

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de Fractie van de ChristenUnie Tweede Kamer
De heer drs. J.S. Voordewind
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/HS/cd/ATR1555/2021-U023

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 4 maart 2021

Betreft Initiatiefwetsvoorstel verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen

Geachte heer Voordewind,

Op 18 januari 2021 heeft u aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) het initiatief *Wetsvoorstel verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen* voor advies aangeboden. Dit initiatiefwetsvoorstel introduceert een algemene zorgplicht voor ondernemingen ten aanzien van mogelijke nadelige gevolgen van hun activiteiten voor mensenrechten, arbeidsrechten of het milieu in een land buiten Nederland, en voor grote ondernemingen bovendien het principe van gepaste zorgvuldigheid in productieketens.

Context en analyse

Het initiatiefwetsvoorstel beoogt een wettelijke ondergrens in te stellen voor Nederlandse ondernemingen die internationaal opereren. Zij lopen het risico dat zij te maken krijgen met nadelige gevolgen als in hun productieketen gebruik wordt gemaakt van kinderarbeid, of als er sprake is van uitbuiting van werknemers of als ernstige milieuschade optreedt. Om dit soort nadelige effecten tegen te gaan verwacht de overheid van ondernemingen dat zij de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen toepassen. De implementatie van deze richtlijnen laat nog te wensen over. Daarom stelt de Tweede Kamerfractie van de Christen Unie voor, samen met die van de Partij van de Arbeid, GroenLinks en de Socialistische Partij, om een wettelijke ondergrens in te stellen voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. Die ondergrens moet zorgen dat (Nederlandse) ondernemingen de normen in de OESO-richtlijnen (meer) gaan naleven. Momenteel onderschrijft 35% van de grote ondernemingen in Nederland die richtlijnen.

Dit initiatiefwetsvoorstel vindt plaats in een context van verschillende nationale en internationale initiatieven met vergelijkbare ambities. Zo heeft het ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) vorig jaar aan ATR advies gevraagd over beleidsopties om met een doordachte mix van vrijwillige en dwingende maatregelen de opvolging van de OESO richtlijnen te verbeteren. Het college heeft op 1 september 2020 zijn advies uitgebracht. Daarin heeft het aangegeven dat de opties (nog) niet kunnen worden beoordeeld als het doelbereik van de maatregelen niet eenduidig is vast te stellen

en de regeldruk niet in kaart is gebracht.¹ Het college adviseerde om eerst inzicht te krijgen in de maatregelen die in internationaal (Europees) verband worden genomen, alvorens te komen met nationale maatregelen.

Het kabinet heeft daarop aangekondigd om de minimumnorm voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen wettelijk vast te zullen leggen.² Bij de verplichte *due diligence* ('gepaste zorgvuldigheid') moeten bedrijven onder meer de risico's op negatieve gevolgen voor mens en milieu, zoals kinderarbeid, slavernij en vervuiling, in kaart brengen. Ook dienen ze deze risico's aan te pakken en hierover te communiceren. Het kabinet heeft in lijn met adviezen van onder meer de Sociaal-Economische Raad (SER) een sterke voorkeur voor een Europese aanpak. Europese bedrijven hebben samen meer invloed, waardoor misstanden op grotere schaal kunnen worden aangepakt en voorkomen. Bovendien ondervinden Nederlandse bedrijven dan geen nadeel ten opzichte van hun Europese concurrenten. Daarnaast werkt het kabinet aan aanvullende nationale maatregelen die bedrijven helpen en stimuleren om beter hun verantwoordelijkheid te nemen.

Naast deze initiatieven is in Nederland inmiddels de Wet zorgplicht kinderarbeid (Wzk) aangenomen. Deze wet richt zich specifiek op de bestrijding van kinderarbeid. De Wzk is in mei 2019 door de Eerste Kamer goedgekeurd, de wet is nog niet in werking getreden.

De Europese Commissie heeft voorbereidende stappen ondernomen met het oog op een mogelijk wetgevingsinitiatief. Het werkprogramma van de EC voor 2021 bevat een voorstel voor een op te stellen richtlijn over duurzaam ondernemen waarin ook mensenrechten en milieueisen aan de orde komen.³

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. *Onderbouwing Nut en noodzaak*

De toelichting bij het voorstel motiveert het initiatief met een beschrijving van de resultaten van het Nederlandse IMVO-beleid tot nu toe. Het doel van dat beleid is dat Nederlandse ondernemingen internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen conform de OESO-richtlijnen. Dat doel wordt echter niet bereikt.⁴ De initiatiefnemers achten daarom aanvulling en aanscherping van de IMVO-maatregelen noodzakelijk. Zij concluderen dat de evaluatie van de IMVO-convenanten duidelijk maakt dat dwingende maatregelen nodig zijn. Daarom stellen zij voor om een wettelijke ondergrens voor

¹ Zie www.atr-regeldruk.nl/internationaal-maatschappelijk-verantwoord-ondernemen.

² "Kabinet vernieuwt IMVO-beleid". Nieuwsbericht van 16 oktober 2020 op Rijksoverheid.nl.

³ Zie [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659299/EPRS_BRI\(2020\)659299_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659299/EPRS_BRI(2020)659299_EN.pdf).

⁴ Zie de kabinetsnota *Van voorlichten tot verplichten – Een nieuwe impuls voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemerschap*, d.d. 16 oktober 2020. Kamerstukken II, Nr. 26485-337.

internationaal verantwoord ondernemen in te stellen. Die ondergrens moet ervoor zorgen dat Nederlandse ondernemingen de internationale normen die in de OESO-richtlijnen vastgelegd zijn, (meer) gaan naleven. Het voorstel heeft niet als oogmerk dat ondernemingen zich terugtrekken uit sectoren of economische ketens waarin zich problemen voordoen. Het gaat alleen om het voorkomen of tegengaan van de nadelige effecten. De SER wijst er in dit verband op dat inbedding van wetgeving op het Europese niveau het effect op de keten navenant zal vergroten en het speelveld voor ondernemingen in heel Europa gelijk zal maken.⁵ Het voorstel houdt echter geen rekening met het risico dat een ongelijk speelveld kan ontstaan als Nederland zwaardere wettelijke eisen stelt dan andere landen. Daarmee brengt dit voorstel het risico met zich mee dat delen van productieketens worden verlegd naar landen die geen of een lagere ondergrens opleggen. Dat tast de mate van doelbereik van het wetsvoorstel aan.

Het initiatiefwetsvoorstel wil niet wachten op Europese wetgeving. Het wil nu al een nationaal wettelijk regime vaststellen. Het stelt dat het in gang zetten van een traject naar nationale wetgeving de kans op een ambitieus Europees voorstel zal vergroten en de weg naar Europese wetgeving zal helpen versnellen. De inhoud van de wetten die nationaal voorbereid worden of al van kracht zijn, zullen volgens de toelichting bij het voorstel de inhoud van Europese regelgeving beïnvloeden.

De initiatiefnemers verwachten dat het voorstel de kans op ambitieuze Europese wetgeving zal vergroten en het daartoe benodigde wetgevingsproces zal versnellen. Het college constateert dat de toelichting die verwachting niet onderbouwt. Ambitieuze Europese wetgeving kan worden bewerkstelligd als het voorstel leidt tot verschillen in wettelijke kaders tussen de nationale lidstaten, die dermate groot zijn dat zij leiden tot het verleggen van delen van productieketens naar landen met een lagere wettelijke ondergrens. Dat is echter uitdrukkelijk niet de bedoeling van het voorstel. Daarmee is niet duidelijk of en hoe het voorstel zal bijdragen aan de (snellere) totstandkoming van Europese regelgeving en hoe daarbij het verleggen van productieketens wordt voorkomen.

1.1 Het college adviseert om inzichtelijk te maken of en hoe het voorstel bijdraagt aan de (snellere) totstandkoming van Europese regelgeving, en hoe daarbij het risico op het verleggen van productieketens naar landen met een lagere wettelijke ondergrens wordt gemitigeerd.

2. Minder belastende alternatieven

De SER stelt dat er drie routes zijn om de wetgeving te realiseren: door maximale inzet op Europese wetgeving, door maximale inzet op Europese wetgeving met een ijkpunt in 2021, en door gelijktijdig te werken aan Europese en nationale wetgeving. Het Kabinet lijkt te kiezen voor de tweede route. De toelichting bij het voorliggende voorstel geeft aan waarom die route niet volstaat. De evaluatie van het beleid tot nu toe moest volgens de afspraak in het regeerakkoord leiden tot een antwoord op de vraag of en zo ja welke dwingende maatregelen genomen kunnen worden. Het kabinet is tot de conclusie gekomen dat dwingende maatregelen inderdaad nodig zijn. Niettemin besluit het kabinet nu niet tot het invoeren van dergelijke maatregelen, maar stelt het voor om tot de zomer van 2021 te wachten op de voorstellen van de Europese Commissie. De toelichting bij het voorstel

⁵ SER (2020) *Samen naar duurzame ketenimpact, Toekomstbestendig beleid voor internationaal MVO*.

stelt dat het in gang zetten van een traject naar nationale wetgeving de kans op een ambitieus Europees voorstel zal vergroten en de weg naar Europese wetgeving zal helpen versnellen. Regelgeving is tot nu toe een grotendeels ontbrekend element in het Nederlandse beleid. Volgens de toelichting zal de wet leiden tot daadwerkelijk betere naleving van de OESO-richtlijnen door ondernemingen. Voor kleine en middelgrote bedrijven zal geen verplichting gelden voor gepaste zorgvuldigheid, omdat dit te veel regeldruk met zich meebrengt in verhouding tot het risico.

Het college constateert dat de toelichting motiveert waarom niet voor een minder belastend alternatief wordt gekozen.

3. Werkbaarheid

Voor kleine en middelgrote bedrijven wordt een wettelijke zorgplicht geïntroduceerd. Het voorstel verruimt daarmee de mogelijkheden om een onderneming aansprakelijk te stellen. Niet alleen concrete schendingen in het buitenland kunnen hiervoor dan aanleiding zijn, maar ook het niet voldoen aan de zorgplicht.

Het wetsvoorstel en de toelichting daarbij beschrijven hoe aangetoond moet worden dat wordt voldaan aan de verplichtingen met betrekking tot de gepaste zorgvuldigheid. Dat is niet het geval voor de wettelijke zorgplicht. Die plicht wordt niet met strafrechtelijke of bestuursrechtelijke dwang opgelegd. Verwacht wordt dat benadeelde partijen via het civielrecht hun eventuele schade zullen willen verhalen, en dat dat met deze wettelijke verplichting gemakkelijker wordt en de mogelijkheden daarvoor ruimer worden. Het niet voldoen aan de zorgplicht kan al voldoende grond vormen voor het aansprakelijk stellen. Dit brengt het risico op juridificering met zich mee. Dan verwordt een maatschappelijke probleem tot een juridische strijd. Het voorstel maakt niet duidelijk hoe die strijd voorkomen kan worden en hoe kleine en middelgrote bedrijven zich ervan kunnen vergewissen dat ze aan hun zorgplicht voldoen. Dat betekent dat zij een onbekend risico lopen dat een ketenpartner hen aansprakelijk stelt. Ook is het voor deze bedrijven niet eenvoudig om te bepalen hoe en in welke mate ze een dergelijk risico kunnen mitigeren.

3.1 Het college adviseert om vast te stellen wat een voldoende naleving van de wettelijke zorgplicht inhoudt.

4. Gevolgen regeldruk

Het wetsvoorstel verplicht grote ondernemingen tot gepaste zorgvuldigheid.⁶ Het proces van gepaste zorgvuldigheid bevat zes stappen. De gevolgen voor de regeldruk van deze stappen zijn gedeeltelijk in beeld gebracht. De eenmalige kosten worden geschat tussen € 2.870 en € 187.000.⁷ De jaarlijkse kosten liggen tussen € 11.480 en € 332.920. De toelichting maakt niet duidelijk waar deze schattingen op zijn gebaseerd en in welke mate de cijfers van de OESO ook van toepassing zijn op grote Nederlandse ondernemingen. Het verdient aanbeveling om deze kosten apart per doelgroep in beeld te brengen, omdat er grote verschillen zijn tussen de kosten die bedrijven moeten maken.

⁶ Het betreft ondernemingen met meer dan 250 werknemers en een omzet van meer dan € 50 miljoen of meer dan € 43 miljoen aan activa.

⁷ Schatting gebaseerd op berekening van de OESO.

Het aantal ondernemingen dat aan de verplichtingen moet voldoen, wordt geschat op minder dan 3275.⁸ Die zullen niet allemaal aan het criterium voor de omzet en activa voldoen. Nog niet in beeld is gebracht hoeveel bedrijven aan de criteria voor omzet en vast activa van het wetsvoorstel voldoen. Bij wijze van voorbeeld kan daarbij worden vermeld dat als ongeveer 1500 bedrijven aan die criteria voldoen, de structurele regeldruk door de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid tussen 17 en 500 miljoen euro jaarlijks zal bedragen en de eenmalige regeldruk tussen 4 en 250 miljoen euro. Indien niet is vast te stellen hoeveel bedrijven dat zullen zijn, dan kan de regeldruk in beeld worden gebracht met scenario's dan wel met een bandbreedte.

Het wetsvoorstel introduceert toezicht op de naleving van de wettelijk verplichte gepaste zorgvuldigheid. De toezichtlasten die dat voor deze ondernemingen met zich meebrengt, vormen regeldruk. Deze lasten zijn nog niet in beeld gebracht.

De algemene zorgplicht die voor alle ondernemingen zal gaan gelden, heeft gevolgen voor de regeldruk. De zorgplicht houdt in dat elke onderneming die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat haar activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de mensenrechten, arbeidsrechten of het milieu in een land buiten Nederland, wordt verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van haar kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen. Voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, moet de onderneming de gevolgen zoveel mogelijk beperken, ongedaan maken, en zo nodig zorg dragen voor herstel. De kosten die bedrijven moeten maken voor de (wettelijk verplichte) maatregelen die redelijkerwijs gevraagd kunnen worden, zijn niet in beeld gebracht. De kosten kunnen omvangrijk zijn, omdat deze verplichting voor alle bedrijven in Nederland zal gelden.

Tenslotte zou het totaal van de structurele en jaarlijkse terugkerende kosten in beeld moeten worden gebracht. Het college heeft vernomen dat gebruik zal worden gemaakt van een onderzoek naar de gevolgen voor de regeldruk van het Kabinetsovoorstel voor Internationaal Maatschappelijk Verantwoord ondernemen. Dat onderzoek wordt naar verwachting in de tweede helft van april opgeleverd. Het college acht het voor evenwichtige besluitvorming noodzakelijk dat de gevolgen voor de regeldruk worden meegewogen.

4.1 Het college adviseert om de gevolgen voor de regeldruk in beeld te brengen conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel luidt:

Het wetsvoorstel niet indienen.

Het college benadrukt dat dit dictum geen uitspraak is over de politieke wenselijkheid van het voorstel. Het dictum bevat evenmin een oordeel over het belang van (internationaal) maatschappelijk verantwoord ondernemen. Met het voorstel loopt Nederland echter een risico dat (onderdelen van) productieketens worden verlegd naar landen met een lagere wettelijke ondergrens. Dat zou afbreuk doen aan de mate van doelbereik van dit wetsvoorstel. Of de regeldruk daarbij proportioneel is kan nog niet worden beoordeeld.

⁸ Volgens cijfers van CBS zijn er 3275 ondernemingen met meer dan 250 werknemers.

Het dictum brengt tot uitdrukking dat de inhoudelijke onderbouwing, en de gevolgen van het voorstel niet voldoende duidelijk zijn voor adequate besluitvorming.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris