bedrijfsleven.

In Europa is inmiddels sprake van verschillende wetgevingsmodellen. In de beleidsdiscussie wordt vooral aandacht besteed aan het Franse en het Duitse model. Het Franse model (*Loi de Vigilance*) is een verplichte procesaanpak op basis van de gepaste zorgvuldigheidsstappen van de richtlijnen van de OESO en de VN. De wetgeving geldt voor bedrijven met meer dan 5.000 werknemers en maakt handhaving afhankelijk van juridische procedures, geïnitieerd door het maatschappelijk middenveld. Het Duitse model (*Lieferkettengesetz*) is gericht op het beperken van de verwachtingen van bedrijven tot de eerste schakel in de keten op basis van een beperkt aantal specifieke rechten en onderwerpen. De wet geldt voor bedrijven met meer 3.000 medewerkers vanaf 2023 en meer dan 1.000 medewerkers vanaf 2024 en toezicht en handhaving vindt plaats door het federale bureau voor economische zaken en exportcontrole.

Voor beide modellen geldt dat de specifieke kenmerken van internationaal MVO niet geadresseerd worden, waardoor kansen op méér werkelijke MVO-impact in de

hele toeleveringsketen gemist worden. Het is ook niet duidelijk hoe in deze modellen het benodigde leerproces wordt georganiseerd en hoe de invulling van de normen in relatie tot toeleveranciers plaats vindt. Deze twee benaderingen richten zich op grote ondernemingen vanwege de administratieve lasten voor kleinere bedrijven. Zij benaderen de aanpak van misstanden in de keten als een individueel proces. De SER pleit daarom voor een gezamenlijke Europese aanpak, die de voordelen van wetgeving en collectieve actie combineert.

## Belangrijke elementen van een effectieve Europese aanpak

Een gezamenlijke Europese aanpak voor duurzame ketenimpact zou volgens de SER gebaseerd moeten zijn op de volgende elementen.

In heel Europa moet sprake zijn van uniforme uitvoering van de gepaste zorgvuldigheidswetgeving. Dit creëert een gelijk speelveld voor ondernemingen op de Europese markt. Het maakt het voor (sub)leveranciers ook mogelijk op een eenduidige manier te investeren in de verbetering van omstandigheden in de toeleveringsketen en de benodigde krachtenbundeling en marktmacht te organiseren.
Het toezicht is zoveel mogelijk Europees georganiseerd, met behulp van een Europese toezichthouder, Europees systeemtoezicht, een gemeenschappelijk beoordelingskader en zo nodig uitvoeringshandelingen[2] vastgesteld door de Europese Commissie. Voorwaarden hierbij zijn dat de Europese toezichthouder adequaat, met voldoende middelen en eenduidig, toezicht houdt op bedrijven die actief zijn op de gehele Europese markt.
Het toezichtskader moet positieve impact en samenwerking bevorderen. Handhaving van de kwaliteit van de gepaste zorgvuldigheidsstappen is pas mogelijk nadat aan de ondernemingen die onder de wetgeving vallen duidelijkheid is geboden over wat van hen wordt verwacht en zij voldoende tijd hebben gehad om voorbereidingen te treffen en de verwachte maatregelen uit te voeren.
De vormgeving van de Europese wetgeving (inclusief de keuze tussen een verordening of richtlijn) dient bij te dragen aan uniforme uitvoering en regulering van ambitieuze Europese gepaste zorgvuldigheidswetgeving.

De Europese gepaste zorgvuldigheidswetgeving moet gelden voor producten en/of diensten op de Europese markt, ook als zij afkomstig zijn van bedrijven die buiten

2 Conform de mogelijkheden geboden in artikel 291, lid 2 van het EU-verdrag (VWEU). Uitvoeringshandelingen zijn wettelijk bindend en zorgen ervoor dat Europese wetgeving in alle lidstaten op een zelfde, juiste manier wordt geïmplementeerd. Deze bevoegdheid is zowel mogelijk bij EU-verordeningen als EU-richtlijnen.

de EU gevestigd zijn. Effectieve handhaving voor bedrijven gevestigd buiten de EU is wenselijk en moet nader onderzocht worden. WTO-compatibiliteit is hierbij een belangrijk aandachtspunt. De EU-verordening conflictmineralen legt in dit verband verplichtingen op aan bedrijven die importeren naar de EU, maar dit is voor brede gepaste zorgvuldigheidswetgeving onvoldoende voor een gelijk speelveld.

De wetgeving moet de de UNGP's en OESO-richtlijnen zo nauwkeurig mogelijk volgen, inclusief de proportionaliteit die onderdeel is van de richtlijnen.
Omdat duurzame ketenimpact centraal staat, moet de wetgeving differentiëren op basis van de mogelijkheid voor impact. Dit betekent differentiëren op basis van grootte en op basis van risico op negatieve impact in de internationale ketens.
De wet is daarmee van toepassing op een brede groep bedrijven, op basis van twee regimes:

1. *Grote bedrijven in alle sectoren, op basis van gedetailleerde eisen en sectorovereenkomsten.*
   Op termijn gaan de gedetailleerde vereisten van het gepaste zorgvuldigheidsproces gelden voor alle grote bedrijven met meer dan 250 medewerkers die actief zijn op de Europese markt. Deze bedrijven kunnen aan deze eisen voldoen door zich aan te sluiten bij Europese sector overeenkomsten en binnen dat kader de stappen in het gepaste zorgvuldigheidsproces en de collectieve actie op geprioriteerde risico's uit te voeren.
   Voor bedrijven met meer dan 1.000 medewerkers geldt de wet volledig vanaf inwerkingtreding. Deze grens wordt gefaseerd en stapsgewijs omlaag gebracht naar alle ondernemingen met meer dan 250 medewerkers. Voorwaarde hierbij is dat de administratieve lastendruk hanteerbaar blijft en hier regelmatig evaluatie van plaats vindt. Tot het moment van infaseren vallen deze bedrijven (tussen 250 en 1.000 medewerkers) onder het tweede regime (zie hieronder).
2. *Middelgrote[3] bedrijven in hoog risicosectoren, op basis van minder gedetailleerde eisen en sector overeenkomsten.*
   Middelgrote bedrijven (tussen 50 en 250 medewekers) kunnen in collectief verband een belangrijke rol spelen bij het voorkomen van negatieve impact en het creëren van positieve impact in de internationale toeleveringsketens. De wetgeving stimuleert dit met behulp van minder gedetailleerde eisen, passend bij de omvang en context van deze bedrijven. De middelgrote bedrijven kunnen van

3 Volgens de EU-definitie hebben grote bedrijven meer dan 250 medewerkers en een omzet boven 50 miljoen euro of een balanstotaal boven 43 miljoen euro. Een middenbedrijf heeft minder dan 250 medewerkers en een omzet onder 50 miljoen euro of een balanstotaal onder 43 miljoen euro; een kleinbedrijf minder dan 50 medewerkers en een omzet of balanstotaal onder 10 miljoen euro en een micro onderneming minder dan 10 personeelsleden en een omzet of balanstotaal onder 2 miljoen euro. Volgens de EC vertegenwoordigt het MKB 99 procent van de Europese bedrijven. *Zie https://ec.europa.eu/growth/smes/sme-definition_nn*

deze eisen worden vrijgesteld door zich aan te sluiten bij Europese sector overeenkomsten en binnen dat kader deel te nemen aan de collectieve actie op geprioriteerde risico's.

Kleine bedrijven (onder de 50 medewerkers en onder 10 miljoen euro omzet) en middelgrote bedrijven buiten risicosectoren zijn uitgezonderd van de gepaste zorgvuldigheidswetgeving. Zij kunnen zich wel vrijwillig aansluiten bij Europese sectorovereenkomsten en sector klachtenmechanismen.

Toezicht en handhaving van de Europese gepaste zorgvuldigheidswetgeving vindt bestuursrechtelijk plaats. De wetgeving, het toezicht en de handhaving beperken zich tot de onderneming. Hierdoor is er geen persoonlijke aansprakelijkheid van bestuurders. Persoonlijke aansprakelijkheid werkt averechts omdat het kan leiden tot voorzichtig gedrag daar waar internationaal MVO juist om moed en ambitie van bestuurders vraagt. Zoals hierboven aangegeven heeft de SER een voorkeur voor bestuursrechtelijk toezicht en handhaving. Dit biedt de beste mogelijkheden om recht te doen aan de specifieke kenmerken van internationaal MVO. Het voorkomt voortijdig terugtrekken uit hoogrisicosectoren en biedt de mogelijkheid de uitvoering van de wetgeving te richten op de daadwerkelijke verbetering van omstandigheden in de toeleveringsketens. Ook strafrechtelijk toezicht past niet bij een aanpak gericht op het gezamenlijk aanpakken van geprioriteerde risico's en continue verbetering. Mocht in de toekomst blijken dat bestuursrechtelijk toezicht onvoldoende handvatten biedt om achterblijvende bedrijven te laten voldoen aan de wet, dan zal de Europese Commissie moeten kijken hoe dit wel kan worden bereikt en kunnen de verschillende vormen van toezicht en handhaving gericht op de onderneming (niet op bestuurders) opnieuw worden bezien.

In elk geval moet ook non-regressiebepaling[4] deel uit maken van de gepaste zorgvuldigheidswetgeving. Dit voorkomt verlaging van het bestaande Europese beschermingsniveau van mensenrechten en milieu en wettelijk geregelde ketenaansprakelijkheid over aanneming of toelevering.

Totstandkoming van sectorovereenkomsten op Europees niveau bevordert leren en krachtenbundeling. Hiermee wordt de Europese marktmacht in internationale ketens benut voor het verbeteren van de omstandigheden voor mens en milieu. Bedrijven die zich aansluiten bij de sectorovereenkomsten organiseren in sectorverband de verbeteracties in de ketens en delen hiervoor de uitkomsten van hun

4 Een non-regressiebepaling betekent dat bestaande normen niet ongedaan gemaakt mogen worden.

gepaste zorgvuldigheidsproces. De partijen bij een sectorovereenkomst zetten ook onafhankelijke monitoring en klachtenmechanismen samen op. Ze stellen *best available techniques* (BAT's) vast voor het gepaste zorgvuldigheidsproces en de aanpak van geprioriteerde risico's op negatieve impact in de keten. Bedrijven die deelnemen dienen binnen een aantal jaar de BAT's toe te passen.

Europese sectorovereenkomsten zijn bij voorkeur multi-stakeholder van aard en een gezamenlijk initiatief van bedrijven en vakbonden op Europees niveau. Waar het sociale partners niet lukt om tot een overeenkomst te komen, kunnen bedrijven ook gezamenlijk een initiatief opzetten en dit aanmelden voor erkenning. De erkenningsprocedure van de Europese Commissie (zie hieronder) zal in dit geval strenger zijn dan bij een sector overeenkomst van bedrijven en vakbonden.

Prioritering van risico's in het gepaste zorgvuldigheidsproces dient gebaseerd te zijn op de ernst van de risico's. Daarbij is het van belang te streven naar structurele verbetering in de toeleveringsketen. Omdat de voorwaardenscheppende rechten van vrijheid van vakvereniging en collectieve onderhandelingen structurele verbetering in arbeidsomstandigheden mogelijk maken, bevorderen sector overeenkomsten deze rechten in alle sectoren.

De Europese Commissie krijgt de bevoegdheid sectorovereenkomsten en andere gelijkwaardige internationale overeenkomsten[5] te erkennen en steunt de totstandkoming hiervan. Eenmaal erkend, vallen bedrijven die zich hieraan houden onder een lichter toezichtsregime en richt het toezicht zich op het collectieve niveau van de sector overeenkomsten. Deze vallen daarmee niet buiten het toezicht en zijn geen *safe harbors*. Het lichtere toezichtsregime geeft wel een positieve prikkel om aan te sluiten bij de sectorovereenkomst. Naast de ontwikkeling van de BAT's kunnen partijen in een sector overeenkomst gezamenlijk sectorspecifieke handleidingen en beoordelingskaders[6] voor gepaste zorgvuldigheid ontwikkelen. De Europese Commissie dient deze in beginsel over te nemen. Bedrijven die onder de wetgeving vallen en niet deelnemen vallen onder een zwaarder toezichtsregime en dienen ook de BAT's toe te passen die sectoraal zijn ontwikkeld en door de Europese Commissie zijn overgenomen.

5 Zoals bijvoorbeeld het onlangs overeengekomen International Accord for Health and Safety in the Garment and Textile Industry, zie *https://internationalaccord.org/home*

6 Zie bijvoorbeeld de uitgebreide beoordeling en scoren kader dat is ontwikkeld door het Nederlandse Akkoord over Duurzame Kleding en textiel: *https://www.imvoconvenanten.nl/en/garments-textile/news/beoordeling-bedrijven-transparanter*

In het kader van het stimuleren van de sector overeenkomsten moet worden verkend of het mogelijk is autonome raamovereenkomsten voor internationaal MVO op Europees niveau ten uitvoer te leggen, naar analogie van deze mogelijkheid voor Europese sociale partners op het sociaal domein[7]. Ook bedrijven die buiten de EU gevestigd zijn en opereren op de Europese markt zouden de mogelijkheid moeten hebben om zich aan te sluiten bij de sectorovereenkomsten.

De Europese gepaste zorgvuldigheidswetgeving kent een verplichting voor ondernemingen om zich aan te sluiten bij een erkend onafhankelijk (collectief of individueel) klachtenmechanisme dat in overeenstemming is met het UNGP31[8] en bindende uitspraken kan doen. Dit maakt toegang tot herstel en verhaal mogelijk.

Een dergelijke verplichting zorgt ervoor dat bedrijven open staan voor de zorgen van hun stakeholders en biedt daarnaast informatie voor het proces van gepaste zorgvuldigheid. Deze mechanismen kunnen voortbouwen op de lessen van bestaande mechanismen, zoals het klachtenmechanisme van het Bangladesh Accord en de klachtenmechanismen van het convenant Duurzame Kleding en Textiel en het Vlaams-Nederlandse Initiatief TruStone in de natuursteensector. Deze klachtenmechanismen worden bij voorkeur opgezet als onderdeel van de sector overeenkomsten. In sectoren waar al verschillende initiatieven bestaan, kan het klachtenmechanisme ook los van een sector overeenkomst worden opgezet op Europees of internationaal niveau, zodat de verschillende bestaande initiatieven zich hierbij aan kunnen sluiten en tot nadere samenwerking kunnen komen. Er wordt door werkgeversorganisaties en vakbonden op Europees niveau ook een sectoroverstijgend klachtenmechanisme opgezet voor sectoren waar er nog geen mechanisme bestaat. Als dit niet binnen een jaar gerealiseerd is, stelt de Europese Commissie een dergelijk mechanisme in.

Er is coherentie tussen de voorstellen voor duurzaamheidsrapportage in het kader van de *Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)* en de Europese gepaste zorgvuldigheidswetgeving. Hiermee blijven de administratieve lasten beperkt en is er meer kans om duurzame ketenimpact te bereiken. De Europese Commissie moedigt initiatieven om de transparantie in toeleveringsketens te vergroten aan.

7 Op basis van artikel 155 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).
8 UNGP 31 geeft effectiviteitscriteria voor klachtenmechanismen, zie *https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf*

## De rol van de overheid

Een wettelijke verankering van de verantwoordelijk van bedrijven om mensenrechten te respecteren (*responsibility to respect)* vraagt minstens om een evenredige invulling van de plicht van de overheid om mensenrechten te beschermen (*duty to protect)*, op zowel het niveau van de Europese Commissie als de EU-lidstaten. Hierbij hoort een overheid die consistent beleid voert en een voorbeeldrol vervult. Dat komt onder meer tot uiting in ambitieuze implementatie van maatschappelijk verantwoord inkopen; het aankaarten van mensenrechtenkwesties en de brede duurzaamheidsagenda in overleg met andere overheden; het waarborgen van beleidscoherentie op het gebied van handel, ontwikkelingssamenwerking, de Green Deal en het mededingingsbeleid; en het aanvullen van gepaste zorgvuldigheidswetgeving door partnerschappen met  productielanden.

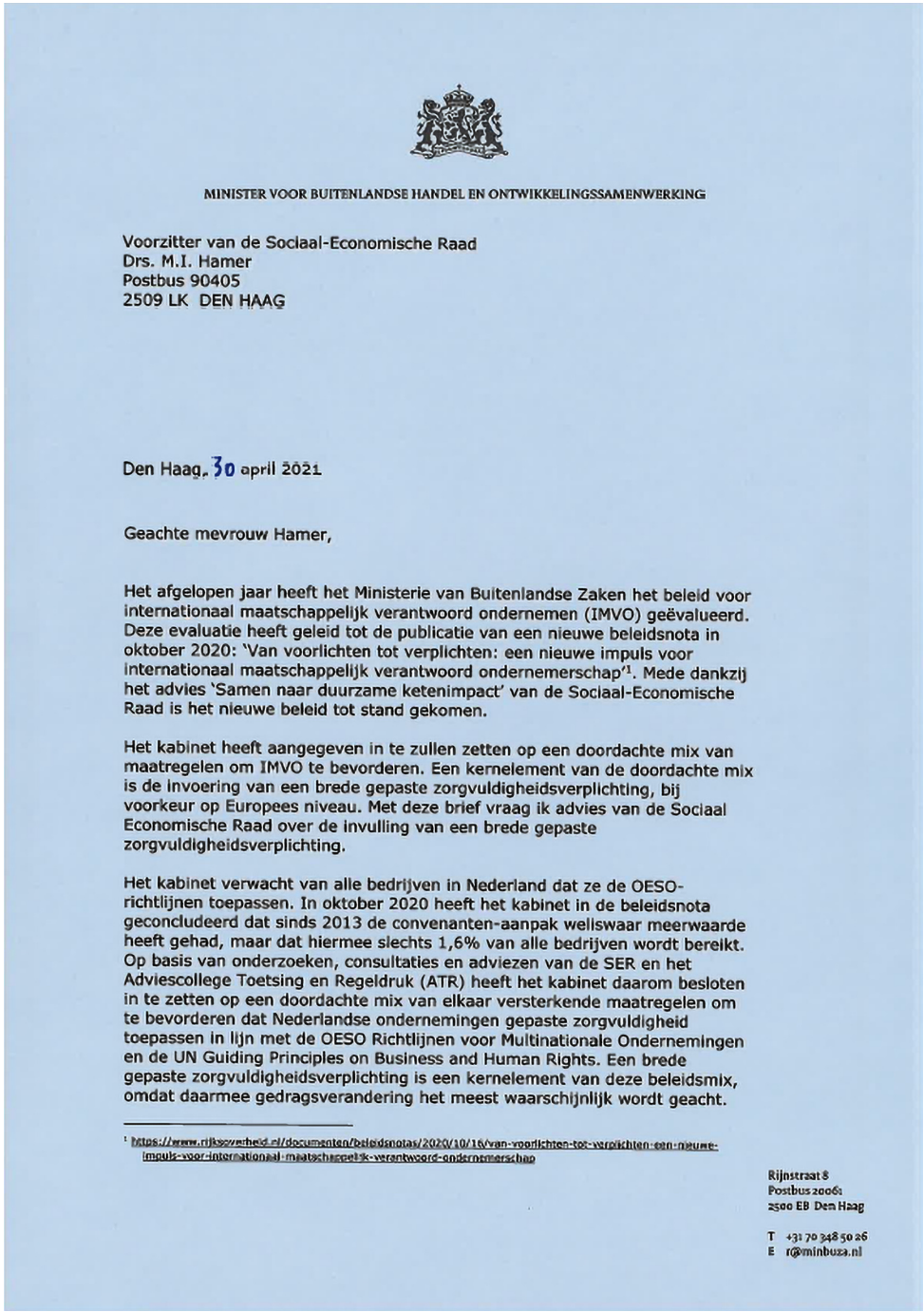
## Ondersteuning en financiering

Bij het stellen van een wettelijke norm is het noodzakelijk ondersteuning te bieden. Het is van cruciaal belang dat de gepaste zorgvuldigheidswetgeving ruimte biedt om te leren en verbetering van omstandigheden in de ketens aanmoedigt. Dit betekent onder andere de ontwikkeling van duidelijke handreikingen, tools, het bieden van een platform voor leren en uitwisseling en het faciliteren van de totstandbrenging van klachtenmechanismen en sectorovereenkomsten op Europees niveau. Ook vraagt een zorgvuldige implementatie om voldoende tijd voor het bedrijfsleven om zich voor te bereiden, processen aan te passen en te implementeren.

Er zijn aanzienlijke aanvullende middelen nodig om gepaste zorgvuldigheidswetgeving te implementeren op een manier die zal leiden tot verbetering van omstandigheden in de internationale toeleveringsketens. Zowel de overheid als het bedrijfsleven moeten een deel van deze kosten dragen, en er is een onderbouwde visie nodig op welke kosten door wie gedragen kunnen worden en welke financieringsmodellen hiervoor perspectief bieden. Een totale kostenraming voor de volledige beleidsmix is essentieel om dit verder uit te werken.

# Bijlage

# Adviesaanvraag



MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Voorzitter van de Sociaal-Economische Raad
Drs. M.I. Hamer
Postbus 90405
2509 LK DEN HAAG

Den Haag, 30 april 2021

Geachte mevrouw Hamer,

Het afgelopen jaar heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken het beleid voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO) geëvalueerd. Deze evaluatie heeft geleid tot de publicatie van een nieuwe beleidsnota in oktober 2020: 'Van voorlichten tot verplichten: een nieuwe impuls voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemerschap'[1]. Mede dankzij het advies 'Samen naar duurzame ketenimpact' van de Sociaal-Economische Raad is het nieuwe beleid tot stand gekomen.

Het kabinet heeft aangegeven in te zullen zetten op een doordachte mix van maatregelen om IMVO te bevorderen. Een kernelement van de doordachte mix is de invoering van een brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting, bij voorkeur op Europees niveau. Met deze brief vraag ik advies van de Sociaal Economische Raad over de invulling van een brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting.

Het kabinet verwacht van alle bedrijven in Nederland dat ze de OESO-richtlijnen toepassen. In oktober 2020 heeft het kabinet in de beleidsnota geconcludeerd dat sinds 2013 de convenanten-aanpak weliswaar meerwaarde heeft gehad, maar dat hiermee slechts 1,6% van alle bedrijven wordt bereikt. Op basis van onderzoeken, consultaties en adviezen van de SER en het Adviescollege Toetsing en Regeldruk (ATR) heeft het kabinet daarom besloten in te zetten op een doordachte mix van elkaar versterkende maatregelen om te bevorderen dat Nederlandse ondernemingen gepaste zorgvuldigheid toepassen in lijn met de OESO Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen en de UN Guiding Principles on Business and Human Rights. Een brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting is een kernelement van deze beleidsmix, omdat daarmee gedragsverandering het meest waarschijnlijk wordt geacht.

[1] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2020/10/16/van-voorlichten-tot-verplichten-een-nieuwe-impuls-voor-internationaal-maatschappelijk-verantwoord-ondernemerschap

Rijnstraat 8
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

T +31 70 348 50 26
E r@minbuza.nl

MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Verwacht wordt dat het een effectief instrument kan zijn om te bevorderen dat ondernemingen in lijn met de internationale raamwerken handelen. Voor een nadere onderbouwing van deze argumentatie wijs ik u graag op hoofdstuk 4 van de IMVO-beleidsnota en de daaraan ten grondslag liggende onderzoeken, evaluaties, adviezen en consultaties.

Met het oog op het vergroten van de impact in de keten en het bereiken van een gelijk speelveld wordt een brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting bij voorkeur op EU-niveau ingevoerd. Op EU-niveau is momentum ontstaan voor de ontwikkeling van een dergelijke verplichting. De Europese Commissie presenteert naar verwachting in juni haar wetgevende voorstel voor duurzaam ondernemingsbestuur, waarvan een gepaste zorgvuldigheidsverplichting deel zal uitmaken.

*Bouwstenen voor een brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting*
Primair met het oog op input voor het EU-traject heeft het kabinet besloten om bouwstenen voor een brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting te formuleren. Nederland is op deze manier ook optimaal voorbereid op het invoeren van nationale dwingende maatregelen zodra blijkt dat Europa te lang op zich laat wachten. De bouwstenen zijn:

A. De reikwijdte van de verplichting
B. De gepaste zorgvuldigheidseisen aan ondernemingen
C. De inrichting van het toezicht en de handhaving

Met de aanname van de motie van Kamerlid Voordewind over een algemene zorgplicht overeenkomstig de OESO-richtlijnen[2] is een vierde bouwsteen toegevoegd:

D. De wettelijke, algemene zorgplicht

In het voorjaar van 2021 heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken de bouwstenen uitgewerkt op basis van gesprekken met (juridische) experts en toezichthouders en consultaties met stakeholders uit het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld. Binnen deze bouwstenen zijn verschillende scenario's ("varianten") geformuleerd. De te verwachten regeldruk van deze varianten is door Sira Consulting doorgerekend, in lijn met het advies van het Adviescollege Toetsing en Regeldruk (ATR) uit september 2020 (zie bijgaand onderzoeksrapport).

Varianten voor de reikwijdte betreffen: alle bedrijven, alleen grote bedrijven, bedrijven in risicosectoren, of een selecte groep van bedrijven. Ook ligt er een optie voor niet in de EU gevestigde bedrijven voor.

[2] https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2020Z24303&did=2020D51010

MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

De gepaste zorgvuldigheidseisen aan bedrijven betreffen een gedetailleerde variant inclusief alle zes stappen van de OESO-richtlijnen en een minder gedetailleerde variant.

Voor de algemene zorgplicht is een positieve en een negatieve variant geformuleerd.

Met het oog op de inrichting van het toezicht en de handhaving zijn opties voor bestuursrechtelijke, civielrechtelijke en strafrechtelijke handhaving naar voren gebracht.

*Adviesvraag*
Het kabinet wil bevorderen dat ondernemingen internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen en zo negatieve gevolgen van bedrijfsactiviteiten voor mens en milieu in het buitenland mitigeren en voorkomen. Daarbij wil het kabinet ervoor zorg dragen dat de administratieve en financiële lasten van beleid proportioneel zijn met het oog op de doelstelling van het IMVO-beleid.

Het kabinet vraagt de SER dan ook advies te geven de invulling van een brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting. Specifiek vraag ik uw advies over welke varianten van de bouwstenen voor een brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting in onderlinge samenhang het meest doeltreffend en doelmatig zijn met het oog op bovengenoemde doelstelling van het kabinet. Daarbij verzoek ik u om bij uw advies over de bouwstenen ook het regeldrukonderzoek van Sira Consulting te betrekken.

Hoogachtend,

Sigrid A.M. Kaag
Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

# Publicatieoverzicht

## Algemeen

Publicaties van de SER verschijnen digitaal. Alle publicaties zijn te downloaden op onze website www.ser.nl. Sommige publicaties zijn in boekvorm te bestellen via communicatie@ser.nl. Van de adviezen verschijnt eveneens een Engelstalige samenvatting. Deze is te vinden op de webpagina van het desbetreffende advies en de Engelstalige website van de SER.

## Adviezen

*Advies Effectieve Europese gepaste zorgvuldigheidswetgeving voor duurzame ketens*
2021, 24 pp., publicatienummer 21/11

*Advies Werken zonder armoede*
2021, n.n.b., publicatienummer 21/10

*Advies Gelijke kansen in het onderwijs - Structureel investeren in kansengelijkheid voor iedereen*
2021, 126 pp., publicatienummer 21/09

*Advies Sociaal-economisch beleid 2021-2025 - Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*
2021, 45 pp., publicatienummer 21/08

*Een kansrijke start voor alle kinderen - Naar inclusieve en toegankelijke voorzieningen voor kinderen van 0-13 jaar*
2021, 28 pp., publicatienummer 21/07

*Verkenning Naar duurzame toekomstperspectieven voor de landbouw*
2021, 68 pp., publicatienummer 21/06

*Advies Jeugdzorg: van systemen naar mensen - Tien aanbevelingen voor de korte termijn*
2021, 70 pp., publicatienummer 21/05

*Advies Aan de slag voor de zorg - Een actieagenda voor de zorgarbeidsmarkt*
2021, n.n.b., publicatienummer 21/04

*Advies Jongenplatform Studeren zonder druk - Voorstel voor een nieuw stelsel van studiefinanciering*
2021, 150 pp., publicatienummer 21/03

*Advies Grenswaarde voor soja-allergenen*
2021, 26 pp,, publicatienummer 21/02

*Advies Reshoring*
2021, 28 pp., publicatienummer 21/01

*Advies Private Scholingsmiddelen*
2020, 90 pp., publicatienummer 20/10

*Verkenning Platformeconomie*

2020, 180 pp., publicatienummer 20/09

*Advies Samen naar duurzame ketenimpact - Toekomstbestendig beleid voor internationaal MVO*
2020, 92 pp., publicatienummer 20/08

*Advies Biomassa in balans - Een duurzaamheidskader voor hoogwaardige inzet van biogrondstoffen*
2020, 170 pp., publicatienummer 20/07

*Advies Markt voor persoonlijke dienstverlening in internationaal perspectief- Varianten en denkrichtinge*
2020, 102 pp., publicatienummer 20/06

*Advies Directe import van buiten de EU - Gelijke bescherming én gelijk speelveld!*
2020, 70 pp., publicatienummer 20/05

*Verkenning & advies Biomonitoring en sensoring - Gezondheid en privacy op de werkvloer centraal*
2020, 96 pp., publicatienummer 20/04

*Advies Bevorderen van deelname medewerkers aan or*
2020, 46 pp., publicatienummer 20/03

*Verkenning Zorg voor de toekomst - Over de toekomstbestendigheid van de zorg*
2020, 238 pp., publicatienummer 20/02

*Verkenning Volatiliteit Nederlandse economie nader bezien*
2020, 142 pp., publicatienummer 20/01

*Advies Grenswaarde voor dieselmotorenemissie (DME)*
2019, n.n.b., publicatienummer 19/17

*Advies Inventarisatie leven lang ontwikkelen in sociale zekerheid*
2019, 54 pp., publicatienummer 19/16
*Advies Strategische agenda hoger onderwijs*
2019, 28 pp., publicatienummer 19/15

*Advies Obstakels deelname ondernemingsraden - Termijnen en andere belemmeringen*
2019, 40 pp., publicatienummer 19/14

*Advies Kansen pakken en risico's beheersen - Over de samenhang tussen de SDG's en IMVO*
2019, 144 pp., publicatienummer 19/13

*Advies Diversiteit in de top - Tijd voor versnelling*
*Deel I - Samenvatting & Visie raad op gender en culturele diversiteit*
*Deel II - Analyse*
2019, 100 pp. (deel I) en 190 pp. (deel II), publicatienummer 19/12

*Verkenning Hoge verwachtingen - Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019*
2019, 192 pp., publicatienummer 19/11

*Verkenning Overleg met en consultatie van sociale partners in de publieke sector*
2019, 30 pp., publicatienummer 19/10

*Advies Verkorting termijnen actief en passief kiesrecht leden ondernemingsraad.*
2019, 22 pp., publicatienummer 19/09

*Advies Grenswaarde voor o-Toluïdine*
2019, 18 pp., publicatienummer 19/08

*Advies Grenswaarde voor vinylchoridemonomeer (VCM)*
2019, 18 pp., publicatienummer 19/07

*Advies Nationale klimaataanpak voor regionale industriële koplopers*
2019, 40 pp., publicatienummer 19/06

*Advies Naar een nieuw pensioenstelsel*
2019, 48 pp., publicatienummer 19/05

*Verkenning Integratie door werk. Meer kansen op werk voor nieuwkomers*
2019, 82 pp., publicatienummer 19/04

*Advies Prioriteiten voor een fair Europa - Samen sterker in een onzekere wereld*
2019, 162 pp., publicatienummer 19/03

*Advies Samen werken aan taal - Een advies over laaggeletterdheid*
2019, 94 pp., publicatienummer 19/02

*Advies Grenswaarde voor Hydrazine*
2019, 18 pp., publicatienummer 19/01

*Advies Grenswaarde schimmel alfa-amylase*
2018, 16 pp., publicatienummer 18/08

## Rapporten

*Verbreding en versterking financiering MKB*
2014, 80 pp., ISBN 978-94-6134-067-2

*Energieakkoord voor duurzame groei*
2013, 146 pp., ISBN 978-94-6134-057-3

*Nederlandse economie in stabieler vaarwater: een marco-economische verkenning*
2013, 64 pp., ISBN 978-94-6134-052-8

## Engelstalige publicaties

*TTIP - Transatlantic Trade and Investment Partnership*
2016, 196 pp., ISBN 978-94-6134-081-8, orderno. 16/04E

*The power of consultation: The Dutch consultative economy explained*
General brochure, 2010, 34 pp., ISBN 978-94-6134-011-5

*Europe 2020: The New Lisbon Strategy*
Abstract, 2009, 40 pp., ISBN 90-6587-991-9, orderno. 2009/04E

*Social and Economic Council's Statement on International Corporate Social Responsibility*
Statement, 2008, 91 pp., ISBN 90-6587-983-8

*On sustainable globalisation: A world to be won*
Abridged version, 2008, 132 pp., ISBN 90-6587-979-X, orderno. 2008/06E

## Colofon


### Uitgave
Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

**T** 070 3499 525
**E** communicatie@ser.nl

www.ser.nl

### Fotografie
Omslag: Shutterstock

### Vormgeving en druk
2D3D, Den Haag (basisontwerp);
SER, afdeling Communicatie, Grafische vormgeving



© 2021, Sociaal-Economische Raad
Alle rechten voorbehouden
Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.



**Contactgegevens**

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

**T** 070 3499 525
**E** communicatie@ser.nl

www.ser.nl

© 2021, Sociaal-Economische Raad