

Tweede Kamer der Staten-Generaal
S.J.F. van der Graaf
Postbus 2018
2500 EA DEN HAAG

Per e-mail: s.vandergraaf@tweedekamer.nl

Postbus 16001
3500 DA Utrecht

Bezoekadres:
Kleinesingel 1-3
3572 CG Utrecht

030 888 38 88
info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl

Onderwerp

Advies inzake initiatiefwet verantwoord
en duurzaam internationaal
ondernemen

Uw brief van

12 januari 2023

Datum

25 januari 2023

Ons kenmerk

2023/009/VZ/SP

Geachte S.J.F. van der Graaf,

Bij brief van 12 januari 2023 heeft u het College voor de Rechten van de Mens (hierna: College), mede namens de leden Van Dijk (SP), Koekkoek (VOLT), Van der Lee (GroenLinks), Thijssen (PvdA) en Hammelburg (D66) gevraagd te adviseren over uw gezamenlijke initiatiefwetsvoorstel verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen. Dit voorstel¹ introduceert regels voor gepaste zorgvuldigheid (“due diligence”) in waardeketens, om schending van mensenrechten (waaronder arbeidsrechten) en het milieu bij buitenlandse handel tegen te gaan. Het gaat daarbij om een algemene zorgplicht voor alle ondernemingen en verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid voor grote ondernemingen ten aanzien van mogelijke nadelige gevolgen van hun activiteiten in een land buiten Nederland. Tot die verplichtingen behoren onder meer het verrichten van een analyse van de waardeketen op risico’s voor schendingen van mensenrechten of het milieu, het opstellen en uitvoeren van een plan van aanpak om die risico’s tegen te gaan, het bieden van herstel aan betrokkenen en rapportageverplichtingen.

In artikel 3, onder c), en artikel 5 lid 1, van de Wet College voor de Rechten van de Mens (Wcrm) is de relevante adviestaak van het College vastgelegd. Daarin staat dat het College op schriftelijk verzoek van de Minister of een van beide Kamers adviseert over voorstellen van wet die direct of indirect betrekking hebben op mensenrechten. Daarvan is hier duidelijk sprake.

¹ Het College heeft gekeken naar kamerstuk TK 35761, nrs. 9 en 10 (voorstel van wet zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de afdeling advisering van de Raad van State, en bijbehorende memorie van toelichting), beide gedateerd op 2 november 2022.

Het College heeft reeds eerder naar voren gebracht dat het respect voor en de bescherming van mensenrechten een gedeelde verantwoordelijkheid van ons allen vormen; niet alleen van de overheid, maar ook van het bedrijfsleven.² In zijn *'National Baseline Assessment'* van de implementatie in Nederland van de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights* (hierna: UNGPs) heeft het College erop gewezen dat op Staten conform de Derde Pijler van deze UNGPs een duidelijke verplichting rust om effectief rechtsherstel te organiseren in gevallen waar bedrijfs-gerelateerde mensenrechtenschendingen hebben plaatsgevonden. Deze verplichting ziet in eerste instantie op schendingen die hebben plaatsgevonden binnen het Nederlands grondgebied en/of de Nederlandse rechtsmacht, maar kan ook zien op rechtsherstel bij grensoverschrijdend handelen door Nederlandse ondernemingen of handelen dat als onderdeel van de productieketen van een Nederlands bedrijf in het buitenland plaatsvindt. Het College constateerde:

- (a) dat slechts een minderheid van de grote Nederlandse bedrijven de UNGPs en de OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen onderschrijft en naleeft en dat van de bedrijven die dat doen maar een fractie de volledige, uit genoemde richtlijnen voortvloeiende, due diligence-cyclus uitvoert; en
- (b) dat er binnen de Nederlandse rechtsorde voor mogelijke slachtoffers van dergelijke mensenrechtenschendingen nog sprake was van diverse juridische en praktische barrières om rechtsherstel te kunnen bewerkstelligen (met name in de sfeer van bewijsvoering).³

Het College ziet dat het onderhavige initiatiefwetsvoorstel onder meer beoogt om grote Nederlandse bedrijven te dwingen tot een serieuzer naleving van de OESO-richtlijnen en om de geconstateerde juridische barrières te verminderen. Vanuit deze beide perspectieven juicht het College het wetsvoorstel dan ook toe.

Het initiatiefwetsvoorstel is veelomvattend en al geruime tijd in bespreking. Een groot aantal instanties heeft inmiddels geadviseerd. Vanuit dat perspectief kiest het College ervoor de initiatiefnemers twee juridisch-technische punten mee te geven: het completer in kaart brengen en duiden van het Europese en internationale mensenrechtelijke kader en enkele opmerkingen over toezicht en handhaving op dit terrein. In het bijzonder:

- Het College beveelt de initiatiefnemers aan om in de verdere parlementaire behandeling van het wetsvoorstel nadere duidelijkheid te verschaffen over het mensenrechtelijke kader door expliciet te verwijzen naar de relevante juridisch bindende verdragsartikelen. Dit kan onder meer gebeuren door (bijvoorbeeld in de reactie op het Verslag van de Tweede Kamer) een nadere toelichting te geven op de bedrijfsactiviteiten die nadelige gevolgen hebben voor mensenrechten. In die toelichting kunnen dan de bepalingen

² College voor de Rechten van de Mens, Bedrijfsleven & mensenrechten. Een onderzoek naar de stand van de implementatie van de United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights in Nederland, Utrecht – augustus 2020, p. 3.

³ Idem, p. 12.

uit Europese en internationale verdragen die door bedrijfsactiviteiten kunnen worden geraakt genoemd worden. Ook past daarbij aandacht voor de vrijheid van ondernemerschap zoals die wordt gegarandeerd door het EU-grondrechtenhandvest.

- Het College beveelt tevens aan om het systeem van toezicht en handhaving op internationaal opererende Nederlandse bedrijven nader te specificeren, in het bijzonder de rol van het College als oordelende instantie op non-discriminatie/gelijke behandeling ten opzichte van de Autoriteit Consument en Markt.

Relevantie van EU-context

Voordat het College deze twee inhoudelijke punten bespreekt, hecht het eraan allereerst te schetsen in welke context het tot zijn advies komt. Dit nationale voorstel is sinds maart 2021 in ontwikkeling, maar kwam na ongeveer een jaar, vanaf februari vorig jaar, parallel te lopen met een EU-voorstel. De Europese Commissie deed toen een voorstel voor de gehele Europese interne markt met zeer vergelijkbare inhoud.⁴ Uitgangspunt daarbij was de observatie dat bestaande vrijwillige maatregelen, zoals op basis van de (niet-bindende) OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen en de UNGPs, niet tot grootschalige verbeteringen hebben geleid bij bedrijven. In haar impact assessment stelde de Europese Commissie daarom dat het verplichten van bedrijven tot due diligence activiteiten grote toegevoegde waarde kan hebben voor mensenrechtenbescherming.

Het kabinet stuurde op 7 april 2022 een appreciatie van het EU-voorstel naar de beide Kamers⁵, waarbij het ook verwees naar de afspraken in het regeerakkoord. De Raad van Ministers van de EU, waarvan ook de Nederlandse regering deel uitmaakt, kwam inmiddels in december 2022 tot een standpunt over dit Commissievoorstel.⁶ Het Europees Parlement komt naar verwachting in mei dit jaar tot een stemming over zijn positie.⁷ Hierna zullen de Raad en het Europees Parlement als medewetgevers op EU-niveau tot een compromis moeten komen. Het is op dit moment niet te zeggen of en wanneer dit tot een concreet EU-wetgevingsresultaat zal leiden.

⁴ COM (2022/71), Voorstel inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid en tot wijziging van richtlijn (EU) 2019/1937, 23 februari 2022.

⁵ BNC-fiche Richtlijn gepaste zorgvuldigheidsverplichting voor ondernemingen, 7 april 2022, op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-22112-IS.pdf>

⁶ Persbericht: Raad neemt standpunt aan over passende zorgvuldigheid voor grote ondernemingen, 1 december 2022, op: <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2022/12/01/council-adopts-position-on-due-diligence-rules-for-large-companies/>

⁷ Europees Parlement, Legislative Train Schedule, Legislative proposal on corporate due diligence, op: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-an-economy-that-works-for-people/file-legislative-proposal-on-sustainable-corporate-governance>

Deze EU-ontwikkelingen, en hun ontstaansgeschiedenis, benadrukken de grote verbondenheid van het initiatiefwetsvoorstel met Europese en internationale juridische normen. Zij onderstrepen het wetstechnische belang van het goed expliciteren, duiden en afwegen van dergelijke normen bij het ontwikkelen van keuzes ten behoeve van nationale wetgeving. Op twee aspecten daarvan gaat het College nu in.

Verduidelijking en versteviging van het mensenrechtelijke kader

Net als het EU-voorstel gaat het initiatiefwetsvoorstel uit van een internationaal raamwerk, met name OESO-richtlijnen, op het gebied van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. De toelichting (p. 3) geeft met zoveel woorden aan dat het deze niet-bindende richtlijnen op nationaal niveau wettelijk (en dus bindend) wil verankeren. Op die basis geeft artikel 1.2, tweede lid, van het wetsvoorstel de volgende (volgens de toelichting (p. 64) niet-limitatieve bedoelde) opsomming van “activiteiten met nadelige gevolgen” waaraan verplichtingen worden gekoppeld:

- a. beperking van de vrijheid van vereniging en collectieve onderhandeling;
- b. discriminatie;
- c. dwangarbeid;
- d. kinderarbeid;
- e. klimaatverandering;
- f. milieuschade;
- g. onveilige arbeidsomstandigheden;
- h. overtreding van voorschriften voor dierenwelzijn;
- i. slavernij; of
- j. uitbuiting.

Het is evident dat deze onderwerpen, wellicht met uitzondering van onderdeel h), direct of indirect aan bindende mensenrechtelijke normen raken. De toelichting (p. 67 – artikelsgewijs commentaar bij artikel 1.2, lid 2) noemt een vrij beperkt aantal internationale en Europese juridische bronnen die aan de selectie van juist deze “activiteiten met nadelige gevolgen” ten grondslag liggen, zoals de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens en ILO-verdragen. Daarbij wordt opgemerkt (toelichting, p. 67): “Er is geen aparte verwijzing naar deze [d.w.z. andere mensenrechtelijke] verdragen en conventies in dit wetsvoorstel opgenomen, omdat deze verdragen en conventies al gelden en een verwijzing dus niets toevoegt. Ook zijn deze verdragen en conventies vooral gericht op het handelen of nalaten van overheden.”

Het College deelt die analyse om meerdere redenen niet. Als de bedoeling is om niet-bindende OESO- (en VN-)richtlijnen nationaal bindend te verankeren, voegt het wel degelijk iets toe om in meer detail aan te geven in welke al bindende juridische context het nieuwe stuk wetgeving terecht komt.

Vanuit dat perspectief raadt het College allereerst aan om in het verdere wetgevingsproces te voorzien in een verdere verduidelijking van het mensenrechtenkader door – in aanvulling op hetgeen nu reeds in de memorie van toelichting bij punt 4 (verhouding tot internationaal recht – pp. 31-32) en bij het artikelsgewijs commentaar op artikel 1.2, lid 2 (p. 67 toelichting) is vermeld – dit kader alsnog te completeren met juridische bronnen die in de Nederlandse rechtsorde niet alleen qua mensenrechtenbescherming bekender zijn, maar ook (onder andere voor rechters) duidelijke(r) juridisch bindende status hebben. Het gaat daarbij enerzijds om door Nederland geratificeerde VN-verdragen, zoals het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR), het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) en het VN-Kinderrechtenverdrag, en anderzijds om in Raad van Europa verband aangegeane bindende verplichtingen zoals neergelegd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het (Herzien) Europees Sociaal Handvest ((H)ESH), alsmede het speciaal voor de EU-context ontwikkelde EU Handvest voor de Grondrechten (EU-Handvest).⁸ Het opnemen van verwijzingen naar deze verplichtingen zou het ook makkelijker maken om, mochten inzichten op het gebied van directe binding aan deze normen door bedrijven zich bij de interpretatie van deze gezaghebbende juridische instrumenten ontwikkelen, hier bij (de toekomstige interpretatie van) dit wetsvoorstel direct rekening te kunnen houden.

In het verlengde daarvan adviseert het College de initiatiefnemers om in het verdere wetgevingstraject een aanvullende uitleg te verstrekken over de mensenrechtelijke verplichtingen die in het geding zijn bij een “activiteit met nadelige gevolgen” die aan mensenrechten. Het College mist in het artikelsgewijs commentaar op artikel 1.2, tweede lid (p. 67 van de memorie van toelichting) een verwijzing naar de relevante bepalingen uit Europese en internationale verdragen en meent dat het verschaffen van meer informatie hierover in het verder wetgevingsproces meer duidelijkheid kan verschaffen over de aard en omvang van de verplichtingen die op bedrijven komen te rusten als gevolg van het wetsvoorstel. Als enkel voorbeeld: als het gaat om kinderarbeid (artikel 1.2, lid 2, onder d)), kan worden verwezen naar artikel 7 en 8(3) IVBPR, artikel 10(3) IVESCR, artikel 32 VN-Kinderrechtenverdrag, artikel 3 EVRM, artikel 7 (H)ESH en artikelen 4, 5 en 24 EU-Handvest. Dit vergroot enerzijds de specificiteit van de (rapportage)verplichtingen voor bedrijven, en de wijze waarop daar door de toezichthouder en bij de handhaving op kan worden toegezien. Anderzijds voorkomt het de indruk dat dit initiatiefwetsvoorstel een nieuw normatief kader als uitgangspunt neemt, wat tot grote interpretatievrijheid zou leiden bij toezicht en handhaving. Het gaat hier juist om verplichtingen die al in talloze, bestaande bindende internationale instrumenten zijn opgesomd.

⁸ Een document van het Ministerie van Buitenlandse Zaken uit 2014, dat toelichting geeft op de OESO-richtlijnen, noemt al een groot deel van deze onderliggende bindende juridische documenten. Zie: <https://www.oesorichtlijnen.nl/documenten/brochure/201/12/8/volledige-tekst-oeso-richtlijnen> (p. 17, randnummer 38).

Meer specifiek verdient het uit wetstechnisch oogpunt aandacht dat de toelichting bij het wetsvoorstel nu slechts één kant belicht van de spanning tussen belangen van bedrijven en getroffen individuen. Het College vindt dit juridisch kwetsbaar, omdat op deze manier een belangrijk mensenrechtelijk aspect niet wordt meegenomen. Juist de specifiek voor de EU geldende mensenrechtencatalogus, het EU-Handvest, biedt (in tegenstelling tot andere Europese en internationale mensenrechtenbronnen) bijzondere aandacht aan de mensenrechten van ondernemers en ondernemingen. Het gaat daarbij met name om artikel 16 EU-Handvest (vrijheid van ondernemerschap), waaraan het EU Hof van Justitie herhaaldelijk toetst. Het is dus niet ondenkbaar dat bedrijven in rechtsgeschillen die kunnen ontstaan over de (reikwijdte van de) verplichtingen van dit wetsvoorstel (of een vergelijkbaar EU-voorstel) zich juist op dit artikel zullen beroepen bij de (nationale of Europese) rechter.

Daarom adviseert het College de initiatiefnemers in het verdere traject van de parlementaire behandeling, in aanvulling op hetgeen nu reeds vermeld wordt in hoofdstuk 4 van de toelichting onder het kopje EU-recht (p. 32), een nadere uitleg te geven over de mensenrechtelijke garanties aan de kant van bedrijven, waaronder artikel 16 van het EU-Handvest over de ondernemersvrijheid. In die nadere uitleg zou dan in enige mate van detail moeten worden aangegeven hoe zij de inperking van deze vrijheid rechtvaardigen als noodzakelijk en proportioneel vanuit de doelstellingen van het wetsvoorstel, waaronder de bescherming van de mensenrechten van de door bedrijfsactiviteiten getroffen individuen. Als het gaat om de afweging van belangen van bedrijven/ondernemers en individuen die door hun activiteiten nadelig worden geraakt, gaat het ook om een afweging van mensenrechten die aan beide kanten van het spectrum spelen.

Bovenstaande suggesties beogen de reikwijdte van het voorstel, dat bescherming van mensenrechten centraal stelt, te preciseren. Dit komt ten goede aan de rechtszekerheid van zowel door bedrijfsactiviteiten getroffen individuen als van internationaal actieve Nederlandse bedrijven. Bovendien kan het in de toekomst ook (meer) houvast bieden voor nadere uitwerking van de vereisten van deze wetgeving, en de interpretatie ervan – bijvoorbeeld door een rechter.

Mechanismen t.a.v. toezicht en handhaving

Over een tweede aspect kan het College veel korter zijn. Een belangrijk onderdeel van de initiatiefwet is het opbouwen van een stevig systeem van toezicht en handhaving. Hierboven heeft het College reeds opgemerkt dat het het opbouwen daarvan toejuicht. Hierbij wordt de Autoriteit Consument en Markt (ACM) conform artikel 3.1.1 aangewezen als toezichthouder. Het College vindt het verstandig dat de initiatiefnemers, conform eerder onderzoek van het College⁹ (dat ook in de toelichting wordt aangehaald, p. 105-106), in artikel 3.2.6 over civiele rechtsvordering kiezen voor versterking van de rechtspositie van verenigingen of

⁹ College voor de Rechten van de Mens, *Bedrijfsleven & mensenrechten - Een onderzoek naar de stand van de implementatie van de United Nations Guiding Principles on Business en Human Rights in Nederland*, Utrecht – augustus 2020, pp. 12, 13 en 38-48.

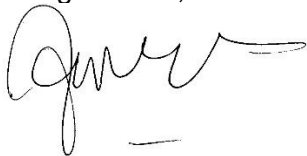
stichtingen die mensenrechtenbescherming als doel hebben, binnen de bestaande mogelijkheden bij onrechtmatige daad (artikel 6:162 BW). Dit kan bijdragen aan effectief rechtsherstel bij inbreuken van mensenrechten door bedrijven.

De ACM zal in overeenstemming met artikel 3.1.2 vorm moeten geven aan samenwerking met andere Nederlandse toezichthouders. In dat verband zal het ook belangrijk zijn dat de positie van het College wordt meegenomen. In artikel 1.2 lid 2, onderdeel b), staat dat ook "discriminatie" in een bedrijfsketen een relevant thema kan zijn. Overeenkomstig artikel 10 Wcrm is het College, zoals bekend, bevoegd om te oordelen inzake individuele klachten over gelijke behandeling. Het is, afhankelijk van de specifieke feiten van het geval, niet ondenkbaar dat een individu over (de aanpak van) dergelijke discriminatie door een internationaal opererend Nederlands bedrijf kan klagen bij het College. Tevens biedt artikel 5 Wcrm het College de bevoegdheid om gevraagd en ongevraagd advies te verstrekken over mensenrechtenkwesties aan andere bestuursorganen, dus ook aan de ACM. Een en ander biedt mogelijkheden voor een vorm van samenwerking waarin de ACM waar nodig een beroep doet op de deskundigheid van het College, bijvoorbeeld bij het duiden van (bedrijfs)praktijken als (al dan niet) discriminerend.

Conclusie

Het College oordeelt dat het initiatiefwetsvoorstel kan helpen de vaak al uit bestaande Europese en internationale mensenrechtelijke normen voortvloeiende verplichtingen voor bedrijven te preciseren. Die precisering acht het College van belang om een betere en vollediger uitvoering door bedrijven van de uit de OESO-richtlijnen voortvloeiende due diligence-cyclus te bewerkstelligen. Bovendien draagt het wetsvoorstel bij aan het wegnemen van juridische obstakels voor het bereiken van rechtsherstel voor slachtoffers van bedrijfs-gerelateerde mensenrechtenschendingen. Daarmee is het wetsvoorstel niet alleen belangrijk voor vanuit Nederland opererende grote bedrijven, maar ook voor individuen die geraakt worden door hun activiteiten en voor instanties die daarop toezicht houden. Het College acht het echter wel van belang om de juridische inbedding van de mensenrechtelijke verplichtingen die op bedrijven komen te rusten ook in meer detail te beschrijven. Het advies aan de initiatiefnemers is dan ook dat het juist vanwege de beoogde rechtszekerheid verstandig is ervoor kiezen dat aspect op onderdelen nader uit te werken in het vervolg van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel.

Hoogachtend,



drs. Jacobine D.C. Geel
voorzitter