

35 761

Voorstel van wet van de leden Voordewind, Alkaya, Van den Hul en Van den Nieuwenhuijzen houdende regels voor gepaste zorgvuldigheid in productieketens om schending van mensenrechten, arbeidsrechten en het milieu tegen te gaan bij het bedrijven van buitenlandse handel (Wet verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Nederlandse ondernemingen die internationaal opereren kunnen het risico lopen dat zij te maken krijgen met nadelige gevolgen, direct of indirect, van hun activiteiten. Het kan blijken dat in hun productieketen gebruik wordt gemaakt van kinderarbeid, dat er sprake is van uitbuiting van werknemers of dat ernstige milieuschade optreedt. Om dit soort nadelige effecten tegen te gaan verwacht de overheid van ondernemingen dat zij de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen (OESO-richtlijnen) toepassen. De implementatie van deze richtlijnen laat echter nog te wensen over. Met dit initiatiefwetsvoorstel wordt daarom beoogd een wettelijke ondergrens voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen in te stellen.

Leeswijzer

Hieronder worden in hoofdstuk 2 van dit algemene deel eerst de aanleiding voor het wetsvoorstel en de problematiek die daaraan ten grondslag ligt, uiteengezet. Daarbij wordt ook ingegaan op het beleid dat Nederland nu al kent ten aanzien van de OESO-richtlijnen en de risico's die daardoor geadresseerd worden. Vervolgens wordt uitgelegd waarom de initiatiefnemers tot de keuze zijn gekomen om nu met dit wetsvoorstel te komen.

In hoofdstuk 3 wordt de structuur van het wetsvoorstel geschetst. Hoofdstuk 4 beschrijft de verhouding tot internationale afspraken, Europese regelgeving en bestaande nationale wetgeving. In hoofdstuk 5 worden de gevolgen van de wet beschreven. Het gaat daarbij om gevolgen voor de regeldruk voor de ondernemingen waar dit wetsvoorstel zich op richt en de organisatorische en financiële gevolgen voor de overheid zelf, waaronder die voor de rechterlijke organisatie. In hoofdstuk 6 worden toezicht en handhaving behandeld, met daarin uitgebreide aandacht voor de rol van de toezichthouder. De totstandkomingsprocedure van dit wetsvoorstel wordt beschreven in hoofdstuk 7. Hoofdstuk 8 van het algemene deel gaat in op het overgangsrecht en de inwerkingtreding.

Na het algemene deel volgt het deel met de artikelsgewijze toelichting.

Als bijlage 1 bij de memorie van toelichting is door de initiatiefnemers voorts een factsheet toegevoegd waarin de hoofdlijnen van de Wet verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen schematisch worden weergegeven.

2. Aanleiding en probleembeschrijving

2.1 Aanleiding en doelstelling

De OESO-richtlijnen

Ondernemingen lopen via hun toeleverings- of productieketens het risico betrokken te raken bij schendingen van mensen- en arbeidsrechten, of bij het veroorzaken van nadelige gevolgen voor het milieu.

Als lid van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) heeft Nederland de zogeheten OESO-richtlijnen onderschreven,¹ samen met nog 43 landen. De OESO-richtlijnen maken duidelijk wat van ondernemingen verwacht wordt op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen bij het internationaal zakendoen.² De richtlijnen zijn onderverdeeld in verschillende thema's. In het kader van dit wetsvoorstel staan de thema's mensenrechten, werkgelegenheid en arbeidsverhoudingen, en milieu centraal. De OESO-richtlijnen hebben daarnaast ook betrekking op algemeen bedrijfsbeleid, informatieverstrekking, bestrijding van corruptie, omkopingsverzoeken en afpersing, en op het gebied van consumentenbelangen, wetenschap en technologie, belastingen en mededinging.

Dit wetsvoorstel richt zich zoals gezegd op de implementatie van de richtlijnen die gaan over mensenrechten, werkgelegenheid en arbeidsverhoudingen, en milieu. De reden daarvoor is dat er op deze thema's nog geen wetgeving is die duidelijk maakt wat de verantwoordelijkheid is van ondernemingen ten aanzien van deze onderwerpen bij hun internationale activiteiten.

Evaluatie Nederlands IMVO-beleid

In de zomer van 2020 heeft de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking het huidige beleid voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO) geëvalueerd met het project 'IMVO-maatregelen in perspectief'. Uit een tussenmeting van de 90 procent-doelstelling is eerder al gebleken dat de OESO-richtlijnen slechts door 35 procent van de grote ondernemingen in Nederland onderschreven worden. Hiermee wordt duidelijk dat het bereiken van de doelstelling in 2023 nog lang niet in zicht is. Ook de vrijwillige IMVO-convenanten leiden nog onvoldoende tot tastbare resultaten. Bovendien blijkt dat de convenanten slechts 1,6 procent van de ondernemingen hebben bereikt.³ Een van de aanbevelingen van de evaluatie was dat er naast vrijwillige ook verplichtende maatregelen nodig zullen zijn om de doelstellingen van het beleid te behalen.⁴

Ondernemingen kunnen betrokken raken bij schendingen van mensen- en arbeidsrechten, of bij het veroorzaken van milieuschade. Echter, door middel van hun economische activiteiten en hun rol in de productieketens kunnen zij ook bijdragen aan het voorkomen en tegengaan van dergelijke nadelige effecten. Dit is nadrukkelijk wat in de OESO-richtlijnen en het IMVO-beleid dat op deze richtlijnen is gebaseerd van ondernemingen wordt verwacht: "Het

¹ OESO (2011), *De OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen: Aanbevelingen voor verantwoord ondernemen in een mondiale context*.

² OESO (2011), p. 3.

³ KIT Royal Tropical Institute (2020), *Evaluation of the Dutch RBC Agreements 2014-2020*, Amsterdam, p.7.

⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2020), *Van voorlichten tot verplichten – Een nieuwe impuls voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemerschap*, pp. 19-21.

gezamenlijke doel van de regeringen die de Richtlijnen onderschrijven is het stimuleren van de positieve bijdragen die multinationale ondernemingen aan economische, ecologische en sociale vooruitgang kunnen leveren, alsmede het minimaliseren van de problemen waartoe hun activiteiten kunnen leiden".⁵ Terugtrekking uit sectoren of economische ketens waarin zich problemen voordoen is niet de bedoeling en pas de allerlaatste optie. Het gaat erom de nadelige effecten te voorkomen of tegen te gaan.⁶

Een ondergrens voor maatschappelijk verantwoord ondernemen

Dit wetsvoorstel heeft als doel een ondergrens voor internationaal verantwoord ondernemen in te stellen, een ondergrens die ervoor zorgt dat (Nederlandse) ondernemingen de internationale normen die in de OESO-richtlijnen vastgelegd zijn, (meer) gaan naleven. Het naleven van die richtlijnen zal ertoe leiden dat de nadelige gevolgen die kunnen optreden als gevolg van het economisch handelen in de ketens waarin zij opereren, wordt voorkomen en tegengegaan. De richtlijnen schrijven voor dat ondernemingen mensenrechten dienen te respecteren, ongunstige effecten op mensenrechten als gevolg van hun bijdragen dienen te voorkomen en aan te pakken wanneer zij toch optreden.⁷ Op het onderwerp werkgelegenheid en arbeidsrechten behoren ondernemingen rechten als vakbondsrechten te respecteren en bij te dragen aan de daadwerkelijke afschaffing van kinderarbeid en gedwongen arbeid.⁸ Op het gebied van milieu dienen ondernemingen milieu, volksgezondheid en de veiligheid te beschermen en in het algemeen hun activiteiten uit te voeren op een manier die bijdraagt aan duurzame ontwikkeling.⁹

Dit wetsvoorstel wil de naleving hiervan wettelijk verankeren. Het principe van gepaste zorgvuldigheid moet daarbij uitgangspunt worden bij het handelen van ondernemingen. Dit is een basisprincipe in de OESO-richtlijnen¹⁰ waar hieronder verder op in wordt gegaan.

In het regeerakkoord van het Kabinet-Rutte III hebben de coalitiepartijen afgesproken dat de IMVO-convenanten worden voortgezet en na twee jaar wordt bezien of, en zo ja, welke dwingende maatregelen genomen kunnen worden. De initiatiefnemers hebben de conclusie getrokken dat het na de evaluatie van de IMVO-convenanten duidelijk is geworden dat dwingende maatregelen nodig zijn.

De SER is in een recent advies tot de conclusie gekomen dat wetgeving een noodzakelijk onderdeel van een ambitieus Europees IMVO-beleid is.¹¹ Al eerder kwam de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) ook tot de slotsom dat gedwongen maatregelen onderdeel van de beleidsmix zouden moeten zijn.¹² Ook het Kabinet Rutte-III vindt dat er een verplichting tot gepaste zorgvuldigheid moet komen en volgt het SER-advies

⁵ OESO (2011), *De OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen: Aanbevelingen voor verantwoord ondernemen in een mondiale context*, p. 7.

⁶ KPMG (2014), *MVO Sector Risico Analyse: Aandachtspunten voor dialoog*, p. 9.

⁷ OESO (2011), *De OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen: Aanbevelingen voor verantwoord ondernemen in een mondiale context*, p.17.

⁸ Idem, p. 20.

⁹ Idem, p. 24.

¹⁰ Idem, p.10.

¹¹ Sociaal Economische Raad (2020), *Samen naar duurzame ketenimpact, Toekomstbestendig beleid voor internationaal MVO*, Den Haag, p. 36.

¹² IOB Evaluation no. 433 (2019), *Mind the governance gap, map the chain: Evaluation of the Dutch government's policy on international responsible business conduct (2012–2018)*, Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken, p. 79.

dat dit het beste op Europees niveau geregeld zou kunnen worden.¹³ De initiatiefnemers kiezen er met dit wetsvoorstel voor om nog deze kabinetsperiode een begin te maken met invoeren van een nationale wettelijke maatregel die naleving van de OESO-richtlijnen voor ondernemingen verplicht stelt. De reden daarvoor is dat een Europees traject waarschijnlijk nog erg veel tijd in beslag gaat nemen. Wanneer Europese lidstaten al stappen zetten om tot wetgeving te komen zal dit het Europese proces naar zij verwachten versnellen. Bovendien kan de inhoud van nationale wetgeving helpen de inhoud van Europese regelgeving te beïnvloeden. Hieronder, op p. 11, wordt deze keuze verder onderbouwd.

2.2 Probleembeschrijving

Kinderarbeid, slavernij, uitbuiting en milieuschade zijn enkele van de veelgenoemde risico's op schendingen waar ondernemingen die in het buitenland actief zijn, mee te maken kunnen krijgen. Kinderarbeid en slavernij zijn voorbeelden van vormen van uitbuiting en schending van arbeids- en mensenrechten, maar er valt bijvoorbeeld ook te denken aan situaties waarin mensenrechtenverdedigers bedreigd of zelfs vermoord worden wanneer zij misstanden van grote ondernemingen aan de kaak stellen. De OESO-richtlijnen zijn op al dergelijke schendingen gericht en vragen van ondernemingen dat zij de risico's daarop adresseren.

2.2.1 Een ondergrens voor maatschappelijk verantwoord ondernemen

Dit wetsvoorstel heeft als doel een ondergrens voor internationaal verantwoord ondernemen in te stellen, een ondergrens die ervoor zorgt dat (Nederlandse) ondernemingen de internationale normen die in de OESO-richtlijnen vastgelegd zijn, (meer) gaan naleven. Het naleven van die richtlijnen zal ertoe leiden dat de nadelige gevolgen die kunnen optreden als gevolg van het economisch handelen in de ketens waarin zij opereren, wordt voorkomen en tegengegaan. De richtlijnen schrijven voor dat ondernemingen mensenrechten dienen te respecteren, ongunstige effecten op mensenrechten als gevolg van hun bijdragen dienen te voorkomen en aan te pakken wanneer zij toch optreden.¹⁴ Op het onderwerp werkgelegenheid en arbeidsrechten behoren ondernemingen rechten als vakbondsrechten te respecteren en bij te dragen aan de daadwerkelijke afschaffing van kinderarbeid en gedwongen arbeid.¹⁵ Op het gebied van milieu dienen ondernemingen milieu, volksgezondheid en de veiligheid te beschermen en in het algemeen hun activiteiten uit te voeren op een manier die bijdraagt aan duurzame ontwikkeling.¹⁶

Dit wetsvoorstel wil de naleving hiervan wettelijk verankeren. Het principe van gepaste zorgvuldigheid moet daarbij uitgangspunt worden bij het handelen van ondernemingen. Dit is een basisprincipe in de OESO-richtlijnen¹⁷ waar hieronder verder op in wordt gegaan.

In het regeerakkoord van het Kabinet-Rutte III hebben de coalitiepartijen afgesproken dat de IMVO-convenanten worden voortgezet en na twee jaar wordt gezien of en zo ja welke, dwingende maatregelen genomen kunnen worden. De initiatiefnemers hebben de conclusie

¹³ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2020), *Van voorlichten tot verplichten – Een nieuwe impuls voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemerschap*, p. 26.

¹⁴ OESO (2011), *De OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen: Aanbevelingen voor verantwoord ondernemen in een mondiale context*, p.17.

¹⁵ Idem, p. 20.

¹⁶ Idem, p. 24.

¹⁷ Idem, p.10.

getrokken dat het na de evaluatie van de IMVO-convenanten duidelijk is geworden dat dwingende maatregelen nodig zijn.

De SER is in een recent advies tot de conclusie gekomen dat wetgeving een noodzakelijk onderdeel van een ambitieus Europees IMVO-beleid is.¹⁸ Al eerder kwam de directie IOB ook tot de slotsom dat gedwongen maatregelen onderdeel van de beleidsmix zouden moeten zijn.¹⁹ Ook het Kabinet Rutte-III vindt dat er een verplichting tot gepaste zorgvuldigheid moet komen en volgt het SER-advies dat dit het beste op Europees niveau geregeld zou kunnen worden.²⁰ De initiatiefnemers kiezen er met dit wetsvoorstel voor om nog deze kabinetsperiode een begin te maken met invoeren van een nationale wettelijke maatregel die naleving van de OESO-richtlijnen voor ondernemingen verplicht stelt. De reden daarvoor is dat een Europees traject waarschijnlijk nog erg veel tijd in beslag gaat nemen. Wanneer Europese lidstaten al stappen zetten om tot wetgeving te komen zal dit het Europese proces naar zij verwachten versnellen. Bovendien kan de inhoud van nationale wetgeving helpen de inhoud van Europese regelgeving te beïnvloeden. In de volgende paragrafen wordt deze keuze verder onderbouwd.

Dit wetsvoorstel wil de naleving hiervan wettelijk verankeren. Het principe van gepaste zorgvuldigheid moet daarbij uitgangspunt worden bij het handelen van ondernemingen. Dit is een basisprincipe in de OESO-richtlijnen²¹ waar hieronder verder op in wordt gegaan.

2.2.2 Kinderarbeid, slavernij, uitbuiting en milieuschade

Kinderarbeid, slavernij, uitbuiting en milieuschade zijn enkele van de veelgenoemde risico's op schendingen waar ondernemingen die in het buitenland actief zijn, mee te maken kunnen krijgen. Kinderarbeid en slavernij zijn voorbeelden van vormen van uitbuiting en schending van arbeids- en mensenrechten, maar er valt bijvoorbeeld ook te denken aan situaties waarin mensenrechtenverdedigers bedreigd of zelfs vermoord worden wanneer zij misstanden van grote ondernemingen aan de kaak stellen. De OESO-richtlijnen zijn op al dergelijke schendingen gericht en vragen van ondernemingen dat zij de risico's daarop adresseren.

Kinderarbeid

Voor kinderarbeid geldt dat ondernemingen daar ongewild betrokken bij kunnen zijn. Het aantal kinderen dat gedwongen wordt te werken daalt gelukkig, maar nog altijd zijn er wereldwijd meer dan 150 miljoen kinderen kind-arbeider. 73 miljoen van hen werken zelfs onder gevaarlijke omstandigheden.²² Eén van de strategische ontwikkelingsdoelen («SDG's», nummer 8.7) is om een einde te maken aan kinderarbeid. Dat geldt ook voor slavernij en uitbuiting.

Slavernij en uitbuiting

¹⁸ Sociaal Economische Raad (2020), *Samen naar duurzame ketenimpact, Toekomstbestendig beleid voor internationaal MVO*, Den Haag, p. 36.

¹⁹ IOB Evaluation no. 433 (2019), *Mind the governance gap, map the chain: Evaluation of the Dutch government's policy on international responsible business conduct (2012–2018)*, Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken, p. 79.

²⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2020), *Van voorlichten tot verplichten – Een nieuwe impuls voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemerschap*, p. 26.

²¹ Idem, p.10.

²² Gebaseerd op cijfers van Unicef: <https://www.unicef.nl/bescherming/kinderarbeid>.

Naar schatting 45,8 miljoen mensen²³ ter wereld zijn «moderne slaven». Dan hebben we het niet alleen over het bekende voorbeeld van de seksindustrie, waarin veel vrouwen gedwongen worden te werken. Ook in ketens van veel gewone producten op de Nederlandse markt, komt slavernij voor. Slavernij is onder meer aangetroffen in de kleding en schoenenindustrie, in de voedingsmiddelensector en in de elektronica.²⁴ Recent onderzoek toont aan dat het in de visserij-²⁵ en natuursteensector²⁶ voorkomt. De Verenigde Naties hebben becijferd dat de omzet in de hedendaagse slavernij meer dan \$ 35 miljard²⁷ bedraagt. Het gaat bij slavernij vaak om migranten en vluchtelingen, inheemse volkeren, kinderen en vrouwen die kwetsbaar zijn voor slavernij. Wereldwijd is sprake van een toename van slavernij en uitbuiting, onder andere door groeiende vluchtelingen- en migrantenstromen. Slavernij en uitbuiting zijn ernstige mensenrechtenschendingen. Betrokkenheid bij slavernij of uitbuiting via de productieketen is een risico voor veel Nederlandse ondernemingen die actief zijn in het buitenland. Die betrokkenheid kan ook ongewild zijn.

Milieuschade

Ondernemingen kunnen bij hun economische activiteiten dus betrokken raken bij het schenden van mensen- of arbeidsrechten. Daarnaast kan hun handelen ook nadelige gevolgen hebben voor het milieu. Veel economische sectoren hebben met dit risico te maken, op veel verschillende mogelijke manieren. Bekende voorbeelden zijn het gebruik van soja, waarvoor in Zuid-Amerika oerwouden gekapt worden om de productie ervan te kunnen uitbreiden. Een ander voorbeeld is palmolie waarvoor hetzelfde geldt. De productie van olie en gas is misschien wel het meest duidelijke voorbeeld van economische activiteit die grote risico's met zich brengt voor het milieu. In een aantal gevallen gaan dit soort situaties bovendien gepaard met mensenrechtenschendingen en schendingen van arbeidsrechten.

Het besef dat (internationaal) ondernemen en economische activiteiten van ondernemingen risico's op het schenden van rechten en nadelige gevolgen aan milieu met zich brengen, is in de afgelopen decennia gegroeid. De hierboven beschreven risico's zijn uiteraard niet de enige. Van ondernemingen wordt verwacht dat zij gepaste zorgvuldigheid toepassen met betrekking tot nadelige gevolgen voor het milieu, inclusief gevolgen voor het klimaat. Dit heeft niet alleen betrekking op de nadelige gevolgen van hun eigen activiteiten, maar ook op de negatieve gevolgen in hun waardeketen.²⁸

2.2.3 Sector Risico Analyse

Deze beschreven schendingen raken ondernemingen, zakenrelaties in de productieketen, maar allereerst uiteraard de mogelijke betrokkenen zelf. Het kan gaan om kinderen die gedwongen of genoodzaakt zijn te werken, of volwassenen die feitelijk als slaaf gebruikt worden, maar ook om omwonenden van een onderneming waarvan de activiteiten de leefomgeving aantasten.

²³ Cijfers zijn moeilijk te schatten. De global slavery index is redelijk gezaghebbend. De ILO hanteert voorzichter schattingen. <https://www.globalslaveryindex.org/findings/>.

²⁴ Drie sectoren die zijn aangemerkt als risicosectoren door het internationale initiatief Know the Chain. Voor specifiek onderzoek in de kledingsector zie o.a. <http://www.indianet.nl/sumangali.html>.

²⁵ <https://www.theguardian.com/global-development/series/modern-day-slavery-in-focus+world/thailand>.

²⁶ <http://www.stopkinderarbeid.nl/kinderarbeid-in-indiaas-natuursteen/>.

²⁷ Ook dit is moeilijk te schatten. De ILO hanteert hier een hogere schatting: \$ 150 miljard én spreekt niet over omzet maar winst.

²⁸ <https://www.oecdguidelines.nl/latest/news/2019/04/19/final-statement-dutch-ncp-specific-instance-4-ngos-versus-ing-bank> p.3

Een bekend voorbeeld van wat er kan gebeuren in internationale productieketens van producten die hier in de winkel liggen, is de instorting van het gebouw Rana Plaza in Bangladesh in april 2013. In dit gebouw waren verschillende textielfabrieken gevestigd terwijl het gebouw niet aan de bouwschriften voldeed. Ondanks scheuren die in het gebouw waren gekomen, werden werknemers gedwongen door te werken. Als gevolg van de instorting vielen ruim 1100 doden en 2500 gewonden.²⁹

Het groeiende bewustzijn van dergelijke risico's, zeker ook na de ramp met Rana Plaza, heeft er in Nederland in 2014 toe geleid dat de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de Minister van Economische Zaken opdracht hebben gegeven tot een Sector Risico Analyse (SRA). In deze analyse, uitgevoerd door adviesbureau KPMG zijn de verschillende mogelijke nadelige gevolgen van economische activiteiten van Nederlandse ondernemingen in kaart gebracht.³⁰ In dit onderzoek zijn 13 sectoren aangewezen als risico-sectoren. Voor elk van die sectoren is vervolgens beschreven wat de belangrijkste risico's zijn.³¹

De SRA kijkt naar risico's op het gebied van milieu, arbeid, mensenrechten, corruptie en belastingen. De identificatie van deze risico's is gebaseerd op de OESO-richtlijnen (die hierna verder worden toegelicht). Voor een groot aantal van de 13 sectoren met een hoog risicoprofiel spelen die risico's vooral op de terreinen milieu, arbeid en mensenrechten. Meest genoemde risico's zijn ongezonde en onveilige arbeidsomstandigheden, schending van vakbondsrechten, zoals collectieve onderhandeling, en het recht op vereniging, maar het gaat ook om kinderarbeid en dwangarbeid. Zo komt dwangarbeid voor in de sectoren kleding en textiel, de bouw, elektronica, voedingsmiddelen en metaal. Vanwege de verbondenheid in productieketens treden deze risico's daardoor uiteindelijk ook op in sectoren als de groot- en detailhandel, bijvoorbeeld als het gaat om de productie van elektronica.

2.2.4 Het Nederlandse IMVO-beleid tot nu toe

De risico's die er bestaan op het gebied van internationaal ondernemen zijn al een aantal jaren bekend. Zoals hiervoor al opgemerkt kent Nederland ook al enige jaren een beleid om internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen te bevorderen. Het is gebaseerd op de richtlijnen van de Verenigde Naties en de al genoemde OESO-richtlijnen.

In 2011 zijn de *UN Guiding Principle for Business and Human Rights* (UNGP's) tot stand gekomen.³² Deze principes worden ook wel het Ruggie Framework genoemd, naar de auteur ervan, VN-gezant John Ruggie. De UNGP's zijn met consensus aangenomen door de VN-Mensenrechtenraad. Ze zijn onder te verdelen in drie hoofdprincipes:

²⁹ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2013-04-25/-suddenly-the-floor-wasn-t-there-factory-survivor-says>.

³⁰ KPMG (2014), *MVO Sector Risico Analyse: Aandachtspunten voor dialoog* <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/09/01/mvo-sector-risico-analyse>.

³¹ De volgende economische sectoren zijn door KPMG geïdentificeerd als sectoren met een verhoogd risico en nader onderzocht: 1) textiel en kleding, 2) bouw, 3) chemie, 4) land- en tuinbouw, 5) elektronica, 6) voedingsmiddelen, 7) hout & papier, 8) olie en gas, 9) metaal, 10) energie, 11) de financiële sector, 12) detailhandel, 13) groothandel.

³² https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf.

1. de verplichting voor staten of overheden om bescherming te bieden tegen mensenrechtenschendingen (*duty to protect*), ook als eventuele schendingen worden begaan door derden, zoals bijvoorbeeld ondernemingen;
2. de verantwoordelijkheid van ondernemingen om mensenrechten te respecteren (*responsibility to respect*), ook als overheden dat niet doen;
3. het waarborgen van de toegang tot een herstelprocedure (*access to remedy*): gedupeerden of slachtoffers van schendingen moeten ergens verhaal kunnen halen.

In datzelfde jaar 2011 werden de OESO-richtlijnen herzien om deze in lijn te brengen met de principes en verantwoordelijkheden die zijn opgenomen in de UNGP's. De OESO-richtlijnen geven een uitgebreide invulling aan het tweede basisprincipe uit de *UN Guiding Principles*, de *responsibility to respect*, en richten zich dus op de verantwoordelijkheid van ondernemingen. Zoals hiervoor al uiteengezet, gaat het daarbij niet alleen om de verantwoordelijkheid van ondernemingen voor het respecteren van de mensenrechten, maar ook om verantwoordelijkheden op andere terreinen, zoals:

- werkgelegenheid en arbeidsverhoudingen,
- milieu,
- bestrijding van corruptie, omkopingsverzoeken en afpersing,
- consumentenbelangen.

Gepaste zorgvuldigheid

De OESO-richtlijnen stellen het begrip *due diligence* centraal als algemeen beginsel voor ondernemingsbeleid, niet alleen op het gebied van arbeids- en mensenrechten, maar ook op het gebied van milieu.³³ In de letterlijke Nederlandse vertaling betekent *due diligence* «gepaste zorgvuldigheid». Hieronder wordt het proces verstaan waarbij ondernemingen de daadwerkelijke en mogelijke nadelige gevolgen van hun handelen identificeren, voorkomen en beperken, en verantwoording afleggen over hoe zij omgaan met de geïdentificeerde risico's. Dit proces verloopt volgens zes te onderscheiden stappen die hieronder in paragraaf 3.2 worden uitgewerkt.

Bij de uitwerking van gepaste zorgvuldigheid staan niet de risico's voor de onderneming centraal, maar de rechten van andere belanghebbenden, zoals werknemers en lokale gemeenschappen (omschrijving SER³⁴). Het gaat om de risico's op mogelijke en daadwerkelijke nadelige gevolgen voor deze belanghebbenden. Gepaste zorgvuldigheid gaat nadrukkelijk ook over de productie- en toeleveringsketen van ondernemingen.

Landen, zoals Nederland, die de richtlijnen onderschrijven, gaan daarmee een bindende verplichting aan deze te implementeren. De OESO-richtlijnen vormen daarom het uitgangspunt voor het Nederlandse beleid ten aanzien van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Alle landen die de OESO-richtlijnen onderschrijven, beschikken over een Nationaal Contactpunt (NCP). Een NCP heeft als kerntaken ondernemingen bekend te maken met de OESO-richtlijnen en de toepassing ervan te bevorderen, als ook het behandelen van meldingen van personen, maatschappelijke organisaties en ondernemingen die een

³³ OESO (2011), *De OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen: Aanbevelingen voor verantwoord ondernemen in een mondiale context*, p. 10.

³⁴ SER (2014), *IMVO-convenanten*, advies 14/04, pp. 13–14.

meningsverschil hebben over de toepassing van de OESO-richtlijnen. Het NCP kan ook op verzoek van het Kabinet bedrijfsoverstijgend onderzoek uitvoeren.³⁵

In het Nederlandse Internationale MVO-beleid sinds de vaststelling van de OESO-richtlijnen konden tot aan de beleidsnota van minister Kaag van oktober 2020³⁶ een aantal sporen onderscheiden worden.³⁷

IMVO-convenantenbeleid

Het belangrijkste spoor is het bevorderen en faciliteren van de zogenoemde IMVO-convenanten.³⁸ Dit zijn vrijwillige afspraken per economische sector tussen overheid, ondernemingen en de diverse belanghebbende maatschappelijke organisaties. De gesprekken tussen de ondernemingen en de diverse belanghebbende partijen vinden plaats onder regie van de Sociaal Economische Raad (SER). In de convenanten wordt uitgewerkt hoe Nederlandse ondernemingen de gepaste zorgvuldigheid vorm gaan geven en in de praktijk brengen. Het streven is om in elk van de dertien sectoren die in de Sector Risico Analyse als de meest riskante naar voren zijn gekomen, een convenant te sluiten.

90 procent-doelstelling

Verder is het Nederlandse beleid erop gericht dat in 2023 90 procent van de ongeveer 700 grote ondernemingen in Nederland de OESO-richtlijnen en de UNGP's onderschrijft. Door ondernemingen bekend te maken met de OESO-richtlijnen en andere principes van maatschappelijk verantwoord ondernemen moet kennis en bewustwording op het thema bevorderd worden. Ondersteunend aan dit beleid wordt ingezet op het opbouwen van de capaciteit van andere belanghebbenden die van invloed zijn op het beleidsterrein, zoals de SER, MVO Nederland, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), maatschappelijke organisaties, vakbonden, werkgevers- en brancheorganisaties.³⁹

IMVO-voorwaarden van de overheid

Ondernemingen die gebruik willen maken van de instrumenten ter bevordering van internationale handel moeten verklaren dat zij zullen handelen in overeenstemming met de OESO-richtlijnen. De uitvoerende agentschappen (FMO, Atradius Dutch State Business en RVO) stellen bovendien eisen van gepaste zorgvuldigheid aan projecten die in aanmerking willen komen voor ondersteuning door de Nederlandse overheid,⁴⁰ of bij de verlening van exportkredieten en de deelname aan handelsmissies. Daarnaast is het beleid dat IMVO als voorwaarde wordt gesteld voor deelname aan inkoop en aanbestedingen door de overheid. Bij Europese aanbestedingen van het Rijk zijn de Internationale Sociale Voorwaarden (ISV) verplicht.⁴¹

³⁵ <https://www.oesorichtlijnen.nl/ncp>

³⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2020), *Van voorlichten tot verplichten – Een nieuwe impuls voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemerschap*.

³⁷ Gebaseerd op IOB Evaluation (2019), *Mind the governance gap, map the chain: Evaluation of the Dutch Government's policy on international responsible business conduct (2012–2018)*, p. 24, en Ministerie van Buitenlandse Zaken (2020), *Van voorlichten tot verplichten – Een nieuwe impuls voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemerschap*, pp. 12-16.

³⁸ https://www.internationalrbc.org/?sc_lang=nl.

³⁹ IOB Evaluation (2019), *Mind the governance gap, map the chain: Evaluation of the Dutch Government's policy on international responsible business conduct (2012–2018)*, p. 48, 67.

⁴⁰ IOB Evaluation (2019), *Mind the governance gap, map the chain: Evaluation of the Dutch Government's policy on international responsible business conduct (2012–2018)*, p. 16.

⁴¹ <https://www.pianoo.nl/nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen-duurzaam-inkopen/mvi-themas/internationale-sociale-4>.

Rapportageverplichting niet-financiële informatie

In 2014 is de EU-richtlijn bekendmaking niet-financiële informatie aangenomen. Deze is in Nederland geïmplementeerd in een gelijknamig Besluit. Volgens dit besluit moeten in ieder geval beursgenoteerde ondernemingen met meer dan 500 medewerkers, een balanstotaal van € 20 miljoen en een omzet van € 40 miljoen sinds boekjaar 2017 in hun jaarverslag ook informatie opnemen over hun prestaties of gevolgen op het gebied van milieu, personeel, sociale aspecten, mensenrechten en het voorkomen van omkoping en afpersing.⁴²

Conflictmineralenverordening

Tot 1 januari 2021 was regelgeving nog geen onderdeel van het Nederlandse IMVO-beleid. Op die datum is echter de Europese Conflictmineralenverordening van kracht geworden.⁴³ Importeurs van de metalen tin, tantaal, wolfram of goud moeten met ingang van voornoemde datum in het kader van een verplichte gepaste zorgvuldigheid hun leveranciers en de oorsprong van deze mineralen controleren.

Wet zorgplicht kinderarbeid

Nationaal is er inmiddels ook de Wet zorgplicht kinderarbeid (Wzk). Het voormalige PvdA-Kamerlid Roelof van Laar heeft in 2016 het initiatief genomen tot deze wet die specifiek gericht is op de bestrijding van kinderarbeid. De Wet zorgplicht kinderarbeid is in mei 2019 door de Eerste Kamer goedgekeurd. De wet is echter nog niet in werking getreden, omdat verschillende onderdelen nog uitgewerkt moeten worden in een algemene maatregel van bestuur. Het gaat daarbij om de inrichting van het toezicht en de reikwijdte van de wet.

De evaluatie van het IMVO-beleid

In het regeerakkoord van het Kabinet-Rutte III⁴⁴ is door de coalitiepartijen afgesproken te wachten op de uitkomsten van een evaluatie van vijf jaar convenantenbeleid, voordat besloten zal worden of ook wet- en regelgeving nodig is om de naleving van de OESO-richtlijnen te bevorderen. Onder de projectnaam ‘IMVO-maatregelen in perspectief’ zijn verschillende onderzoeken naar het IMVO-beleid uitgevoerd en is een evaluatierapport van het convenantenbeleid verschenen. Op 10 juli 2020 stuurde de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking het rapport van de conventanenevaluatie naar de Tweede Kamer.⁴⁵ In het najaar van 2019 heeft de directie IOB van het Ministerie van Buitenlandse Zaken ook een evaluatie uitgebracht van het Nederlandse (I)MVO-beleid.⁴⁶ De uitkomsten van het project voor herziening van beleid zijn in oktober gedeeld met de Tweede Kamer. In de beleidsnota *Van voorlichten tot verplichten*⁴⁷ worden op basis van deze onderzoeken,

⁴² Ministerie van Buitenlandse Zaken (2020), *Van voorlichten tot verplichten – Een nieuwe impuls voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemerschap*, p. 14.

⁴³ <https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/conflict-minerals-regulation/regulation-explained/>.

⁴⁴ Regeerakkoord ‘Vertrouwen in de toekomst’, 10 oktober 2017, p. 51 “De IMVO (internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen)-convenanten worden voortgezet. Na twee jaar wordt bezien of en zo ja, welke dwingende maatregelen genomen kunnen worden.” <https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>.

⁴⁵ KIT Royal Tropical Institute (2020), *Evaluation of the Dutch RBC Agreements 2014-2020*, Amsterdam.

⁴⁶ IOB Evaluation no. 433 (2019), *Mind the governance gap, map the chain: Evaluation of the Dutch government’s policy on international responsible business conduct (2012–2018)*, Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken.

⁴⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2020), *Van voorlichten tot verplichten – Een nieuwe impuls voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemerschap*. Deze nota kwam op 16 oktober 2020 uit.

consultaties met belanghebbenden en de evaluatie van de IMVO-convenanten de hieronder volgende conclusies getrokken.

Uit de evaluatie komt naar voren dat de convenanten effectief bijdragen aan de bewustwording over gepaste zorgvuldigheid en aan het faciliteren van de naleving van afspraken door middel van een monitoring-infrastructuur. Ze zijn daarnaast instrumenteel in het continue leerproces en kennisdeling (bijvoorbeeld van succesvolle werkwijzen). De convenanten versterken de samenwerking in het proces van gepaste zorgvuldigheid. Ze vergroten de invloed van toeleveranciers en afnemers in de productieketen. Bovendien helpen ze een vruchtbare dialoog met belanghebbenden te bevorderen. Er is in sectoren met een IMVO-convenant meer voortgang te zien op het terrein van maatschappelijk verantwoord ondernemen dan bij sectoren zonder een convenant.

Het convenantenbeleid heeft dus zeker een meerwaarde. Echter, het beleid blijkt slechts een heel klein percentage van de ondernemingen in de hoog-risicosectoren te bereiken: slechts 1,6 procent namelijk, zoals in de inleiding ook al genoemd werd. Bovendien zijn er verbeterpunten voor sectorale samenwerking.⁴⁸

De strategie om IMVO-kaders te ontwikkelen die als voorwaarden gelden om gebruik te kunnen maken van alle bedrijfsleveninstrumenten is volgens de IOB-evaluatie effectief gebleken.⁴⁹ Over de uitvoering van maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI) is de IOB echter kritisch. De toepassing daarvan zou effectiever kunnen. Als het gaat om Rijksinkoop geldt dat bij Europees aanbestede contracten het proces van gepaste zorgvuldigheid een contractvoorwaarde is in een tiental risico-categorieën. Onderzoek wijst echter uit dat de naleving hiervan door leveranciers “onvoldoende wordt geborgd”⁵⁰

Er vallen 89 ondernemingen onder het Besluit bekendmaking niet-financiële informatie. Uit onderzoek van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) blijkt dat de grote meerderheid deze informatie bekendmaakt. Echter, de vertaling van beleid naar het identificeren van risico's, het hanteren van kritische prestatieindicatoren en de effecten op internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen laat te wensen over. Over personele en milieuaspecten wordt wel gerapporteerd, maar over mensenrechten, anticorruptie en omkopingsaspecten minder.

Conclusie IMVO-beleid: doel wordt niet bereikt, meer en scherpere maatregelen nodig

Het doel van het Nederlandse IMVO-beleid is dat Nederlandse ondernemingen internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen in lijn met de internationale normen. Die normen zijn de normen zoals ze zijn vastgelegd in de OESO-richtlijnen. Dat doel wordt niet bereikt, concludeert minister Kaag in haar beleidsnota. Aanvulling en aanscherping van de IMVO-maatregelen is nodig.⁵¹ Ook de Sociaal Economische Raad concludeert dit in een advies aan het kabinet.⁵² De effecten van het Besluit bekendmaking niet-financiële informatie versterken

⁴⁸ Idem, p. 14.

⁴⁹ IOB Evaluation no. 433 (2019), *Mind the governance gap, map the chain: Evaluation of the Dutch government's policy on international responsible business conduct (2012–2018)*, Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken, p. 94.

⁵⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2020), *Van voorlichten tot verplichten – Een nieuwe impuls voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemerschap*, p. 15 (noot 37).

⁵¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2020), p. 16.

⁵² Sociaal Economische Raad (2020), *Samen naar duurzame ketenimpact, Toekomstbestendig beleid voor internationaal MVO*, Den Haag, p. 19.

daarbij het pleidooi voor het overwegen van regelgeving voor het bevorderen van (aspecten van) internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen, concludeert de kabinetsnota verder.⁵³

2.2.5 Regelgeving als overheidsinstrument om de IMVO-doelen te bevorderen

Ook het onderzoek van het Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT) en de IOB-evaluatie komen tot deze conclusie. Regelgeving is het instrument dat nu eigenlijk nog ontbreekt in het beleid om naleving van de OESO-richtlijnen te bevorderen. Op Europees niveau geldt inmiddels zoals hierboven al genoemd wel de Conflictmineralenverordening en er is het al genoemde Besluit bekendmaking niet-financiële informatie.

Nationaal is er inmiddels de Wzk. Zoals hierboven al gezegd, is deze wet is nog niet in werking getreden.

In de IOB-evaluatie wordt geadviseerd te onderzoeken of ondernemingen die niet betrokken zijn bij de convenanten aangemoedigd, of ook, bijvoorbeeld door wetgeving, gedwongen kunnen worden om de principes van IMVO over te nemen in hun bedrijfsvoering.⁵⁴

In de evaluatie door het KIT wordt geadviseerd het convenantenbeleid te integreren in een breder geheel van (I)MVO-maatregelen. Een van die maatregelen in dat geheel is wetgeving die gepaste zorgvuldigheid verplicht stelt, inclusief verslaglegging op basis van de OESO-richtlijnen en de VN-richtlijnen.⁵⁵

Het instrument wetgeving heeft als voordeel dat het zorgt voor een gelijk spelveld: alle ondernemingen in het land waar de wetgeving geldt, moeten zich aan dezelfde regels houden, niet alleen de ondernemingen die vrijwillig besluiten aan een convenant mee te doen, of die zelf besluiten volgens de principes van IMVO te werken.

Internationaal

Nederland is niet het eerste en enige land waar nationale wetgeving om IMVO te bevorderen voorbereid wordt of al van kracht is. Er zijn al verschillende landen die wetgeving hebben die op een of andere manier gepaste zorgvuldigheid voorschrijven, soms breed, soms gericht op specifieke risico's.

De Verenigde Staten hebben sinds 2010 de *Dodd Frank Act*. Een sectie daarvan stelt aan Amerikaanse beursgenoteerde ondernemingen bepaalde eisen als zij bij de productie van goederen gebruik maken van mineralen uit de Democratische Republiek Congo of de buurlanden. Die eisen houden in dat ondernemingen verslag moeten doen van de *gepaste zorgvuldigheidsmaatregelen* die zij genomen hebben ten aanzien van hun toeleveringsketen en zij moeten aantonen dat de mineralen die zij gebruiken niet afkomstig zijn uit bronnen die in handen zijn van gewapende groeperingen of aan zulke groeperingen ten goede komen.

Het Verenigd Koninkrijk kent sinds 2015 de *Modern Slavery Act*. Volgens deze wet moeten ondernemingen een verklaring afgeven over hun *proces van gepaste zorgvuldigheid* ten

⁵³ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2020), idem.

⁵⁴ IOB (2019), idem, p. 79.

⁵⁵ KIT (2020), idem, p. 17.

aanzien van moderne slavernij in hun keten. Australië heeft inmiddels een vergelijkbare wet aangenomen.

EU-lidstaat Frankrijk kent sinds 2017 de *Loi Sur le Devoir de Vigilance des Multinationales*. Dit is een brede *gepaste zorgvuldigheidswet* die een zorgplicht en een algemene aansprakelijkheid instelt op het gebied van mensenrechten en milieu voor de grootste ondernemingen in Frankrijk.

In verschillende Europese landen staat (een vorm van) nationale gepaste zorgvuldigheidswetgeving op de politieke agenda. De Duitse regeringscoalitie is het inmiddels eens geworden over de invoering van de zogenoemde *Lieferkettengesetz*. In dit voorstel gaan gepaste zorgvuldigheidsregels aanvankelijk gelden voor ondernemingen vanaf 3000 werknemers, een jaar later voor ondernemingen vanaf 1000 werknemers. De wet stelt herstel in geval van schade verplicht en voorziet in hoge boetes in het geval van overtredingen.⁵⁶ In Oostenrijk is in mei 2020 een wet tegen kinderarbeid en moderne slavernij in de textielsector aanhangig gemaakt door het parlement. De Finse regering en die van Luxemburg onderzoeken momenteel de opties voor nationale gepaste zorgvuldigheidswetgeving en in Noorwegen ligt een wet voor die transparantie en gepaste zorgvuldigheid in internationale ketens regelt. In Zwitserland is recent een wet aangenomen die gepaste zorgvuldigheid en rapportageverplichtingen introduceert voor conflictmineralen en kinderarbeid. Tenslotte stemt het Verenigd Koninkrijk in 2021 over een wet die gepaste zorgvuldigheid ten aanzien van producten die ontbossing bevorderen introduceert.

Eurocommissaris Reynders van Justitie heeft een Europees initiatief voor wetgeving aangekondigd. Dat voorstel zou naar het model van de Franse wet gepaste zorgvuldigheid verplicht moeten gaan stellen. Tegelijk heeft hij naar aanleiding van het Duitse wetsvoorstel gezegd dat de Europese wet verder zal gaan en voor alle ondernemingen zal moeten gaan gelden.⁵⁷ Het concrete voorstel wordt verwacht in het tweede kwartaal van 2021.⁵⁸

2.2.6 De keuze van het kabinet: brede gepaste zorgvuldigheidswetgeving op Europees niveau

Het kabinet wil de evaluatieonderzoeken gebruiken om tot een palet aan beleidsmaatregelen te komen waaruit een zogenoemde ‘doordachte mix’ kan worden samengesteld. Het heeft de SER hierover om advies gevraagd. Dit advies is in september 2020 uitgebracht.⁵⁹ De SER spreekt zich uit voor een beleidsinstrumentenmix waarin het huidige beleid wordt geoptimaliseerd en aangevuld met brede gepaste zorgvuldigheidswetgeving op Europees niveau. Inbedding van wetgeving op het Europese niveau zou het effect op de keten navenant vergroten en het speelveld voor ondernemingen in heel Europa gelijk maken.⁶⁰ De SER stelt dat er drie routes zijn om deze 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.

⁵⁶ <https://www.dw.com/de/durchbruch-beim-lieferkettengesetz/a-56547243>

⁵⁷ <https://www.evangelisch.de/inhalte/183266/02-03-2021/eu-kommissar-lieferkettengesetz-soll-alle-unternehmen-betreffen>

⁵⁸ <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/new-human-rights-laws-in-2021-promises-eu-justice-chief/>.

⁵⁹ Sociaal Economische Raad (2020), *Samen naar duurzame ketenimpact, Toekomstbestendig beleid voor internationaal MVO*, Den Haag.

⁶⁰ Idem, p. 36.

Het kabinet neemt het advies over en kiest voor de tweede route. Zij geeft hierbij een volgend kabinet in overweging om in de zomer van 2021 in Europa de balans op te maken voor wat betreft de vraag of er in Europa voldoende voortgang is geboekt in het traject naar Europese wetgeving. Als het oordeel is dat de voortgang onvoldoende is, zou Nederland ertoe over kunnen gaan nationale gepaste zorgvuldigheidswetgeving te ontwikkelen.

De derde mogelijke route die het SER-advies schetst, is de mogelijkheid om gelijktijdig op zowel nationale als Europese wetgeving in te zetten. De ratio daarachter is dat in het geval het Europese traject lang duurt en/of een laag ambitieniveau kent, Nederland doorwerkt aan nationale wetgeving. Bovendien kan dat proces de ontwikkelingen op Europees niveau weer verder stimuleren.⁶¹

2.2.7 De keuze van de initiatiefnemers voor een nationaal wetsvoorstel nu

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 in plaats daarvan voor tot de zomer van 2021 te wachten op de voorstellen waar de Europese Commissie mee zal komen. Dan kan de balans opgemaakt worden over de vraag of er voldoende voortgang is geboekt op het Europese traject. In het geval dit traject te veel tijd lijkt te gaan nemen of te weinig ambitieus zal blijken, kan dan besloten worden om nationale wetgeving te ontwikkelen.

Ondertussen worden de bouwstenen voor de inrichting van een nationale brede *gepaste zorgvuldigheidswet* verplichting wel verder uitgewerkt, ook omdat dit hoe dan ook nodig is voor de uitvoering van de aangenomen Wet zorgplicht kinderarbeid.

De initiatiefnemers zijn van mening 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 bovendien zal helpen versnellen. Hoe meer Europese lidstaten eigen initiatieven ontwikkelen, hoe groter de druk op de gehele Unie zal zijn om op Europees niveau wetgeving aan te nemen, zo verwachten de initiatiefnemers. De inhoud van de wetten die nationaal voorbereid worden of al van kracht zijn, zullen bovendien de inhoud van Europese regelgeving beïnvloeden. Dit blijkt al uit de uitspraak van Eurocommissaris Reynders dat de Franse wet als model zal dienen voor zijn aangekondigde voorstel.⁶² Het is de bedoeling van de initiatiefnemers dat ook het onderhavige wetsvoorstel de inhoud van de Europese mede zal bepalen.

Dit is voor de initiatiefnemers de reden om deze kabinetsperiode al de stap te zetten naar nationale brede gepaste zorgvuldigheidswetgeving door middel van dit initiatiefwetsvoorstel. Regelgeving is tot nu toe een grotendeels ontbrekend element in het Nederlandse beleid. De verwachting is dat deze wet wanneer ze aangenomen wordt zal leiden tot daadwerkelijk betere naleving van de OESO-richtlijnen door ondernemingen.

⁶¹ Idem, pp. 38-39.

⁶² <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/new-human-rights-laws-in-2021-promises-eu-justice-chief/>.

3. Hoofdpijnen van het voorstel voor een brede *gepaste zorgvuldigheidswetgeving*

3.1 Probleemaanpak

Het huidige IMVO-beleid bereikt het gestelde doel niet, zoals hierboven is vastgesteld. Brede *gepaste zorgvuldigheidswetgeving* zou dit wel kunnen bereiken. Het is daarbij niet de bedoeling dat wetgeving in de plaats komt van het huidige beleid, zoals dat hiervoor is beschreven. Het moet een onderdeel worden van een doordachte mix van beleidsinstrumenten. Zo kunnen een brede wet en de sectorale samenwerking waar het kabinet op inzet elkaar aanvullen in die zin dat de wet een gelijk speelveld creëert en de huidige convenanten en nieuwe vormen van sectorale samenwerking aangesloten ondernemingen kunnen helpen aan de verplichtingen van de wet te voldoen.

Doel

Het uiteindelijke doel van een brede *gepaste zorgvuldigheidswetgeving* is: het voorkomen en adresseren van daadwerkelijke en potentiële nadelige gevolgen door activiteiten van ondernemingen in het buitenland. Het middel is het principe van *gepaste zorgvuldigheid* en de naleving van de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen door ondernemingen verplicht te stellen. Op deze manier wordt een ondergrens voor internationaal verantwoord ondernemen gecreëerd, waarmee problemen in productieketens tegengegaan kunnen worden.

3.2 Inhoud en structuur van de wet

Gepaste zorgvuldigheid als kernprincipe

Ondernemingen betrachten *gepaste zorgvuldigheid* om wereldwijd ondernemingsgerelateerde schendingen te voorkomen en te adresseren. Zoals hiervoor al omschreven, houdt *gepaste zorgvuldigheid* het proces in waarmee ondernemingen de daadwerkelijke en potentiële nadelige gevolgen van hun handelen identificeren, voorkomen en verminderen, en waarmee zij verantwoording afleggen over hun aanpak van de gevolgen. Dit proces is dan een integraal onderdeel van hun besluitvormingsproces en risicobeheerssystemen. Dit proces verloopt in zes stappen die hieronder beschreven worden. Ondernemingen moeten zich inspannen om (interne en externe) betrokkenen betekenisvol te betrekken bij de uitwerking van hun *gepaste zorgvuldigheid*. Bij het vaststellen van de gevolgen voor mensenrechten behoren ondernemingen speciale aandacht te besteden aan potentiële nadelige gevolgen voor individuen uit groepen of bevolkingsgroepen die kwetsbaar zijn of een hoge kans op marginalisering hebben. Hierbij behoren zij ook rekening te houden met de mogelijk verschillende gevolgen voor mannen en vrouwen.

Reikwijdte: zorgplicht voor alle ondernemingen; de zes stappen van gepaste zorgvuldigheid alleen voor grote ondernemingen

Een brede wet zou van toepassing moeten zijn op alle ondernemingen, groot, midden- en kleinbedrijf, werkzaam in alle sectoren, die in Nederland gevestigd zijn, inclusief staatsondernemingen, aanbestedingsdiensten, brievenbusfirma's, en ondernemingen die op de Nederlandse markt commercieel actief zijn. De reden daarvoor is dat in principe iedere onderneming te maken kan krijgen met risico's in de eigen productieketen, hoe klein de onderneming ook is.

De OESO-richtlijnen gelden daarom in principe voor alle ondernemingen. Echter, de manier waarop een onderneming invulling geeft aan de verplichting onder deze wet moet in

evenredige verhouding staan tot, onder meer, de potentiële en daadwerkelijke nadelige gevolgen, de marktpositie en de omvang van de onderneming.⁶³

De initiatiefnemers hebben er daarom voor gekozen een algemene zorgplicht in de wet op te nemen die voor alle ondernemingen geldt. De specifieke stappen die het proces van gepaste zorgvuldigheid vergt worden echter alleen aan grote ondernemingen opgelegd. Dit zijn ondernemingen die op de balansdatum ten minste twee van volgende de drie criteria overschrijden: een gemiddeld personeelsbestand gedurende het boekjaar van 250 werknemers, een balanstotaal van € 20 miljoen of een netto-omzet van meer dan € 40 miljoen. Hiermee sluit het wetsvoorstel aan bij de definitie van grote bedrijven in de Europese richtlijn jaarrekening.

De reden dat deze grens gekozen wordt, is dat voor ondernemingen vanaf deze omvang de administratieve lasten die deze wet met zich brengt relatief veel kleiner zullen zijn dan voor middelgrote en kleine ondernemingen. De initiatiefnemers hebben ervoor gekozen ondernemingen uit deze categorieën niet te belasten met de administratieve verplichtingen die het proces van gepaste zorgvuldigheid, zoals neergelegd in deze wet met zich brengt. De algemene zorgplicht die deze wet instelt gaat echter wel gelden voor kleine en middelgrote ondernemingen die onder de hierboven omschreven grens vallen, mits zij buitenlandse handel bedrijven.

3.2.1 Hoofdstuk 1 van het wetsvoorstel

Deze algemene zorgplicht is opgenomen in artikel 1.2 van de wet. Zoals gezegd gaat deze algemene zorgplicht niet gepaard met concrete administratieve verplichtingen.

Elke onderneming echter, 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 door deze zorgplicht 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, dient de onderneming die gevolgen zoveel mogelijk te beperken, ongedaan te maken, en zo nodig zorg te dragen voor herstel. Wanneer een onderneming volgens een betrokkene hier niet aan voldoet, kan deze dit aan de civiele rechter voorleggen.

Het hoofdstuk begint met de omschrijving van de begrippen die een centrale rol spelen in dit wetsvoorstel. Hier wordt de keuze voor het begrip betrokkene allereerst toegelicht. In dit hoofdstuk is de bepaling van het begrip betrokkene opgenomen en niet het begrip belanghebbende. De reden daarvoor is dat het begrip belanghebbende in de Algemene Wet Bestuursrecht een specifieke betekenis heeft en in verhouding staat tot overheidsbesluiten. In de OESO-richtlijnen wordt echter gesproken over *stakeholders*, wat in het Nederlands in deze context vertaald wordt met: relevante belanghebbenden. Dat zijn allereerst diegenen die op een of andere manier geraakt worden door het handelen van ondernemingen of hun zakenrelaties in de productieketen, zoals bijvoorbeeld werknemers of omwonenden. In dit voorstel zal om de hier aangegeven reden gesproken worden over betrokkenen. Het gaat

⁶³ Gebaseerd op UNGP principle 14: «The responsibility of business enterprises to respect human rights applies to all enterprises regardless of their size, sector, operational context, ownership and structure. Nevertheless, the scale and complexity of the means through which enterprises meet that responsibility may vary according to these factors and with the severity of the enterprise's adverse human rights impacts.»

daarbij niet alleen om direct betrokkenen; ook maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor de belangen van direct betrokkenen kunnen als betrokkene aangemerkt worden.

Gepaste zorgvuldigheid is een kernbegrip in de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen en daarom ook in dit wetsvoorstel. Het wordt in dit hoofdstuk omschreven. De OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen zelf worden daarom ook bij de begripsbepalingen omschreven. In het proces van gepaste zorgvuldigheid spelen de begrippen productieketen en zakenrelaties een rol en deze begrippen zijn daarom ook opgenomen in de begripsbepalingen.

Het wetsvoorstel richt zich op ondernemingen. Bij de omschrijving van dit begrip wordt aangesloten bij de definitie in de Handelsregisterwet. Tot die omschrijving behoren ook dochterondernemingen. De omschrijving van dochteronderneming is ook afgeleid van de Europese richtlijn jaarrekening. Bij de begripsbepalingen wordt verder de begrippen toezichthouder en “onze minister” geregeld.

In artikel 1.3 van dit wetsvoorstel staat tenslotte omschreven dat de wet ook van toepassing is op ondernemingen die gevestigd zijn op de BES-eilanden en op buitenlandse ondernemingen die voldoen aan artikel 2.1., eerste lid, onderdeel b en die een activiteit in Nederland verrichten of een product op de Nederlandse markt afzetten.

3.2.2 Hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel

In artikel 2.1. staat de categorie ondernemingen omschreven waarvan gevraagd zal gaan worden de stappen te doorlopen die behoren bij het proces van *due diligence* ofwel gepaste zorgvuldigheid.

De verplichting tot gepaste zorgvuldigheid en de zes stappen in het proces worden voorgeschreven in de artikelen 2.2. tot en met 2.8. van het wetsvoorstel. Voor deze artikelen is aangesloten bij de OESO-*due diligence handreiking*.⁶⁴ Ondernemingen dienen deze stappen te doorlopen en voor alle bedrijfsactiviteiten en hun zakelijke relaties, inclusief de hele productieketen. In de OESO-*due diligence handreiking* staan concrete voorbeelden voor ondernemingen hoe zij aan de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid zouden kunnen voldoen. De zes stappen zijn:

Stap 1: MVO integreren in het beleid en de managementsystemen van de onderneming (artikel 2.2);

Stap 2: Identificeren van daadwerkelijke of potentiële nadelige gevolgen voor MVO-thema's (artikel 2.3);

Stap 3: Deze nadelige gevolgen stoppen, voorkomen of beperken (artikelen 2.3 en 2.4);

Stap 4: Monitoren van de praktische toepassing en resultaten (artikel 2.5);

Stap 5: Communiceren over de manier waarop de gevolgen worden aangepakt (artikel 2.6);

⁶⁴ OECD/Ministerie van Buitenlandse Zaken (2019), *OESO-due diligence handreiking voor maatschappelijk verantwoord ondernemen*, Den Haag.

Stap 6: Waar van toepassing herstel mogelijk maken of hieraan meewerken (artikel 2.7 en 2.8).

Bij stap 1 De OESO-richtlijnen schrijven voor dat gepaste zorgvuldigheid onderdeel moet worden van beleid en management van een onderneming. Daarom dient een onderneming dit beleid te publiceren in een beleidsdocument. Daarbij hoort een plan voor de concrete toepassing van gepaste zorgvuldigheid. Het beleid dient ook geïntegreerd te worden in de managementsystemen van een onderneming en in het reguliere bedrijfsproces.

Bij stap 2 Ondernemingen moeten hun betrokkenheid vaststellen bij de geïdentificeerde daadwerkelijke of potentiële nadelige gevolgen om de juiste aanpak te bepalen. De onderneming dient daartoe breed onderzoek te verrichten naar alle zakelijke gebieden, activiteiten en relaties, inclusief de productieketen, om te identificeren waar de kans op MVO-risico's het grootst en belangrijkste is. De inventarisatie moet de onderneming in staat stellen een eerste prioritering uit te voeren van de belangrijkste risicogebieden voor verdere beoordeling. Ondernemingen kunnen bij het vaststellen van de gevolgen voor mensenrechten speciale aandacht besteden aan potentiële nadelige gevolgen voor individuen uit groepen of bevolkingsgroepen die kwetsbaar zijn of een hoge kans op marginalisering hebben. Zij kunnen daarbij ook rekening houden met de mogelijk verschillende gevolgen voor mannen en vrouwen.

Vervolgens dienen de geprioriteerde activiteiten, leveranciers en andere zakelijke relaties steeds grondiger beoordeeld worden om specifieke daadwerkelijke en potentiële nadelige MVO-gevolgen te identificeren en te toetsen. De onderneming begint hierbij met de hierboven geïdentificeerde belangrijkste risicogebieden.

Vervolgens beoordeelt de onderneming haar eigen betrokkenheid bij de geïdentificeerde daadwerkelijke of potentiële nadelige gevolgen om de juiste aanpak te bepalen. Daarbij moet specifiek onderzocht worden, onder andere door middel van betekenisvolle participatie van betrokkenen, of de onderneming het nadelige gevolg zelf heeft veroorzaakt (of zou kunnen veroorzaken), eraan heeft bijgedragen (of zou kunnen bijdragen), of dat het nadelige gevolg direct verbonden is (of verbonden zou kunnen zijn) met de activiteiten of producten van een zakelijke relatie van de onderneming.

Wanneer er veel potentiële nadelige gevolgen in de productieketen gesignaleerd zijn, brengt de onderneming een prioritering aan: de risico's die het meest ernstig worden ingeschat en die met de grootste mate van waarschijnlijkheid kunnen optreden, dienen als eerste aangepakt te worden. Deze inschatting gebeurt op basis van de verkregen informatie uit de gemaakte risico-inventarisatie. Wanneer de nadelige gevolgen die uit de geprioriteerde risico's voortvloeien aangepakt zijn, dienen de minder ernstige gevolgen geadresseerd te worden.⁶⁵

Bij stap 3 en 6 Als onderdeel van gepaste zorgvuldigheid, is de onderneming verplicht om, als een onderneming nadelige gevolgen veroorzaakt of eraan bijdraagt, de activiteit die de nadelige gevolgen veroorzaakt of daaraan bijdraagt te beëindigen en de nadelige gevolgen te herstellen of bij te dragen aan het herstel van de nadelige gevolgen. De beoordeling of dit het geval is, wordt gebaseerd op het onderzoek uit stap 2.

⁶⁵ Idem, pp. 30-32.

Wanneer een onderneming de nadelige gevolgen niet zelf heeft veroorzaakt of eraan heeft bijgedragen, maar deze rechtstreeks verband houdt met de activiteiten of producten van de onderneming via een zakenrelatie, omvat de verplichting tot gepaste zorgvuldigheid dat de onderneming zijn invloed (*leverage*) op de zakenrelatie gebruikt om de nadelige gevolgen te beëindigen of te herstellen.

Bij stap 3 hoort ook het ontwikkelen en implementeren van plannen, op basis van de prioritering van de onderneming, om daadwerkelijke of potentiële nadelige gevolgen voor MVO-thema's te voorkomen of te beperken die via zakenrelaties direct verbonden zijn met de activiteiten of producten van de onderneming.⁶⁶

De relatie tussen een onderneming en nadelige gevolgen is niet statisch. Deze kan bijvoorbeeld veranderen naarmate situaties zich ontwikkelen en kan afhangen van de mate waarin geïdentificeerde risico's en nadelige gevolgen worden aangepakt via gepaste zorgvuldigheid en beperkende maatregelen.⁶⁷ Een onderneming is in overtreding van haar verplichting tot gepaste zorgvuldigheid zolang haar bijdrage aan de nadelige gevolgen niet is beëindigd en de betrokkenen geen herstel hebben gekregen. Wanneer een onderneming bijdragen heeft aan de schade, dient zij ook bij te dragen aan herstel.

Gepaste zorgvuldigheid betekent geen afschuiven van verantwoordelijkheid. In een zakelijke relatie blijft elke onderneming zelf verantwoordelijk voor het identificeren en aanpakken van nadelige gevolgen. De *due diligence*-aanbevelingen uit de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen zijn niet bedoeld om de verantwoordelijkheid van overheden af te schuiven op ondernemingen. De aanbevelingen zijn ook niet bedoeld om de verantwoordelijkheid van ondernemingen die nadelige gevolgen veroorzaken of eraan bijdragen te verschuiven naar de ondernemingen die via hun zakenrelaties rechtstreeks verbonden zijn met deze nadelige gevolgen. Elke onderneming wordt juist opgeroepen haar eigen verantwoordelijkheid te nemen voor nadelige gevolgen. Wanneer de gevolgen rechtstreeks verband houden met de activiteiten of producten van een onderneming of een dochteronderneming, moet deze onderneming, voor zover mogelijk en met alles wat binnen haar macht ligt, proberen daar individueel of in samenwerking met anderen verandering in te brengen.

Als uiterste redmiddel kan beëindiging van de betrekkingen met een zakenrelatie passend zijn nadat er vergeefse pogingen zijn gedaan om ernstige gevolgen te voorkomen of te beperken. Dit kan ook nodig zijn in het geval de nadelige gevolgen niet hersteld kunnen worden, wanneer er redelijkerwijs geen zicht is op verandering, of wanneer er ernstige nadelige gevolgen of risico's zijn geïdentificeerd en de entiteit die ze veroorzaakt niet onmiddellijk maatregelen treft om ze te voorkomen of te beperken. In veel gevallen kan dreigen met daadwerkelijke beëindiging van de betrekkingen nodig zijn om werkelijk invloed uit te oefenen. In dit soort gevallen moet de onderneming ook rekening houden met de potentiële nadelige gevolgen van de beslissing om de banden te verbreken.

Bij stap 4 Monitoring maakt ook deel uit van het proces van gepaste zorgvuldigheid. De onderneming monitort de praktische toepassing en effectiviteit van haar beleid en maatregelen voor gepaste zorgvuldigheid. De terugkoppeling vanuit die monitoring wordt, in de vorm van

⁶⁶ Idem, p. 34.

⁶⁷ Idem, p. 76.

de geleerde lessen, verwerkt in het beleid van de onderneming om het proces en de resultaten daarvan in de toekomst te verbeteren.

Bij stap 5 Communicatie is een belangrijk aspect van gepaste zorgvuldigheid. Ondernemingen dienen rekenschap af te leggen over de manier waarop ze daadwerkelijke of potentiële nadelige gevolgen identificeren en aanpakken, en moeten overeenkomstig communiceren. De informatie moet publiekelijk gemaakt worden, opdat alle relevante doelgroepen (zoals bijv. personeel, investeerders, consumenten) en in het bijzonder betrokkenen, toegang hebben tot de informatie. De informatie moet voldoende zijn om aan te tonen dat de reactie van de onderneming op de nadelige gevolgen die de onderneming heeft veroorzaakt of waaraan ze heeft bijgedragen, adequaat is. Bij de communicatie moet voldoende rekening worden gehouden met de vertrouwelijkheid van commerciële informatie en andere concurrentie – en veiligheidsoverwegingen.⁶⁸

Ondernemingen moeten jaarlijks publiceren over hun proces van gepaste zorgvuldigheid. Deze publicatieverplichting sluit aan bij de verplichtingen die al gelden op basis van de EU-richtlijn inzake niet-financiële informatie.⁶⁹ Vanaf het verslagjaar 2017 moeten grote ondernemingen op basis van deze richtlijn in een aparte paragraaf van het jaarverslag rapporteren over beleid, resultaten en risicobeheersing op het gebied van milieu, sociale-en personeelsaspecten, diversiteit, mensenrechten en bestrijding van omkoping en corruptie. Ondernemingen kunnen de rapportage over het proces van gepaste zorgvuldigheid in samenhang uitbrengen met hun rapportage in het kader van het Besluit bekendmaking niet-financiële informatie. In het artikelsgewijze deel wordt verder in gegaan op de verdere eisen die aan de communicatie worden gesteld.

In de artikelen 2.2 t/m 2.8 worden de zes stappen omschreven met daarbij tevens de mogelijkheid dat de Minister voor BHOS bij regeling de nadere details van de specifieke vereisten voorschrijft.

3.2.3 Hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel

In hoofdstuk 3 en het daaronder vallende artikelen 3.1 en verder wordt het toezicht en handhaving geregeld. Er dient bij algemene maatregel van bestuur een toezichthouder aangewezen te worden. De taken van de toezichthouder zouden ook bij een bestaande toezichthouder kunnen worden neergelegd, maar het is voorstelbaar dat de aard van het toezicht en handhaving die deze wet met zich brengt vraagt om een eigen toezichthouder. Hier wordt in hoofdstuk 6 van deze Memorie van Toelichting nader op ingegaan.

De toezichthouder krijgt zowel bevoegdheden op het terrein van het positieve toezicht als op het terrein van het repressieve toezicht. Tot dit laatste behoren de bevoegdheden om een last onder bestuursdwang of een bestuurlijke boete op te leggen en deze beide besluiten openbaar te maken. Tot het positieve toezicht behoort het geven van voorlichting aan ondernemingen en het geven van een aanwijzing, die het karakter heeft van een waarschuwing.

⁶⁸ Idem, p. 89.

⁶⁹ Richtlijn 2014/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 tot wijziging van Richtlijn 2013/34/EU met betrekking tot de bekendmaking van niet-financiële informatie en informatie inzake diversiteit door bepaalde grote ondernemingen en groepen, PbEU 2014, L330.

In hoofdstuk 3 wordt ook strafrechtelijke handhaving mogelijk gemaakt door aanpassing van de Wet op de economische delicten.

3.2.4 Hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel

Het vierde hoofdstuk en de daaronder vallende artikelen betreffen slotbepalingen.

Hierin worden onder meer de verplichtingen die het wetsvoorstel stelt voor een bepaalde termijn na de inwerkingtreding van de wet uitgesteld. De reden daarvoor is dat ondernemingen vanaf de ingangsdatum van de wet tijd nodig zullen hebben om de verschillende verplichtingen te implementeren. Voor deze verschillende verplichtingen worden verschillende perioden van uitstel verleend. Deze staan verder beschreven in de artikelsgewijze toelichting.

Dit hoofdstuk trekt ook de Wet zorgplicht kinderarbeid in en regelt ook overgangsrecht. Dit laatste is nodig, omdat er onder de huidige convenanten bijvoorbeeld al klachtprocedures kunnen lopen. De bepalingen over het overgangsrecht regelen dat deze eerst afgemaakt kunnen worden op grond van de bestaande regeling wanneer zij al voor de inwerkingtreding van deze wet zijn begonnen.

4. Verhouding tot internationaal en Nederlands recht

1.1 Internationaal recht

Het voor onderhavig wetsvoorstel relevante normatieve kader wordt onder meer gevormd door de OESO-richtlijnen, die gebaseerd zijn op de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (UVRM) en de conventies van de *International Labour Organisation* (ILO). Mede op basis van de beginselen uit deze laatste twee documenten zijn de UNGP's tot stand gekomen. Deze zijn, samen met de Tripartiete Beginselverklaring voor Multinationale ondernemingen en Sociaal Beleid van de ILO, verwerkt in de hoofdstukken IV en V van de OESO-richtlijnen over mensenrechten en werkgelegenheid en arbeidsverhoudingen. De OESO-richtlijnen bieden daarmee het meest omvattende kader voor maatschappelijk verantwoord ondernemen, zodat deze paragraaf zich daarop richt.

De OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen bieden kaders voor ondernemingen op het terrein van maatschappelijk verantwoord ondernemen. De richtlijnen bieden handvatten en hebben het karakter van aanbevelingen die door regeringen aan multinationale ondernemingen worden gedaan op het vlak van onder andere ketenverantwoordelijkheid, mensenrechten, kinderarbeid, milieu en corruptie.

De richtlijnen bevatten niet juridisch bindende normen en beginselen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. Landen die de richtlijnen onderschrijven (Nederland is daar één van), gaan echter wel de verplichting aan deze te implementeren. De onderschrijvende landen hebben een Nationaal Contactpunt (NCP), waarvan de kerntaken beschreven zijn in hoofdstuk 2. De OESO-richtlijnen weerspiegelen de door de onderschrijvende landen gekoesterde verwachtingen van ondernemingen op het terrein van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Tevens fungeren de richtlijnen als kader voor nadere wetgeving en beleid waarmee de toepassing van de richtlijnen effectief in de praktijk gebracht kan worden. Zoals in hoofdstuk 1 is gesteld, wordt met dit wetsvoorstel beoogd de OESO-richtlijnen te

implementeren door een wettelijke ondergrens voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen in te stellen. In hoofdstukken 2 en 3 is uiteengezet dat de OESO-richtlijnen onder het huidige beleid nog onvoldoende in de praktijk worden gebracht. Een wettelijke verplichting zoals dit wetsvoorstel voorschrijft, zou derhalve de naleving kunnen bevorderen en verbeteren.

Het centrale principe binnen het voor maatschappelijk verantwoord ondernemen relevante kader is dat van *due diligence*, ofwel gepaste zorgvuldigheid, wat hiervoor in hoofdstuk 2 is uiteengezet. Praktische handvatten voor ondernemingen om die gepaste zorgvuldigheid te betrachten, worden geboden door de OESO *Due Diligence* Handreiking voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. Daarnaast bestaan er sectorspecifieke OESO-handreikingen voor onder meer de financiële sector, de textielsector en de minerale sector.

EU-recht

Het wetsvoorstel introduceert de verplichting tot gepaste zorgvuldigheid voor in Nederland gevestigde ondernemingen die voldoen aan artikel 2.1, eerste lid of op de BES-eilanden gevestigde ondernemingen die voldoen aan artikel 2.1., eerste lid en buitenlandse ondernemingen die voldoen aan artikel 2.1., eerste lid, en producten op de Nederlandse markt afzetten of activiteiten in Nederland verrichtten. Dergelijke maatregelen kunnen een belemmering van het vrij verkeer van goederen en/of diensten (artikelen 34 en 56 van het EU-Werkingsverdrag) opleveren, omdat zij de handel tussen lidstaten zouden kunnen belemmeren.

Voor zover echter sprake is van een belemmering, kan deze gerechtvaardigd zijn met het oog op een verdragsrechtelijke rechtvaardigingsgrond zoals bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde en de gezondheid en het leven van personen en dieren, indien er sprake is van indirect discriminatoire of non-discriminatoire maatregelen, of wegens andere zgn. dwingende vereisten van algemeen belang,⁷⁰ waarbij onder meer te denken valt aan de bescherming van consumenten, milieu of mensenrechten. Daarnaast dient de maatregel evenredig te zijn, wat inhoudt dat de maatregel geschikt is en niet verder gaat dan noodzakelijk om het ingeroepen belang te beschermen.

Naar het oordeel van de initiatiefnemers is dat het geval. Voor zover sprake zal zijn van een belemmering van het vrij verkeer van goederen en/of diensten is dit te rechtvaardigen op basis van dwingende vereisten van algemeen belang. De maatregelen worden, gelet op artikel 1.3. en 2.1., non-discriminatoire toegepast op zowel Nederlandse als buitenlandse ondernemingen.

De dwingende vereisten van algemeen belang waardoor een eventuele belemmering gerechtvaardigd kan worden betreffen de bescherming van mensenrechten, arbeidsrechten en milieu. De maatregelen zijn bovendien evenredig. Allereerst zijn deze maatregelen geschikt om mensenrechten, arbeidsrechten en het milieu te beschermen, omdat er een verplichte gepaste zorgvuldigheid wordt opgelegd om ervoor te zorgen dat ondernemingen maatregelen nemen tegen mogelijke schendingen van mensenrechten, arbeidsrechten en milieu. Hiernaast gaan deze maatregelen ook niet verder dan noodzakelijk om deze ingeroepen belangen te beschermen. Het bestaande, op vrijwilligheid gebaseerde, beleid op het gebied van IMVO is namelijk niet in staat gebleken om mensenrechtenschendingen en milieuvervuiling in internationale productieketens voldoende tegen te gaan. Hierbij waren er onvoldoende beleidsmiddelen beschikbaar om ondernemingen te stimuleren de problemen in hun productieketens aan te pakken. Om deze reden is een verplichting tot gepaste zorgvuldigheid

⁷⁰ *Cassis de Dijon*, ECLI:EU:C:1979:42, 120/78.

noodzakelijk om deze problemen aan te pakken. Door een verplichting zullen ondernemingen namelijk genooddaakt zijn om zich in te zetten voor de aanpak van misstanden. De verschillende evaluatieonderzoeken en adviezen die hierboven behandeld zijn, wijzen allen op de optie regelgeving om de doelstellingen van het beleid te bereiken.

Over de verhouding van de met dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen tot de Dienstenrichtlijn wordt het volgende opgemerkt. In het geval dat een onderneming zich gevestigd heeft in Nederland, moet worden vastgesteld dat de maatregelen niet kwalificeren als verboden eisen in de zin van artikel 14 van die richtlijn en evenmin als aan evaluatie onderworpen eisen in de zin van artikel 15, tweede lid, van die richtlijn.

Met betrekking tot dienstverlening zonder vestiging, schrijft artikel 16, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn voor dat de lidstaten het recht van dienstenverrichters om diensten te verrichten in een andere lidstaat dan waar zij gevestigd zijn moet eerbiedigen, en dat de lidstaat zorgt voor vrije toegang tot en vrije uitoefening van een dienstenactiviteit op zijn grondgebied. Aan de uitoefening van diensten op de markt mogen eisen (anders dan die genoemd in artikel 16, tweede lid) worden gesteld, mits deze niet-discriminatoir, noodzakelijk en evenredig zijn. Dat wil zeggen dat de eisen geen direct of indirect onderscheid maken naar vestigingsplaats van de onderneming, gerechtvaardigd zijn om redenen van openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid of milieubescherming, en geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken en niet verder strekken dan nodig is.

Ook op dit punt geldt weer dat de verplichtingen inzake gepaste zorgvuldigheid die worden gesteld gelijk gaan gelden voor in Nederland gevestigde ondernemingen die voldoen aan artikel 2.1., eerste lid, op de BES-eilanden gevestigde ondernemingen die voldoen aan artikel 2.1., eerste lid en buitenlandse ondernemingen die voldoen aan artikel 2.1., eerste lid, onderdeel b, en producten op de Nederlandse markt afzetten of activiteiten in Nederland verrichten. Er wordt dus geen onderscheid gemaakt naar de vestigingsplaats van de onderneming. De eisen die gesteld worden zijn gerechtvaardigd op basis van de bescherming van milieu en mensenrechten, zijn geschikt om het nagestreefde doel te bereiken en gaan niet verder dan is vereist, zoals hierboven is betoogd.

In paragraaf 2.2 is beschreven dat ook in andere EU-lidstaten aan wetgeving op basis van de OESO-richtlijnen wordt gewerkt. In Frankrijk is al een dergelijke wet aangenomen, zij het met een andere reikwijdte.

4.2 Nederlands recht

Op nationaal niveau zijn er twee specifieke wetten die normen bevatten gerelateerd aan internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. Dat zijn de Wet zorgplicht kinderarbeid en de Uitvoeringswet Verordening conflictmineralen. De Wet zorgplicht kinderarbeid heeft tot doel ervoor te zorgen dat consumenten erop kunnen vertrouwen dat goederen en diensten die op de Nederlandse markt worden aangeboden, door ondernemingen worden aangeboden die er het redelijkerwijs noodzakelijke aan doen om te voorkomen dat die goederen en diensten met kinderarbeid tot stand zijn gekomen. Aangezien dit doel ook is opgenomen in de Wet tegen buitenlandse kinderarbeid, slavernij, uitbuiting en milieuschade, wordt de Wet zorgplicht kinderarbeid hierdoor feitelijk overbodig. Daarom wordt deze wet ingetrokken in artikel 4.1 van dit wetsvoorstel.

De Uitvoeringswet Verordening conflictmineralen⁷¹ strekt ertoe uitvoering te geven aan Verordening (EU) 2017/821 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 tot vaststelling van verplichtingen inzake passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen voor Unie-importeurs van tin, tantaal en wolfrام, de overeenkomstige ertsen, en goud uit conflict- en hoogrisicogebieden (*PbEU* 2017, L 130), dat tot doel heeft misstanden die met de winning, het vervoer en het verhandelen van mineralen uit conflict- en hoogrisicogebieden gepaard gaan, tegen te gaan. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt dit soort misstanden ook tegen te gaan. Gezien het zeer hoge risico bij de import van deze mineralen is specifieke regelgeving met specifieke zorgvuldigheidsvereisten hierop gericht van toegevoegde waarde naast deze wet. De regeling geeft bovendien uitvoering aan een Europese Verordening.

Tegen de achtergrond van het Burgerlijk Wetboek, de Algemene wet bestuursrecht en de Wet op de economische delicten valt over dit wetsvoorstel verder het volgende op te merken. Het wetsvoorstel voorziet met artikel 1.2 in een algemene zorgplicht voor ondernemingen die ertoe verplicht maatregelen te treffen om de door haar activiteiten veroorzaakte nadelige gevolgen voor mensenrechten of milieu te voorkomen, beperken, ongedaan te maken of daarvoor herstel te bieden. Voor de in artikel 2.1 genoemde ondernemingen geldt voorts dat zij gepaste zorgvuldigheid dienen te betrachten overeenkomstig de zes in de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen onderscheiden stappen. De specifieke verplichtingen die in dit verband op ondernemingen rusten, zijn neergelegd in de artikelen 2.2. tot en met 2.8. van het wetsvoorstel. Hoewel ondernemingen ook nu gehouden kunnen zijn tot schadevergoeding uit onrechtmatige daad (artikel 6:162 BW) indien het handelen van de onderneming als zodanig kwalificeert, volgt daaruit niet dat ondernemingen gehouden zijn de in paragraaf 3.2 van de toelichting uiteengezette zes stappen te doorlopen.

De algemene zorgplicht en meer nog de genoemde zes stappen kaderen concreter in wat van ondernemingen verwacht mag worden. Het wordt hierdoor duidelijker wat de verantwoordelijkheden van ondernemingen zijn bij hun activiteiten in de productieketen waarin zij werkzaam zijn. Hierdoor wordt het voor betrokkenen als bedoeld in dit wetsvoorstel eenvoudiger om aan te tonen op welke manier een onderneming in voorkomende gevallen niet aan deze verplichtingen heeft voldaan. Op deze manier kunnen ondernemingen beter aan hun verantwoordelijkheden worden gehouden. Doordat in het wetsvoorstel een wettelijke plicht wordt ingevoerd tot gepaste zorgvuldigheid (zie artikel 1.2 en 2.1.) kan bij ‘het doen of nalaten van die wettelijke plicht’ al een vordering op grond van onrechtmatige daad worden ingesteld. Voorheen had dit gemoeten onder de noemer van “volgens ongeschreven recht in maatschappelijk verkeer betaamt”.⁷²

Om zo’n vordering te laten slagen, moet ook aan een aantal andere vereisten te worden voldaan, namelijk:

- dat de handeling te wijten is aan de schuld van de pleger van dat handelen, schuld in de zin van verwijtbaarheid, waarvoor geen rechtvaardiging bestaat;
- dat het handelen toerekenbare schade heeft veroorzaakt;
- waarbij er causaal verband is tussen de schade en dat handelen;
- en de geschonden norm dient ter bescherming van het getroffen belang (relativiteit).

In een recent arrest van het Gerechtshof te Den Haag in de zaak tegen Shell⁷³ in verband met olievervuiling in Nigeria, is een zorgplicht aangenomen voor Shell. Shell is daarom op grond

⁷¹ Stb. 2021, 44.

⁷² Artikel 6: 162, tweede lid, Burgerlijk Wetboek.

van een onrechtmatige daad veroordeeld. Die ‘aangenomen zorgplicht’ wordt in dit wetsvoorstel een wettelijke zorgplicht.

Toezicht en handhaving

Voor het toezicht en de handhaving is in het wetsvoorstel zoveel mogelijk aangesloten bij de Algemene wet bestuursrecht. De initiatiefnemers beogen een toezichthouder in de zin van artikel 5:11 van de Awb aan te wijzen. Daarmee beschikt de toezichthouder over de in titel 5.2 van de Awb neergelegde bevoegdheden. De in dit wetsvoorstel neergelegde inspanningsverplichtingen worden gehandhaafd door aan de toezichthouder de bevoegdheid tot oplegging van een last onder dwangsom toe te kennen, waarop titel 5.3.2 van de Awb van toepassing is. De in dit wetsvoorstel neergelegde resultaatsverplichtingen worden gehandhaafd door middel van de bevoegdheid tot oplegging van een bestuurlijke boete, waarop titel 5.4 van de Awb van toepassing is. De redenen waarom in sommige gevallen de bestuurlijke boete wordt opgelegd en in andere een last onder dwangsom worden uiteengezet in paragraaf 6.3 van deze toelichting waar verder ingegaan wordt op toezicht en handhaving.

In aanvulling op deze sancties geldt voorts dat besluiten tot oplegging van een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete door de toezichthouder openbaar worden gemaakt. Dit gebeurt onder voorwaarden die in hoofdstuk 6 verder worden toegelicht. Openbaarmaking kan het effect van de boete of last onder dwangsom sterk vergroten omdat dit tot publicitaire schade voor de betrokken onderneming kan leiden. De publicitaire schade kan voor een onderneming zwaarder wegen dan een boete of een dwangsom. De initiatiefnemers achten openbaarmaking bovendien nuttig om consumenten te informeren en zodoende publieke bewustwording van misstanden in productieketens te bevorderen.

Tot slot is ervoor gekozen om herhaalde overtredingen van de artikelen 2.4 en 2.8, vierde lid, als economisch delict te kwalificeren indien binnen een tijdsbestek van vijf jaar ten minste tweemaal een last onder dwangsom of bestuurlijke boete is opgelegd ter zake van overtreding van die artikelen. De reden hiervoor is dat herhaaldelijke overtreding blijk geeft van opzettelijke veronachtzaming van deze wet. Dat dient volgens de initiatiefnemers als economisch delict aangemerkt te worden.

5. Gevolgen

5.1 Gevolgen voor ondernemingen

Regeldruk

Dit wetsvoorstel legt nieuwe verplichtingen op aan ondernemingen. Voor alle ondernemingen geldt de algemene zorgplicht. Aan kleine en middelgrote ondernemingen worden geen administratieve verplichtingen opgelegd, maar voor iedere 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, geldt dat zij maatregelen dient te treffen zoals hierboven omschreven in paragraaf 3.2.

⁷³ De arresten zijn hier te vinden: [ECLI:NL:GHDHA:2021:132](#); [ECLI:NL:GHDHA:2021:133](#); [ECLI:NL:GHDHA:2021:134](#).

Aan grote ondernemingen, dat wil zeggen ondernemingen die op de balansdatum ten minste twee van volgende de drie criteria overschrijden: een gemiddeld personeelsbestand gedurende het boekjaar van 250 werknemers, een balanstotaal van € 20 miljoen of een netto-omzet van meer dan € 40 miljoen, worden specifieke verplichtingen opgelegd in het kader van het proces van gepaste zorgvuldigheid dat deze wet voorschrijft. Het gaat daarbij om de verplichtingen die hierboven beschreven worden in paragraaf 3.2. Gebaseerd op cijfers van het CBS kent Nederland meer dan 3275 ondernemingen met 250 of meer werknemers.⁷⁴ Niet al deze ondernemingen zullen ook een balanstotaal van € 20 miljoen of hoger hebben, of een netto-omzet van ten minste € 40 miljoen. Tegelijk zullen er bedrijven zijn met minder dan 250 werknemers die wel aan de twee financiële criteria voldoen. Het aantal ondernemingen dat aan de verplichtingen zal moeten voldoen zal daarom boven dit aantal liggen.

De verplichtingen waar deze ondernemingen mee te maken krijgen, zullen inzet, tijd en geld kosten. De regeldruk voor deze categorie zal toenemen. De mate waarin zal verschillen naar gelang de grootte van de onderneming, maar ook de uitgebreidheid van de productieketens waar zij onderdeel van uitmaakt en bovendien de mate waarin de onderneming IMVO-risico's loopt. Voor ondernemingen die hoofdzakelijk opereren in sectoren waarin weinig risico bestaat op het voorkomen van de misstanden waar dit wetsvoorstel zich tegen richt, zullen de lasten als gevolg van de verplichtingen minder zwaar zijn.

Financiële gevolgen

Deze verplichtingen zijn gebaseerd op de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen. De OESO heeft inschattingen gemaakt van de kosten die ondernemingen zullen moeten maken om aan deze verplichtingen te kunnen voldoen.⁷⁵

Het doel van dit rapport was om te onderzoeken welke kosten en voordelen er zijn voor bedrijven die gepaste zorgvuldigheid toepassen in lijn met de OESO-richtlijnen. De Europese Commissie heeft in februari 2020 een onderzoek gepubliceerd over de opties voor regelgeving in het kader van gepaste zorgvuldigheid en hierbij zijn ook kosten voor bedrijven in kaart gebracht.⁷⁶

Op 27 augustus 2020 heeft het Adviescollege Toetsing en Regeldruk (ATR) een advies uitgebracht aan de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over de vier doordachte beleidsmixen in het kader van de herziening van het IMVO-beleid.⁷⁷ Hierin adviseert het ATR onder andere om met behulp van scenario's inzicht te geven in de mogelijke vormgeving van de verplichtingen en de bijbehorende regeldrukgevolgen van de maatregelen in kaart te brengen. In lijn met dit advies ATR uit augustus 2020 loopt momenteel een onderzoek naar de regeldruk die voortvloeit uit maatregelen die bedrijven verplichten om gepaste zorgvuldigheid toe te passen.⁷⁸

Eenmalige kosten

⁷⁴ Dit aantal is berekend op basis van de cijfers van het CBS: [StatLine - Bedrijven; bedrijfsgrootte en rechtsvorm \(cbs.nl\)](https://statline.cbs.nl).

⁷⁵ OESO “[Quantifying the Costs, Benefits and Risks of Due Diligence for Responsible Business Conduct. Framework and Assessment Tool for Companies](#)”, juni 2016, pagina 11, 12.

⁷⁶ Europese Commissie, “[Study on due diligence requirements through the supply chain](#)”, februari 2020, pagina 299-300, 557-558.

⁷⁷ ATR, [Advies aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking – Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen](#), september 2020.

⁷⁸ Kamerbrief “Voortgang uitvoering beleidsnota ‘Van Voorlichten tot Verplichten’”, 11 februari 2021, Kamerstuk 26485, nr. 364.

Er zullen kosten verbonden zijn aan de invoering en aanpassing van de administratieve systemen van ondernemingen. Deze eenmalige kosten om het beleid voor gepaste zorgvuldigheid in te voeren worden door de OESO geschat tussen de USD 3500 en USD 228000, afhankelijk van de omvang en kenmerken van de onderneming. Dit komt neer op respectievelijk € 2870 en € 187000.

Jaarlijkse kosten

De verplichtingen van deze wet zullen ook voor kosten zorgen die jaarlijks terugkeren. Deze worden door de OESO geschat op bedragen tussen de USD 14000 en USD 406000, ofwel tussen de € 11480 en € 332920. Ook dit zal weer afhankelijk zijn van de omvang en kenmerken van de onderneming.

De initiatiefnemers achten de administratieve lasten en de daarmee verbonden kosten voor ondernemingen die dit wetsvoorstel met zich brengt gerechtvaardigd gezien de belangen die dit wetsvoorstel beoogt te beschermen. Zij achten deze lasten en kosten bovendien proportioneel, aangezien rekening gehouden wordt met de omvang en betrokkenheid van ondernemingen. Administratieve lasten zouden relatief zwaarder drukken op kleine en middelgrote ondernemingen. Dat is de reden dat deze daarvan zijn uitgezonderd. Van grote ondernemingen kan deze inspanning wel gevraagd worden, omdat deze lasten een relatief veel kleiner deel uit zullen maken van hun totale kosten. Bovendien zijn de vereiste inspanningen kleiner naar gelang risico's minder voorkomen in de productieketens waar een onderneming deel van uitmaakt.

5.2 Gevolgen voor overheden

5.2.1 Gevolgen voor de Rijksoverheid

De gevolgen voor de Rijksoverheid betreffen vooral de inrichting van de organisatie van de toezichthouder (die in hoofdstuk 6 verder behandeld wordt). Het toezicht zou bij een bestaande toezichthouder onder gebracht kunnen worden. Deze zou dan uitgebreid dienen te worden voor de taken die hieronder beschreven worden. Aard en omvang van de werkzaamheden zouden echter ook een aparte toezichthouder kunnen rechtvaardigen.

Het aantal ondernemingen waarop toezicht dient te worden gehouden zal hoger zijn dan 3275 zoals hierboven al is aangegeven. Het is echter niet nodig en ook niet de bedoeling dat de toezichthouder al deze ondernemingen binnen een bepaald tijdsbestek zal moeten controleren. Op basis van een toezichtstrategie die in hoofdstuk 6 omschreven wordt zullen prioriteiten worden gesteld in het toezicht.

Financiële gevolgen

Op basis van een vergelijking met de menskracht die andere toezichthoudende instanties inzetten kan slechts een grove inschatting gemaakt worden van de benodigde formatiesterkte voor de toezichthouder in het kader van deze wet. De reden daarvoor is dat deze instanties heel verschillende terreinen beslaan. Er zijn momenteel twee instanties belast met het toezicht op gepaste zorgvuldigheidsverplichtingen. Dat zijn de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) die sinds het van kracht worden van de Verordening conflictmineralen het toezicht hierop uitvoert, en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), die verantwoordelijk is voor het toezicht op de *EU Timber Regulation*.

De ILT heeft 1,4 voltijds eenheid aan menskracht toegewezen aan het toezicht op de verordening conflictmineralen. Het gaat om 50 ondernemingen die onder dit toezicht vallen. De NVWA heeft een formatie van 9 voor het toezien op ongeveer 2500 ondernemingen die onder deze regeling vallen.

Deze cijfers kunnen niet zonder meer als uitgangspunt dienen voor het bepalen van de formatie van de toezichthouder in het kader van deze wet. We hebben hierboven aangegeven dat er waarschijnlijk meer dan 3275 ondernemingen aan de specifieke verplichtingen van de wet zullen moeten voldoen. Het toezicht zal zich echter niet op alle ondernemingen in even grote mate richten, omdat deze ondernemingen allemaal in verschillende mate risico lopen betrokken te zijn bij schendingen. Dit is anders bij de ondernemingen waar de ILT en de NVWA toezicht op houden. Deze hebben in meer gelijke mate te maken met de geldende bepalingen. Tegelijkertijd betreffen de bepalingen van deze wet een breder spectrum van activiteiten. Dit vergt juist meer van het toezicht.

De initiatiefnemers maken op basis van de hierboven genoemde gegevens de inschatting dat voor de toezichthouder in het kader van onderhavig wetsvoorstel een formatiesterkte van 10 voltijds eenheden zou voldoen. De personele, organisatie en huisvestingskosten zouden jaarlijks naar schatting in elk geval tussen de € 1 en 3 miljoen bedragen.

Binnen de kaders die dit budget en de formatiesterkte stellen, kunnen aan de hand van de toezichtstrategie de prioriteiten gekozen worden.

5.2.2 Gevolgen voor de rechterlijke organisatie

Civielrechtelijk

Invoering van het onderhavige wetsvoorstel zal gevolgen hebben voor de rechterlijke organisatie. Tot nu toe konden ondernemingen al wel civielrechtelijk aansprakelijk gesteld worden op grond van schendingen in het buitenland, maar dit kwam tot nu toe weinig voor vanwege praktische obstakels zoals hoge kosten en problemen rond de bewijslast.⁷⁹ Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk ondernemingen aansprakelijk te stellen op grond van het schenden van de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid door henzelf of door dochterondernemingen en de mogelijkheden om gebruik te maken van de civiele rechtsgang worden daarmee verruimd.

Het omzetten van de maatschappelijke zorgplicht in een wettelijke algemene zorgplicht zal waarschijnlijk niet tot meer civiele rechtszaken grond van onrechtmatige daad aanleiding geven, omdat de maatschappelijke zorgplicht nu al wordt aangenomen in de jurisprudentie.

Civielrechtelijke handhaving zal veelal gebeuren door hetzij betrokkenen, hetzij belangenorganisaties, hetzij een combinatie van beide. Indien een onderneming een verplichting tot gepaste zorgvuldigheid niet nakomt, kunnen betrokkenen in rechte een vordering instellen. Zij kunnen bijvoorbeeld een bevel of verbod jegens een onderneming vorderen (bijvoorbeeld dat zij een beleidsdocument moet opstellen), een verklaring voor recht vragen (bijvoorbeeld een verklaring dat de gedaagde onderneming geen plan van aanpak

⁷⁹ IOB Evaluation (2019), *Mind the governance gap, map the chain: Evaluation of the Dutch Government's policy on international responsible business conduct (2012–2018)*, p. 42. Een recent voorbeeld van een rechtszaak die na jaren procederen tot een overwinning voor de klagers heeft geleid is de zaak rondom olievervuiling door Shell in Nigeria <https://nos.nl/artikel/2366456-shell-aansprakelijk-voor-olievervuiling-in-nigeria-moet-boeren-betalen.html>.

heeft), of een vordering tot schadevergoeding instellen (bijvoorbeeld als het gebrek aan gepaste zorgvuldigheid door de onderneming tot schade voor individuen heeft geleid).⁸⁰

Het is aannemelijk dat de rechterlijke macht als gevolg daarvan met meer processen te maken krijgt. Het is op dit moment niet in te schatten hoeveel extra zaken dit zullen zijn.

Bestuursrechtelijk

In het hiernavolgende hoofdstuk 6 wordt beschreven hoe de toezichthouder aanwijzingen kan geven, bestuurlijke boetes en een last onder dwangsom op zou kunnen leggen in geval ondernemingen zich niet houden aan de bepalingen van deze wet. Ook kan hij de bestuurlijke boete of de last onder dwangsom openbaar maken. Wanneer dit gebeurt, hebben ondernemingen de mogelijkheid daartegen in bezwaar en beroep te gaan. Dit betekent allereerst bij de bestuursrechter bij de rechtbanken en vervolgens bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) voor het hoger beroep. Dit wordt niet expliciet geregeld in dit wetsvoorstel, maar volgt uit de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht.

Hoeveel bestuursrechtelijke zaken er zullen zijn, valt op dit moment niet in te schatten. De ABRS schat in haar advies over dit wetsvoorstel in, dat het niet om tientallen zaken per jaar zal gaan.⁸¹ De ABRS is ook hoger beroepsrechter op basis van de Houtverordening en heeft tot nog toe slechts één uitspraak gedaan.⁸² Daarnaast is de ABRS ook hoger beroepsrechter voor besluiten van de toezichthouder Inspectie Leefomgeving en Transport op basis van de Uitvoeringswet Verordening conflictmineralen.⁸³ Om die reden hebben de initiatiefnemers besloten ook het hoger beroep tegen besluiten van de toezichthouder op basis van dit wetsvoorstel toe te kunnen vertrouwen aan de ABRS.

Casus 1

Grote onderneming 1 heeft wel een risico-analyse gemaakt, maar verzuimt een plan van aanpak op te stellen (zoals voorgeschreven door artikel 2.3, tweede lid).

Civielrechtelijk

Een betrokkene als bedoeld in artikel 1.1, onder a, kan dan een klacht indienen bij de onderneming (op grond van artikel 2.7, tweede lid). Als onderneming 1 deze klacht niet in behandeling neemt, kan de betrokkene een melding hierover doen bij de toezichthouder (op grond van artikel 3.1, vierde lid, onder b) en/of een vordering instellen op grond van onrechtmatige daad (OD) tegen de onderneming bij de civiele rechter (op grond van artikel 6:162 van het BW in samenhang met artikel 2.7, derde lid).

Bestuursrechtelijk

Naar aanleiding van de melding kan de toezichthouder uiteraard eerst informatie opvragen bij onderneming 1 (op grond van zijn bevoegdheden op basis van de Algemene wet bestuursrecht, zoals artikel 5:16). Als blijkt dat de onderneming geen plan van aanpak kan overleggen, kan de toezichthouder (eerst) een aanwijzing geven tot het opstellen van een plan van aanpak (op grond van artikel 3.3, tweede lid) of (direct) een

⁸⁰ Zie in dit verband ook: C.C. van Dam c.s., Opties voor afdwingbare IMVO-instrumenten - Een onderzoek naar de mogelijke juridische vormgeving en handhaving van afdwingbare IMVO-instrumenten, Rotterdam, blz. 91.

⁸¹ Brief van 22 februari 2021.

⁸² ECLI:NL:RVS:2020:2571.

⁸³ De Uitvoeringswet Verordening conflictmineralen is op 5 februari 2021 in werking getreden (Stb. 2020, 44).

bestuurlijke boete opleggen (op grond van artikel 3.3, eerste lid). Ook kan de toezichthouder een besluit nemen tot openbaarmaking van de bestuurlijke boete. Zowel tegen de aanwijzing als tegen de oplegging en openbaarmaking van de bestuurlijke boete kan bezwaar worden gemaakt bij de toezichthouder. Als onderneming 1 niet tevreden is met de beslissing op bezwaar van de toezichthouder, kan vervolgens beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter van de rechtbank en, zo nodig, hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

N.B. Bij de klachtbehandeling kan bij onenigheid over de klacht gebruik worden gemaakt van een geschillencommissie, mits een onderneming daarbij is aangesloten. Ook kan bij onenigheid gebruik worden gemaakt van de faciliterende rol van het Nationaal Contactpunt voor de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen voor het tot stand brengen van een dialoog tussen een indiener van een klacht en een onderneming. Dit zijn echter facultatieve mogelijkheden, een betrokkene kan bij onenigheid over de klacht ook rechtstreeks naar de civiele rechter gaan.

Strafrechtelijk

Het wetsvoorstel maakt ook strafrechtelijke handhaving van bepaalde verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid mogelijk. Wanneer een onderneming voor de derde keer binnen vijf jaar de bepalingen overtreedt die zien op het beëindigen van nadelige activiteiten of bijdragen daaraan, of de bepalingen die zien op de verplichting tot het bieden van herstel, dan kan dit aangemerkt worden als een economisch delict en kan de onderneming strafrechtelijk vervolgd worden op grond van de verdenking van een economisch delict. Het nieuwe economische delict, dat deze wet creëert, kan leiden tot meer aangiftes bij het openbaar ministerie (OM). Als het OM besluit tot vervolging, betekent dit ook meer strafzaken ter behandeling door de rechterlijke macht. Hiervan is op dit moment niet in te schatten hoeveel extra zaken dit zullen zijn, maar gezien de praktijk tot nog toe zullen dat er niet veel zijn.⁸⁴

Voor de volledigheid wordt nog vermeld, dat als de officier van justitie niet overgaat tot vervolging, dan kan de betrokkene een bijzondere klachtprocedure starten en de zaak rechtstreeks voorleggen aan het gerechtshof, op grond van artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering. Na de inhoudelijke behandeling kan het gerechtshof het beklag gegrond verklaren. De officier van justitie zal de zaak dan aanbrengen bij de strafrechter van de rechtbank.

Casus 2

Grote onderneming 2 heeft milieuschade veroorzaakt door lekkage van olie uit een pijpleiding. Het gat in de pijpleiding is inmiddels gedicht, maar er vindt geen sanering van de vervuilde bodem plaats.

Civielrechtelijk

Een betrokkene als bedoeld in artikel 1.1, onder a, kan dan een klacht indienen bij de onderneming (op grond van artikel 2.7, tweede lid). Als onderneming 2 wel deze klacht in behandeling neemt, maar uiteindelijk geen sanering van de bodem verricht, kan de

⁸⁴ Zie voor een beschrijving van die praktijk § 2.5 in: L. Enneking e.a., *Zorgplichten van Nederlandse Ondernemingen inzake Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. Een rechtsvergelijkend en empirisch onderzoek naar de stand van het Nederlandse recht in het licht van de UN Guiding Principles* (rapport in opdracht van het WODC op verzoek van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Veiligheid & Justitie en de Directie Juridische Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken), Utrecht: UCall/Universiteit Utrecht 2015 blz. 130 e.v.

betrokkene een melding hierover doen bij de toezichthouder (op grond van artikel 3.1, vierde lid, onder b) en een vordering instellen op grond van onrechtmatige daad tegen de onderneming bij de civiele rechter (op grond van artikel 2.7, derde lid).

Bestuursrechtelijk

Naar aanleiding van de melding kan de toezichthouder uiteraard eerst informatie opvragen bij onderneming 2 (op grond van zijn bevoegdheden op grond van de Algemene wet bestuursrecht, zoals artikel 5:16). Als blijkt dat onderneming 2 niet van plan is de bodemsanering uit te voeren, kan de toezichthouder een last onder dwangsom opleggen (op grond van artikel 3.2, eerste lid, in samenhang met artikel 2.8, tweede lid) en een besluit nemen tot openbaarmaking van de last onder dwangsom (op grond van artikel 3.5, eerste lid).

Zowel tegen last onder dwangsom als tegen het besluit tot openbaarmaking daarvan kan bezwaar worden gemaakt bij de toezichthouder. Als onderneming 2 niet tevreden is met de beslissing op het bezwaar, kan vervolgens beroep worden ingesteld op de bestuursrechter van de rechtbank en, zo nodig, hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Als de toezichthouder uiteindelijk in het gelijk is gesteld door de bestuursrechter en onderneming 2 verricht nog steeds geen bodemsanering, dan verbeurt de onderneming een dwangsom. Als onderneming 2 nog steeds geen bodemsanering verricht, kan de toezichthouder ook een bestuurlijke boete opleggen (op grond van artikel 3.3, eerste lid, in samenhang met artikel 2.8, vierde lid).

Strafrechtelijk

Als onderneming 2 nog steeds geen herstel biedt in de vorm van bodemsanering (bijv. omdat de kosten van de bodemsanering zoveel hoger zijn dan het bedrag van de dwangsom of de bestuurlijke boete) en de toezichthouder zou wederom een bestuurlijke boete kunnen opleggen dan is er sprake van een derde keer. In dat geval wordt de overtreding een economisch delict en kan de toezichthouder de overtreding ook voorleggen aan de officier van justitie (op grond van artikel 1, onder 1°, van de Wet op de economische delicten in samenhang met artikel 5:44 van de Algemene wet bestuursrecht). Als de officier van justitie, op grond van onder meer het bewijsmateriaal van de toezichthouder, vervolging instelt en met succes kan bewijzen dat onderneming 2 in overtreding is, kan dit uiteindelijk leiden tot veroordeling door de strafrechter tot een maximale celstraf van zes jaar en een geldboete van de vijfde categorie (€ 87.000,-).

Figuur 1. Hoofdpijnen van de civielrechtelijke, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving

Civielrechtelijke handhaving



Bestuursrechtelijke handhaving



Strafrechtelijke handhaving



6. Uitvoering en toezicht

6.1 Wettelijke zorgplicht

Kleine en middelgrote ondernemingen vallen buiten de verplichting de zes stappen van gepaste zorgvuldigheid te doorlopen. Voor deze ondernemingen geldt als zij buitenlandse handel bedrijven echter wel de wettelijke zorgplicht die deze wet in het leven roept. Deze zorgplicht is niet strafrechtelijk te handhaven. Er is geen actief toezicht op de naleving van de zorgplicht door de toezichthouder.

In het geval een betrokkene een klacht heeft tegen een onderneming uit deze categorie, dan kan deze daarmee naar de civiele rechter op basis van een vordering op grond van onrechtmatige daad en wel vanwege het niet voldoen van de onderneming aan zijn zorgplicht. Als de klager meent dat een onderneming niet aan zijn zorgplicht heeft voldaan, dan kan hij dit aanmerken als een onrechtmatige daad en dit voorleggen aan de civiele rechter. De bewijslast ligt dan bij de klager. De introductie van deze zorgplicht verruimt niet de mogelijkheden een onderneming aansprakelijk te stellen, omdat de zorgplicht al in de jurisprudentie werd aangenomen op basis van artikel 6: 162 van het BW. Niet alleen concrete schendingen in het buitenland kunnen hiervoor dan aanleiding zijn, maar ook het niet voldoen aan de zorgplicht.

Ook volgens rechtswetenschappers rust er op grond van de UNGP's op ondernemingen een zelfstandige verantwoordelijkheid om zoveel mogelijk te voorkomen dat hun activiteiten nadelige gevolgen hebben voor de mensenrechten van derden en om eventuele schendingen te verhelpen. Deze verantwoordelijkheid geldt ongeacht waar de activiteiten plaatsvinden en de lokale wettelijke context; zij strekt zich ook uit tot de nadelige gevolgen op mensenrechtengebied die via zakelijke relaties rechtstreeks aan de activiteiten, producten of diensten van de onderneming gelieerd zijn.⁸⁵ Bij die verantwoordelijk past - naar het oordeel van de initiatiefnemers - dus ook een wettelijke zorgplichtbepaling.

⁸⁵ L. Enneking e.a., blz. 450.

6.2 Toezichthouder

Voor grote ondernemingen (vanaf 250 werknemers, € 20 miljoen balanstotaal dan wel netto-omzet van € 40 miljoen) geldt dat zij het proces van gepaste zorgvuldigheid dienen te doorlopen. De taken van toezicht en handhaving die deze verplichting met zich brengt, worden neergelegd bij een toezichthouder. De toezichthouder controleert op naleving van de wet. Gezien de aard en breedte van de wet zou een nieuw op te richten toezichthouder misschien het meest geschikt zijn. Een andere mogelijkheid is dat de toezichtstaken die deze wet met zich mee brengt onder te brengen bij een bestaande toezichthouder. Te denken valt aan de Inspectie Leefomgeving en Transport omdat aan deze Inspectie ook het toezicht op de naleving van de Verordening Conflictmineralen is opgedragen. Deze verordening ziet ook op een verplichting tot gepaste zorgvuldigheid zij het op een zeer beperkt terrein, zoals eerder in hoofdstuk 2 is beschreven.

De toezichthouder bestaat naast het Nationaal Contactpunt (NCP) voor de OESO-richtlijnen. Zoals ook vermeld in hoofdstuk 2 is een van de taken van het NCP het behandelen van meldingen over verschillen van inzicht over de toepassing van de richtlijnen. Wanneer de implementatie van de OESO-richtlijnen tot verschillen van inzicht leidt tussen ondernemingen en haar betrokkenen kan dit door de betreffende partijen bij het NCP worden gemeld. Het NCP helpt vervolgens bij het vinden van een oplossing waardoor escalatie en reputatieschade kunnen worden voorkomen.

6.3 Toedeling taken en bevoegdheden

Het zwaartepunt van toezicht en handhaving zal bij de toezichthouder liggen. De toezichthouder heeft zowel een positieve als een repressieve toezichthoudende taak voor wat betreft het toezien op naleving van de wet. Door de combinatie van positief en repressief toezicht wordt het lerend vermogen van ondernemingen aangesproken en krijgen zij de kans om zich te verbeteren als de toezichthouder niet-naleving van de wet constateert. De toezichthouder houdt daarbij rekening met de context van het onderneming (situationeel toezicht) en maakt gebruik van dynamische normstelling (het verder invullen van de in deze wet vastgestelde verplichtingen op basis van bestaande handreikingen en *good practices* van andere ondernemingen).

Positief toezicht

Het doel van positief toezicht is het voorkomen van overtredingen van de wet door ondernemingen en het stimuleren van de goede naleving van de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid.⁸⁶ Hiertoe heeft de toezichthouder ook een voorlichtende taak die onder meer kan omvatten het informeren van ondernemingen over de wettelijke verplichtingen omtrent gepaste zorgvuldigheid, het informeren van ondernemingen over de OESO-richtlijnen en de uitwerking daarvan in de OESO *Due Diligence* Handreiking en het informeren van ondernemingen over waar zij terecht kunnen met vragen en eventueel steun kunnen ontvangen bij de uitvoering van gepaste zorgvuldigheid. In het kader van het positieve toezicht is de toezichthouder ook de bevoegdheid gegeven tot het geven van een aanwijzing. Dit komt de goede naleving van de verplichtingen ten goede.

⁸⁶ Zie voor het begrip 'Positief toezicht', ook: Hoofdstuk 11, *Bestuurlijk toezicht*, uit 'Bestuursrecht in het AWB-tijdperk', Barkhuysen c.s., 2018.

Repressief toezicht

Ondernemingen wordt eerst de gelegenheid gegeven een geconstateerde overtreding van de gepaste zorgvuldigheidsverplichtingen te corrigeren. Sancties of boetes zijn een volgende stap. Voor die verplichtingen die resultaatsverplichting inhouden, kan in het geval deze niet nagekomen worden, een bestuurlijke boete worden opgelegd. Een onderneming moet bijvoorbeeld een beleidsdocument hebben waarin het beleid ten aanzien van gepaste zorgvuldigheid beschreven staat. Er dient ook een plan van aanpak te zijn voor de gesignaleerde risico's. Van deze verplichtingen kan eenduidig worden vastgesteld of eraan voldaan is of niet. Wanneer deze onderdelen van de verplichting tot gepaste zorgvuldigheid niet zijn uitgevoerd, kan een bestuurlijke boete worden opgelegd.

De verplichtingen die een inspanning vragen, zoals bijvoorbeeld de verplichting een plan van aanpak uit te voeren, of herstel te bieden, kunnen door de toezichthouder worden gesanctioneerd door een last onder dwangsom op te leggen. Van deze verplichtingen is minder eenduidig vast te stellen of eraan voldaan is of niet. Wanneer dit naar het oordeel van de toezichthouder niet het geval is, krijgt de onderneming daarom een bepaalde tijd om de verplichting alsnog uit te voeren of beter uit te voeren volgens de aanwijzingen van de toezichthouder. Als dit aan het einde van de gegeven tijd nog niet het geval is, dan dient zij de dwangsom te betalen.

Wanneer de toezichthouder constateert dat een onderneming onder een zelfde verantwoordelijk bestuur voor een derde keer binnen vijf jaar activiteiten die nadelige gevolgen hebben niet heeft beëindigd of geen herstel heeft geboden kan dit als een economisch delict aangemerkt worden (dit is ook in de Wet zorgplicht kinderarbeid op een dergelijke manier opgenomen).

De toezichthouder (en de rechter) ontwikkelt beleid en jurisprudentie voor wat betreft de kwalitatieve beoordeling van het *proces van gepaste zorgvuldigheid*, incl. de nadere invulling van de kernbegrippen.

Toezichtstrategie

Het toezicht wordt uitgeoefend aan de hand van een toezichtstrategie, opgenomen in een plan van aanpak van de toezichthouder. De toezichtstrategie is nodig, allereerst om prioriteiten te stellen. Er vallen naar schatting meer dan 3275 ondernemingen onder de uitgebreide verplichting tot gepaste zorgvuldigheid. Het is niet mogelijk en niet de bedoeling dat de toezichthouder deze allemaal tegelijkertijd gaat controleren.

Daarom stelt de toezichthouder een plan van aanpak op waarin hij een indeling maakt. Op basis van deze indeling kan de toezichthouder vervolgens prioriteiten stellen voor het toezicht. De indeling gebeurt allereerst op basis van sectoren en typen ondernemingen. Verdere relevante aspecten voor deze indeling zijn de grootte van de onderneming, de invloed in de productieketen en informatie over het bestaande gedrag op het gebied van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. Gaat het om een zogenoemde koploper, behoort het tot de middengroep of is het een achterblijver? Het belangrijkste voor de prioritering is uiteraard een inschatting van de risico's op nadelige gevolgen voor mensenrechten, arbeidsrechten en milieu.

Op basis van deze indeling en de risicoinschatting in het plan van aanpak voor een voorliggende periode zal de toezichthouder zich vervolgens allereerst richten op die

ondernemingen en eventueel te onderscheiden sectoren waar de ernstigste risico's spelen en waar het meeste effect van toezicht en handhaving te behalen valt. Voor dat laatste is de inschatting van de invloed die ondernemingen kunnen aanwenden in de eigen productieketen richting gevend.

Naast de systematiek van de toezichtstrategie en het plan van aanpak, zullen concrete signalen over schendingen een belangrijke rol spelen bij de handhaving en het toezicht. Signalen over schendingen van rechten en belangen waar dit wetsvoorstel op ziet kunnen komen uit onderzoeksrapporten, berichten in de media of concrete meldingen door betrokkenen.

Tot betrokkenen worden niet alleen diegenen gerekend die rechtstreeks geraakt kunnen zijn in hun belangen, maar ook maatschappelijke organisaties die als doel hebben hun belangen te behartigen. Als voorbeeld hiervan zou kunnen dienen een land waar op plantages werknemers gedwongen worden onbeschermd met landbouwgif te werken. Een lokale maatschappelijke organisatie zou dit zelf aan kunnen kaarten bij de toezichthouder in Nederland, of via een Nederlandse organisatie die daarmee in contact staat. Een dergelijke melding kan voor de toezichthouder aanleiding zijn onderzoek in te stellen naar de melding als de plantage deel uitmaakt van de productieketen van de onderneming die de producten in Nederland verkoopt.

Verhaal en herstel

De toezichthouder heeft een bijzondere controlerende taak waar het gaat om het beëindigen en herstellen van daadwerkelijke nadelige gevolgen op mensenrechten en milieu door ondernemingen als onderdeel van hun verplichting tot gepaste zorgvuldigheid. Een goed functionerend herstelmechanisme is immers van direct belang voor de benadeelde betrokkenen, maar ook indirect van belang voor het zelflerend vermogen van de onderneming en het voorkomen van meldingen bij de toezichthouder. De werkwijze die de toezichthouder hiervoor hanteert wordt opgenomen in het plan van aanpak.

Jaarverslag

Elk jaar rapporteert de toezichthouder over de uitvoering van het plan van aanpak en de resultaten van de toezichtstrategie in een jaarverslag. Dit verslag heeft een belangrijke functie in de toezichtstrategie zelf. Rapportage kan meer bekendheid geven aan de *good practices* bij ondernemingen en de *bad practices*. Dit draagt bij aan de verhoging van de naleving van de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid door alle ondernemingen.

7. Advies en consultatie

7.1 Voorbereidingsfase

Op 4 september 2017 vond een overleg plaats tussen een aantal juristen die zich met internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen bezighouden, vertegenwoordigers van het MVO Platform en de eerste initiatiefnemer van dit voorstel. Dit overleg kan als het beginmoment aangewezen worden van het proces waar dit wetsvoorstel de uitkomst van is. Het MVO Platform is een netwerk van Nederlandse maatschappelijke organisaties en vakbonden die samenwerken om Maatschappelijk Verantwoordelijk Ondernemen te bevorderen. Bekende deelnemers zijn onder meer de vakbonden FNV en CNV, Amnesty en ontwikkelingsorganisaties als Cordaid en Oxfam Novib.⁸⁷

⁸⁷ Voor een lijst van alle deelnemende organisaties, zie <https://www.mvoplatform.nl/over-ons/deelnemers/>.

De deelnemers aan het overleg delen de doelstelling het beleid dat maatschappelijk verantwoord ondernemen volgens de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen bevordert, te verbeteren. Zij delen daarbij ook de overtuiging dat wetgeving daarvoor een noodzakelijk instrument zal zijn. De initiatiefnemer besluit de ideeën hierover uit te werken in een initiatiefnota.

Aan de indiening van die initiatiefnota op 17 juni 2020⁸⁸ zijn verschillende consultatierondes vooraf gegaan. In juni 2019 spreken vertegenwoordigers van het MVO Platform met ondernemingen die maatschappelijk verantwoord ondernemen sterk benadrukken. Ondernemingen die voorstander zijn van gepaste zorgvuldigheidswetgeving benadrukken het belang van het gelijke speelveld dat een wet creëert. Ondernemingen die graag willen voldoen aan de eisen die maatschappelijk verantwoord ondernemen stelt, ondervinden geen concurrentienadeel als er wetgeving is.

In dezelfde maand spreken vertegenwoordigers van het MVO Platform met hoogleraren van de Erasmus Universiteit, de Universiteit van Amsterdam, de Universiteit Utrecht en een aantal advocaten. In juli 2019 vind er verder overleg plaats met enkele hoogleraren van de Universiteit van Amsterdam en juristen. Vakbonden en maatschappelijke organisaties overleggen verschillende keren samen over de vraag wat de inhoud van wetgeving zou moeten zijn.

In september 2019 vindt er een consultatie plaats van lokale partners in productielanden van organisaties als onder andere Oxfam, Max Havelaar, CNV, Unicef, Arisa en SOMO. In november 2019 vindt er in het FNV gebouw in Utrecht een *multistakeholder* consultatie plaats waar vakbonden, wetenschap, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties bij vertegenwoordigd zijn. Ook de initiatiefnemers zijn daarbij vertegenwoordigd. Er is geen onenigheid over de vraag of wetgeving een noodzakelijk instrument is om gepaste zorgvuldigheid in productieketens te bevorderen. Wat wordt besproken zijn alle aspecten waarmee in wetgeving rekening gehouden zou moeten worden. Belangrijk onderwerp van gesprek is de reikwijdte van eventuele wetgeving.

Hiernaast zijn nog meer bijeenkomsten gehouden, naast vele gesprekken met ondernemingen en juristen. Van al deze informatie en gezichtspunten is gebruik gemaakt bij de totstandkoming van de initiatiefnota. Ook inzichten uit de onderzoeken die zijn gehouden in het kader van het project 'IMVO-maatregelen in perspectief' hebben hun weg naar dit initiatiefwetsvoorstel gevonden.

In haar reactie op de initiatiefnota heeft de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking gezegd de conclusie te delen dat een verplichting die een minimumnorm voor maatschappelijk verantwoord ondernemen wettelijk vastlegt, noodzakelijk is.⁸⁹ In de initiatiefnota wordt een reikwijdte voorgesteld die alle ondernemingen omvat, maar waarvan de concrete verplichtingen afgestemd dienen te zijn op aard en omvang van de onderneming. De minister kan zich hier niet in vinden. Naarmate een onderneming groter is, heeft het door zijn omvang een grotere invloed in de productieketen en kan daardoor

⁸⁸ Initiatiefnota van de leden Voordewind, Alkaya, Van den Hul en Van Ojik, *Tegen slavernij en uitbuiting – een wettelijke ondergrens voor verantwoord ondernemen*, 17 juni 2020, Kamerstuk 35 495, nr. 2.

⁸⁹ Kabinetbrief bij de nota *Van voorlichten tot verplichten: een nieuwe impuls voor internationaal maatschappelijk ondernemerschap*, 16 oktober 2020.

een groter effect in de keten genereren. Wetgeving gericht op grote ondernemingen kan bovendien *spill-over* effecten hebben naar andere (kleinere) ondernemingen in de productieketen. Het is van groot belang dat wetgeving proportioneel is; de regeldruk voor ondernemingen moet in verhouding staan tot het bereiken van het doel van de wet, stelt de minister in haar beleidsreactie.

In de initiatiefnota wordt voorgesteld het NCP om te vormen tot toezichthouder. De minister is echter van mening dat het NCP de eigen ondersteunende en voorlichtende rol dient te behouden.

Omdat de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking na de evaluatie van het convenantenbeleid heeft besloten niet nu zelf al met wetgeving te komen om gepaste zorgvuldigheid in productieketens te verplichten, maar eerst Europese regels af te wachten, hebben de initiatiefnemers van de nota besloten tot het schrijven van dit initiatiefwetsvoorstel.

De hierboven genoemde reactie van de minister op de initiatiefnota hebben zij daarbij betrokken. De verplichtingen die het proces van gepaste zorgvuldigheid met zich brengt, worden in dit wetsvoorstel daarom alleen voorgeschreven aan grote ondernemingen in de hierboven in paragraaf 3.2 omschreven categorie. Ook is het idee om het NCP om te vormen tot toezichthouder losgelaten. Ook het MVO Platform adviseerde dit in reactie op de initiatiefnota.

Op 15 oktober 2020 hebben de initiatiefnemers met Tweede Kamerleden van de coalitiepartijen van het kabinet-Rutte III, vertegenwoordigers van MVO Nederland, het MVO Platform, VNO-NCW en hoogleraar Scheltema van de Universiteit van Amsterdam gesproken over eventuele wetgeving op het gebied van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. Hoewel er in beginsel consensus was over de noodzaak van wetgeving, werd door sommigen de zorg geuit dat alle ondernemingen aan dezelfde regels zouden moeten voldoen. Ook spraken MVO Nederland en VNO-NCW zich uit voor een aparte, nieuwe toezichthouder. VNO-NCW adviseert gepaste zorgvuldigheidswetgeving op Europees niveau in te voeren.

Dit gesprek heeft de initiatiefnemers overtuigd van de noodzaak verschil aan te brengen tussen de categorie ondernemingen die aan de specifieke vereisten van gepaste zorgvuldigheid moeten voldoen en overige ondernemingen voor welke alleen een algemene zorgplicht geldt. De initiatiefnemers zijn er ook van overtuigd dat dergelijke wetgeving op Europees niveau zou moeten gelden om een optimaal gelijk speelveld te creëren en een maximaal effect te bereiken. Zij zijn echter ook van mening dat dit doel eerder bereikt wordt door te beginnen met nationale wetgeving. Zij hopen met dit initiatiefwetsvoorstel, samen met bestaande nationale wetgeving op dit terrein zoals bijvoorbeeld in Frankrijk, en de andere voorstellen waar in diverse Europese landen aan wordt gewerkt, bij te dragen aan de totstandkoming van een kritische massa aan wetgeving en voorstellen om zo het Europese wetgevingstraject te bespoedigen en kwalitatief ten goede te beïnvloeden.

7.2 Consultatiefase

Het initiatiefvoorstel is in februari 2021 voor advies gezonden naar de Raad voor de Rechtspraak, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Autoriteit Persoonsgegevens, het Adviescollege Toetsing Regeldruk, het MVO-platform en VNO-NCW.

Adviezen zijn ontvangen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, het Adviescollege Toetsing Regeldruk, het MVO-platform en VNO-NCW.⁹⁰ Alle instanties lieten weten graag hun advies te hebben uitgebracht. De initiatiefnemers danken deze instanties voor de genomen moeite.

De Raad voor de Rechtspraak heeft laten weten geen wetgevingsadvies te kunnen opstellen binnen de gegeven consultatietermijn. Dit geldt ook voor de Autoriteit persoonsgegevens.

Een eerdere conceptversie van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting, dat in grote lijnen overeenkwam met de versie die ter consultatie is toegestuurd aan bovengenoemde organisaties, is ook voorgelegd aan B Corporation, het hieraan verbonden B Lab en twee aangesloten bedrijven. B Corporation en B Lab zijn de organisaties achter het keurmerk voor ondernemers die naast winst en aandeelhouders ook mens, milieu en maatschappij als uitgangspunt willen nemen. Twee Nederlandse bedrijven met het B Corporation-keurmerk, te weten Tony's Chocolonely en advocatenkantoor Bruggink & Van der Velden, hebben dit eerdere concept bekeken. Ook hun commentaren worden hieronder weergegeven.

7.2.1 Overkoepelende thema's

In de adviezen kwamen sommige thema's vaker terug, die worden daarom in deze paragraaf besproken.

7.2.1.1 Nut en noodzaak wetsvoorstel

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) liet weten geen opmerkingen te hebben over de onderbouwing van het nut en de noodzaak van dit wetsvoorstel, maar vroeg wel naar nadere uitleg van de stelling van de initiatiefnemers dat het indienen van een nationaal voorstel het proces naar een Europese regeling zal bespoedigen. Het MVO-platform liet weten zeer enthousiast te zijn over de komst van dit wetsvoorstel. Het MVO-platform vindt dat een wet een cruciaal onderdeel is van een doordachte mix van beleidsmaatregelen gericht op het voorkomen en adresseren van misstanden in internationale productieketens. Alleen VNO-NCW gaf aan te betreuren dat de initiatiefnemers niet hebben gewacht op Europese regels.

De initiatiefnemers hebben bewust gekozen niet te wachten op het voorstel van de Europese Commissie. Door nu al met dit voorstel voor nationale regelgeving te komen, verwachten zij de komst van een Europees voorstel te bespoedigen en bovendien de inhoud ervan mede te beïnvloeden. Dit is verder toegelicht in § 2.2.7, waarmee ook een antwoord gegeven wordt op de vraag van het ATR hierover.

7.2.1.2 Reikwijdte wetsvoorstel

Het MVO-platform zou graag zien dat de reikwijdte van het wetsvoorstel wordt vergroot door de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid ook van toepassing te laten zijn op MKB-bedrijven. Ook B Corp/B Lab uitte deze wens. Het bedrijf Tony's Chocolonely dat het B Corporation-keurmerk draagt, merkte daarbij specifiek op dat de criteria voor de reikwijdte, bedrijfsgrootte en omzet/activa, niet tegelijk van toepassing zouden moeten zijn, maar dat het voldoende zou zijn als voldaan zou worden aan één van deze criteria.

⁹⁰ De consultatiereacties zijn als bijlagen bij de memorie van toelichting gevoegd.

VNO-NCW is juist blij dat een MKB-drempel is ingebouwd. Wel vindt VNO-NCW dat het voorstel flink uit de pas loopt met de bestaande Franse wetgeving (meer dan 5000 medewerkers) en voorgenomen Duitse wetgeving (meer dan 3000 medewerkers, op termijn meer dan 1000 medewerkers).

Hoewel de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen in principe van toepassing zijn op *alle* ondernemingen hebben de initiatiefnemers ervoor gekozen om de algemene zorgplicht van toepassing te laten zijn op alle ondernemingen, maar de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid alleen van toepassing te laten zijn op grote ondernemingen. Om te bepalen wanneer een onderneming tot een grote onderneming behoort is bij de bestaande omschrijving van ‘grote ondernemingen’ is in artikel 1.3 aangesloten bij artikel 3, vierde lid, van de richtlijn jaarrekening. Aanvankelijk hadden de initiatiefnemers gekozen voor een definitie waarin een onderneming altijd meer dan 250 medewerkers zou moeten hebben, om te worden aangemerkt als grote onderneming. Door de nu gekozen definitie moet aan twee van de drie criteria worden voldaan, waarvan het personeelsbestand er slechts één is. Bovendien worden in de richtlijn jaarrekening ook verplichtingen gesteld aan de jaarlijkse financiële overzichten en worden de verplichtingen voortvloeiend uit de richtlijn gedifferentieerd naar grootte van de onderneming. Omdat in het wetsvoorstel ook verplichtingen worden gesteld aan de jaarlijkse rapportage, vinden de initiatiefnemers dat hierdoor een goede balans is bereikt voor de reikwijdte van het wetsvoorstel.

7.2.1.3 Buitenlandse ondernemingen

Het MVO-platform wil dat de wet van toepassing is op alle bedrijven die op de Nederlandse markt actief zijn, omdat anders Nederlandse bedrijven een nadeel ondervinden ten opzichte van buitenlandse bedrijven. Ook VNO-NCW acht voor een gelijk speelveld van belang, dat de regels van het initiatiefwetsvoorstel ook gelden voor buitenlandse ondernemingen actief op de Nederlandse markt. Het ATR adviseert het wetsvoorstel niet in te dienen onder andere omdat Nederland met deze wet het risico zou lopen dat productieketens worden verlegd naar landen met een lagere wettelijke ondergrens.

De initiatiefnemers hadden inderdaad afgezien van het van toepassing laten zijn van het wetsvoorstel op buitenlandse bedrijven, omdat zij mogelijke handhavingsproblemen voorzagen en terughoudend wilden zijn met het eenzijdig opleggen van Nederlandse regels op buitenlandse bedrijven. Om gehoor te geven aan de verzoeken van het MVO platform en VNO-NCW en om de concurrentiepositie van Nederlandse ondernemingen niet te laten verslechteren, hebben zij artikel 1.3, tweede lid, aangepast, door daar een nieuw onderdeel b aan toe te voegen. Zij voelen zich gesterkt in deze keuze door de Europese Verordening conflictmineralen, die gepaste zorgvuldigheidsverplichtingen van toepassing verklaart op natuurlijke personen en rechtspersonen, die mineralen of metalen willen aangeven voor het vrije verkeer in de Europese Unie.⁹¹ In de artikelen 3 tot en met 8 van die verordening, die per 1 januari 2021 zijn gaan gelden, zijn verplichtingen opgenomen voor het hebben van een beleidsdocument, het doorvoeren in de bedrijfsvoering, het verrichten van risicobeheer en een klachtmechanisme. Verplichtingen ten aanzien van monitoring en rapportering zijn daarin ook

⁹¹ Zie de definitie van de *Unie-importeur* in artikel 2, onderdeel l, van de Verordening conflictmineralen (Verordening (EU) 2017/821 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 tot vaststelling van verplichtingen inzake passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen voor Unie-importeurs van tin, tantaal en wolfram, de overeenkomstige ertsen, en goud uit conflict- en hoogrisicogebieden (Pb EU 2017, L 130)).

opgenomen. Hierdoor gelden die verplichtingen niet alleen voor Europese ondernemingen, maar ook voor ondernemingen uit niet-Europese landen.

7.2.1.4 Verhouding tot de Wet zorgplicht kinderarbeid

Het MVO-platform en ook VNO-NCW vroegen zich af of de Wet zorgplicht kinderarbeid niet zou moeten worden ingetrokken, omdat daarin soortgelijke verplichtingen worden gesteld aan bedrijven.

Aanvankelijk hadden de initiatiefnemers afgezien van de intrekking van die wet, omdat hij nog moet worden ingevoerd. De initiatiefnemers hebben dit standpunt heroverwogen en alsnog besloten tot intrekking (zie artikel 4.1 van dit wetsvoorstel).

7.2.1.5 Verhouding tussen verschillende handhavingsprocedures

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, MVO Platform en VNO-NCW vroegen om verduidelijking van de verschillende handhavingsprocedures. Daar is gehoor aangegeven door casusposities toe te voegen aan § 5.2.2 en stroomdiagrammen op te nemen in figuur 2.

7.2.2 Advies op hoofdlijnen per organisatie

7.2.2.1 Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Verduidelijking bestuurlijke rechtsgang

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verzocht om verduidelijking van de beoogde rechtsgang tegen de bestuursrechtelijke handhavingsbesluiten van de toezichthouder. Het beroep tegen die besluiten zal naar de bestuursrechter bij de rechtbanken gaan en het hoger beroep naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In § 5.2.2 hebben de initiatiefnemers deze keuze nader onderbouwd.

7.2.2.2 Autoriteit toetsing regeldruk

Gevolgen naleving algemene zorgplicht

Het ATR adviseert om vast te stellen wat een voldoende naleving van de wettelijke zorgplicht inhoudt. In reactie hierop wijzen de initiatiefnemers erop dat op dit moment al een zorgplicht geldt op grond van jurisprudentie van de civiele rechter over artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek (BW): ‘als onrechtmatige daad worden aangemerkt een inbreuk op een recht en een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt (...)’. Recent heeft het Gerechtshof Den Haag dit nog bevestigd in een zaak van onder andere Milieudefensie tegen Shell^[1]. Van deze bestaande, ongeschreven zorgplicht (‘in het maatschappelijk verkeer betaamt’) wordt nu een wettelijke zorgplicht gemaakt in het voorgestelde artikel 1.2. Er is dus geen sprake van verruiming van de aansprakelijkheid. Die aansprakelijkheid bestaat immers al op grond van jurisprudentie over onrechtmatige daad.

Niet alle kleine en middelgrote bedrijven moeten aan deze zorgplicht voldoen. Alleen bedrijven die buitenlandse handel bedrijven. In het eerste lid wordt dit aangegeven door de zinsnede ‘in een land buiten Nederland’.

^{[1][1]} De arresten zijn hier te vinden: [ECLI:NL:GHDHA:2021:132](#); [ECLI:NL:GHDHA:2021:133](#); [ECLI:NL:GHDHA:2021:134](#). In dit arrest oordeelde de rechter dat er sprake is van een ‘duty of care’.

Vervolgens verduidelijken het eerste en het tweede lid wat onder ‘het doen of nalaten’ als bedoeld in artikel 6: 162 BW moet worden verstaan. In het eerste lid gebeurt dit in de gronden onder a tot en met c en in het tweede lid door de gronden a tot en met h. In het tweede lid worden namelijk mensenrechten en arbeidsrechten opgesomd waar bij het bedrijven van buitenlandse handel de grootste kans op schending daarvan bestaat, zoals kinderarbeid en uitbuiting.

De nu voorgestelde wettelijke zorgplicht komt overeen met de bestaande algemene zorgplicht uit artikel 13 van de Wet bodembescherming en het (nog niet in werking getreden) artikel 1.7 van de Omgevingswet. De zorgplicht uit de Wet bodembescherming geldt al sinds 1994 en is juist (bij amendement) ingevoerd om bedrijven meer rechtszekerheid te bieden. De opmerking dat bedrijven een ‘onbekend risico’ lopen volgt daarom niet uit de voorgestelde algemene zorgplicht, maar uit te bedrijven van buitenlandse handel en het bestaande artikel 6:162 BW.

Kosten zorgplicht

Het ATR stelde de vraag waar de cijfers van de OESO over de geschatte kosten van de regeldruk op gebaseerd waren en adviseert verder om de gevolgen voor de regeldruk in beeld te brengen conform de Rijksbrede methodiek.

De cijfers van de OESO zijn afkomstig uit het rapport “*Quantifying the Costs, Benefits and Risks of Due Diligence for Responsible Business Conduct. Framework and Assessment Tool for Companies*” van juni 2016.⁹² Het doel van dit rapport was om te onderzoeken welke kosten en voordelen er zijn voor bedrijven die gepaste zorgvuldigheid toepassen in lijn met de OESO-richtlijnen. Op pagina 10 en 11 van het rapport staat een overzicht van de hoofdbevindingen met betrekking tot de kosten van gepaste zorgvuldigheid, onderverdeeld in zes categorieën (veranderingen in beleid en procedures, IT-systemen, dataverzameling en –verificatie, audits, kosten voor periode van vijf jaar en jaarlijkse kosten). De onderzoekers hebben zich hierbij gebaseerd op gepaste zorgvuldigheid regelgeving, waaronder EU-richtlijn bekendmaking van niet-financiële informatie, *Section 1502 of the Dodd-Frank Act* en de EU richtlijn betreffende beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur. De Europese Commissie heeft in februari 2020 een onderzoek gepubliceerd over de opties voor regelgeving in het kader van gepaste zorgvuldigheid en hierbij zijn ook kosten voor bedrijven in kaart gebracht.⁹³ Op pagina 299 en 300 zijn de kosten in kaart gebracht voor bedrijven voor de richtlijn bekendmaking van niet-financiële informatie, voor grote bedrijven is dit tussen de 155.000 en 604.000 euro en voor MKB tussen de 8.000 en 25.000 euro. Ook op pagina 557 en 558 van dit onderzoek staat beschreven wat de onderzoekers hebben achterhaald met betrekking tot regeldruk bij een brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting voor verschillende sectoren (mijnbouw, textiel, voedingsmiddelen, agrarische producten) en voor verschillende groepen bedrijven (groot, MKB).

Op 27 augustus heeft het ATR een advies uitgebracht aan de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over de vier doordachte beleidsmixen in het kader van de herziening van het IMVO-beleid.⁹⁴ Hierin adviseert het ATR onder andere om met behulp van scenario’s inzicht te geven in de mogelijke vormgeving van de verplichtingen en de bijbehorende regeldrukgevolgen van de maatregelen in kaart te brengen. In lijn met dit advies ATR uit augustus 2020 loopt momenteel een onderzoek naar de regeldruk die

⁹² OESO, “[Quantifying the Costs, Benefits and Risks of Due Diligence for Responsible Business Conduct. Framework and Assessment Tool for Companies](#)”, juni 2016.

⁹³ Europese Commissie, “[Study in due diligence requirements through the supply chain](#)”, februari 2020.

⁹⁴ ATR, “ATR advies aan de Minister van Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking – Internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen”, september 2020.

voortvloeit uit maatregelen die bedrijven verplichten om gepaste zorgvuldigheid toe te passen. Op die manier wil het kabinet zicht krijgen op de regeldrukkosten voor ondernemingen van zowel een brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting als van een specifieke gepaste zorgvuldigheidsverplichting, gericht op kinderarbeid. Aan de onderzoekers is gevraagd om de regeldrukkosten in perspectief te zetten, bijvoorbeeld in verhouding tot de omzet, en om de regeldruk verschillende categorieën bedrijven (micro, klein, middel en groot) in kaart te brengen. Het onderzoek wordt in de tweede helft van april opgeleverd. Dit betekent dat de gevolgen van de regeldruk momenteel in kaart worden gebracht en dat de uitkomsten hiervan nog niet beschikbaar zijn.

Voor het initiatief *Wetsvoorstel verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen* geeft het ATR aan dat de kosten voor de algemene zorgplicht omvangrijk kunnen zijn, omdat deze verplichting voor alle bedrijven in Nederland zal gelden. De algemene zorgplicht is echter van toepassing op bedrijven die internationaal ondernemen met activiteiten in het buitenland of met een (deel van de) productieketen in het buitenland.

Risico verlegging productieketens

Het ATR adviseert het wetsvoorstel niet in te dienen omdat de kosten van de regeldruk en de proportionaliteit ervan nog niet beoordeeld kunnen worden en omdat Nederland met deze wet het risico zou lopen dat productieketens worden verlegd naar landen met een lagere wettelijke ondergrens.

Het eerste punt is hiervoor behandeld. Wat betreft het risico dat productieketens verlegd worden, verwijzen de initiatiefnemers naar het onderzoek ‘Zorgplichten van Nederlandse ondernemingen inzake internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen’ dat het kabinet eerder heeft laten uitvoeren. Dit onderzoek was ten behoeve de vorige versie van het Nationaal Actieplan voor bedrijfsleven en mensenrechten (NAP) uit 2014 en is uitgevoerd door het *Utrecht Centre for Accountability and Liability Law* van de Universiteit Utrecht. In het onderzoek zijn verschillende experts geraadpleegd over de impact van IMVO-regelgeving en mogelijkheden voor aansprakelijkstelling op het vestigingsklimaat in een land. Volgens de geïnterviewde experts (afkomstig uit het bedrijfsleven, de wetenschap en ngo’s) is de IMVO-regelgeving geen factor voor bedrijven bij hun besluit zich te vestigen in een bepaald land. Zoals aangegeven in paragraaf 2.2.5. is Nederland bovendien niet het eerste en enige land waar nationale wetgeving om IMVO te bevorderen voorbereid wordt of al van kracht is. Dit betekent dat het verleggen van bedrijfsactiviteiten steeds lastiger zal worden.

De initiatiefnemers hebben bij het ATR aangegeven dat een aanpassing is doorgevoerd door de wet van toepassing te maken op alle ondernemingen die op de Nederlandse markt actief zijn, ook buitenlandse ondernemingen, zoals beschreven in paragraaf 7.2.1.3. Het ATR heeft aangegeven dit te kunnen zien als een passende reactie op het advies.

Het betrachten van gepaste zorgvuldigheid heeft bovendien ook voordelen, zouden de initiatiefnemers willen benadrukken, zoals ook gesteld wordt in het onderzoek van Scheltema en van Dam:

“Hier komt bij dat de Nederlandse overheid al geruime tijd van Nederlandse ondernemingen verwacht dat zij werken volgens de OESO-richtlijnen. Tot nu toe is niet gebleken dat bij ondernemingen die deze verwachting vervullen sprake is van een competitief nadeel. Zo dit al het geval zou zijn, staan hier voordelen tegenover die de nadelen kunnen compenseren.

Hierbij valt te denken aan een beter risicomanagement, een sterkere markt- en kredietpositie en een grotere bijdrage aan waardecreatie.”⁹⁵

7.2.2.3 MVO-platform

Moeder-dochterondernemingen

Het MVO-Platform adviseerde om ook rekening te houden met de verhouding tussen moeder- en dochterondernemingen en deze te betrekken in de begripsomschrijving van ondernemingen. Dit advies is overgenomen. Zie hiervoor de toelichting bij artikel 1.1.

Hoogte van boetes

Verder sprak het MVO-Platform de zorg uit dat de boetes zoals die voorzien worden in het wetsvoorstel niet hoog genoeg en daarmee niet afschrikwekkend genoeg zouden zijn. Het advies was om de boetes te verhogen. Dit advies is niet overgenomen. De initiatiefnemers wijzen erop dat wanneer er sprake is van herhaaldelijke overtreding en opleggen van boetes binnen een periode van vijf jaar dit aangemerkt kan worden als economisch delict. Zij verwachten dat het vooruitzicht dat ondernemingen in dergelijke gevallen ook strafrechtelijk aangepakt kunnen worden, wel een afschrikwekkende werking zal hebben.

Tot slot wijzen de initiatiefnemers er nog op dat bij de afstemming op elkaar van het bestuursrechtelijke sanctiestelsel en het strafrechtelijke sanctiestelsel, de maximale boetehogtes gelijk aan elkaar moeten zijn. In dit geval is het maximum van de bestuurlijke boete gelijk gemaakt aan de strafrechtelijke boetehoogte van de vijfde categorie, behorend bij artikel 1, onder 1°, van de Wet op de economische delicten (zie artikel 3.6).

7.2.2.4 VNO-NCW

Resultaat-en inspanningsverplichtingen

VNO-NCW geeft aan in het wetsvoorstel de indeling in inspanningsverplichtingen en resultaatverplichtingen te missen. De initiatiefnemers verwijzen in antwoord hierop naar de artikelen 3.2 en 3.3. Bij het opstellen van de bestuurlijke handhavinginstrumenten is rekening gehouden met het onderscheid tussen resultaat- en inspanningsverplichtingen in de artikelen 2.2 tot en met 2.8. De oplegging van een last onder dwangsom is mogelijk voor overtreding van inspanningsverplichtingen en de oplegging van de bestuurlijke boete is mogelijk voor de resultaatsverplichtingen uit het wetsvoorstel.

Strafrechtelijke handhaving

VNO-NCW adviseert het aspect van strafrechtelijke handhaving niet in de wet op te nemen. Dit zou eerder leiden tot risicomidend gedrag bij ondernemers in plaats van tot het bevorderen van gepaste zorgvuldigheid. Dit advies wordt niet overgenomen. Het strafrecht als spreekwoordelijke stok achter de deur moet er juist toe leiden dat de verplichtingen tot gepaste zorgvuldigheid serieus worden genomen. Alleen bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving is volgens de initiatiefnemers niet genoeg. Zij verwijzen hiervoor ook naar de argumentatie in reactie op het advies van het MVO-Platform in paragraaf 7.2.2.3. hierboven.

IMVO-convenanten

⁹⁵ Scheltema en Van Dam, “Opties voor afdwingbare IMVO-instrumenten. Een onderzoek naar de mogelijke juridische vormgeving en handhaving van afdwingbare IMVO-instrumenten”, april 2020, p. 107.

VNO-NCW adviseert de convenanten voort te zetten en ondernemingen die deelnemen aan een convenant verder vrij te stellen van de verplichtingen van gepaste zorgvuldigheid. De deelname aan een convenant zou dan gelden als het voldoen aan die verplichtingen.

Dit advies nemen de initiatiefnemers niet over. De IMVO-convenanten lopen af. Het kabinet zet in op sectorale samenwerking als onderdeel van de doordachte beleidsmix. Als deelname aan sectorale samenwerking voor ontheffing kan zorgen dan moeten strengen eisen gesteld worden aan deze samenwerking. De huidige IMVO-convenanten zouden deze rol al niet kunnen vervullen omdat zij verschillen met het onderhavige wetsvoorstel voor wat betreft de doelstellingen over gepaste zorgvuldigheid.

Ook zou dit feitelijk betekenen dat er op twee plekken toezicht moet worden gehouden: toezicht op de wet en toezicht op de naleving van de afspraken bij sectorale samenwerking. Anders zou immers het risico op *green washing* kunnen ontstaan. Sectorale samenwerking en de huidige IMVO-convenanten kunnen bedrijven overigens wel helpen bij het voldoen aan de wet door het ontwikkelen van gereedschappen, het uitwisselen van geleerde lessen en *good practices* en gezamenlijke gepaste zorgvuldigheid.

7.2.2.5 B Corporation/B Lab en aangesloten bedrijven

Eisen aan beleidsdocument

Vanuit B Corporation/B Lab kwam het advies expliciet te zijn over de criteria voor het beleidsdocument waar stap 1 van het gepaste zorgvuldigheidsproces om vraagt. Er dienen duidelijke richtlijnen voor de inhoud, de totstandkoming en publicatie van het beleidsdocument te zijn. Dit advies is verwerkt door de toelichting bij artikel 2.2 aan te vullen. Bovendien maakt artikel 2.4 het mogelijk, indien dit nodig mocht blijken, bij ministeriële regeling nadere regels te stellen aan het beleidsdocument.

Openbaarmaking besluiten van de toezichthouder

B Corporation advocatenkantoor Bruggink & Van der Velden suggereert de mogelijkheden tot anonieme openbaarmaking te beperken. Bruggink & Van der Velden vreest dat er veel gebruik gemaakt zal worden van de mogelijkheid die artikel 3.4 lid 4 biedt. Openbaarmaking van de besluiten van de toezichthouder zal voor grote bedrijven een afschrikwekkender werking hebben dan de hoogte van de boetes, verwacht het advocatenkantoor. Openbaarmaking zou duidelijker het uitgangspunt dienen te zijn.

Dit wetsvoorstel sluit voor de openbaarmaking van besluiten aan bij artikel 4 van de Uitvoeringswet Verordening conflictmineralen. Omdat het bij de toepassing van een boete of last onder dwangsom om grote bedrijven gaat, zal er niet snel sprake van aantasting van de persoonsgegevens en zullen besluiten in de meeste gevallen openbaar gemaakt kunnen worden.

8. Overgangsrecht en inwerkingtreding

In dit voorstel is gekozen voor een overgangsregeling waardoor klachten die vóór de inwerkingtreding van deze wet zijn ingediend op basis van een oud klachten- of geschillensysteem, afgehandeld worden op basis van die oude regeling. Hier is voor gekozen omdat anders dossiers zouden moeten worden overgedragen, en de aan de klachten verrichte

werkzaamheden voor niets zouden zijn geweest. Daarnaast moet er voor derde partijen, met het oog op de rechtszekerheid, voldoende helderheid zijn over waar een bepaalde klacht ingediend kan worden, en hoe de procedure vervolgens zal verlopen. Dit wordt verder in de artikelsgewijze toelichting van artikel 4.3. uiteengezet.

Daarnaast is, zoals gelezen kan worden in de artikelsgewijze toelichting van artikel 4.4, gekozen voor een gefaseerde inwerkingtreding. Dit voorstel vraagt om grote veranderingen in de manier waarop Nederlandse ondernemingen te werk gaan in het buitenland. Voor sommige ondernemingen zal de volledige keten (nog) niet in kaart zijn gebracht. Voor andere ondernemingen is de keten wellicht wel al volledig in kaart, maar is nog niet duidelijk hoe aan de voorgestelde zorgplicht voldaan kan worden. Daarom krijgen ondernemingen de tijd om de zaken op orde te krijgen, middels een systeem van gefaseerde inwerkingtreding. Voorkomen moet worden dat in één keer een grote hoeveelheid sancties in werking treedt.

Voor ondernemingen is dat wenselijk, omdat ze daarbij niet in één keer overweldigd worden met een breed scala aan potentiële sancties waar rekening mee moet worden gehouden. Ook voor de toezichthouder en de rechterlijke instanties, waaronder de strafrechtelijke handhaving, is dit gunstig omdat middels een systeem van gefaseerde inwerkingtreding de capaciteit bij de toezichthouder en de rechterlijke instanties niet in één keer opgebouwd moet worden. De gefaseerde inwerkingtreding houdt in dat met betrekking tot toezicht en handhaving eerst de bestuurlijke handhaving in werking treedt en dan pas de strafrechtelijke handhaving. De toezichtsbevoegdheden lopen daaraan gelijk. In de artikelsgewijze toelichting van artikel 4.4 wordt concreet uiteengezet hoe de gefaseerde inwerkingtreding eruitziet. De gefaseerde inwerkingtreding houdt tevens in dat ondernemingen die reeds een start willen maken dat ook kunnen doen, al vangt de verplichting om aan dit voorstel te voldoen pas later aan. Dit wordt ook in de artikelsgewijze toelichting van artikel 4.2 toegelicht.

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

De begripsbepalingen in dit artikel zijn onder meer ontleend aan de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen plus de daarbij behorende Handreiking⁹⁶ en andere internationale bepalingen op het terrein van de *due diligence*, zoals de *Guiding Principles on Business and Human Rights* van de Verenigde Naties en de Conventies van de Internationale Arbeidsorganisatie (International Labour Organisation, ILO). Er wordt in de begripsbepalingen volstaan met een verwijzing naar OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen, omdat daarin ook de *UN Guiding Principles* en de Conventies van de ILO zijn verwerkt.⁹⁷

Het begrip *betrokkene* omvat zowel één persoon en groepen van personen van wie de rechten of belangen rechtstreeks worden aangetast door een gebrek aan gepaste zorgvuldigheid van een onderneming als organisaties die zich statutair tot doel hebben gesteld de mensenrechten,

⁹⁶ www.ministerievanbuitenlandsezaken.nl/documenten/OESO Due Diligence Handreiking voor IMVO.

⁹⁷ Zie de hoofdstukken IV (mensenrechten) en V (werkgelegenheid en arbeidsverhoudingen) van de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen. Kamerstukken II 2010/11, 26 485, nr. 109.

arbeidsrechten of het milieu te beschermen. Het begrip *rechtstreeks* is hierin opgenomen om aan te sluiten bij soortgelijke begrippen in het bestuursrecht en het civiele recht.⁹⁸

Van organisaties die zich statutair tot doel hebben gesteld de mensenrechten, arbeidsrechten of het milieu te beschermen hoeven dus *niet* rechtstreeks de rechten of belangen te zijn aangetast door een gebrek aan gepaste zorgvuldigheid. In de OESO-richtlijnen wordt hiervoor het begrip ‘stakeholder’ gehanteerd. De precieze vertaling hiervan is belanghebbende, maar dit begrip heeft in het Nederlandse recht een eigen betekenis.⁹⁹ Om die reden is gekozen voor het begrip betrokkene.

Het begrip *dochteronderneming* is opgenomen in de begripsbepaling van *onderneming* om te voorkomen dat onduidelijkheid kan ontstaan over de vraag tot wie de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid zijn gericht. Met andere woorden, die verplichtingen zijn zowel gericht tot een (moeder-)onderneming als tot een dochteronderneming. Voor de begripsbepaling van dochteronderneming is aangesloten bij de soortgelijke definitie van dochteronderneming in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht (Wft). In de Wft wordt aangesloten bij de definitie, bedoeld in artikel 22, eerste tot en met vijfde lid, van de richtlijn jaarrekening.¹⁰⁰

Met de *richtlijn jaarrekening* wordt bedoeld de richtlijn 2013/34/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende de jaarlijkse financiële overzichten, geconsolideerde financiële overzichten en aanverwante verslagen van bepaalde ondernemingsvormen, tot wijziging van Richtlijn 2006/42/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn en 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad (PbEU, L 176). Omdat dit wetsvoorstel ook voorschriften stelt voor jaarrapportages (zie artikel 2.6) is bij de richtlijn jaarrekening aangesloten voor de definitie van de grootte van bedrijven en voor de omschrijving van dochteronderneming (zie ook hierna bij artikel 2.1).

De begripsbepalingen *gepaste zorgvuldigheid*, *productieketen* en *zakenrelaties* omvatten onderdelen uit elkaars begripsbepaling en zorgen tezamen voor een precieze afbakening van de reikwijdte van de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid zoals opgenomen in hoofdstuk 2. In de toelichting bij artikel 2.1 wordt hier nader op ingegaan.

In de begripsbepaling van *gepaste zorgvuldigheid* wordt gebruik gemaakt van de woorden ‘het doorlopende proces’. Deze woorden benadrukken dat het voldoen aan de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid een continu proces is, waarbij ondernemingen - door te voldoen aan de verplichtingen van hoofdstuk 2 - steeds een cyclus zullen doorlopen van beleidsdocument, via risico-analyse, monitoring, rapportage, tot het voorkomen, beperken of beëindigen van activiteiten en herstel van nadelige gevolgen. Deze cyclus is als volgt uitgebeeld in Figuur 2:

⁹⁸ Zie artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, voor het bestuursrecht, en artikel 6:163 van het Burgerlijk Wetboek, voor het civiele recht.

⁹⁹ Zie artikel 1:2, eerste lid, van de Awb en Ar. 2.47.

¹⁰⁰ Voor de vaststelling van de overheersende invloed van de ene onderneming op de andere onderneming kan gekeken worden naar de interne structuur van een onderneming, de wijze van benoeming en ontslag van personen, de verhoudingen rondom het aandeelhouderschap of het stemrecht.



Onder *zakenpartners*, genoemd in de omschrijving van zakenrelaties, wordt verstaan alle soorten zakelijke partners van de onderneming, zoals leveranciers, franchisenemers, licentiehouders, joint-ventures, investeerders, cliënten, aannemers, consultants en financiële, juridische en overige adviseurs, maar ook statelijke entiteiten. Afhankelijk van het voldoen aan de voorwaarden van de begripsbepaling van *dochteronderneming*, waaronder de uitoefening van overheersende invloed van een onderneming op een dochteronderneming, valt een dochteronderneming, hetzij rechtstreeks onder de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid van een onderneming, hetzij indirect als zakenpartner van een onderneming. In het eerste geval worden de activiteiten van een dochteronderneming aangemerkt als eigen activiteiten van een onderneming en in het laatste geval worden de activiteiten aangemerkt als de activiteiten van een zakenpartner, waaraan een onderneming ook een bijdrage kan leveren. Dit onderscheid tussen ‘eigen activiteiten’ of ‘bijdrage leveren aan de activiteiten van een zakelijke relatie’ is van belang voor de mate waarin herstel moet worden geboden (zie artikel 2.8).

In dit artikel en een groot aantal andere artikelen in deze wet wordt steeds gesproken van ‘nadelige gevolgen’. In de OESO-richtlijnen wordt gesproken van ‘negatieve gevolgen’. In de Nederlandse wetgeving wordt vaker gebruik gemaakt van nadelige gevolgen (bijvoorbeeld in het omgevingsrecht en de Algemene wet bestuursrecht (Awb)), daarom wordt dat ook in dit wetsvoorstel gehanteerd. Er is geen inhoudelijk verschil beoogd tussen nadelige en negatieve gevolgen.

Artikel 1.2 Zorgplicht voor iedere onderneming

Eerste lid

Het eerste lid voert een zorgplicht in die voor iedere onderneming in Nederland geldt. Voor deze algemene zorgplicht wordt dus niet gekeken naar de sector waartoe een onderneming behoort of de grootte van de onderneming. Deze zorgplicht is ook van toepassing op alle ondernemingen op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn gevestigd, inclusief staatsbedrijven, brievenbusfirma's, startups en microbedrijven, en op grote buitenlandse ondernemingen (zie voor dit laatste artikel 1.3).

In het eerste lid is bepaald dat iedere onderneming die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat haar activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de mensenrechten of het milieu in een ander land dan Nederland, verplicht is maatregelen te nemen om die gevolgen te voorkomen. Door de zinsnede ‘in een land buiten Nederland’ geldt de zorgplicht voor ondernemingen bij al hun activiteiten wereldwijd. Voor zover dat niet mogelijk is, is zij verplicht die gevolgen zo

veel mogelijk te beperken, ongedaan te maken en, zo nodig, te zorgdragen voor herstel. Als ook dat onvoldoende mogelijk is, is zij verplicht de activiteiten achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van haar kan worden gevraagd. De reikwijdte van deze zorgplicht wordt nader afgebakend door het tweede lid.

Deze zorgplicht is vooral een vangnet voor als er geen specifieke andere regels gelden, zoals opgenomen in hoofdstuk 2 van deze wet of in andere regels die de buitenlandse handel reguleren. Op deze manier fungeert de algemene zorgplicht ook voor onvoorziene situaties, zoals ontwikkelingen waarmee de wetgever vooraf geen rekening kon houden. Deze algemene zorgplicht zal niet bestuursrechtelijk noch strafrechtelijk worden gehandhaafd, maar kan wel civielrechtelijk worden gehandhaafd.

Het begrip activiteit heeft een ruime betekenis en omvat zowel het importeren van producten uit landen buiten Nederland als het verrichten van activiteiten in landen buiten Nederland. Bij dit laatste kan gedacht worden aan allerlei activiteiten, zoals bouw- of sloopactiviteiten, mijnbouwactiviteiten of baggeractiviteiten.

Door het opnemen van deze wettelijke zorgplicht wordt ook voldaan aan de Motie-Voordewind over het opnemen van een zorgplicht voor ondernemingen overeenkomstig de OESO-richtlijnen, die op 8 december 2020 met een ruime meerderheid is aangenomen in de Tweede Kamer.¹⁰¹ Het bestaan van een zorgplicht voor Nederlandse ondernemingen met activiteiten in het buitenland is recent nog bevestigd in het arrest van het Gerechtshof te Den Haag, waarin – in het licht van het internationale privaatrecht – melding wordt gedaan van het bestaan van een ‘duty of care’ en het schenden daarvan.¹⁰² Van deze bestaande, maatschappelijke zorgplicht wordt nu een wettelijke zorgplicht gemaakt in het voorgestelde artikel 1.2. Er is dus geen sprake van verruiming van de aansprakelijkheid. Die aansprakelijkheid bestaat immers al op grond van jurisprudentie over onrechtmatige daad op grond van artikel 6:162 van het BW.

Niet alle ondernemingen moeten aan deze zorgplicht voldoen. Alleen ondernemingen die buitenlandse handel bedrijven. In het eerste lid wordt dit aangegeven door de zinsnede ‘in een land buiten Nederland’. Vervolgens verduidelijken het eerste en het tweede lid wat onder ‘het doen of nalaten’ als bedoeld in artikel 6:162 BW moet worden verstaan. In het eerste lid gebeurt dit in de gronden onder a tot en met c en in het tweede lid door de gronden a tot en met h. In het tweede lid worden met name mensenrechten en arbeidsrechten opgesomd waarbij het bedrijven van buitenlandse handel de grootste kans op schending daarvan bestaat, zoals kinderarbeid en uitbuiting.

De in dit artikel voorschreven zorgplicht geeft dus nadere invulling aan de ongeschreven, maatschappelijke zorgplicht. Zorgplichten gelden al langer in Nederlandse wetgeving, zoals in de Wet bodembescherming en de Omgevingswet.¹⁰³

Tweede lid

Om de begrippen mensenrechten, arbeidsrechten of milieu in het kader van buitenlandse handel nader te verduidelijken zijn in het tweede lid een aantal rechten opgesomd. Als een van deze rechten wordt geschonden is *in ieder geval* sprake van een nadelig gevolg voor de

¹⁰¹ Kamerstukken II 2020/21, 26 485, nr. 345. De motie werd met 95 van de 150 stemmen aangenomen.

¹⁰² Arrest van het Gerechtshof te Den Haag, van 29 januari 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:132-134, o.m. Milieudefensie tegen Shell, r.o. 6.25.

¹⁰³ Zie bijvoorbeeld artikel 13 van de Wet bodembescherming en artikel 1.7 van de Omgevingswet.

mensenrechten, arbeidsrechten of het milieu. De opsomming in dit lid is ontleend aan veelvuldig voorkomende schendingen bij het voeren van buitenlandse handel, zoals de beperking van de vrijheid van vereniging of collectieve onderhandeling, het verrichten van activiteiten met gebruikmaking van discriminatie, dwangarbeid, kinderarbeid, onveilige arbeidsomstandigheden, slavernij of uitbuiting. Deze begrippen zijn nader uitgewerkt in verdragen, de UN Guiding Principles, OESO-richtlijnen en ILO-conventies en de daarop gebaseerde jurisprudentie. Een aantal begrippen wordt hieronder toegelicht.

Bij *discriminatie* moet gedacht worden aan de gronden genoemd in artikel 1 van de Grondwet, zoals discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook. In de omschrijving van discriminatie is bewust afgezien van het toevoegen van deze gronden, omdat daardoor juist de reikwijdte van dit begrip zou worden beperkt. Op deze manier is het begrip meer toekomstbestendig gemaakt.

Onder *dwangarbeid* wordt verstaan gedwongen of verplichte arbeid, zijnde elke arbeid of dienst welke van een persoon wordt gevorderd onder bedreiging met een of andere straf en waarvoor bedoelde persoon zich niet vrijwillig heeft aangeboden.¹⁰⁴

Onder *kinderarbeid* wordt voor ‘zware arbeid’ verstaan elke vorm van arbeid in en buiten dienstverband verricht door personen die de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt.¹⁰⁵ Voor lichte arbeid wordt eronder verstaan elke vorm van arbeid in en buiten dienstverband verricht door personen die de leeftijd van 15 jaar nog niet hebben bereikt.

Onder *slavernij* wordt verstaan de uitoefening op een persoon van een of alle bevoegdheden verbonden aan het recht van eigendom, met inbegrip van de uitoefening van die bevoegdheid bij mensenhandel, in het bijzonder handel in vrouwen en kinderen.¹⁰⁶

Uitbuiting omvat uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, met inbegrip van bedelarij, slavernij en met slavernij te vergelijken praktijken, dienstbaarheid en uitbuiting van strafbare activiteiten.¹⁰⁷

Van *milieuschade* is sprake als milieuverontreiniging heeft plaatsgevonden die ernstige schade veroorzaakt aan de kwaliteit van lucht, bodem of water. Voorbeelden van ernstige schade aan het milieu zijn lekkages van olie op de bodem of in het water en ontbossing. Bij milieuschade kan ook gedacht worden aan schendingen van dierenwelzijn, bijvoorbeeld als dieren door ontbossing hun leefgebied en voedselvoorziening zien verkleinen. Milieuschade heeft ook een klimaataspect. Volgens de OESO-richtlijnen is ook broeikasgassenuitstoot een voorbeeld van schade aan het milieu. Ondernemingen behoren in hun toeleveringsketen activiteiten aan te moedigen die broeikasgassenuitstoot verminderen.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Zie artikel 2 van het Verdrag betreffende den gedwongen of verplichte arbeid uit 1930 en artikel 4, tweede lid, van de Wet bestuurlijke boete meldingsplicht door ministers verstrekte subsidies.

¹⁰⁵ Zie artikel 3, van het Verdrag betreffende de ergste vormen van kinderarbeid uit 1999, en artikel 4, derde lid, van de Wet bestuurlijke boete meldingsplicht door ministers verstrekte subsidies resp. artikel 2 van het Verdrag betreffende de minimumleeftijd voor toelating tot het arbeidsproces uit 1973.

¹⁰⁶ Zie artikel 4, tweede lid, onderdeel b, van de Wet internationale misdrijven.

¹⁰⁷ Zie artikel 273f, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht.

¹⁰⁸ OESO-richtlijnen, hoofdstuk 6, paragraaf 6, p. 24.

Door het gebruik van de woordcombinatie ‘in ieder geval’ in de aanhef wordt benadrukt dat ook andere rechten, dan de rechten die worden opgesomd in dit lid, kunnen leiden tot het verzaken van de algemene zorgplicht. De opsomming in dit lid is dus bewust niet uitputtend bedoeld. De opsomming is niet uitputtend gemaakt, om het artikel zodoende toekomstbestendig te maken waardoor ook nieuwe mensenrechten kunnen gaan vallen onder de verplichtingen van dit artikel. Met andere woorden, het niet opgenomen zijn van een recht in de opsomming betekent dus niet dat het recht niet beschermd wordt door dit wetsvoorstel.

Artikel 1.3 Toepassingsbereik ondernemingen BES-eilanden en buitenland

Onderdeel a

De aanhef van dit artikel en onderdeel a bepalen dat deze wet ook van toepassing op een onderneming, die gevestigd is op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Door de woorden ‘deze wet’ geldt de algemene zorgplicht dus ook voor alle ondernemingen die op deze openbare lichamen zijn gevestigd. De verplichtingen in hoofdstuk 2 en de daarop gebaseerde regelgeving zijn alleen van toepassing op ondernemingen op deze openbare lichamen die voldoen aan artikel 2.1, eerste lid, (buitenlandse handel, grootte personeelsbestand, omvang balanstotaal, netto-omzet).

Onderdeel b

De aanhef van dit artikel en onderdeel b bepalen dat deze wet ook van toepassing is op een buitenlandse onderneming als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, die een activiteit verricht in Nederland of een product afzet op de Nederlandse markt. Door de woorden ‘deze wet’ en ‘als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel b’ gelden de algemene zorgplicht en de verplichtingen van hoofdstuk 2 en de daarop gebaseerde regelgeving alleen voor een grote buitenlandse onderneming als die voldoet aan het eerste lid, onderdeel b, van dat artikel (grootte personeelsbestand, omvang balanstotaal, netto-omzet).

Dit onderdeel is op verzoek van zowel het MVO platform als VNO-NCW ingevoegd (zie ook § 7.2 van het algemeen deel van deze toelichting). De initiatiefnemers willen niet de concurrentiepositie van Nederlandse ondernemingen verslechteren, maar willen alleen de bescherming van mensenrechten, arbeidsrecht en milieu in het buitenland verbeteren. In de keuze voor het van toepassing laten zijn op buitenlandse ondernemingen, voelen de initiatiefnemers zich gesterkt door de Europese Verordening conflictmineralen, die gepaste zorgvuldigheidsverplichtingen van toepassing verklaard op natuurlijke personen en rechtspersonen, die mineralen of metalen willen ‘aangeven’ voor het vrije verkeer in de Europese Unie.¹⁰⁹ In de artikelen 3 tot en met 8 van die verordening, die per 1 januari 2021 is gaan gelden in Europa, zijn verplichtingen opgenomen die vergelijkbaar zijn met de verplichtingen in dit wetsvoorstel, zoals het hebben van een beleidsdocument, het doorvoeren in de bedrijfsvoering, het verrichten van risicobeheer en klachtmechanisme. De verplichting tot monitoring en rapportering zijn daarin ook opgenomen. Hierdoor gelden die verplichtingen niet alleen voor Europese ondernemingen, maar ook voor ondernemingen uit niet-Europese landen mits zij conflictmineralen aangeven voor het vrije verkeer binnen de EU.

¹⁰⁹ Zie de definitie van de *Unie-importeur* in artikel 2, onderdeel l, van de Verordening conflictmineralen (Verordening (EU) 2017/821 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 tot vaststelling van verplichtingen inzake passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen voor Unie-importeurs van tin, tantaal en wolfram, de overeenkomstige ertsen, en goud uit conflict- en hoogrisicogebieden (Pb EU 2017, L 130)).

Met het opnemen van dit onderdeel wordt ook duidelijk gemaakt dat grote ondernemingen op de eilanden Aruba, Curaçao en Sint Maarten vallen onder de reikwijdte van de zorgplicht en de verplichtingen tot gepaste zorgvuldigheid. Activiteiten verrichten door Nederlandse ondernemingen met of voor ondernemingen op die eilanden wordt ook gerekend tot buitenlandse handel. Ondernemingen op de eilanden Aruba, Curaçao en Sint Maarten vallen in dat geval ook onder het begrip van zakenrelaties van Nederlandse ondernemingen.

HOOFDSTUK 2. GEPASTE ZORGVULDIGHEID

Artikel 2.1 Toepassingsbereik gepaste zorgvuldigheid

Eerste lid

Dit lid bepaalt dat hoofdstuk 2 en de daarop gebaseerde regelgeving alleen van toepassing is op een onderneming die haar activiteiten in een land buiten Nederland verricht (onderdeel a) en op de balansdatum ten minste twee van de volgende drie criteria overschrijdt:

- balanstotaal: € 20 miljoen;
- netto-omzet: € 40 miljoen;
- gemiddeld personeelsbestand gedurende het boekjaar: 250 medewerkers (onderdeel b).

Deze laatste drie criteria bieden een objectieve indicatie voor de omvang van een onderneming. Door de begripsbepaling van onderneming in artikel 1.1 behoren voor het bepalen van de omvang van de onderneming, ook de aantallen balanstotaal, netto-omzet en medewerkers van de dochteronderneming meegeteld te worden. In andere landen met soortgelijke *due diligence* wetten wordt de grootte van ondernemingen ook bepaald met de begrippen aantal medewerkers en omvang netto-omzet of balanstotaal. In andere landen kan dit oplopen tot 3000 medewerkers (Duitsland¹¹⁰) of 5000 medewerkers (Frankrijk). Hoewel de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen in principe van toepassing zijn op *alle* ondernemingen hebben de initiatiefnemers ervoor gekozen om de algemene zorgplicht van toepassing te laten zijn op alle ondernemingen, maar de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid alleen van toepassing te laten zijn op grote ondernemingen. Om te bepalen wanneer een onderneming tot een grote onderneming behoort is bij de bestaande omschrijving van ‘grote ondernemingen’ aangesloten, zoals opgenomen in artikel 3, vierde lid, van de richtlijn jaarrekening. Ook in die richtlijn worden de verplichtingen voortvloeiend uit de richtlijn gedifferentieerd naar grootte van de onderneming. De criteria voor het bepalen van de grootte van rechtspersonen in het kader van het bestuursverslag en de jaarrekening zijn ook opgenomen in de artikelen 2:395a – 397 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Ook daarbij wordt dus aangesloten.

Het toepassingsbereik van dit wetsvoorstel is niet beperkt tot ondernemingen in bepaalde sectoren. Hiervan is afgezien, omdat de risico's voor nadelige gevolgen voor mensenrechten, arbeidsrechten of het milieu voor een onderneming leidend moeten zijn en niet het behoren tot de bepaalde sector. Bovendien is niet altijd duidelijk of een onderneming tot een bepaalde sector behoort, waardoor onduidelijkheid zou kunnen bestaan over het al dan niet moeten voldoen aan de verplichtingen.

Tweede lid

¹¹⁰ In Duitsland zal dit aantal gefaseerd worden verlaagd (van 3000 naar 1000 werknemers en vervolgens nog lager). Zie ook Trouw van vrijdag 5 maart 2021, p.17.

Dit lid geeft de centrale norm van deze wet oftewel de kern van de verplichting tot gepaste zorgvuldigheid: een onderneming is verplicht tot gepaste zorgvuldigheid in zijn productieketen. Zoals eerder bij de begripsbepalingen aangegeven wordt de precieze reikwijdte van de verplichtingen tot gepaste zorgvuldigheid bepaald door de omschrijvingen bij de begripsbepalingen gepaste zorgvuldigheid, productieketen en zakenrelaties. Deze omschrijvingen zijn ontleend aan de definities die gebruikt worden in de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen en de daarop gebaseerde Handreiking voor maatschappelijk verantwoord ondernemen.¹¹¹

Een grote onderneming is dus doorlopend verplicht tot een proces waarin zij de daadwerkelijke en potentiële nadelige gevolgen van haar activiteiten voor de mensenrechten, arbeidsrechten en het milieu in een land buiten Nederland identificeert, voorkomt en vermindert, en waarmee zij verantwoording kan afleggen over haar aanpak van die gevolgen als integraal onderdeel van haar besluitvormingsproces en risicobeheerssysteem, in overeenstemming met de principes en normen van de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen. Zij doet dit voor haar hele productieketen, dat wil zeggen voor het geheel aan activiteiten, producten, productielijnen, toeleveringsketen en zakenrelaties van de eigen onderneming.

Tot die zakenrelaties behoren de zakenpartners van de onderneming en andere entiteiten in haar productieketen, waaronder statelijke entiteiten die op enige wijze betrokken zijn bij de activiteiten van de onderneming. Zie ook de afbeelding van dit doorlopende proces bij artikel 1.1.

Aan activiteiten van een onderneming komt in dit verband een ruime betekenis toe. Tot de activiteiten behoren alle handelingen en diensten van een onderneming, waaronder de voorbereidingshandelingen die aan bijvoorbeeld bouwactiviteiten, mijnbouwactiviteiten of baggeractiviteiten vooraf gaan. Ook het importeren van producten en het niet-handelen van een onderneming, vooral in een situatie waarin dat wel geboden is, valt daaronder. Bij dit laatste kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het niet overgaan tot beperking of beëindiging als per abuis chemische middelen worden geloosd op rivier- of rioolwater.

Derde lid

In aanvulling op het tweede lid wordt in dit lid bepaald dat een onderneming in ieder geval aan de verplichtingen voldoet als zij alle regels naleeft, die bij of krachtens dit hoofdstuk worden gesteld. Dit laatste neemt wellicht de gevoelde regeldruk bij ondernemingen weg en draagt bij aan een gevoel van rechtszekerheid. In de eerder genoemde Handreiking voor maatschappelijk verantwoord ondernemen staan ook veel voorbeelden hoe aan deze verplichtingen kan worden voldaan.¹¹² Deze voorbeelden worden niet verplicht gesteld, omdat dit meer ruimte laat voor creativiteit van de ondernemingen.

De verplichtingen die ‘bij of krachtens dit hoofdstuk’ worden gesteld, omvatten dus ook de verplichtingen die kunnen worden opgenomen in een ministeriële regeling. Vooralsnog wordt die ministeriële regeling nog niet noodzakelijk geacht, wederom om de creativiteit van de ondernemingen niet in de weg te staan. Mocht daar op enig moment toch behoefte aan bestaan, dan kan die ministeriële regeling alsnog worden opgesteld.

¹¹¹ www.ministerievanbuitenlandsezaken.nl/documenten/OESO Due Diligence Handreiking voor IMVO.

¹¹² www.ministerievanbuitenlandsezaken.nl/documenten/OESO Due Diligence Handreiking voor IMVO.

Door het gebruik van de woordcombinatie ‘in ieder geval’ in de aanhef wordt benadrukt dat ondernemingen ook meer mogen doen voor gepaste zorgvuldigheid dan de precieze ondergrens die in dit wetsvoorstel wordt gesteld.

Om de verschillen tussen de algemene zorgplicht en de plicht tot gepaste zorgvuldigheid goed te kunnen duiden is dit weergegeven in onderstaande tabel 3.

Tabel 3. Verhouding algemene zorgplicht tot plicht tot gepaste zorgvuldigheid

Nr.	Onderwerp	Algemene zorgplicht	Gepaste zorgvuldigheid
1.	Vindplaats	Artikel 1.2	Artikel 2.1 i.s.m. artikel 1.1 en de artikelen 2.2 t/m 2.8
2.	Reikwijdte	Elke onderneming, met inbegrip van dochterondernemingen, met activiteiten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor mensenrechten, arbeidsrechten en het milieu in een land buiten Nederland	Een onderneming, met inbegrip van dochterondernemingen, die activiteiten verricht in een land buiten Nederland, met een gemiddeld personeelsbestand van meer dan 250 medewerkers, een balanstotaal van meer dan € 20 miljoen of netto-omzet van meer dan € 40 miljoen (2 van deze 3 criteria; artikel 2.1, eerste lid)
3	Buitenlandse ondernemingen	Alleen grote ondernemingen	Alleen grote ondernemingen
4.	Repressief toezicht toezichthouder	Nee	Ja
5.	Melding overtreding mogelijk bij toezichthouder	Nee	Ja (artikel 3.1, vierde lid, onder b)
6.	Handhavende bevoegdheden toezichthouder	Nee	In ieder geval bestuurlijke boete, last onder dwangsom, openbaarmaking van beide besluiten. Met uitgestelde inwerkingtreding (artikel 4.4)
7.	Positief toezicht toezichthouder	Ja (alleen voorlichting)	Ja (voorlichting en aanwijzing)
8.	Gelding verplichtingen	Direct na inwerkingtreding wet	Gefaseerde invoering van verplichtingen (art.

Nr.	Onderwerp	Algemene zorgplicht	Gepaste zorgvuldigheid
			4.2)

N.B. Hieronder wordt in de opschriften van de artikelen in hoofdstuk 2 verwezen naar de zes stappen die in de OESO-richtlijnen zijn onderscheiden voor de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid. Het vermelden van die stappen vergroot de kenbaarheid en de herkomst van de verplichtingen.

Artikel 2.2 Gepaste zorgvuldigheid in beleid, managementsystemen en bedrijfsprocessen (stap 1)

Eerste en tweede lid

Een onderneming publiceert een beleidsdocument waarin zij zich bindt aan de verplichtingen tot gepaste zorgvuldigheid in de productieketen.

In het beleidsdocument onderschrijft een onderneming expliciet de verplichtingen tot gepaste zorgvuldigheid in de productieketen waardoor blijkt dat de onderneming zich committeert aan de principes en normen voor gepaste zorgvuldigheid, zoals opgenomen in de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen.

Het beleidsdocument omvat daarnaast het gepaste zorgvuldigheidsplan van de onderneming en heeft in ieder geval betrekking op de activiteiten van de onderneming en die van haar zakenrelaties. De onderneming beschrijft de plannen van de onderneming voor de praktische toepassing van de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid, die relevant zijn voor haar productieketen. Het verdient aanbeveling dat een onderneming bij het opstellen van zo'n beleidsdocument ook externen of 'stakeholders' betreft, zoals betrokkenen, omwonenden of lokale organisaties.

Derde lid

De onderneming zorgt dat het beleid, zoals opgenomen in het beleidsdocument, wordt opgenomen in het managementsysteem en deel uitmaakt van het reguliere bedrijfsproces. De onderneming draagt dit beleid uit in haar gehele productieketen. Ook maakt zij het bekend bij haar zakenrelaties. Een voorbeeld van het deel uit laten maken van het reguliere bedrijfsproces is de vastlegging van de naleving van de IMVO-normen in, in ieder geval nieuwe, contracten met zakenrelaties. Hierdoor wordt ook het internationale privaatrecht daarop van toepassing.

Vierde lid

Bij regeling van Onze Minister kunnen nadere regels worden gesteld voor de totstandkoming, publicatie en de inhoud van het beleidsdocument.

Artikel 2.3 Risico-analyse en plan van aanpak nadelige gevolgen (stap 2, 3)

Eerste lid

Een onderneming identificeert en analyseert de potentiële en daadwerkelijke risico's op nadelige gevolgen in haar activiteiten en die van haar zakenrelaties. Bij de uitwerking van de risico-analyse staan niet de risico's voor de onderneming centraal, maar de rechten van en de daadwerkelijke en potentiële risico's op nadelige gevolgen voor andere betrokkenen, zoals werknemers werkzaam bij zakenrelaties en lokale gemeenschappen.

Ondernemingen verrichten onderzoek of laten dat verrichten naar hun betrokkenheid bij de geïdentificeerde daadwerkelijke of potentiële nadelige gevolgen om vervolgens de juiste aanpak te bepalen. Daarbij moet specifiek onderzocht worden, onder meer door middel van betekenisvolle betrokkenheid van betrokkenen, of de onderneming het nadelige gevolg zelf heeft veroorzaakt (of zou kunnen veroorzaken), eraan heeft bijgedragen (of zou kunnen bijdragen), of dat het nadelige gevolg direct verbonden is (of verbonden zou kunnen zijn) met de activiteiten, producten of diensten van een zakenrelatie van de onderneming.

De onderneming voert dus een breed onderzoek uit van alle activiteiten en zakenrelaties in de productieketen, om te identificeren waar de kans op schendingen van mensenrechten, arbeidsrechten en milieu het grootst en belangrijkste is. Relevante elementen waar daarbij op gelet kan worden, zijn informatie die verband houdt met de sector (bijv. producten en hun toeleveringsketens, diensten en andere activiteiten), geografie (bijv. bestuur en rechtsstaat, conflicten, mensenrechtensituatie, arbeidsrechtensituatie of nadelige milieugevolgen) of bedrijfsspecifieke risicofactoren (bijv. bekende gevallen van corruptie, wangedrag, praktische toepassing van normen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO)). Bronnen hiervoor kunnen zijn: rapporten van overheden, internationale organisaties, maatschappelijke organisaties, vertegenwoordigers van werknemers en vakbonden, nationale mensenrechteninstituten (NMRI's), media of andere deskundigen.

De SER heeft voor het verrichten van onderzoek naar risico's het Stappenplan IMVO risicomanagement opgesteld. Ook is er een speciaal voor het MKB ontwikkeld stappenplan risicomanagement.¹¹³

Hiertoe behoren ook bekende risico's waarmee de onderneming al eerder is geconfronteerd. Het onderzoek moet de onderneming in staat stellen een eerste prioritering uit te voeren van de belangrijkste risicogebieden voor verdere beoordeling.

Voor ondernemingen met minder diverse activiteiten is een risico-analyse wellicht niet noodzakelijk en kan er meteen worden overgegaan tot het identificeren en prioriteren van specifieke nadelige gevolgen.

Tweede lid

De onderneming stelt vervolgens een plan van aanpak op om gevonden potentiële en daadwerkelijke nadelige gevolgen van de eigen activiteiten en die van zakenrelaties te voorkomen en te beperken. Dit plan van aanpak is niet hetzelfde als het beleidsdocument, bedoeld in artikel 2.2, eerste lid. Het beleidsdocument is meer een intentieverklaring om te gaan voldoen aan alle verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid. De risico-analyse en het daarop gebaseerde plan van aanpak moet aangeven wat concreet gedaan zal worden om de (potentiële en daadwerkelijke) nadelige gevolgen te voorkomen en te beperken.

Derde lid

De onderneming voert het plan van aanpak uit en zorgt voor een adequate aanpak van de gevonden potentiële en daadwerkelijke nadelige gevolgen. Het moet dus niet alleen bij het opschrijven van concrete maatregelen in het plan van aanpak blijven, maar de onderneming dient ook over te gaan tot het uitvoeren van de maatregelen.

Vierde lid

¹¹³ Beide stappenplannen zijn te vinden op de website [overheid.nl/OESO-richtlijnen/aan de slag met IMVO](https://overheid.nl/OESO-richtlijnen/aan-de-slag-met-IMVO).

De onderneming prioriteert de belangrijkste risico's op schendingen van mensenrechten, arbeidsrechten en het milieu om aan te pakken, waar nodig. De onderneming doet dit op basis van de ernst en mate van waarschijnlijkheid waarop die schendingen zich kunnen voordoen. Hierbij dient de onderneming uit te gaan van de verkregen informatie over de daadwerkelijke en potentiële nadelige gevolgen. Prioriteren is bijvoorbeeld relevant wanneer het niet mogelijk is om alle potentiële en daadwerkelijke nadelige gevolgen direct of tegelijkertijd aan te pakken. Zodra de meest ernstige gevolgen zijn geïdentificeerd en aangepakt, dient de onderneming de minder ernstige gevolgen aan te pakken.

Vijfde lid

Bij regeling van Onze Minister kunnen nadere regels worden gesteld voor de risico-analyse, het plan van aanpak en de prioriteitstelling.

Artikel 2.4 Beëindiging nadelige gevolgen (stap 3)

Een onderneming beëindigt de eigen activiteiten als deze nadelige gevolgen voor mensenrechten, arbeidsrechten of het milieu veroorzaken of hieraan bijdragen. De onderneming doet dit op basis van de beoordeling door de onderneming van haar betrokkenheid bij nadelige gevolgen, bedoeld in artikel 2.3.

Als een onderneming 'ontdekt' dat zij bouwactiviteiten in het buitenland laat verrichten door kinderen (bijvoorbeeld omdat een humanitaire organisatie dit aan haar openbaart), dient de onderneming daarmee direct te stoppen. Zij kan de (primaire) bouwactiviteiten wel voortzetten, maar dan met meerderjarigen.

Gekozen is voor het begrip 'beëindigen' boven het door de OESO richtlijnen of de OESO-Handreiking gehanteerde 'stoppen' of 'staken', omdat beëindigen in de Nederlandse wetgeving vaker wordt gebruikt voor het beëindigen van activiteiten, zoals van milieubelastende activiteiten.¹¹⁴

Artikel 2.5 Monitoring toepassing en resultaten gepaste zorgvuldigheid (stap 4)

Eerste lid

De onderneming monitort de praktische toepassing en effectiviteit van haar beleid en maatregelen voor gepaste zorgvuldigheid (zoals bedoeld in hoofdstuk 2 van deze wet). Gedacht kan hierbij worden aan de doorwerking van het beleidsdocument in het managementsysteem en het reguliere bedrijfsproces, haar maatregelen om gevolgen te identificeren (risicoanalyse), de gevolgen te voorkomen en te beperken en waar mogelijk te beëindigen, ook bij zakelijke relaties. Ook monitort zij de toepassing en effectiviteit van het herstelmechanisme, waaronder de genomen herstelmaatregelen.

Een onderneming kan deze monitoring laten verrichten door een onafhankelijke derde, maar dat is vooralsnog niet verplicht. Aangezien deze wet alleen van toepassing is op grote ondernemingen, kan een onderneming ook in staat worden geacht de monitoring zelf te doen. Uit de praktijk zal moeten blijken of de monitoring daardoor voldoet aan de vereisten in dit artikel. Mocht dat in de toekomst niet het geval blijken te zijn, kan alsnog worden overgegaan tot het verplicht stellen van een monitoring door een onafhankelijke derde.

¹¹⁴ Zie bijvoorbeeld het Besluit activiteiten leefomgeving (Stb. 2018, 293), artikelen 5.3 e.v.

Voor het monitoren wordt geen expliciete frequentie voorgeschreven, omdat het monitoren onderdeel uitmaakt van het continu proces dat gepaste zorgvuldigheid met zich brengt. De hoogte van de frequentie van de monitoring zal ook afhangen van de activiteiten van een onderneming en de hoeveelheid activiteiten. Voor het ene bedrijf kan wellicht volstaan worden met een jaarlijkse monitoring, andere bedrijven zullen misschien maandelijks moeten monitoren om te voorkomen dat zij mensenrechten, arbeidsrechten of het milieu schenden. Mocht in de praktijk blijken dat ondernemingen te weinig monitoren, kan de toezichthouder hiertegen optreden. Ook kan op grond van de bevoegdheid in het derde lid, bij ministeriële regeling alsnog een minimale frequentie worden voorgeschreven.

Tweede lid

De onderneming gebruikt de conclusies van de monitoring om deze processen in de toekomst te verbeteren. De onderneming verwerkt de conclusies daarom weer in haar plan van aanpak, managementsysteem en bedrijfsproces. Ook rapporteert zij hierover in de jaarrapportage (zie ook artikel 2.6, eerste lid).

Derde lid

Bij regeling van Onze Minister kunnen nadere regels worden gesteld voor de frequentie en de inhoud van de monitoring.

Artikel 2.6 Rapportage aanpak nadelige gevolgen (stap 5)

Eerste en tweede lid

Een onderneming rapporteert jaarlijks over haar beleid en maatregelen voor gepaste zorgvuldigheid waaronder de bevindingen uit de monitor en uitkomsten van de genomen maatregelen. De onderneming verstrekt hiertoe gegevens over de genomen maatregelen om nadelige gevolgen te voorkomen en te beperken. Gedacht kan hierbij worden aan de doorwerking van het beleidsdocument in het managementsysteem en het reguliere bedrijfsproces, haar maatregelen om gevolgen te identificeren (risicoanalyse), de gevolgen te voorkomen en te beperken en waar mogelijk te beëindigen, ook bij zakelijke relaties. Ook monitort zij de toepassing en effectiviteit van het herstelmechanismen, waaronder de genomen herstelmaatregelen.

Deze publicatieverplichting sluit aan bij de verplichtingen die al gelden op basis van de EU-richtlijn inzake niet-financiële informatie.¹¹⁵ Vanaf het verslagjaar 2017 moeten grote bedrijven op basis van deze richtlijn in een aparte paragraaf van het bestuursverslag rapporteren over beleid, resultaten en risicobeheersing op het gebied van milieu, sociale-en personeelsaspecten, diversiteit, mensenrechten en bestrijding van omkoping en corruptie.

Van de verplichting tot rapportage zijn uitgesloten gegevens met een vertrouwelijk karakter verband houdend met concurrentie- of veiligheidsoverwegingen. Een beroep op deze uitzonderingsgrond moet worden onderbouwd in het licht van het van toepassing zijnde mededingingsrecht.

Derde lid

De jaarlijkse rapportage mag plaatsvinden in het eerdergenoemde bestuursverslag, maar ook in een afzonderlijke rapportage. De initiatiefnemers willen dit aan het oordeel van de

¹¹⁵ Richtlijn 2014/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 tot wijziging van Richtlijn 2013/34/EU met betrekking tot de bekendmaking van niet-financiële informatie en informatie inzake diversiteit door bepaalde grote ondernemingen en groepen (Pb EU 2014, L330).

onderneming overlaten. De initiatiefnemers willen wel dat een onderneming rapporteert op een voor eenieder toegankelijke en passende wijze.

Hierbij dient zij de bepalingen uit de OESO DD Handreiking uit 2018 en de UNGP Reporting Framework uit 2015 in acht te nemen. Hierbij wordt specifiek gedacht aan de toegankelijkheid voor blinden en andere slechtzienden. Ook wordt de rapportage niet alleen digitaal, maar ook in hard copy beschikbaar gesteld.

Vierde lid

Bij regeling van Onze Minister kunnen nadere regels worden gesteld voor de inhoud van de rapportage.

Artikel 2.7 Herstelmechanisme (stap 6)

Eerste en tweede lid

De onderneming zorgt voor een goed functionerend herstelmechanisme of werkt aan een bestaand herstelmechanisme mee, zodat een betrokkene het herstelmechanisme kan inschakelen om klachten allereerst in te dienen en voor te leggen aan de onderneming. Door hier de begripsbepaling van betrokkene te noemen, betekent dit dat niet alleen een rechtstreeks benadeelde een klacht kan indienen. Ook een organisatie die tot statutair doel heeft de mensenrechten, arbeidsrechten of het milieu te beschermen, kan een klacht indienen.

Het herstelmechanisme is meer dan alleen het hebben van een klachtenprocedure. Met een klachtenprocedure zal het wel beginnen, maar het omvat ook het in behandeling nemen van klachten, het horen van betrokkenen, het serieus nemen van hun klachten en - zo nodig - het bieden van herstel.

Het herstel is, los van de omschrijving in het tweede lid, verder vorm- en inhoudsvrij gelaten, omdat het moet passen bij het geconstateerde nadelige gevolg. Bij herstel wordt niet alleen aan financiële compensatie gedacht, maar vooral ook aan niet-financiële compensatie. Als bijvoorbeeld geconstateerd is dat een grondgebied vervuild is geraakt door activiteiten van een onderneming, zal sanering van de grond moeten worden geboden. Als geconstateerd is dat te weinig loon wordt betaald aan de werknemers, zal het loon verhoogd moeten worden, etc.

Derde lid

Verschillen partijen van mening over de vraag of de onderneming de nadelige gevolgen heeft veroorzaakt of eraan heeft bijgedragen, of over de aard en reikwijdte van het herstel, dan leggen zij dit voor aan een geschillencommissie of de civiele rechter bij een rechtbank. Ondernemingen die voor de inwerkingtreding van deze wet al partij waren bij een convenant beschikken meestal over zo'n herstelmechanisme en zijn ook bekend met de werkzaamheden van een geschillencommissie.

Een voordeel van een geschillencommissie boven de gang naar de civiele rechter is dat voor een geschillencommissie geen griffierechten hoeven te worden betaald noch procesvertegenwoordiging verplicht is. Daardoor hoeven er minder proceskosten te worden gemaakt en zal ook geen of in ieder geval minder beroep hoeven te worden gedaan op rechtsbijstand. Het is daardoor een laagdrempelige mogelijkheid om tot herstel te komen.

N.B. Het indienen van een klacht bij een onderneming of een geschillencommissie dan wel de rechtbank is niet gelijk aan het doen van een melding bij de toezichthouder. Het zijn twee afzonderlijke procedures.

Als na het indienen van een klacht het herstelmechanisme in gebreke blijft of tot onvoldoende herstelmaatregelen leidt, kan daarvan melding worden gedaan door een betrokkene bij de toezichthouder. Een dergelijke melding kan aanleiding zijn voor positief of repressief toezicht door de toezichthouder. Een slecht functionerend herstelmechanisme kan aanleiding zijn voor het opleggen van een last onder dwangsom door de toezichthouder (zie artikel 3.2, eerste lid). De toezichthouder is echter geen hoger beroepsinstantie voor de uitspraak van de geschillencommissie of de rechter.

Vierde lid

Bij regeling van Onze Minister kunnen nadere regels worden gesteld voor het herstelmechanisme, de geschillencommissie en de klachtprocedure.

Artikel 2.8 Herstelmaatregelen (stap 6)

Eerste lid

Als een onderneming nadelige gevolgen heeft veroorzaakt of hieraan heeft bijgedragen, biedt zij herstel aan of draagt hieraan bij.

Tweede lid

Afhankelijk van de vorm van betrokkenheid bij een nadelig gevolg neemt de onderneming de volgende stappen. De onderneming is verplicht om, als een onderneming schade veroorzaakt of eraan bijdraagt, de activiteit die de schade veroorzaakt of daaraan bijdraagt te beëindigen en de schade te herstellen of bij te dragen aan het herstel van de schade. Wanneer een onderneming de schade niet zelf heeft veroorzaakt of eraan heeft bijgedragen, maar deze rechtstreeks verband houdt met de activiteiten, producten of diensten van de onderneming via een zakenrelatie, omvat de verplichting tot gepaste zorgvuldigheid dat het haar invloed ('leverage') op de zakenrelatie aanwendt om de impact te beëindigen of te herstellen.

Derde lid

Als het aanwenden van haar invloed door een onderneming tot onvoldoende wijzigingen in of beëindiging van de nadelige gevolgen bij haar zakenrelatie leidt, beëindigt de onderneming in ultimo die zakenrelatie. Zij doet dit uiteraard op een verantwoorde wijze, nadat voldoende inspanningen zijn verricht om de nadelige gevolgen te voorkomen of te beperken. Dit laatste wordt mede ingegeven door de gedachte dat de werknemers in dienst bij de zakenrelatie door het beëindigen van de relatie zo min mogelijk nadelig worden beïnvloed. Daardoor zouden de verplichtingen tot gepaste zorgvuldigheid immers hun doel voorbij schieten.

Vierde lid

Een onderneming is in ieder geval in overtreding van haar verplichting tot gepaste zorgvuldigheid als haar activiteit of haar bijdrage aan een nadelig gevolg niet is beëindigd of de betrokkene geen of onvoldoende herstel heeft gekregen. Dit is uiteraard mede afhankelijk van de mate van betrokkenheid van een onderneming aan het nadelige gevolg (zoals ook beschreven in het tweede lid). Hiermee willen de initiatiefnemers benadrukken dat deze, minder administratieve, verplichtingen de belangrijkste verplichtingen tot naleving zijn. Overtreding van de andere verplichtingen kunnen echter ook bestuursrechtelijk worden gehandhaafd.

Als sprake is van een dergelijke overtreding kan dit leiden tot het opleggen van bestuursrechtelijke sanctie en uiteindelijk ook een strafrechtelijke sanctie.

HOOFDSTUK 3. TOEZICHT EN HANDHAVING

Artikel 3.1 Toezichthouder

Eerste lid

De toezichthouder die een belangrijke rol krijgt in de uitvoering en handhaving van dit wetsvoorstel, zal bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Voor deze systematiek is ook gekozen in de Wet zorgplicht kinderarbeid.

Om de financiële gevolgen niet op te laten lopen hebben de initiatiefnemers een voorkeur om aan te sluiten bij een bestaande organisatie. Op dit moment wordt vooral gedacht aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) of de Inspectie SZW. Hun voorkeur gaat naar de ILT uit, omdat deze inspectie ook een soortgelijke rol heeft voor de uitvoering en handhaving van de Uitvoeringswet Verordening conflictmineralen.

Mocht in de komende maanden blijken welke toezichthouder hiervoor aangewezen gaat worden, zal dit alsnog gebeuren in dit artikel.

Tweede lid

De toezichthouder heeft op het terrein van de gepaste zorgvuldigheid twee soorten bevoegdheden, te weten handhavende bevoegdheden als bedoeld in de artikelen 3.2 tot en met 3.5 en de bevoegdheid tot het geven van voorlichting over de verplichtingen tot gepaste zorgvuldigheid. De eerste bevoegdheden behoren bij de taak tot repressief of correctieve toezicht. Het geven van voorlichting of een aanwijzing behoort tot het positieve toezicht. Gedacht kan hierbij worden aan het geven van voorlichting aan ondernemingen over het bestaan van de wet, het opstellen van handreikingen voor ondernemingen en het geven van ‘best practices’ om zodoende ondernemingen te ondersteunen bij het vervullen van hun verplichtingen tot gepaste zorgvuldigheid in productieketens.

Tot het repressieve toezicht behoort het opleggen van bestuurlijke boetes, last onder dwangsom en de openbaarmaking van beide handhavingsinstrumenten, bedoeld in de artikelen 3.2 tot en met 3.5.

Wellicht ten overvloede wordt vermeld dat de toezichthouder - naast de bevoegdheden in dit hoofdstuk - beschikt over de bevoegdheden, bedoeld in titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waaronder bevoegdheden om inzage van zakelijke gegevens en bescheiden te vorderen en onderzoeksbevoegdheden, zoals het betreden van plaatsen al dan niet met gebruikmaking van de assistentie van politie. Deze titel en de daarin geregelde bevoegdheden zijn van toepassing, zonder dat expliciet te hoeven regelen.

Derde en vierde lid

Het toezicht wordt uitgeoefend aan de hand van een toezichtstrategie, opgenomen in een plan van aanpak van de toezichthouder. In het plan van aanpak stelt de toezichthouder de sectoren, typen ondernemingen in termen van grootte, invloed in de productieketen en al dan niet bestaand gedrag op het terrein van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (zogenoemde koplopers, middengroep en achterblijvers) en de risico's op nadelige gevolgen

voor mensenrechten, arbeidsrechten en milieu vast, waarop hij zich in de komende periode zal richten.

De toezichthouder richt zich daarbij op de ondernemingen en eventueel te onderscheiden sectoren waar de ernstigste risico's spelen en de meeste impact te behalen valt (bijvoorbeeld daar waar ondernemingen veel invloed kunnen aanwenden in de eigen productieketen). Ook heeft de toezichthouder bijzondere aandacht voor de verplichting van ondernemingen om te voorzien in een herstelmecanisme. Een goed functionerend herstelmecanisme is immers van direct belang voor de benadeelde betrokkenen, maar ook indirect van belang voor het zelflerend vermogen van de onderneming en het voorkomen van meldingen bij de toezichthouder.

Het staat de toezichthouder vrij om binnen de eerder vastgestelde toezichtsstrategie ook andere ondernemingen te beoordelen, bijvoorbeeld naar aanleiding van onderzoeksrapporten, berichten in de media of concrete meldingen door betrokkenen.

Vijfde lid

Over de uitvoering van het plan van aanpak en de resultaten van de toezichtstrategie wordt gerapporteerd in het jaarverslag van de toezichthouder. Door hierover te rapporteren kan meer bekendheid worden gegeven aan de '*best practices*' bij ondernemingen en de '*bad practices*'. Dit draagt bij aan de verhoging van de naleving van de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid door alle ondernemingen.

Artikel 3.2 Last onder dwangsom

Eerste lid

De toezichthouder krijgt de bevoegdheid tot oplegging van een last onder dwangsom voor de handhaving van de artikelen 2.2, derde lid, 2.3, eerste en derde lid, 2.5, 2.7, eerste lid, en 2.8, eerste en tweede lid. Deze artikelen behelzen de verplichtingen die aangemerkt kunnen worden als inspanningsverplichtingen. De onderneming dient zich in te spannen om het beleid voor gepaste zorgvuldigheid door te voeren in het managementsysteem en het reguliere bedrijfsproces, een risicoanalyse uit te voeren en het plan voor de aanpak van nadelige gevolgen uit te voeren. Zij dient de toepassing en effectiviteit van haar maatregelen te monitoren. Tot slot dient zij te beschikken over een goed functionerend herstelmecanisme en dient zij daaraan mee te werken.

Gezien het karakter van een inspanningsverplichting is de handhaving in de vorm van een last onder dwangsom hiervoor het meest geschikt. In een last onder dwangsom geeft de toezichthouder immers eerst een aanwijzing aan de onderneming om te voldoen aan een bepaalde inspanningsverplichting. Pas als de onderneming dit - ondanks de aanwijzing - niet doet, verbeurt zij de dwangsom.

Wellicht ten overvloede wordt vermeld dat Afdeling 5.3.2 van de Awb hierop van toepassing is. In deze afdeling staat de algemene regeling voor de uitoefening van de bevoegdheid tot oplegging van een last onder dwangsom.

Tweede lid

De toezichthouder maakt een besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom openbaar wanneer de termijn waarbinnen de last moet worden uitgevoerd is verstreken of een dwangsom wordt verbeurd. Hij doet dit met gebruikmaking van de procedure, bedoeld in artikel 3.5.

Artikel 3.3 Bestuurlijke boete

Eerste lid

De toezichthouder is bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete ter zake van de overtreding van de artikelen 2.2, eerste en tweede lid, 2.3, tweede lid, 2.4 en 2.6, en artikel 2.8, vierde lid. Deze artikelen behelzen de verplichtingen die aangemerkt kunnen worden als resultaatsverplichtingen. De onderneming dient te beschikken over een beleidsdocument dat aan alle inhoudelijke vereisten voldoet, een plan om nadelige gevolgen te voorkomen en te beperken en een jaarrapportage. Daarnaast dient zij de eigen activiteiten te beëindigen als deze nadelige gevolgen veroorzaken of daaraan bijdragen en dient zij niet in overtreding te zijn van een verplichting tot gepaste zorgvuldigheid.

Tweede lid

Om te voorkomen dat de bestuurlijke boete onverwachts wordt opgelegd aan een onderneming, wordt in dit lid geregeld dat de toezichthouder eerst een aanwijzing kan geven tot naleving van één van de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid in de artikelen 2.2, eerste en tweede lid, 2.3, tweede lid, 2.4 en 2.6, en artikel 2.8, vierde lid. Hij kan hier ook van afzien, bijvoorbeeld als de ernst van de overtreding de tussenstap van een aanwijzing niet rechtvaardigt.

Hierin zit dan ook het verschil met de last onder dwangsom. Bij de last onder dwangsom, bedoeld in artikel 3.2, *moet* eerst een aanwijzing worden gegeven. Op grond van dit lid is het geven van een aanwijzing niet verplicht, maar facultatief. Daardoor heeft deze aanwijzing meer het karakter van een waarschuwing.

Derde lid

Gezien het karakter van een resultaatverplichting is de handhaving in de vorm van een bestuurlijke boete hiervoor het meest geschikt. Gekozen is voor het maximum van een geldboete van de vierde categorie (maximaal € 21.750) voor de meer administratieve verplichtingen van gepaste zorgvuldigheid (onderdeel a). Voor de minder administratieve verplichtingen en omdat de verplichtingen gelden voor grote ondernemingen, is gekozen voor het maximum van een geldboete van de vijfde categorie (maximaal € 87.000) (onderdeel b). De maximale hoogte van de bestuurlijke boete is afgestemd op de hoogte van de strafrechtelijke geldboete (zie hierna bij artikel 3.6), conform het beleid om het boetemaximum van de bestuurlijke boete en de strafrechtelijke boete gelijk aan elkaar te laten zijn. Dit betekent niet dat altijd een boete met de omvang van dit bedrag zal worden opgelegd, het gaat immers om een maximum. De toezichthouder houdt bij de oplegging rekening met de aard van de overtreding en de grootte van de onderneming, zodat de handhaving proportioneel is (zie in dit verband ook de hardheidsclausule in artikel 3.4).

Wellicht ten overvloede wordt vermeld dat titel 5.4 van de Awb hierop van toepassing is. In deze titel staat een algemene regeling voor de uitoefening van de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete.

Vierde lid

In aanvulling op titel 5.4 van de Awb voorziet dit lid in schorsende werking van een bezwaar- of beroepschrift. De werking van de beschikking tot oplegging van een bestuurlijke boete wordt opgeschort tot het tijdstip waarop de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift is verstreken of, indien bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, op het bezwaar respectievelijk het beroep is beslist.

Vijfde lid

De toezichthouder maakt een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete openbaar. Door de schorsende werking in de tweede lid mag hij hiertoe overgaan direct bij het onherroepelijk worden van de beslissing op bezwaar of beroep. Hij hoeft dus niet te wachten tot de (wan-)betaling daarvan.

De openbaarmaking vindt plaats met gebruikmaking van de procedure, bedoeld in artikel 3.5.

Artikel 3.4 Hardheidsclausule

In dit artikel is een hardheidsclausule opgenomen voor zowel de oplegging van een last onder dwangsom als de oplegging van een bestuurlijke boete. Deze bevoegdheid wordt van belang geacht, om te voorkomen dat het naleven van de verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid en het repressieve toezicht daarop, tot een onzorgvuldige en disproportionele behandeling van een onderneming leidt. Dit laatste is uitdrukkelijk niet de bedoeling van de initiatiefnemers. Door het opnemen van deze hardheidsclausule voldoen de initiatiefnemers ook aan de kamerbreed aangenomen motie-Van Brenk, waarin de wetgever wordt opgeroepen wetten zo te formuleren dat een uitvoeringsorgaan altijd enige ruimte heeft om maatwerk te leveren.¹¹⁶ In dit wetsvoorstel komt die bevoegdheid toe aan de toezichthouder.

Van deze bevoegdheid zal wel terughoudend gebruik dienen te worden gemaakt, anders zou dit de naleving van de verplichtingen tot gepaste zorgvuldigheid kunnen ondermijnen en daarmee de belangen van betrokkenen kunnen schaden. In de toezichtstrategie van de toezichthouder, bedoeld in artikel 3.1, kan hij aangeven hoe met deze discretionaire bevoegdheid om zal worden gegaan.

De woordcombinatie ‘een onbillijkheid van overwegende aard’ is gebaseerd op de Aanwijzingen voor de regelgeving.¹¹⁷ Wanneer iets een onbillijkheid van overwegende-aard is, zal afhangen van de omstandigheden in een concreet geval.

Wellicht ten overvloede wordt gemeld dat tegen de afwijzing van de aanvraag om toepassing van een hardheidsclausule, beroep openstaat bij de bestuursrechter (eerst bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State).

Eerste lid

In dit lid is een hardheidsclausule opgenomen op grond waarvan de toezichthouder bevoegd is van de oplegging van een last onder dwangsom af te zien of de dwangsom geheel of gedeeltelijk kwijt te schelden, als dat tot onbillijkheden van overwegende aard leidt bij een bepaalde onderneming.

Tweede lid

In dit lid is een hardheidsclausule opgenomen op grond waarvan de toezichthouder bevoegd is van de oplegging van een bestuurlijke boete af te zien of de bij beschikking opgelegde bestuurlijke boete geheel of gedeeltelijk kwijt te schelden, als dat tot onbillijkheden van overwegende aard leidt bij een bepaalde onderneming.

Artikel 3.5 Openbaarmaking last onder dwangsom en bestuurlijke boete

Ongefilterde publicatie kan een inmenging in de persoonlijke levenssfeer meebrengen. Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) eist dat bij inmenging in

¹¹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 37. De motie werd met 149 stemmen aangenomen.

¹¹⁷ Ar. 5.26.

de persoonlijke levenssfeer sprake moet zijn van een inmenging die bij wet is voorzien. Bovendien moet de inmenging noodzakelijk zijn in een democratische samenleving, in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (artikel 8, tweede lid, van het EVRM).

De noodzaak wordt gegeven in de toelichting bij het eerste lid. De bevoegdheid tot oplegging van de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete is voorzien in de artikelen 3.2 en 3.3.

Eerste lid

De toezichthouder krijgt de bevoegdheid om een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete op te leggen (zie de artikelen 3.2 en 3.3). In aanvulling daarop voorziet dit artikel in de openbaarmaking van overheidswege van toezichts- en handhavingsinformatie.

Recente ontwikkelingen in wetgeving en bestuur brengen met zich dat actieve openbaarmaking van overheidsinformatie zich ook uitstrekt tot besluiten die in het kader van toezicht en handhaving worden genomen. Dit met het oog op de legitimering van overheidsbeleid, het bevorderen van de naleving en het informeren en waarschuwen van het publiek. Deze overwegingen gelden onverkort voor de publicatie van toezichtgegevens met betrekking tot de naleving van deze wet. De openbaarmaking van het besluit tot oplegging van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete is niet bedoeld als aanvullende straf, maar als actieve openbaarmaking van overheidswege voor burgers en anderen overheden en bedrijven.

Tweede en derde lid

Aangezien sprake is van tegengestelde belangen, de belangen van de handhavende overheid en de privacybelangen van burgers en ondernemingen, dient behoedzaam te worden geopereerd. Bij actieve openbaarmaking van toezichtgegevens, handhavingsbesluiten of sanctiebesluiten kan sprake zijn van openbaarmaking van persoonsgegevens, gegevens over ondernemingen of van informatie die mogelijk naar personen of ondernemingen herleidbaar is. Kenmerk van al deze gegevens is dat zij steeds betrekking hebben op burgers, instellingen of ondernemingen en dat de publicatie door hen mogelijk als belastend kan worden ervaren. Daarom is de publicatie van de bestuurlijke boete en de last onder dwangsom in dit artikel met waarborgen omgeven.

Openbaarmaking zal plaatsvinden op grondslag van een daartoe strekkend besluit, dat vooraf aan de betreffende onderneming ter kennis wordt gebracht. Dat biedt de betreffende onderneming een aangrijpingspunt om de openbaarmaking in bezwaar en beroep aan te vechten en om, vooruitlopend op een beslissing ten gronde, een verzoek om voorlopige voorziening te doen.

Voorts is voorzien in schorsende werking van een verzoek om een voorlopige voorziening. Indien een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, wordt de openbaarmaking opgeschort tot de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan.

Vierde en vijfde lid

De inmenging mag ook niet onevenredig zijn in verhouding tot het belang van openbaarheid. Juist met het oog hierop voorziet deze wet in dit artikel in een daarop gerichte afweging, uitmondend in een evenredigheidstoets in verhouding tot de overtreding als publicatie herleidbaar zou kunnen zijn tot afzonderlijke personen.

Door te voorzien in een specifiek wettelijk regime in dit artikel voor de openbaarmaking, met een besluit omtrent publicatie (waardoor rechtsbescherming bij de bestuursrechter wordt

geboden) en het hanteren van een procedure met waarborgen (zoals een wachttermijn voor correcties en schorsende werking van de voorlopige voorziening) wordt aan de eisen van het EVRM voldaan.

Artikel 3.6 Strafbaarstelling

Er is sprake van een economisch delict als in de vijf jaar voorafgaand aan de overtreding van de artikelen 2.4 of 2.8, vierde lid, op grond van deze wet, minimaal twee keer een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom is opgelegd voor overtreding van die artikelen door een onderneming.

Uit de formulering ‘minimaal twee keer opgelegd’ en ‘overtreding van die artikelen’ volgt dat pas tot strafrechtelijke handhaving zal kunnen worden overgegaan als de bestuurlijke handhaving twee keer is toegepast, maar niet of onvoldoende leidt tot naleving van de verplichtingen uit de artikelen 2.4 of 2.8, vierde lid, van dit wetsvoorstel. Het strafrecht heeft daardoor in dit wetsvoorstel het karakter van ‘ultieme remedie’, maar zijn opsporing en vervolging door de politie en het Openbaar Ministerie uiteindelijk wel mogelijk.

Ook wordt voldaan aan het beginsel van ‘una via’, bedoeld in artikel 5:44 van de Awb. Voor een *nieuwe*, maar derde, overtreding van de artikelen 2.4 of 2.8, vierde lid, wordt bij wettelijk voorschrift de oplegging van een strafrechtelijke geldboete of celstraf voor maximaal zes jaar mogelijk gemaakt. Bij een derde overtreding van die artikelen is de gedraging een strafbaar feit geworden en zal de toezichthouder, in overeenstemming met artikel 5:44, tweede lid, haar aan de officier van justitie kunnen voorleggen.

Er is alleen gekozen voor toevoeging aan de Wet op de economische delicten (Wed) van de overtreding van de artikelen 2.4 en 2.8, vierde lid, van dit wetsvoorstel, omdat dit naar het oordeel van de initiatiefnemers de belangrijkste verplichtingen zijn van de verschillende verplichtingen tot gepaste zorgvuldigheid. Overtreding van die verplichtingen dienen naar hun oordeel dan ook strafrechtelijk te kunnen worden gehandhaafd.

Er is gekozen voor toevoeging aan artikel 1, onder 1, van de Wed, omdat een geldboete van de vijfde categorie (€ 87.000,-) en een celstraf van maximaal zes jaar voor die overtredingen, in het licht van enerzijds het belang van de mensenrechten, de arbeidsrechten en het milieu en anderzijds de grootte van de ondernemingen, proportioneel wordt geacht. Overigens is dit de geldboete of de celstraf die maximaal kan worden opgelegd wanneer wordt uitgegaan van een misdrijf (artikel 2, eerste lid, in samenhang met artikel 6, eerste lid, onder 1, van de Wed). Na twee keer een bestuurlijke boete en/of last onder dwangsom te hebben ontvangen en toch te volharden met de nadelige activiteiten, is de voor een misdrijf noodzakelijke opzet immers intrinsiek gegeven.

Door te kiezen voor deze hoogte van de geldboete is er ook geen verschil met de hoogte van de bestuurlijke boete voor de overtreding van deze artikelen, zoals geregeld in artikel 3.3, derde lid, onder b.

Wellicht ten overvloede wordt vermeld dat de voorgestelde toevoeging aan de Wed de al bestaande commune en bijzondere strafbepalingen onverlet laat. Gedacht kan hierbij worden aan delicten, zoals mensenhandel, witwassen, ambtelijke corruptie en voordeel trekken uit uitbuiting, en aan delicten als omschreven in de Wet internationale misdrijven, zoals deportatie, slavernij, beroving van de persoonlijke vrijheid, seksueel geweld en gedwongen zwangerschap. Voor dit soort delicten beschikt het openbaar ministerie bovendien over extraterritoriale rechtsmacht.

HOOFDSTUK 4. SLOTBEPALINGEN

Artikel 4.1 Intrekking Wet zorgplicht kinderarbeid

De Wet zorgplicht kinderarbeid (Wzk) wordt ingetrokken, omdat de belangrijkste onderdelen uit die wet ook terugkomen in dit wetsvoorstel. De Wzk zal daardoor niet in werking treden, maar heeft desondanks wel een belangrijke functie verricht. Het heeft de weg gebaand voor de gedachtevorming over gepaste zorgvuldigheid in Nederland en het opstellen van dit brede wetsvoorstel.

Dit wetsvoorstel is breder, omdat het beschermt tegen meer mogelijke schendingen van mensenrechten dan alleen kinderarbeid (zie artikel 1.2). Dit wetsvoorstel behelst ook meer verplichtingen tot gepaste zorgvuldigheid dan opgenomen in de Wzk (zie de verplichtingen in hoofdstuk 2). Net als in de Wzk worden in dit wetsvoorstel een toezichthouder aangewezen en bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving mogelijk gemaakt.

Omdat de Wzk nog niet in werking is getreden, hoeft er ook geen overgangsrecht in aanvulling op de intrekking te worden geregeld.

Artikel 4.2 Uitgestelde werking artikelen hoofdstuk 2

Dit artikel regelt voor ondernemingen de uitgestelde werking van de verplichtingen die bij of krachtens hoofdstuk 2 gaan gelden. Op deze manier worden de verplichtingen voor ondernemingen gefaseerd ingevoerd. De verschillende termijnen en daarmee de fases van invoering zijn gebaseerd op de beleidscyclus die in de verplichtingen zit.

Gedurende deze termijnen kunnen er geen bestuurlijke boetes of lasten onder dwangsom worden opgelegd. Om dit te benadrukken is in artikel 4.4 de inwerkingtreding van die artikelen uitgesteld.

Wellicht ten overvloede wordt gemeld dat uitgestelde werking niet betekent dat de artikelen van hoofdstuk 2 niet in werking treden. Zij treden wel in werking, maar de verplichting om daar aan te voldoen wordt nog voor een bepaalde termijn uitgesteld. Doordat de artikelen wel inwerking treden kunnen ondernemingen die meteen of eerder dan de termijnen genoemd in dit artikel aan die artikelen willen voldoen, dat ook kunnen doen. Dit laatste wordt benadrukt door het gebruik van het woord ‘uiterlijk’ in de drie leden.

Onderstaande termijnen zijn gebaseerd op een inschatting van de tijd die gemoeid is met het opstellen van het beleid of een document. Die inschatting is gebaseerd op de ervaringen die zijn opgedaan bij de IMVO-convenanten.

Eerste lid

Een onderneming begint met de vaststelling van een beleidsdocument en het opnemen van het beleid in het managementsysteem en het reguliere bedrijfsproces. Daarvoor krijgt zij een half jaar de tijd.

Tweede lid

Voor de uitvoering van een risicoanalyse en het opstellen van een plan van aanpak krijgt een onderneming negen maanden de tijd.

Derde lid

Voor het verrichten van de monitor, het opstellen van een rapportage en een goed herstelmechanisme krijgt een onderneming een jaar de tijd.

Artikel 4.3 Overgangsrecht klachten op basis van een oude regeling

Dit artikel regelt het overgangsrecht voor klachten die voor de inwerkingtreding van deze wet zijn ingediend op basis van een oude klachten- of geschillenregeling, zoals bijvoorbeeld in het Convenant voor Duurzame Kleding en Textiel¹¹⁸. Aangezien klachten ook op basis van deze wet kunnen worden ingediend, zou zonder dit overgangsrecht de nieuwe procedure onmiddellijk van toepassing worden op bestaande klachten. Dit wordt onwenselijk geacht, omdat dossiers dan zouden moeten worden overgedragen en de aan de klachten verrichte werkzaamheden voor niets zijn geweest.

Dit artikel regelt dat een voor de inwerkingtreding van deze wet ingediende klacht tot onherroepelijkheid wordt afgemaakt op basis van de oude (klachten- en geschillen-) regeling.

Als een onderneming een bestaande klachtenregeling continueert, is dat uiteraard toegestaan. In dat geval is dit artikel niet van toepassing, omdat er geen sprake is van een oude of een nieuwe klachtenregeling.

Artikel 4.4 Inwerkingtreding

Dit artikel regelt de gefaseerde inwerkingtreding van deze wet. Met ingang van 1 januari 2023 treedt deze wet in werking, met uitzondering van de artikelen 3.2 tot en met 3.6. De artikelen voor de bestuurlijke handhaving, artikelen 3.2 tot en met 3.5, treden daarna als eerste in werking met ingang van 1 juli 2023. De strafrechtelijke handhaving is pas mogelijk met ingang van 1 januari 2024, nadat eerst een aanvang is gemaakt met de bestuurlijke handhaving. De toezichtsbevoegdheden houden daarmee gelijke tred met de gefaseerde invoering van de verplichtingen in artikel 4.2.

Door het noemen van concrete inwerkingtredingsdata, in plaats van inwerkingtreding op een bij KB te bepalen moment, willen de initiatiefnemers duidelijkheid bieden aan het bedrijfsleven. De inwerkingtredingsdata zijn in overeenstemming met het beleid voor vaste verandermomenten voor de inwerkingtreding van wet en regelgeving.

Artikel 4.5 Citeertitel

De citeertitel Wet verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen vat de doelstelling van de wet samen. De term verantwoord verwijst naar de zorgplicht en het proces van gepaste zorgvuldigheid om het risico op schendingen van mensenrechten en arbeidsrechten te voorkomen. De term duurzaam verwijst naar dezelfde zorgplicht, maar dan om het milieu te beschermen.

Voordewind

Alkaya

Van den Hul

Van den Nieuwenhuijzen

¹¹⁸ Convenant Duurzame Kleding en Textiel, juli 2016, blz. 20 tot en met 24.

