Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Privaatrecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Onze referentie
8035424

Uw referentie
178385

Datum 12 november 2026
Betreft Vragen gewijzigde ontwerpbesluit Implementatie richtlijn duurzaamheidsrapportering

Ik dank de leden van de fracties van de BBB en de PvdD voor hun vragen naar aanleiding van de wijzigingen in het ontwerpbesluit Implementatie richtlijn duurzaamheidsrapportering (hierna: het ontwerpbesluit). Ik beantwoord hieronder de vragen in de volgorde waarin ze zijn gesteld, in overeenstemming met de Minister van Financiën.

De beantwoording heeft op zich laten wachten. Reden daarvoor is dat toen de vragen van uw Kamer in oktober 2025 werden ontvangen, de triloog tussen de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie over de Wijzigingsrichtlijn uit het Omnibus I-pakket van de Commissie, die de Richtlijn duurzaamheidsrapportering (hierna: CSRD) substantieel zou vereenvoudigen, op het punt stond te beginnen. De verwachting was dat die triloog snel zou kunnen worden afgerond. Dat is ook begin december 2025 gebeurd. Vervolgens hebben de Raad en het Europees Parlement de eindteksten vastgesteld en is de definitieve Nederlandse tekst door de juristen-linguïsten afgerond. Eind februari jl. is de Wijzigingsrichtlijn definitief vastgesteld.[1] Aangezien inmiddels ook de voorbereidingen voor de aanpassing van het ontwerpbesluit aan de Wijzigingsrichtlijn vergevorderd waren, wilde ik van de gelegenheid gebruik maken om gelijktijdig met de beantwoording van de vragen van uw Kamer een nieuwe versie van het ontwerpbesluit, zoals dat luidt na implementatie van de Wijzigingsrichtlijn, naar uw Kamer en de Tweede Kamer te sturen. Voor het opstellen van dat nieuwe ontwerpbesluit was het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) van belang, dat het kabinet had gevraagd over de nota van wijziging waarmee de Wijzigingsrichtlijn in het parallelle voorstel voor de Wet implementatie richtlijn duurzaamheidsrapportering wordt verwerkt. Met die nota van wijziging zou een reparatieclausule aan het implementatiewetsvoorstel worden toegevoegd. Deze clausule zou onduidelijkheden voor het bedrijfsleven vanwege de terugwerkende kracht van de duurzaamheidsrapportageverplichting over boekjaren 2024 en 2025 in het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit weg moeten nemen. Deze reparatiebepaling zou ook worden opgenomen in het ontwerpbesluit. De Afdeling heeft op 3 juni 2026 advies uitgebracht. Zij is kritisch ten aanzien van de terugwerkende kracht van de rapportageverplichting en de reparatieclausule. Het kabinet heeft daarop

[1] Richtlijn (EU) 2026/470 van het Europees Parlement en de Raad van 24 februari 2026 tot wijzing van de Richtlijnen 2006/43/EG, 2013/34/EU, (EU) 2022/2464 en (EU) 2024/1760 wat betreft bepaalde vereisten inzake duurzaamheidsrapportering door ondernemingen en passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven.

besloten af te zien van de terugwerkende kracht en de reparatieclausule. Naar aanleiding van dat besluit moest ook het ontwerpbesluit op die twee punten worden aangepast. Het gewijzigde ontwerpbesluit kan nu naar uw Kamer en de Tweede Kamer worden gestuurd in het kader van de voorhangprocedure. Tevens kan ik nu de vragen van uw Kamer beantwoorden op basis van de definitieve eindtekst van de gewijzigde CSRD en op basis van de implementatie daarvan zoals het kabinet die zich voorstelt. Ik verwijs u verder graag naar de aanbiedingsbrief bij het gewijzigde implementatiebesluit.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de BBB

De leden van de fractie van de BBB verwijzen naar het commentaar van het Adviescollege Toetsing Regeldruk bij het ontwerpbesluit en naar het antwoord op een vraag van die leden in het schriftelijk overleg van 18 september jl.[2] over dat commentaar. Zij vragen of ik de adviezen van de SER, waarnaar is verwezen in dat antwoord, aan de Eerste Kamer kan doen toekomen.
Het gaat om advies 20/08 uit september 2020, getiteld *Samen naar duurzame ketenimpact -Toekomstbestendig beleid voor internationaal MVO*[3] en om advies 21/11 uit oktober 2021, getiteld *Effectieve Europese gepaste zorgvuldigheidswetgeving voor duurzame ketens*[4]. Beide adviezen zijn bijgevoegd.

De aan het woord zijnde leden vragen of ik de beoogde effecten van deze voor bedrijven kostbare en ingewikkelde richtlijn ook SMART ga maken en zo nee, waarom niet.
De implementatie van de richtlijn in de nationale wetgeving laat geen ruimte voor beleidsvrijheid waarbinnen plaats zou zijn voor het SMART-principe. In het algemeen wordt hieronder verstaan het eenvoudig en eenduidig opstellen en controleren van doelstellingen. Wat betreft het opstellen van de doelstellingen: die zijn destijds door de Europese Commissie bepaald. Zij heeft voor het antwoord op de vraag hoe die doelstellingen het beste te bereiken zijn, enkele beleidsalternatieven onderzocht (zie daarover nader paragraaf 4.2 van de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit). Haar voorstel voor de onderhavige richtlijn is daaruit voortgevloeid als voorkeursoptie in termen van evenwichtigheid, effectiviteit en lastendruk. Wat betreft het controleren van de doelstellingen wijs ik de leden graag op de evaluatiebepaling die in de richtlijn staat. De Commissie zal de richtlijn iedere drie jaar evalueren en zo nodig voorstellen doen tot aanpassing. De eerste evaluatie moet voor 30 april 2029 zijn afgerond. De evaluatie betreft onder meer de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn.

In reactie op de verwijzing van de leden naar de "voor bedrijven kostbare en ingewikkelde richtlijn" merk ik graag op dat die verwijzing herkenbaar is en dat de richtlijn dan ook inmiddels is gewijzigd in het kader van het Omnibus I-pakket, zoals ook in de inleiding van deze beantwoording is aangegeven. Door die wijzigingen verwacht ik dat een belangrijke en ook door het kabinet gewenste lastenverlichting van de rapporteringsverplichting wordt gerealiseerd (zie ook het antwoord op de volgende vraag). Niet alleen is het aantal ondernemingen dat onder de verplichtingen valt met ca. 85% gereduceerd, ook zijn de ESRS die voorschrijven waarover in de duurzaamheidsrapportering precies gerapporteerd

[2] Kamerstukken I 2024/25, 26 485, E.
[3] https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2020/imvo-duurzame-ketenimpact.pdf
[4] https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2021/europese-zorgvuldigheidswetgeving-duurzame-ketens.pdf

moet worden, door de Commissie vereenvoudigd.[5] Volgens haar is het aantal datapunten in de ESRS verminderd met 61%, wat leidt tot een kostenreductie van 34%.[6]

Verder ontplooit het kabinet – in samenwerking met VNO-NCW/MKB NL, de SER, de NBA en MVO Nederland – diverse maatregelen om de uitvoering van de rapportageverplichting door het bedrijfsleven te faciliteren. Het bedrijfsleven krijgt voorlichting over de CSRD, onder andere via de websites van de Kamer van Koophandel (KvK) en het Ondernemersplein. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) ondersteunt via het MVO-steunpunt ondernemers actief bij vragen over de gevolgen van de CSRD voor hun bedrijf. Nederland heeft geparticipeerd in de voorbereidingen van een project onder het Technical Support Instrument[7] van de Europese Commissie, gericht op het verbeteren van databeschikbaarheid ter ondersteuning van duurzaamheidsrapportage, onder meer in het kader van de CSRD. Echter, de Europese Commissie heeft in de context van de wijzigingen in de CSRD ten gevolge van Omnibus I besloten dit instrument niet door te zetten. Tot slot voert het ministerie van Economische Zaken een pilot uit die is gericht op een geïntegreerde implementatie van Europese duurzaamheidswetgeving, om in de praktijk de uitvoerbaarheid voor bedrijven te verbeteren en de regeldruk, met name voor het mkb, te beperken.[8]

De fractie van BBB maakt zich zorgen om de proportionaliteit van de lastendruk die de invoering van de richtlijn met zich meebrengt in relatie tot het daadwerkelijke effect op de duurzaamheid. Na de eerdere vragen van die leden is de richtlijn aangepast en de EU wil de lastendruk de komende jaren verder verminderen. Zij vragen of ik een verdere versimpeling verwacht.
Met name doordat de kleine en middelgrote beursvennootschappen niet meer onder de rapporteringsverplichtingen vallen en de criteria voor de ondernemingen die er nog wel onder vallen flink zijn verhoogd, is een substantiële lastenverlichting bereikt en is de proportionaliteit van de verplichtingen sterk verbeterd. Ook heeft de Commissie de European Sustainability Reporting Standards vereenvoudigd en gestroomlijnd (zie het antwoord op de vorige vraag) om ook daar de lasten te verminderen. Dat heeft tot gevolg dat de ondernemingen die onder de CSRD blijven vallen, minder hoeven te rapporteren, zodat ook voor hen de lasten verlaagd worden. Verdere versimpelingen heeft de Commissie voor zover bekend niet gepland. Wel zal zij iedere drie jaar de CSRD evalueren en zo nodig wijzigingsvoorstellen doen.

---

[5] Gedelegeerde Verordening (EU) …/... van de Commissie van 3.7.2026 tot wijziging van Gedelegeerde Verordening (EU) 2023/2772 wat betreft de vereenvoudiging van bepaalde standaarden voor duurzaamheidsrapportage, C(2026) 5010 final.
[6] Commission staff working document accompanying the documents Commission Delegated Regulation (EU).../... amending Delegated Regulation (EU) 2023/2772 as regards the simplification of certain sustainability reporting standards COMMISSION DELEGATED REGULATION (EU) …/... supplementing Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council by establishing sustainability reporting standards for voluntary use by undertakings protected by the value chain cap, van 3 juli 2026, SWD(2026) 500.
[7] Een Technical Support Instrument (TSI) van de Europese Commissie is een programma dat EU-lidstaten op aanvraag gespecialiseerde expertise en ondersteuning biedt bij het ontwerpen en implementeren van structurele hervormingen.
[8] Zie de nadere informatie hierover in de nota van toelichting bij de nieuwe versie van het ontwerpimplementatiebesluit, par. 5.2, zie hetgeen de Minister van Economische Zaken begin 2026 hierover aan de Tweede Kamer heeft geschreven, Kamerstukken II 2025/26, 36 800 XIII, nr. 15, p. 2-3, en zie het antwoord op een eerdere vraag van deze leden naar maatregelen om de uitvoering van de richtlijn eenvoudiger en efficiënter te maken in het eerste verslag van een schriftelijk overleg dat op 8 januari 2025 is vastgesteld, Kamerstukken I 2024/25, 26 485, C, p. 13-14.

De aan het woord zijnde leden verwijzen naar de ATR die expliciet vraagt om een invoeringstoets na één jaar. In mijn antwoord verwijs ik naar een driejaarlijkse evaluatie. De leden vragen of ik conform het advies van het ATR bereid ben na één jaar een invoeringstoets uit te voeren en zo nee, waarom niet.
Een invoeringstoets is onder meer bedoeld om te kunnen inspelen op signalen van organisaties en bedrijven over de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk. Daarmee kan worden bijgestuurd als er oplosbare problemen opdoemen, of vroegtijdig worden gestopt als het volledig mis dreigt te gaan. Dit is echter bij deze richtlijnimplementatie niet mogelijk. Er is nauwelijks beleidsvrijheid in de richtlijn. Daarom heb ik in mijn eerdere antwoord op de vragen van de fractie van BBB over het ATR-advies verwezen naar de driejaarlijkse evaluatie door de Europese Commissie, omdat zij naar aanleiding van de evaluatie degene is die voorstellen kan doen om de richtlijn te wijzigen teneinde eventuele knelpunten op te lossen, zoals zij ook heeft gedaan met de Wijzigingsrichtlijn. Zoals eveneens toegelicht in mijn eerdere antwoord heeft het ministerie van Economische Zaken wel onderzoek laten doen naar de indirecte effecten van de CSRD op MKB-ondernemingen die zich in de waardeketen bevinden van rapportageplichtige ondernemingen en de mogelijke obstakels die zij ervaren bij het beantwoorden van dataverzoeken.[9]

De BBB-fractie maakt zich zorgen over het effect van de richtlijn op het MKB vanwege de dataverzoeken uit de keten. Omdat hierover niets is opgenomen in de richtlijn is er niet voor gekozen om het MKB de mogelijkheid te bieden hun kosten in rekening te brengen. De leden van genoemde fractie vragen of ik het met hen eens ben dat dit ook een reden had kunnen zijn om het wel te doen. Zij vragen of er landen zijn waar dit wel gebeurt.
Het laten vergoeden van de kosten van het MKB om de rapporterende ondernemingen de noodzakelijke informatie over de waardeketen te verstrekken, zou een nationale kop op de richtlijnimplementatie zijn en is daarom niet wenselijk. Bovendien zou het leiden tot een wirwar aan verzoeken tot vergoeding van de kosten, wat voor de rapporterende ondernemingen tot een toename van de kosten en lasten tot gevolg zou hebben. Het is mij ook niet bekend dat hier in andere lidstaten wel in is voorzien, navraag daarnaar heeft geen reactie opgeleverd van lidstaten die daarin voorzien.

Overigens zijn er in de Wijzigingsrichtlijn diverse maatregelen genomen om de lasten en kosten voor het MKB te beperken. Ter bescherming van ondernemingen in de waardeketen met niet meer dan duizend werknemers, heeft de Europese Commissie een standaard opgesteld.[10] Ondernemingen in de waardeketen hoeven niet meer informatie te verstrekken dan in die standaard staat. Als de rapporterende onderneming toch direct of indirect meer informatie opvraagt dan in die standaard staat, dan moet ze dat die onderneming in de waardeketen laten weten en aangeven welke informatie buiten de standaard valt

[9] L. Niemann, S. Morssinkhof, M.J. van der Linden en K. de Vries, *Duurzaamheidsinformatie: De effecten van de CSRD op het midden- en kleinbedrijf, Onderzoeksverslag voor het Ministerie van Economische Zaken*, Den Haag: De Haagse Hogeschool februari 2025.
[10] Gedelegeerde Verordening (EU) …/... van de Commissie van 3.7.2026 tot aanvulling van Richtlijn 2013/34/EU van het Europees Parlement en de Raad door het vaststellen van duurzaamheidsrapporteringsstandaarden voor vrijwillig gebruik door ondernemingen beschermd door het waardeketenplafond, C(2026) 5011 final, SWD(2026) 500 final, Op 3 juli 2026 heeft de Commissie deze vereenvoudigde standaarden voorgelegd aan het Europees Parlement en de Raad voor de bezwaarprocedure. De bedoeling is de definitieve standaarden eind 2026 te publiceren.

en geweigerd kan worden. Ook de accountant die de duurzaamheidsrapportering onderzoekt, moet rekening houden met deze beperking van de informatie over de waardeketen. Verder geldt ten algemene een overgangstermijn voor de eerste drie boekjaren waarin de onderneming over de waardeketen moet rapporteren. Als in die drie jaar niet alle benodigde informatie over de waardeketen beschikbaar is, moet de rapporterende onderneming uitleggen welke inspanningen zijn geleverd om die informatie te verkrijgen en toelichten waarom die informatie niet kon worden verkregen en welke plannen zij heeft om die informatie in de toekomst wel te verkrijgen. Deze drie jaren bieden de rapporterende onderneming de tijd om samen met haar ondernemingen in de waardeketen een goede manier te vinden om de informatie aan te leveren. Na afloop van die drie jaar moet de onderneming de waardeketen volledig meenemen in de duurzaamheidsrapportering. Zij mag wel schattingen opnemen als dat passend is.

Tot slot kan in dit verband nog worden gewezen op de mogelijkheid dat er sectorinitiatieven worden ontplooid om de bedrijven in de desbetreffende sector te ondersteunen bij het aanleveren van de duurzaamheidsinformatie. Zo kunnen bij bepaalde sectoren de negatieve effecten van de onderneming op duurzaamheidskwesties voor alle ondernemingen worden geïnventariseerd, omdat de gevolgen van de activiteiten in alle ondernemingen in die sector voor een belangrijk deel dezelfde zullen zijn. Dergelijke initiatieven zijn zeer welkom en kunnen ondernemingen helpen om de informatieverstrekking zo efficiënt en daarmee ook zo kostenluw mogelijk aan te pakken.

Dit kabinet kiest voor een lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen. Desondanks heeft u ervoor gekozen de rapportage uitsluitend te laten toetsen door een accountant. Wat betekent deze keuze voor de kosten voor de bedrijven? De leden van de BBB-fractie vragen of er genoeg accountants beschikbaar zijn met de juiste opleiding nu de wet is uitgesteld, wat de consequenties zijn als dit niet het geval is en wat ik doe om dit te voorkomen.
De richtlijn voorziet in een lidstaatoptie om niet-accountants de rapportage te laten controleren. Het vorige kabinet stond aanvankelijk positief tegenover die optie. Er zou mogelijk onvoldoende aanbod onder accountants zijn om aan de vraag naar duurzaamheidsassurance te kunnen voldoen. Omdat het lastig bleek om de optie binnen de korte implementatietermijn in de wetgeving door te voeren, is de lidstaatoptie niet met het implementatiewetsvoorstel ingevoerd. Ook was onbekend of gebruik van deze lidstaatoptie daadwerkelijk zou leiden tot lagere kosten voor ondernemingen. Vervolgens heeft het vorige kabinet SEO Economisch Onderzoek, in samenwerking met Nyenrode Business University, opdracht gegeven onderzoek te doen of en hoe Nederland van de lidstaatoptie gebruik zou kunnen maken. Dit rapport, getiteld *Beleidsopties gebruik IASP-lidstaatoptie in de CSRD*, is in december 2025 opgeleverd. Op 13 mei 2026 is het rapport aan de Tweede Kamer aangeboden met de kabinetsreactie in de begeleidende brief.[11] Op basis van dit rapport heeft het kabinet geconcludeerd dat er sinds de Wijzigingsrichtlijn geen noodzaak meer is tot invoering van de lidstaatoptie, zoals het rapport aantoont. De Wijzigingsrichtlijn beperkt de reikwijdte van de CSRD sterk. Hierdoor is het argument van een mogelijk tekort aan accountants komen te vervallen. De kosten en uitvoeringslasten die samenhangen met het invoeren van de IASP-lidstaatoptie, wegen voor het kabinet niet op tegen de verwachte baten, zoals meer capaciteit voor de duurzaamheidsassurance. Accountants kunnen de duurzaamheidsassurance goed uitvoeren en doen dit ook al. Daar komt bij dat met het coalitieakkoord het kabinet erop inzet om regeldruk en uitvoeringslasten juist

[11] Kamerstukken II 2025/26, 36 678, nr. 12.

terug te dringen. Voor meer informatie wordt kortheidshalve naar de kabinetsreactie verwezen.

Tot slot vragen de leden van de BBB-fractie of er een gelijk speelveld is binnen de EU, en daarbuiten en zij ontvangen hierop graag een toelichting.
De richtlijn bevat een regeling die een gelijk speelveld nastreeft door ook ondernemingen buiten de EU en EER bij de rapportageverplichting te betrekken. Deze regeling leidt ertoe dat ook over multinationals die buiten de EU en EER zijn gevestigd, een verslag inzake duurzaamheid openbaar moet worden gemaakt in de lidstaten. De verplichting om een dergelijk verslag openbaar te maken ligt bij in de EU of EER gevestigde dochtermaatschappijen en bijkantoren met een netto-omzet van meer dan € 200 miljoen, waarvan de zogenaamde uiteindelijke moedermaatschappij (de topholding) buiten de EU en de EER is gevestigd en in de EU en EER een netto-omzet heeft van meer dan € 450 miljoen. Dit verslag inzake duurzaamheid bevat vrijwel dezelfde informatie als de duurzaamheidsrapportering van de EU-ondernemingen. Die informatie dient betrekking te hebben op de hele wereldwijde groep van die uiteindelijke moedermaatschappij. De Commissie zal hiervoor nog een separate standaard opstellen.

Overigens is de EU niet de enige regio waar een verplichting voor een duurzaamheidsrapportage of een soortgelijke verplichting bestaat of binnen enkele jaren wordt ingevoerd. Een rapport uit 2024 van de IFRS Foundation (die de internationale jaarrekeningstandaarden opstelt) blijkt dat naast de EU 36 landen enige vorm van duurzaamheidsrapportering voor bepaalde ondernemingen (doorgaans beursvennootschappen en financiële instellingen) hebben ingevoerd of hebben aangekondigd die binnen een of twee jaar in te voeren, waaronder in Australië, Brazilië, China, Egypte, Filipijnen, Japan, Maleisië, Nigeria, Turkije, en het Verenigd Koninkrijk.[12] Ook worden er door de IFRS Foundation internationale standaarden voorbereid voor duurzaamheidsrapportering. De EU staat hierin dus niet alleen en deze landen vergroten daarmee het gelijke speelveld.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdD

De leden van de fractie van de PvdD lezen in de beslisnota Implementatie CSRD: beantwoording Kamervragen en voorhang gewijzigde implementatie-AMvB (3 september 2025) dat er in EU-verband "veel verzet is gekomen" tegen de CSRD nadat de richtlijn werd vastgesteld.[13] Onder deze druk heeft de Europese Commissie het Omnibus-1 pakket gepresenteerd "om de lasten van het bedrijfsleven te verlichten". Zij willen weten door wie of welke entiteit dit verzet is geuit. Ook vragen zij of er een overzicht van argumenten beschikbaar is die dit verzet onderbouwen.
De door de leden van de PvdD-fractie aangehaalde passage uit de beslisnota over het verzet tegen de CSRD in EU-verband betreft de druk op de Europese Commissie vanuit de politiek, toezichthoudende instanties, belangenorganisaties en het bedrijfsleven om rapportageverplichtingen voor ondernemingen te verlichten zoals is opgenomen in het zogenoemde Draghi-rapport. Dit rapport van Mario Draghi getiteld '*The Future of European Competitiveness*' is op 9 september 2024 verschenen.[14] Draghi concludeert dat onder meer de lasten en

[12] Zie https://www.ifrs.org/content/dam/ifrs/supporting-implementation/issb-standards/progress-climate-related-disclosures-2024.pdf
[13] Beslisnota gevoegd bij Kamerstukken I 2024/25, 26 485, D.
[14] Zie https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en.

nalevingskosten van het bedrijfsleven in de Europese Unie moeten worden verlicht om economisch gelijke tred te houden met de Verenigde Staten en China en hij noemt de CSRD als een grote bron van administratieve lasten.[15] Het rapport pleit daarom voor 25% reductie van de rapporteringsverplichtingen.[16] Op 8 november 2024 is het Draghi-rapport besproken door de Raad van Ministers van de Europese Unie, wat leidde tot de Verklaring van Boedapest waarin werd onderkend dat sprake is van grote geopolitieke, economische en demografische uitdagingen.[17] Aan de Europese Commissie is in deze verklaring gevraagd om concrete voorstellen te ontwikkelen die rapportageverplichtingen voor ondernemingen met 25% zouden verminderen.

Daarnaast heeft de Europese Commissie begin februari 2025 een tweetal rondetafelgesprekken gehouden over de CSRD met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld. In deze gesprekken werd door het bedrijfsleven de wens uitgesproken voor vereenvoudiging en reductie van rapportageverplichtingen. De Europese Commissie heeft op 26 februari 2025 gehoor gegeven aan deze oproep door de presentatie van het Omnibus I-pakket.

De voornoemde ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan het Omnibus I-pakket zijn door de Commissie beschreven in paragraaf 1 van de toelichting bij het pakket.[18] Verder gaat de Commissie in een werkdocument bij het pakket uitgebreid in op de argumenten van het Europese bedrijfsleven voor vereenvoudiging en reductie van de rapportageverplichtingen zoals die naar voren zijn gebracht tijdens de rondetafelgesprekken.[19] De klachten concentreren zich vooral rond de complexiteit van de regels. Die brengen hoge kosten met zich en het vergt een grote tijdsinvestering en veel bijzondere deskundigheid om ze na te leven. De complexiteit van de regels heeft nadelige gevolgen voor de effectiviteit ervan. Verder wijst het bedrijfsleven erop dat de verplichtingen om over de waardeketen te moeten rapporteren (waaronder de leveranciers en afnemers van de rapporterende onderneming) tot verplichtingen bij het MKB leidt dat zelf geen onderwerp is van de regels (het zgn. *trickle down effect*) Ook de Europese Centrale Bank en de Europese toezichthouders EIOPA (verzekerings- en pensioenmarkt), EBA (banken) en ESMA (effecten en financiële markten) hebben gesignaleerd dat de complexiteit van de rapportageverplichtingen leidt tot nalevingsproblemen, waardoor duurzame financiering eerder wordt belet dan bevorderd.

De leden vragen of er tijdens de totstandkoming van de CSRD geanticipeerd is op mogelijk verzet en zo nee, waarom niet.
De onderhandelingen over de CSRD zijn begonnen in het voorjaar van 2021 en de CSRD is vastgesteld op 14 december 2022. De Commissie stelt in haar motivering op het Omnibus I-pakket in lijn met het Draghi-rapport dat anno 2025 de CSRD geïmplementeerd wordt in een nieuwe en moeilijke context die bij de Commissie zorgen heeft doen rijzen over de concurrentiepositie van ondernemingen in de EU. De Commissie geeft aan dat de mogelijkheden van de EU om haar waarden veilig te stellen en te beschermen, onder meer afhangen van het vermogen van haar economie om zich aan te passen en te concurreren in een onstabiele en soms vijandige geopolitieke context. De Commissie wijst daarbij onder meer op de

[15] Deel B van het Draghi-rapport, pag. 318.
[16] Deel A van het Draghi-rapport, pag. 69.
[17] Zie https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/.
[18] Zie https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC0080.
[19] SWD (2025) 80 d.d. 26 februari 2025, zie par. 3.1.1, beschikbaar op: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025SC0080, zie m.n. p. 14-16.

Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne die de energieprijzen voor ondernemingen in de EU heeft opgedreven en op handelsspanningen die zijn ontstaan nu er verdere verschuivingen in het geopolitieke landschap zijn opgetreden.[20] Op dergelijke ontwikkelingen was niet of slechts in beperkte mate te anticiperen bij de totstandkoming van de CSRD.

De leden van de fractie van de PvdD vragen of het Omnibus-1 pakket conform democratische regels tot stand is gekomen, zo ja, dan willen zij weten volgens welke democratische regels/wegen dit pakket tot stand is gekomen.
Graag bevestig ik dat de twee richtlijnen die tezamen het Omnibus I-pakket vormen (de Stop-de-klok-richtlijn en de Wijzigingsrichtlijn) op democratische wijze volgens de "gewone" EU-wetgevingsprocedure tot stand zijn gebracht.[21] Deze gewone wetgevingsprocedure houdt in dat de Europese Commissie eerst een voorstel doet voor nieuwe EU-wetgeving. De Commissie stuurt dit voorstel vervolgens naar het Europees Parlement en de Europese Raad. Die bepalen beide hun standpunt ten aanzien van het voorstel. Vervolgens wordt tussen de Commissie, het Parlement en de Raad een triloog gehouden om meningsverschillen over de tekst tussen die instellingen te overbruggen. De tekst die de gezamenlijke uitkomst van de triloog is, moet door de Raad met gekwalificeerde meerderheid en het Parlement met gewone meerderheid worden goedgekeurd. Deze stappen zijn met de twee richtlijnen uit het Omnibus I-pakket inmiddels allemaal doorlopen. De Staten-Generaal is in maart 2025 op gebruikelijke wijze via een BNC-fiche door het kabinet geïnformeerd over de Nederlandse inzet op het Omnibus I-pakket.[22]

De leden wijzen erop dat grote ondernemingen die voor het eerst over boekjaar 2025 een duurzaamheidsrapportering zouden moeten opstellen in de richtlijn twee jaar uitstel krijgen, net als de middelgrote en kleine beursvennootschappen die voor het eerst over boekjaar 2026 zouden moeten rapporteren. Zij vragen waarom er is gekozen voor twee jaar. Zij vragen of ik het met hun eens ben dat ondernemingen al meer dan genoeg tijd hebben gehad om zich voor te bereiden op duurzaamheidsrapporteringen.
De Stop-de-klok-richtlijn houdt in dat bepaalde ondernemingen twee jaar uitstel hebben gekregen voor de implementatie van de CSRD. Dit uitstel geldt, zoals de leden van de PvdD-fractie aangeven, voor de twee groepen ondernemingen die voor het eerst over boekjaren 2025 en 2026 hadden moeten rapporteren.
Het uitstel is met name bedoeld om te voorkomen dat deze ondernemingen een of twee keer zouden moeten rapporteren, terwijl ze bij de inwerkingtreding van de Wijzigingsrichtlijn geheel buiten de rapporteringsverplichtingen vallen ten gevolge van de gewijzigde toepassingscriteria. Het kabinet staat om die reden achter twee jaar uitstel omdat zo is voorkomen dat ondernemingen kosten en moeite moeten doen die achteraf overbodig zijn. Inmiddels blijkt uit de Wijzigingsrichtlijn dat een groot deel van de ondernemingen die vanaf boekjaar 2025 voor het eerst hadden moeten rapporteren en alle ondernemingen die dat voor het eerst over boekjaar 2026 hadden moeten doen, definitief buiten de reikwijdte zijn komen te vallen, zodat het uitstel voor hen afstel is geworden. Bij de presentatie van het Omnibus

[20] Zie p. 2 en 3 van de toelichting op het Omnibus I-pakket, COM(2025) 81 final, beschikbaar op https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC0080.
[21] Op grond van artikel 294 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
[22] Kamerstukken II 2024/25, 22 112, nr. 4012. Naar aanleiding van het BNC-fiche heeft een schriftelijk overleg plaatsgevonden met de Tweede Kamer, Kamerstukken II 2024/25, 22 112, nr. 4047.

I-pakket was nog niet zeker wat de uitkomst van de onderhandelingen over de toepassingscriteria zou worden, zodat toen nog sprake was van uitstel.

De leden van de fractie van de PvdD merken op dat naast de stop-de-klok richtlijn artikel 15 in het Implementatiebesluit richtlijn duurzaamheidsrapportering is uitgebreid met een derde en vierde lid, waarin wordt aangegeven dat het bestuur en bijkantoor van dochtermaatschappijen zijn vrijgesteld van de verplichtingen tot het openbaar en toegankelijk maken van de verslagen inzake duurzaamheid. Zij willen weten waarom is besloten tot deze vrijstelling voor dochtermaatschappijen en bijkantoren.
De door de leden van de PvdD-fractie bedoelde vrijstelling voor dochtermaatschappijen en bijkantoren om een verslag inzake de duurzaamheid van hun buiten de EU gevestigde moedermaatschappij openbaar te maken, is *alleen* van toepassing in het geval een andere dochtermaatschappij respectievelijk bijkantoor van dezelfde moedermaatschappij dit verslag al openbaar heeft gemaakt in de EU. In dat geval is voldoende dat de vrijgestelde dochtermaatschappij of bijkantoor een link op haar website plaatst naar dit verslag zoals dat gepubliceerd is door de andere dochtermaatschappij of het bijkantoor. Op deze wijze kunnen dubbele publicaties van hetzelfde verslag inzake de duurzaamheid in lidstaten van de EU worden voorkomen.[23]

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

Claudia van Bruggen

[23] Zie hierover ook 'Frequently asked questions on the implementation of the EU corporate sustainability reporting rules', p. 35, https://finance.ec.europa.eu/document/download/c4e40e92-8633-4bda-97cf-0af13e70bc3f_en?filename=240807-faqs-corporate-sustainability-reporting_en.pdf.

ADVIES 20/08 | September 2020

SER

Samen naar duurzame ketenimpact

Toekomstbestendig beleid voor internationaal MVO



SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

Samen naar duurzame ketenimpact
toekomstbestendig beleid voor internationaal MVO

Aan de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Deze publicatie betreft de 'ministersversie' van het advies vooruitlopend op de officiële SER-uitgave.

Inhoudsopgave

Voorwoord 3

Samenvatting 4

1 Inleiding 7

2 Beoordelingskader 9
2.1 De bijdrage van internationaal MVO aan het streven naar duurzame globalisering 9
2.2 Internationaal MVO en SDG's 12
2.3 Implementatie van de OESO-richtlijnen en UNGP's in de praktijk 13
2.4 Beoordelingscriteria 15

3 De voorgestelde beleidsinstrumentenmixen 17
3.1 Inleiding 17
3.2 De beleidsinstrumentenmixen 17
3.3 Optimalisatie van bestaande instrumenten als onderdeel van de toekomstige beleidsinstrumentenmix 19
3.4 Voor- en nadelen aanvullend beleid 20
3.5 Beoordeling van de beleidsinstrumentenmixen 22
3.6 Verdere uitwerking van de beleidsinstrumentenmixen 24

4 De Europese dimensie 29
4.1 Inleiding 29
4.2 Voornemens van de Europese Commissie 29
4.3 Voor- en nadelen Europese due diligence wetgeving 31
4.4 Aandachtspunten bij wetgeving 32
4.5. Conclusie 34

5 Antwoorden en aanbevelingen 35
5.1 Antwoord op de adviesvragen 35
5.2 Aanbevelingen 39

Bijlage 1 Overzicht EU wetgeving, wetgeving in EU-lidstaten en voornemens 42
Bijlage 2 Adviesaanvraag 48
Bijlage 3 Samenstelling SER-commissie internationaal MVO 50

Voorwoord

PM

Samenvatting

Op verzoek van minister Kaag voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft de SER advies uitgebracht over het toekomstig beleid voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (internationaal MVO). Minister Kaag heeft de SER gevraagd te adviseren over vier beleidsinstrumentenmixen: de zogeheten 'doordachte mixen' voor zowel nationale, internationale als bindende en niet-bindende instrumenten. Daarnaast vraagt ze de SER om de recente ontwikkelingen op Europees niveau in het advies te betrekken. Deze samenvatting bevat de hoofdlijnen van het advies.

Extra inzet is nodig
Mede vanwege de coronacrisis is het belangrijker dan ooit dat bedrijven juist nu de meest ernstige risico's in hun toeleveringsketens in kaart brengen, om deze zo veel mogelijk te voorkomen en verminderen. Alleen bij consistent gedrag vanuit een substantieel deel van de markt, wanneer werknemers en maatschappelijke organisaties die misstanden lokaal aan durven kaarten en wanneer overheden gezamenlijk duurzame ketens op de kaart zetten, hebben producenten in de keten voldoende prikkels en mogelijkheden om omstandigheden structureel te verbeteren en te produceren met respect voor mens en milieu. Dit vraagt een extra inzet op internationaal MVO door het Nederlands bedrijfsleven en extra inzet van de overheid op de verschillende beleidsterreinen die bijdragen aan duurzame globalisering.

Beoordelingskader
De SER hanteert als overkoepelend uitgangspunt voor de beoordeling van de beleidsinstrumentenmixen de mate waarin de beleidsinstrumentenmix voor het nieuwe internationaal MVO-beleid, door de implementatie van de OESO-richtlijnen door bedrijven, naar verwachting zal leiden tot maximale impact in de keten. Het gaat hierbij om het voorkomen van negatieve effecten en in het verlengde hiervan het bijdragen aan de Sustainable Development Goals en daarmee aan duurzame ontwikkeling wereldwijd. Of er daadwerkelijk verbetering optreedt in de productieomstandigheden in internationale toeleveringsketens hangt voor een belangrijk deel ook af van de bereidheid en mogelijkheid van productielanden om te produceren met respect voor mens en milieu. Internationaal MVO kan daar een substantieel relevante bijdrage aan leveren. De SER heeft op basis van dit uitgangspunt en de evaluaties van bestaand beleid de volgende criteria opgesteld om de beleidsinstrumentenmixen te beoordelen:

- Zo breed mogelijke inzet van elkaar versterkende beleidsinstrumenten (het 5V-model aangevuld met *verbinden* en *vergroten van invloed*);
- Coherent beleid, synergie tussen beleidsinstrumenten en gebruik van dezelfde normen;
- Bijdrage aan een gelijk speelveld op een zo groot mogelijke schaal en Europese inbedding van instrumenten;
- Bevordering van de betrokkenheid van belanghebbenden en rechthebbenden in productielanden, inclusief producenten;
- Verbeteren van toegang tot verhaal en herstel;
- Vergroten van inzicht in de keten en de mogelijkheden van de verschillende schakels in de keten om bij te dragen aan internationaal MVO;
- Het stimuleren van samenwerking om invloed te vergroten;
- Bijdrage aan dialoog en vertrouwen;
- Aandacht voor de leeragenda en voor het meetbaar maken van de impact, inclusief de positieve en negatieve neven effecten van het beleid.

Beoordeling van de beleidsinstrumentenmixen
In beleidsinstrumentenmix 1, de nuloptie, wordt een voortzetting van de huidige beleidsinstrumentenmix voorgesteld. Uit verschillende evaluaties is gebleken dat

hiermee onvoldoende voortgang wordt gemaakt met het vergroten van de impact in de keten door de implementatie van de OESO-richtlijnen. Dit is dus geen kansrijke optie. Beleidsinstrumentenmix 2 bevat instrumenten om bedrijven te ondersteunen bij het implementeren van de WZK: zoals een steunpunt voor internationaal MVO, uitbreiding van het bestaand beleid ten aanzien van verantwoord inkopen door de overheid, het zorgen voor meer beleidscoherentie van overheidsmaatregelen en financiële prikkels voor internationaal MVO. Ook wordt ingezet op verbetering van sectorale samenwerking. Met deze optimalisatie van het huidige beleid kan weliswaar meer impact in de keten worden gegenereerd, maar beleidsinstrumentenmix 2 bevat desondanks onvoldoende verplichtende elementen om ook een gelijk speelveld en juridische instrumenten voor toegang tot verhaal en herstel te waarborgen. Beleidsinstrumentenmix 3 stelt in aanvulling op de optimalisatie van huidige beleidsinstrumenten ook aanvullende brede due diligence wetgeving voor. Deze biedt daarmee mogelijkheden voor een grotere impact in de keten doordat ook achterblijvers van internationaal MVO verplicht worden om inspanningen te leveren op het terrein van due diligence. Zo kan een gelijker speelveld worden gecreëerd. De nadruk op brede wetgeving kan daarnaast voorkomen dat sommige risico's buiten beeld verdwijnen. Beleidsinstrumentenmix 4 voorziet in aanvulling op de optimalisatie van huidige beleidsinstrumenten in de versterking van de rapportageverplichtingen voor ondernemingen over niet-financiële aspecten van het ondernemen, om zo de OESO-richtlijnen steviger te verankeren. Versterking van de transparantie verplichtingen alleen is echter geen goed alternatief voor brede due diligence wetgeving (beleidsinstrumentenmix 3), maar kan een aanvulling hierop zijn. Ervaringen in andere landen laten namelijk zien dat enkel rapportage verplichtingen niet de gewenste gedragsveranderingen bewerkstelligen en leiden tot een afvinkcultuur.

Synergie
Om ondernemingen effectief te ondersteunen in het voldoen aan mogelijke wetgeving, is enige mate van integratie met sectorale samenwerking noodzakelijk. De SER heeft namelijk meerdere knelpunten geïdentificeerd waar bedrijven tegenaanlopen bij de implementatie van de OESO-richtlijnen maar waar wetgeving niet direct een oplossing voor biedt, zoals de aanpak van negatieve gevolgen en de consultatie van belanghebbenden. Het is daarom van belang dat het toekomstig internationaal MVO-beleid via sectorale samenwerking handvatten biedt voor ondernemingen en andere actoren om in gezamenlijkheid te blijven leren en te experimenteren. Er zal daarbij een evenwicht moeten worden gevonden tussen aan de ene kant de verantwoordelijkheid van individuele ondernemingen en aan de andere kant de prikkels voor ondernemingen om sectoraal samen te werken.

Maximale impact in de keten vraagt een ambitieuze beleidsmix met brede due diligence wetgeving
Vanwege de introductie van brede due diligence wetgeving en de synergie die hiermee bereikt kan worden met sectorale samenwerking, kan beleidsinstrumentenmix 3 in vergelijking met de andere beleidsinstrumenten potentieel een grotere impact in de keten bewerkstelligen. Voorwaarde hierbij is dat de wetgeving ook een betere toegang tot verhaal en herstel mogelijk maakt en gecombineerd wordt met andere elementen van een brede beleidsinstrumentenmix. Als deze brede beleidsinstrumentenmix ingebed kan worden op het Europees niveau wordt de impact in de keten navenant groter. Hiermee ontstaat een 'Europese' variant van beleidsinstrumentenmix 3 (3E).

Vanwege het benodigde schaalniveau om impact te bereiken, biedt een ambitieuze Europese beleidsmix volgens de SER de beste kansen om duurzame ketens te realiseren. Met de agenda van EU commissaris Reynders, de ambitie van het Europees Parlement en het Duitse voorzitterschap van de EU is hiervoor een momentum ontstaan. Tegelijk is lastig in te schatten hoe de andere lidstaten in de Europese Raad hier vervolgens op zullen reageren en wat dit betekent voor het haalbare ambitieniveau in

Europa. Gezien deze onzekerheden over het tijdspad en ambitieniveau, zijn er ten minste drie verschillende routes denkbaar om hier vanuit Nederland aan bij te dragen.

Routes naar impact
De eerste route is om de Nederlandse inzet maximaal te richten op het beïnvloeden van de Europese ontwikkelingen. Een tweede mogelijkheid, in aanvulling op de eerste, is om bij de start van een nieuwe regering volgend jaar te bepalen of in Europa voldoende voortgang wordt geboekt, en indien dat niet het geval is ook Nederlandse wetgeving verder te ontwikkelen en dit op te nemen in het regeerakkoord. De derde optie is om gelijktijdig in te zetten op het beïnvloeden van de ontwikkelingen in Europa en ondertussen de wetgeving in Nederland verder te ontwikkelen. Het is aan de politiek een afweging te maken tussen deze routes.

Optimalisatie bestaand beleid
Los van de vraag naar aanvullend beleid, is het zaak om mogelijke verbeteringen in het huidige beleid snel door te voeren en hier niet mee te wachten tot het nieuwe beleid geïmplementeerd is. Belangrijke elementen hierin zijn grotere beleidscoherentie bij de overheid en de verbetering en uitbreiding van sectorale samenwerking op basis van de lessen van de sectorconvenanten voor internationaal MVO de afgelopen jaren. Daarnaast is het belangrijk om te zorgen voor goede financiële borging van de convenanten tijdens de ontwikkeling van wetgeving en nieuwe vormen van sectorale samenwerking.

Aanbevelingen
Om maximale impact in de keten te bewerkstelligen, doet de SER in hoofdstuk 5 verschillende aanbevelingen aan de overheid. Deze aanbevelingen hebben betrekking op de volgende terreinen:

- De uitwerking van de beleidsinstrumentenmix voor internationaal MVO met brede due diligence wetgeving;
- De intensivering van beleid dat zich richt op andere wegen naar duurzame globalisering;
- De positionering ten aanzien van een ambitieuze Europese inzet;
- De optimalisering van het huidige beleid;
- De versterking van de positie van kwetsbare groepen in de keten.

Tot slot
De verdere ontwikkeling van beleid is geen reden om achterover te leunen in het nemen van verantwoordelijkheid in de dagelijkse praktijk van het ondernemen. Nederland is en blijft koploper in internationaal MVO. Het Nederlandse bedrijfsleven, vakbonden en maatschappelijke organisaties willen ambitieus samen verder werken aan het voorkomen van negatieve impact en het versterken van positieve impact in de internationale ketens. Ze hebben daarbij een overheid nodig die minstens zo ambitieus is, laat zien hoe het kan, coherent beleid voert voor duurzame globalisering en als partner blijft investeren in de sectorale samenwerking.

1 Inleiding

De Nederlandse overheid, vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties, consumenten en maatschappelijke organisaties verwachten dat ondernemingen zakendoen met respect voor mensenrechten en milieu. Deze aandacht voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (internationaal MVO) is hard nodig: nog steeds kunnen ondernemingen via de eigen bedrijfsactiviteiten en toeleveringsketen betrokken raken bij misstanden, zoals kinderarbeid of milieuschade. Samen kunnen bedrijven, overheid, vakbonden, maatschappelijke organisaties en consumenten duurzame ketens dichterbij brengen.

Richtlijnen voor ondernemingen om dergelijke negatieve gevolgen van hun handelen te verminderen zijn internationaal vastgelegd in de richtlijnen voor multinationale ondernemingen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (de OESO-richtlijnen) en de United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGP's). Volgens deze richtlijnen worden ondernemingen geacht de daadwerkelijke en mogelijke negatieve impact van hun handelen te identificeren, voorkomen en verminderen en verantwoording af te leggen over hoe zij omgaan met de geïdentificeerde risico's (het uitvoeren van due diligence). Op deze manier dragen internationaal opererende ondernemingen bij aan duurzame ontwikkeling en de duurzame ontwikkelingsdoelen (Sustainable Development Goals of SDG's).[1]

De adviesaanvraag
In 2020 evalueert het ministerie van Buitenlandse Zaken het huidige beleid voor internationaal MVO.[2] De afspraak om het beleid te evalueren en te bezien of aanvullende (dwingende) maatregelen nodig zijn, komt uit het Regeerakkoord. De evaluatie heeft tot dusver geleid tot het formuleren van vier beleidsinstrumentenmixen: de zogeheten 'doordachte mixen' voor zowel nationale, internationale als bindende en niet-bindende instrumenten. Elke beleidsinstrumentenmix zou volgens de minister op zichzelf de hoofdlijn voor toekomstig overheidsbeleid kunnen vormen. Minister Kaag heeft op 24 juni 2020 de SER gevraagd te adviseren over deze beleidsinstrumentenmixen.[3] Specifiek vraagt de minister advies over de voor- en nadelen van de verschillende beleidsinstrumentenmixen met het oog op de doelstellingen van het beleid voor internationaal MVO. Een relevante overweging daarbij is volgens haar of en hoe de verschillende elementen binnen elke beleidsinstrumentenmix elkaar versterken. Mocht de SER een voorkeur voor een van de beleidsinstrumentenmixen willen uitspreken, dan is de minister daar in geïnteresseerd.

Minister Kaag wijst er op dat de kansen op Europees beleid voor internationaal MVO mede bepalend zijn voor de beleidsopties. Daarom vraagt ze de SER om de recente ontwikkelingen op Europees niveau in het advies te betrekken en te wegen hoe deze ontwikkelingen een rol kunnen spelen. De adviesvraag bevat dus drie elementen:
- Het in kaart brengen van voor- en nadelen van de verschillende beleidsinstrumentenmixen;

---

1 Zie uitgebreider SER (2019) Advies *Kansen pakken en risico's beheersen: over de samenhang tussen IMVO en SDG's*.

2 Zie Rijksoverheid (2020) *Evaluatie en vernieuwing IMVO beleid*, https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationaal-maatschappelijk-verantwoord-ondernemen-imvo/evaluatie-en-vernieuwing-imvo-beleid

3 De adviesvraag is opgenomen in bijlage 3. De beleidsinstrumentenmixen zijn door het ministerie nader toegelicht in het document 'IMVO maatregelen in perspectief. De doordachte mixen: een nadere uitwerking op hoofdlijnen', *https://www.rijksoverheid.nl/documenten/vergaderstukken/2020/07/10/de-doordachte-mixen-een-nadere-uitwerking-op-hoofdlijnen*

- Het uitspreken van een eventuele voorkeur voor een van de beleidsinstrumentenmixen (waarbij de minister toegelicht heeft dat de SER eventueel met een eigen optie mag komen);
- Het betrekken van Europese ontwikkelingen.

Het belang van internationaal MVO, en dus van dit advies, wordt versterkt door de gevolgen van de huidige coronacrisis. Naast een gezondheidscrisis is het ook een zware economische crisis. Economische problemen hebben niet alleen in Nederland een effect, maar juist ook op onze toeleveringsketens waar werknemers direct de effecten voelen van de crisis: veel werknemers worden massaal bedreigd met ontslag, onzekerheid op de werkvloer of (moeten) doorwerken ondanks restrictieve maatregelen vanwege COVID-19. In veel landen kunnen werknemers geen gebruikmaken van een sociaal vangnet of steunpakketten vanuit de lokale overheid, waardoor acuut gevaar dreigt voor de meest kwetsbare bevolkingsgroepen, zoals jongeren en vrouwen.[4] Het is belangrijker dan ooit dat bedrijven juist nu de meest ernstige risico's in hun toeleveringsketens in kaart brengen, om deze zo veel mogelijk te voorkomen en verminderen.[5]

De coronacrisis zal daarnaast waarschijnlijk tot een herbezinning leiden van bedrijfsstrategieën, waarbij robuustheid en betrouwbaarheid in productie weer hoger zullen worden gewaardeerd. Het is echter nog onduidelijk in hoeverre de coronacrisis ook zal leiden tot verkorting van de toeleveringsketens of tot regionalisering van de productie. Mocht dat het geval zijn, dan zal dat op een verantwoorde manier moeten gebeuren en zal dit vragen om aanvullend beleid met oog voor de effecten voor werknemers in de huidige productieketens. De SER acht het van belang dat de effecten van de coronacrisis op internationaal MVO en de effecten in de ketens goed gemonitord worden.

Overkoepelend uitgangspunt
De SER hanteert als overkoepelend uitgangspunt voor de beoordeling van de beleidsinstrumentenmixen de mate waarin de beleidsinstrumentenmix voor het nieuwe internationaal MVO-beleid door de implementatie van de OESO-richtlijnen naar verwachting zal leiden tot maximale impact in de keten. Het gaat hierbij om het voorkomen van negatieve effecten en in het verlengde hiervan het bijdragen aan de SDG's en daarmee aan duurzame ontwikkeling wereldwijd. Aangezien handelsketens verschillen, vereist dat maatwerk. Een gelijk speelveld is nodig om freerider-gedrag tegen te gaan.

Opbouw van het advies
Dit advies is als volgt opgebouwd. Als eerste expliciteert de SER vanuit welke achtergrond ze de beleidsinstrumentenmixen beoordeelt. Dit beoordelingskader gaat in op de vraag hoe de SER aankijkt tegen internationaal MVO, wat de ervaringen hiermee zijn en wat er in de ogen van de SER nodig is om internationaal MVO verder te ontwikkelen. Daarna worden in hoofdstuk 3 de beleidsinstrumentenmixen besproken, de voor- en nadelen in kaart gebracht en wordt er ingegaan op de relatie met sectorale samenwerking. Hoofdstuk 4 gaat daarbij verder in op de Europese ontwikkelingen. Op basis van de voorafgaande hoofdstukken, formuleert hoofdstuk 5 antwoorden op de adviesvraag en aanbevelingen voor het beleid.
Bijlage 1 geeft een overzicht van relevante ontwikkelingen in de EU.
Dit advies is voorbereid door de SER-commissie internationaal MVO.[6]

---

4 Clingendael (2020) *Covid-19 impact on the value chain,* 22-06-2020, *https://www.clingendael.org/publication/covid-19-impact-value-chain*

5 SER (2020) *Oproep voor internationaal MVO in tijden van de coronacrisis*, 26-05-2020, https://www.ser.nl/-/media/imvo/files/oproep-imvo-tijden-coronacrisis.pdf?la=nl&hash=14D15018ECF13816BD466D5D12160FB1.

6 Zie bijlage 3 voor de samenstelling van deze commissie.

2 Beoordelingskader

Dit hoofdstuk gaat in op de elementen voor een beoordelingskader: hoe kijkt de SER tegen internationaal MVO aan? Welke bijdrage kan internationaal MVO leveren aan het streven naar duurzame globalisering en de SDG's? Welke lessen hebben we de afgelopen jaren geleerd over de implementatie van de OESO-richtlijnen? Welk eventueel aanvullend beleid is nodig voor de effectiviteit van de beleidsinstrumentenmixen? En welke criteria hanteert de SER voor de beoordeling van de beleidsinstrumentenmixen?

2.1 De bijdrage van internationaal MVO aan het streven naar duurzame globalisering

Wegen naar duurzame globalisering
De globalisering heeft het mogelijk gemaakt dat de productie van onze windmolens en tablets niet in Nederland plaatsvindt, maar daar waar comparatieve voordelen lagere kosten mogelijk maken. Dat kan voor betrokken ondernemingen en consumenten voordelen opleveren en voor de productielanden kansen op ontwikkeling bieden; maar tegelijkertijd zijn er ook risico's. Dit betekent dat een internationaal opererend Nederlands bedrijf via de eigen bedrijfsactiviteiten en toeleveringsketen betrokken kan raken bij de onderdrukking van vakbonden, levensgevaarlijke werksituaties, het onrechtmatig in bezit nemen van landbouwgronden of schade aan kwetsbare ecosystemen. Het gaat vaak om complexe situaties in opkomende markten en ontwikkelingslanden, waar overheden tekortschieten in het beschermen van mensen- en arbeidsrechten en het milieu.

Bij het nadenken over toekomstig beleid voor internationaal MVO is het van belang steeds in gedachten te houden waar we naar toe werken: het bijdragen aan wereldwijde duurzame ontwikkeling. Internationaal MVO is een van de manieren om hier aan bij te dragen, maar zeker niet de enige en in veel gevallen ook niet de meest doorslaggevende. Of er daadwerkelijk verbetering optreedt in de productieomstandigheden in internationale toeleveringsketens hangt in de eerste plaats af van de bereidheid en mogelijkheid van productielanden om te produceren met respect voor mens en milieu. Hierbij is sprake van een *internationale governance and implementation gap*.

In het SER-advies *Duurzame globalisering: een wereld te winnen* uit 2008 zijn daarom vier elkaar aanvullende en versterkende wegen aanbevolen, zoals hieronder wordt geïllustreerd in figuur 1:

Figuur 1: Vier wegen naar duurzame globalisering en de cruciale rol van productielanden



Deze wegen zijn nog steeds relevant en vormen de basis om evenwicht en samenhang te creëren tussen *people, planet en profit* en synergie tussen hulp en handel.
De cruciale rol van de overheid, naast die van het bedrijfsleven, is nader beschreven in het *Protect, Respect and Remedy* raamwerk van de de UNGP's.

De UNGP's berusten op de erkenning van:

- De bestaande verplichtingen van overheden om de mensenrechten en fundamentele vrijheden te respecteren, te beschermen tegen schendingen door derden, inclusief het bedrijfsleven, en te realiseren (**duty to protect**);
- De rol van ondernemingen als speciale organen van de samenleving met speciale functies die gehouden zijn alle toepasselijke wetgeving na te leven en de mensenrechten te respecteren (**responsibility to respect**);
- De noodzaak dat overheden en ondernemingen voorzien in passende, effectieve maatregelen voor herstel en/of verhaal bij inbreuken op rechten en plichten (**access to remedy**).

De UNGP's zijn van toepassing op alle staten en alle ondernemingen, al dan niet multinationaal, en ongeacht omvang, sector, locatie, eigendomsverhoudingen en structuur. Ze vormen een coherent geheel en dienen afzonderlijk en gezamenlijk te worden geïnterpreteerd in het licht van het doel ervan: namelijk het verbeteren van normen en praktijken inzake bedrijfsleven en mensenrechten, om daadwerkelijk resultaten voor betrokkenen en gemeenschappen te realiseren en zo tevens een bijdrage te leveren aan een maatschappelijk duurzame globalisering. De gebondenheid van staten aan deze richtlijnen, betekent dat zij bedrijven waarmee zij zaken doen

moeten bevorderen mensenrechten en het milieu te respecteren, o.a. middels hun eigen inkoopbeleid. Ook heeft de staat een verplichting om coherent overheidsbeleid te waarborgen.

Extra inzet nodig op internationaal MVO én andere wegen naar duurzame globalisering
De praktische implementatie van de OESO-richtlijnen en UNGP's in de afgelopen jaren laat steeds zien hoe cruciaal de lokale context in productielanden is. Alleen bij consistent gedrag vanuit een substantieel deel van de markt, wanneer werknemers en maatschappelijke organisaties die misstanden lokaal aan durven kaarten en wanneer overheden gezamenlijk duurzame ketens op de kaart zetten, hebben producenten in de keten voldoende prikkels en mogelijkheden om omstandigheden structureel te verbeteren en te produceren met respect voor mens en milieu. Dit vraagt om een extra inzet op de derde weg naar duurzame globalisering, via internationaal MVO door het Nederlands bedrijfsleven. Daar gaat dit advies over (het blokje 'doordachte mix' in Figuur 1 hierboven). Maar minstens zo belangrijk is de inzet van de overheid op de andere 'wegen' en de coherentie en synergie tussen de verschillende beleidsinstrumenten (de rest van Figuur 1 hierboven).

Bij de beoordeling van de beleidsinstrumentenmixen is het van belang na te gaan welke beleidsinstrumentenmix het meest bijdraagt aan positieve impact in productielanden. Daarbij zijn de mogelijkheden voor opschaling (om een groter marktaandeel en dus meer invloed te krijgen), gebruik van dezelfde normen en maximale beleidscoherentie belangrijke voorwaarden. Het gaat daarmee niet alleen om een 'optimale beleidsinstrumentenmix' voor internationaal MVO maar om een 'optimale beleidsinstrumentenmix' om duurzame globalisering te bevorderen. Overheden hebben een cruciale rol te spelen in het streven naar duurzame globalisering. De SER zal nader ingaan op deze bredere context in het kader van de aangekondigde adviesaanvraag over inclusieve globalisering.[7]

Belang van vakbondsrechten in de beleidsinstrumentenmix
Verbetering van omstandigheden in de keten zal alleen duurzaam zijn als die is ingebed in de lokale samenleving en als werknemers en maatschappelijke organisaties misstanden lokaal aan durven kaarten. De voorwaardenscheppende rechten (*enabling rights*) van vrijheid van vakvereniging en het recht op collectieve onderhandelingen en bijbehorende sociale dialoog zijn hierin cruciaal. Deze rechten maken de uitoefening van andere rechten mogelijk. Indien werknemers samen sterk staan, hun stem collectief kunnen laten horen en onderhandelen over hun arbeidsrechten en omstandigheden, is de kans groot dat ook op andere onderwerpen hun situatie en rechten verbeteren. Als ondernemingen te maken hebben met schendingen van deze rechten in hun keten is het van belang dat zij gezamenlijk hun invloed kunnen vergroten om structurele veranderingen te realiseren bij leveranciers. Het is een complex probleem voor ondernemingen om afzonderlijk aan te kaarten. Hiervoor is samenwerking met overheden, vakbonden en maatschappelijke organisaties van belang.[8]

Relatie tot mogelijk negatief effect in de keten en verwachte impact van internationaal MVO-inspanningen van bedrijven
De verwachte actie van een bedrijf wordt volgens de UNGP's mede bepaald door de relatie tot een negatief effect:

- als een onderneming zelf een negatief effect **veroorzaakt**, moet zij de noodzakelijke stappen nemen om de inbreuk op te heffen of te voorkomen, en herstel te bieden;
- als een onderneming samen met anderen **bijdraagt aan** een negatief effect moet zij haar eigen bijdrage stoppen of voorkomen en moet zij haar invloed aanwenden om de resterende inbreuk door anderen te voorkomen, voor zover dit mogelijk is. Mocht dit niet lukken, dan moet zij de relatie heroverwegen;

[7] Zie *https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/werkprogramma/ser-adviesaanvragen-2020.pdf*
[8] Mondiaal FNV, Shift (2019) *Respecting trade union rights in global value chains.*

- als een zakenrelatie inbreuk pleegt waarbij een **directe relatie** bestaat met de operaties, producten of diensten van de onderneming, moet de onderneming haar invloed aanwenden om de inbreuk door deze relatie te voorkomen.

Naast het helder maken van de verwachtingen van bedrijven in de verschillende situaties, is deze driedeling ook van belang voor de verwachte impact in productielanden en de beoordeling van de verschillende beleidsinstrumentenmixen.

Bij internationaal MVO gaat het bij misstanden in de keten vaak om situaties waar er een directe relatie bestaat via toeleveranciers. Dit betekent dat een Nederlands bedrijf in een dergelijke situatie wel invloed uit kan oefenen op de partijen die het negatief effect veroorzaken of hier aan bijdragen, maar er niet zelf voor kan zorgen dat dit effect stopt. Bij veel misstanden is het dus mogelijk dat een bedrijf de richtlijnen goed implementeert (al dan niet als gevolg van een doordachte beleidsinstrumentenmix) en het negatieve effect nog steeds voortduurt. Het vergroten van invloed door samenwerking met sectorgenoten en ketenpartijen, overheid, vakbonden en maatschappelijke organisaties is vaak noodzakelijk om in deze gevallen echt verschil te maken in de keten. Bij de beoordeling van de beleidsinstrumentenmixen is het daarom relevant om na te gaan in hoeverre de verschillende mixen de benodigde samenwerking tussen deze partijen stimuleren.

2.2 Internationaal MVO en SDG's



Afbeelding 1 – Relatie tussen internationaal MVO en de SDG's

De SER vindt dat er voor alle partijen veel winst te behalen is met het verbinden van het beleid voor internationaal MVO aan de SDG's. Internationaal MVO is de basis voor een effectieve en coherente bijdrage van bedrijven aan de SDG's. De SDG's bieden inspiratie en internationaal MVO biedt handvatten om aan de doelen bij te dragen. Door als overheid en bedrijfsleven een integrale visie uit te dragen over de bijdrage van internationaal MVO aan de SDG's kan ook in de productielanden worden samengewerkt om de SDG's te bereiken. Invulling geven aan SDG 17 (partnerschap) door het bevorderen van sociale dialoog en multi-stakeholder dialoog is hierbij cruciaal om de andere SDG's te bereiken.

Kader 1: Financiële sector fungeert als hefboom

De financiële sector heeft door middel van financierings- en investeringskeuzes een belangrijke rol bij het versnellen van noodzakelijke economische en maatschappelijke transities in alle sectoren in lijn met de SDG's. De sector heeft vaak op een andere manier invloed op bedrijven dan bijvoorbeeld de overheid, consumenten of maatschappelijke organisaties. Door zijn rol in de keten kan de sector het bedrijfsleven helpen en beïnvloeden, bijvoorbeeld door het gebruik van nieuwe technologieën te

stimuleren of criteria voor financiering of investering te koppelen aan internationaal MVO en de SDG's.[9]

2.3 Implementatie van de OESO-richtlijnen en UNGP's in de praktijk

Hierboven is aangegeven dat het bij de beoordeling van de beleidsinstrumentenmixen van belang is om rekening te houden met de volgende aspecten: de effecten op productielanden, de mogelijkheden voor opschaling, de mate van beleidscoherentie en het gebruik van dezelfde normen, en het stimuleren van samenwerking om invloed te vergroten.

Het grote voordeel van de OESO-richtlijnen en de UNGP's is de internationale erkenning en reikwijdte. Sinds de totstandkoming van de UNGP's in 2011 is er sprake van toenemende convergentie op basis van deze normen. Veel van de beleidsinitiatieven op het terrein van internationaal MVO nemen dit kader ook als uitgangspunt. Dit draagt in belangrijke mate bij aan de mogelijkheden voor opschaling.

Tegelijk is er nog een groot gat tussen het internationale kader en de praktische implementatie door bedrijven in het dagelijks ondernemen. Uit de laatste meting van het ministerie van Buitenlandse Zaken blijkt dat 35 procent van de grote bedrijven in Nederland de OESO-richtlijnen onderschrijft en een beperkt aantal bedrijven de zes stappen van het due diligence proces doorloopt.[10]
In de afgelopen jaren is veel ervaring opgedaan met de implementatie van de richtlijnen, o.a. in de sectorconvenanten. Hierdoor hebben we een beter beeld gekregen van waar bedrijven in de praktijk tegen aan lopen als ze echt aan de slag gaan met het due diligence proces. Dit leidt tot aanvullende inzichten voor het toekomstige beleid, die ook terugkomen in verschillende evaluaties.[11]

Kader 2: De zes stappen in het due diligence proces

Stap 1: integreer maatschappelijk verantwoord ondernemen in beleid & managementsysteem; stap 2: identificeer & beoordeel negatieve gevolgen in activiteiten, toeleveringsketens en zakelijke relaties; stap 3: stop, voorkom of beperk negatieve gevolgen; stap 4: monitor praktische toepassing en resultaten; stap 5: communiceer hoe gevolgen worden aangepakt; en stap 6: zorg voor herstelmaatregelen of werk hieraan mee indien van toepassing.

Bij mensenrechtenrisico's gaat het uitdrukkelijk om de risico's op negatieve gevolgen voor belanghebbende derden via de eigen bedrijfsactiviteiten en toeleveringsketen. Dat vraagt ook om een betrokkenheid van die belanghebbenden – de stakeholders – bij al deze stappen.

9 SER (2019) Advies *Kansen pakken en risico's beheersen: over de samenhang tussen IMVO en SDG's*.

10 EY (2020) Monitoringsproject *Onderschrijven OESO-richtlijnen en UNGP's*.

11 Het Nederlandse beleid voor internationaal MVO is in de afgelopen jaren op meerdere momenten tegen het licht gehouden door o.a. de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken, en het Koninklijke Instituut voor de Tropen (het KIT), dat in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken recentelijk een uitgebreide evaluatie van de IMVO-convenanten heeft gepubliceerd. De SER heeft in 2018 een voortgangsrapportage over de convenanten voor internationaal MVO uitgebracht. Ook het convenant Duurzame Kleding en Textiel heeft een onafhankelijke tussentijdse evaluatie laten doen. Daarnaast heeft de OESO het convenant Duurzame Kleding en Textiel getoetst op conformiteit met de OESO-richtlijnen.

Bij de implementatie van de OESO-richtlijnen en het toepassen van due diligence in de praktijk lopen bedrijven onder andere tegen de volgende knelpunten aan. Deze zijn gekoppeld aan de verschillende stappen in het due diligence proces (zie kader 2).

1. *Investeren in internationaal MVO loont (nog) te weinig.*
   Het respecteren van mensenrechten en het beschermen van het milieu zou een pre-competitief gegeven moeten zijn, maar is dat in de praktijk niet. Aangezien veel ondernemingen in Nederland en daarbuiten de richtlijnen niet of beperkt implementeren en de markt de negatieve externe effecten in de keten niet beprijst, is er sprake van een ongelijk speelveld. Consumenten, afnemers en overheid belonen investeringen in verbeterde productieomstandigheden onvoldoende. Hierdoor zijn er weinig consistente externe prikkels om hier prioriteit aan te geven en hangt veel af van intrinsieke motivatie.
2. *Integratie binnen het bedrijf vergt commitment topmanagement.*
   Internationaal zaken doen met respect voor mens en milieu vergt integratie in de hele onderneming. Commerciële doelstellingen en duurzaamheidsdoelstellingen staan regelmatig op gespannen voet. Het commitment van het topmanagement is cruciaal om alle afdelingen hierbij te betrekken.
3. *Inzicht krijgen in de keten vergt tijd, middelen en vertrouwen.*
   Het is lastig om zicht te krijgen op de eigen toeleveringsketens en de risico's die daar spelen, zeker voorbij de eerste toeleveranciers. Er is voor een aantal sectoren informatie over algemene risico's in de keten maar het is vaak lastig om te weten hoe het echt zit bij de eigen toeleveranciers. De resultaten van audits zijn lang niet altijd betrouwbaar. Om gezamenlijke invloed effectief te maken is daarnaast inzicht nodig in de verschillende schakels en drukpunten in de keten, de bijbehorende prijsopbouw en de mogelijkheden van elk van de schakels om internationaal MVO te bevorderen.
4. *Verdere operationalisering en verduidelijking van de richtlijnen is noodzakelijk ten aanzien van het prioriteren van de meest ernstige risico's.*
   De richtlijnen bieden de mogelijkheid om indien nodig prioriteiten te stellen. Zo kan bepaald worden welke risico's eerst worden aangepakt op basis van de ernst en waarschijnlijkheid van de risico's op negatieve effecten voor mens en milieu. Gegeven de breedte van de OESO-richtlijnen en het gebrek aan specifieke informatie kan het echter erg lastig zijn om hier onderbouwde keuzes in te maken. Bovendien zijn veel ondernemingen gewend risico's te prioriteren op basis van materialiteit. Om de criteria uit de richtlijnen praktisch hanteerbaar te maken, zijn meer voorbeelden en toelichting nodig, bij voorkeur vanuit de OESO en de Verenigde Naties (VN).
5. *Sectoroverstijgende onderwerpen zoals gendergelijkheid en vrijheid van vakvereniging blijven onderbelicht.*
   Structurele risico's zoals gebrek aan gendergelijkheid en vrijheid van vakvereniging blijken moeilijk integraal mee te nemen in het doen van due diligence. Deze thema's effectief aanpakken vereist samenwerking en kennis en ervaring met de complexe context. Verdere operationalisering, sectorspecifieke voorbeelden en verduidelijking hoe ondernemingen dit structureel mee moeten nemen in hun due diligence aanpak zijn daarom noodzakelijk.
6. *Gezamenlijk aanpakken van risico's vergt onderling vertrouwen en inzicht in, en bereidheid van, andere afnemers.*
   Zoals hierboven aangegeven is er bij veel misstanden in de keten wel een relatie met een Nederlands bedrijf, maar kan deze misstand alleen opgeheven worden als de partij die deze veroorzaakt of hieraan bijdraagt verantwoordelijkheid neemt. Om deze risico's aan te pakken wordt van bedrijven verwacht dat zij hun invloed vergroten door samen te werken met anderen. Daar is onderling vertrouwen en inzicht in, en bereidheid van, andere afnemers voor nodig. Die andere afnemers zijn mogelijk ook concurrenten waardoor bedrijven hierbij aanlopen tegen de grenzen van het mededingingsrecht.
7. *Effecten van inspanningen op het terrein van internationaal MVO zijn lastig te monitoren.*
   Omdat Nederlandse bedrijven vaak mede afhankelijk zijn van hun toeleveranciers en andere partijen voor het verbeteren van productieomstandigheden in de keten, is

het eigen aandeel hierin lastig te meten en te monitoren. Veranderingen in de risico's in de keten kunnen dit extra bemoeilijken.

8. *Toegang tot herstel en verhaal zijn nog onvoldoende gerealiseerd.*
   Er is nog veel te leren over het effectief bieden van toegang tot herstel en verhaal voor misstanden in de keten. Het opzetten van een laagdrempelig, veilig, betrouwbaar en toegankelijk klachtenmechanisme is voor een individueel bedrijf zeer uitdagend. Ook collectieve klachtenmechanismen zijn nog onvoldoende effectief.
9. *Consulteren en betrekken van stakeholders in de keten is lastig te organiseren.*
   De richtlijnen vragen bedrijven om in dialoog te gaan met mogelijk benadeelde belanghebbenden in de keten. In de praktijk is dit zonder contacten met lokale vakbonden en maatschappelijke organisaties lastig te realiseren. Ook hier speelt vertrouwen in de relatie met toeleveranciers een belangrijke rol.
10. *Er is veel tijd nodig om impact in de keten te bereiken.*
    Ervaring met het Convenant Duurzame Kleding en Textiel en het Convenant voor de Bancaire sector laat zien dat ondernemingen eerst een aantal jaar nodig hebben om de richtlijnen te begrijpen, hun ketens in kaart te brengen en systemen op orde te krijgen, voordat zij zich effectief kunnen richten op het aanpakken van de meest ernstige risico's in hun keten. De tussentijdse evaluatie van het Convenant Duurzame Kleding en Textiel en de KIT-evaluatie concluderen dan ook dat drie tot vijf jaar te kort is voor het bereiken van impact in de keten.

Bovenstaande knelpunten hangen samen met de implementatie van de OESO-richtlijnen en de UNGP's en zijn daarmee relevant voor elk beleidsinstrument in de mix, die immers beogen om de implementatie van deze richtlijnen te bevorderen, inclusief wetgeving. Deze knelpunten zijn geen reden om minder inspanning te leveren, maar juist een aansporing om de ambitie te verhogen. Door hier rekening mee te houden in het toekomstige beleid en manieren te zoeken om deze knelpunten gezamenlijk het hoofd te bieden kan Nederland effectiever bijdragen aan respect voor mens en milieu in de hele keten.

Op basis van deze lessen uit de praktijk is het van belang om bij de beoordeling van de beleidsinstrumentenmixen aanvullend rekening te houden met de volgende aspecten: bijdrage aan een gelijk speelveld, ondersteuning van bedrijven en verheldering van de richtlijnen, inzicht in de keten, en het bijdragen aan dialoog en vertrouwen. Ook benadrukken deze knelpunten het belang van langdurige investeringen door alle partijen.

2.4 Beoordelingscriteria

Op basis hiervan komt de SER tot het volgende schema voor de beoordeling van de beleidsinstrumenten mixen:

Overkoepelend criterium: Maximale impact in de keten door een betere implementatie van de OESO-richtlijnen door bedrijven.

Wat is daarvoor nodig?

- Zo breed mogelijke inzet van elkaar versterkende beleidsinstrumenten;
- Coherent beleid, synergie tussen beleidsinstrumenten en gebruik van dezelfde normen;
- Bijdrage aan een gelijk speelveld op een zo groot mogelijke schaal en Europese inbedding van instrumenten;
- Bevordering van de betrokkenheid van belanghebbenden en rechthebbenden in productielanden, inclusief producenten;
- Verbeteren van toegang tot verhaal en herstel;
- Vergroten van inzicht in de keten en de mogelijkheden van de verschillende schakels in de keten om bij te dragen aan internationaal MVO;
- Het stimuleren van samenwerking om invloed te vergroten;

- Bijdrage aan dialoog en vertrouwen;
- Aandacht voor de leeragenda en voor het meetbaar maken van de impact, inclusief de positieve en negatieve neven effecten van het beleid.

Daarnaast zijn er een aantal meer algemene criteria waaraan de beleidsinstrumenten kunnen worden getoetst. Dat is echter pas zinvol als de instrumenten nader zijn uitgewerkt. Onderstaande criteria worden daarom niet meegenomen in de beoordeling van de beleidsinstrumentenmixen in dit advies maar zijn wel van belang bij het verder uitwerken van het beleid:

- (Juridische) haalbaarheid en WTO conformiteit;
- Doelmatigheid en doeltreffendheid;
- Uitvoerbaarheid;
- Adaptief vermogen van de beleidsinstrumenten mix;
- Financiële aspecten;
- De impact op het vestigingsklimaat in Nederland en in derde landen – met name die landen die niet mee kunnen komen in de eisen van internationaal MVO.

3 De voorgestelde beleidsinstrumentenmixen

3.1 Inleiding

Adviesvraag
Minister Kaag vraagt de SER om advies over de voor- en nadelen van de verschillende beleidsinstrumentenmixen met het oog op de doelstellingen van het internationaal MVO-beleid, en eventueel aan te geven welke beleidsinstrumentenmix de voorkeur van de SER heeft.

Aanpak en leeswijzer
Als eerste worden de beleidsinstrumentenmixen in paragraaf 3.2 kort gepresenteerd. In paragraaf 3.3 zullen daarna de mogelijkheden voor optimalisatie van de bestaande beleidsinstrumenten als onderdeel van de beleidsinstrumentenmix worden besproken. Vervolgens wordt in paragraaf 3.4 ingegaan op de voor- en nadelen van de verschillende aanvullende beleidsinstrumenten, die met de verschillende beleidsinstrumentenmixen gepaard gaan. Daarna worden de beleidsinstrumentenmixen in paragraaf 3.5 beoordeeld, aan de hand van de beoordelingscriteria die in hoofdstuk 2 zijn gepresenteerd. Paragraaf 3.6 bespreekt tot slot een aantal aandachtspunten, die bij de verdere uitwerking van belang zijn.

3.2 De beleidsinstrumentenmixen

Uitgangspunten beleidsinstrumentenmixen
De samenstelling van de door het ministerie voorgestelde beleidsinstrumentenmixen is gebaseerd op twee uitgangspunten:
- Er is sprake van een mix tussen bindende en niet-bindende beleidsinstrumenten op nationaal en internationaal niveau.[12]
- Het 5V-model van voorlichten, vergemakkelijken, verleiden, voorwaarden en verplichten. De overheid kan deze beleidsinstrumenten voor gedragsverandering van ondernemingen gedifferentieerd inzetten voor achterblijvers (bijvoorbeeld verplichten), het peloton en de koplopers (bijvoorbeeld verleiden of vergemakkelijken).

De beleidsinstrumentenmixen
Op basis van bovenstaande uitgangspunten worden door het ministerie vier beleidsinstrumentenmixen voorgesteld (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 – De vier voorgestelde doordachte beleidsinstrumentenmixen

Elementen	1.Nuloptie	2.Thematisch	3.Breed	4.Thematisch+ Transparantie
WZK	■	■		■
Brede due diligence wetgeving			■	
Transparantieverplichting			■	■
Inkoop overheid		■	■	■
Beleidscoherentie overheid		■	■	■
Financiële prikkels		■	■	■
Sectorale samenwerking (convenanten)	■	■	■	■
IMVO-steunpunt		■	■	■
Europese inzet	■	■	■	■

5V-model
Het ministerie past het 5V-model als volgt toe op elementen van de beleidsinstrumentenmixen:

[12] Dit is overeenkomstig de definitie van een doordachte beleidsinstrumentenmix volgens de UNGP's.

- Verplichten (WZK, Brede due diligence wetgeving, Transparantieverplichting, Europese inzet);
- Voorwaarden (Inkoop overheid, Beleidscoherentie);
- Vergemakkelijken (Sectorale samenwerking/convenanten);
- Verleiden (Financiële prikkels);
- Voorlichten (IMVO-steunpunt).

Toelichting afzonderlijke elementen zoals voorgesteld door het ministerie
- WZK: Wet Zorgplicht Kinderarbeid.[13]
- Brede due diligence wetgeving: in een wet wordt per stap van de gepaste zorgvuldigheidscyclus een resultaat- en een inspanningsverplichting geformuleerd. De wet is van toepassing op alle grote Nederlandse ondernemingen en ondernemingen met een verhoogd risicoprofiel. Daarbij wordt de WZK op termijn overbodig. Er is sprake van bestuursrechtelijke handhaving met een dynamisch toezicht dat zich oriënteert op *best practices*.
- Transparantieverplichting: Europese wetgeving die ervoor moet zorgen dat ondernemingen rapporteren over hun due diligence processen. Kan gelden voor alle grote ondernemingen en mogelijk ook voor middelgrote ondernemingen.
- Inkoop overheid: gaat om versterken en uitbreiden van bestaand beleid.
- Beleidscoherentie overheid: voorwaarden voor ondernemingen die gebruik willen maken van het bedrijfsleven instrumentarium. Gaat om het uitbreiden van bestaand beleid.
- Financiële prikkels: staand beleid en eventuele uitbreiding ervan (Fonds bestrijding Kinderarbeid, Fonds Verantwoord Ondernemen, IMVO-Vouchers).
- Sectorale samenwerking (convenanten): lopende en nieuwe internationaal MVO-convenanten. Het is niet duidelijk of de nuloptie ruimte biedt voor nieuwe convenanten, in de drie andere opties is deze ruimte voor nieuwe initiatieven wel expliciet aangegeven.
- IMVO-steunpunt: centraal loket waar ondernemingen terecht kunnen voor vragen over het naleven van de OESO-richtlijnen en het voldoen aan een brede due diligence verplichting. Bestaande informatievoorziening en financiële prikkels worden hierin ondergebracht.
- Europese inzet: Europese brede due dilligence wetgeving of due diligence wetgeving voor specifieke sectoren.

De nuloptie bestaat uit de voortzetting van het huidige internationaal MVO-beleid én de verplichting om de huidige Wet Zorgplicht Kinderarbeid (WZK) uit te werken en te implementeren. Beleidsinstrumentenmix 2 bevat daarnaast instrumenten om bedrijven hierin verder te ondersteunen. Met het inzetten op de verbetering en uitbreiding van sectorale samenwerking wordt bijvoorbeeld beoogd ook andere risico's in de keten aan te pakken. Ook bij de beleidsinstrumentenmixen 3 en 4 wordt gebruik gemaakt van deze beleidsinstrumenten, maar is er daarnaast sprake van aanvullende wetgeving.

7 Vs: toevoegen Verbinden en Vergroten van invloed
In het 5V model dat het ministerie presenteert mist de SER de zesde en zevende V van *verbinden* en het *vergroten van invloed*. Samenwerking en partnerschap (SDG 17) zijn cruciaal om knelpunten te overkomen, gezamenlijk invloed uit te oefenen op productielanden en daarmee impact in de keten mogelijk te maken en te leren en evalueren hoe dit beter kan. Zoals de analyse van hoofdstuk 2 laat zien, is de rol van de overheid als samenwerkingspartner dicht bij de sectoren cruciaal, omdat de meeste misstanden in de keten alleen door samenwerking kunnen worden aangepakt.

[13] De WZK is in 2019 aangenomen. De Algemene Maatregel van Bestuur voor de WZK moet nog worden uitgewerkt, dit is voorzien voor het najaar van 2020. Zie bijlage 2 voor de belangrijkste elementen van deze wet.

3.3 Optimalisatie van bestaande instrumenten als onderdeel van de toekomstige beleidsinstrumentenmix

De evaluaties van het IOB, KIT en anderen laten zien dat er veel ruimte voor verbetering is in de uitvoering van de huidige beleidsinstrumenten. Deze verbetering komt ook terug in de beleidsinstrumentenmixen 2, 3 en 4. Los van de beoordeling van de verschillende beleidsinstrumentenmixen, pleit de SER in alle gevallen voor een gelijktijdige optimalisatie van de huidige beleidsinstrumenten om beleidscoherentie te vergroten, continuïteit te waarborgen en te blijven werken aan positieve impact in de keten terwijl aanvullend beleid ontwikkeld wordt.
Belangrijke elementen hierin zijn:

- *Grotere beleidscoherentie bij de overheid en verantwoord inkopen.* De SER heeft in het advies *Kansen pakken en risico beheersen: over de samenhang tussen SDG's en internationaal MVO* gepleit voor geharmoniseerde kaders voor dienstverlening en financiële instrumenten ter ondersteuning van het bedrijfsleven in binnen- en buitenland. Het kabinet erkent dat hier nog belangrijke stappen gezet kunnen worden, zowel als het gaat om voorwaardelijke internationaal MVO-criteria in het overheidsinstrumentarium als om het sturen op SDG-gerelateerde resultaten.[14] Daarbij is van belang dat het inkoopbeleid vanuit de overheid bijdraagt aan het verduurzamen van de internationale productieketens door middel van het ontwikkelen van een coherente strategie op drie niveaus: bewustwording, stimulering en innovatie. Hierbij zijn ook de OESO-richtlijnen de norm. Gegeven de herhaalde constatering van een gebrek aan beleidscoherentie tussen, maar ook binnen, verschillende departementen, beveelt de SER een uitvoeringsagenda voor het wegwerken van beleidsinconsistenties met duidelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheidsverdeling aan.
- *Het stroomlijnen van adviezen die ondernemingen krijgen over de implementatie van de OESO-richtlijnen.* Dit kan via het IMVO-steunpunt, het NCP, de SER, MVO Nederland, IDH, keurmerken en via diverse andere initiatieven die door de overheid worden ondersteund. De praktijk laat zien dat de richtlijnen soms verschillend worden geïmplementeerd wat onduidelijkheid creëert. Nadere specificering van de OESO-richtlijnen en van *OECD Due Diligence Guidances,*[15] mede op basis van de in de convenanten opgedane ervaring, is hiervoor wenselijk. Daarbij is de uitleg van de richtlijnen door het NCP leidend. Dat kan onderdeel zijn van het versterken van het steunpunt voor ondernemingen. De SER heeft overigens behoefte aan meer informatie over de vraag hoe de overheid dit steunpunt wil vormgeven, wat er mist in de huidige informatievoorziening en welke extra middelen hiervoor ter beschikking worden gesteld. Het steunpunt kan niet zomaar naast het NCP worden gepositioneerd zonder aandacht te besteden aan:
  - de huidige taken en bevoegdheden van het NCP (onder andere voorlichting over de OESO-richtlijnen) en hoe het IMVO-steunpunt zich daartoe verhoudt;
  - hoe kan worden voorkomen dat er inconsistentie ontstaat door twee verschillende instanties die mogelijk verschillende uitleg geven. Daarbij moet minstens geborgd zijn dat het NCP, met zijn inbedding in de OESO-structuur, leidend is als het gaat om interpretatie van de richtlijnen.
- *Verbetering en uitbreiding van de sectorale samenwerking.* De evaluaties van de convenanten laten zien dat de meerwaarde van sectorale samenwerking onder andere verhoogd kan worden door het bereik te vergroten, de samenwerking nog explicieter te richten op impact in de keten, de betrokkenheid van werknemers, gemeenschappen en producenten in productielanden te vergroten en meer werk te

[14] Kabinetsreactie op SER-advies *Kansen pakken en risico's beheersen: over de samenhang tussen de SDG's en IMVO*, 10 juli 2020, p. 4.

[15] In de OECD Due Diligence Guidances worden praktische handvatten geboden bij de toepassing van de OESO-richtlijnen.

maken van de toegang tot herstel en verhaal. Sectorale samenwerking komt nader aan de orde in paragraaf 3.6. Om samen invloed op productielanden uit te kunnen oefenen en specifieke risico's aan te pakken, is de betrokkenheid van de overheid bij toekomstige sectorale samenwerking cruciaal.
- *Financiële prikkels.* Uitbreiding van financiële prikkels voor bedrijven kan ervoor zorgen dat internationaal MVO meer loont.

3.4 Voor- en nadelen aanvullend beleid

Bij de beleidsinstrumentenmixen 3 en 4 is er naast de optimalisatie van bestaande beleidsinstrumenten ook sprake van aanvullende wetgeving. Bepalend voor het verschil tussen beleidsinstrumentenmix 2 enerzijds en beleidsinstrumentenmixen 3 en 4 anderzijds is dus de vraag of aanvullende wetgeving gewenst is. Het verschil tussen beleidsinstrumentenmixen 3 en 4 spitst zich toe op de keuze tussen brede due diligence wetgeving of thematische due diligence wetgeving met een transparantieverplichting.

Het onderscheid tussen de beleidsinstrumentenmixen spitst zich derhalve toe op vier vragen:
1. Is aanvullende due diligence wetgeving gewenst?
2. Zo ja, moet het daarbij gaan om brede of thematische due diligence wetgeving?
3. Zo ja, moet het daarbij gaan om nationale of Europese wetgeving?
4. En hoe kan daarmee synergie worden bereikt?

Ter beantwoording van deze vragen zullen eerst de voor- en nadelen van de verschillende soorten wetgeving worden geschetst, alvorens tot een beoordeling van de verschillende beleidsinstrumentenmixen te komen.

3.4.1 Voor- en nadelen aanvullende wetgeving

Het voordeel van aanvullende due diligence wetgeving, is dat hiermee potentieel een grotere impact in de keten kan worden bereikt. Ook kan een gelijker speelveld worden gerealiseerd door ook achterblijvers op het terrein van internationaal MVO te verplichten zich in te spannen om hun due diligence op orde te brengen. De schaal waarop de wetgeving wordt geïnitieerd is daarbij van belang: hoe groter de schaal, hoe groter het gelijke speelveld. Wetgeving verplicht bedrijven daarnaast om zorgvuldiger te kijken naar de sociale- en milieugevolgen van geplande projecten. Due diligence is uitdrukkelijk de verplichting dat *vooraf* is onderzocht waar, wat en voor wie er schade kan zijn van gepland ingrijpen. Indien er bijvoorbeeld een oliepijpleiding of een nieuwe snelweg wordt aangelegd, moet goed (onafhankelijk) onderzocht zijn wat dit betekent voor belang- en rechthebbenden. Hierbij dient bijvoorbeeld onderzocht te worden wat dit betekent voor landeigenaren/bewoners die hierdoor moeten verhuizen en hoe de aanleg een inbreuk is op de grondwaterscheiding (waterloop, ondergronds risico van het opdrogen van de afgesloten delen).

Mogelijke nadelen van aanvullende wetgeving zijn hogere administratieve lasten en een vermindering van de intrinsieke motivatie binnen ondernemingen (met name bij het peloton en achterblijvers) door een afvinkcultuur. Stapeling van wetgeving moet worden voorkomen en er dient goed gekeken te worden in hoeverre er al bepaalde verplichtingen voor ondernemingen ten aanzien van due diligence zijn opgenomen in bijvoorbeeld milieumaatregelen of het klimaatakkoord. Het is van belang zicht te houden op deze mogelijke nadelen bij de verdere uitwerking van eventuele aanvullende wetgeving.

Een voorbehoud bij bovenstaande beschouwing over mogelijke voor- en nadelen is dat veel afhangt van de vormgeving en de reikwijdte van de eventuele due diligence wetgeving. Dat bepaalt ook de uitvoerbaarheid. Van belang is ook welk aanvullend beleid er is om ondernemingen te ondersteunen en te prikkelen. Het uiteindelijke doel is het respecteren van rechten van mens en milieu door implementatie van de OESO-richtlijnen, zowel in de internationale toeleveringsketen als bij geplande projecten door

bedrijven. Daar is meer voor nodig dan alleen een wettelijke verplichting (zie verder paragraaf 3.6).

Een belangrijk aandachtspunt bij de vormgeving van de wetgeving is de organisatie van het toezicht en het verbeteren van de mogelijkheden voor toegang tot verhaal en herstel. Dat bepaalt mede of wetgeving ook impact heeft. Daarbij is het ook de vraag welke rol sectorale samenwerking daarin kan spelen en hoe een leercultuur (in plaats van een afvinkcultuur) kan worden geborgd.

Uit verschillende studies blijkt dat het te verwachten valt dat wetgeving ondernemingen een sterkere prikkel geeft om de OESO-richtlijnen en UNGP's na te leven.[16] Verwacht wordt dat wetgeving zou bijdragen aan een gelijker speelveld, zeker als die wetgeving ook internationale concurrenten van Nederlandse bedrijven raakt. Voor een aantal van de in paragraaf 2.3 beschreven knelpunten is echter aanzienlijk meer nodig.

Om ondernemingen verder te stimuleren de OESO-richtlijnen zodanig te implementeren dat ze daadwerkelijk bijdragen aan verbetering van omstandigheden in de keten, zijn namelijk naast wetgeving ook andere sterkere prikkels nodig voor ondernemingen.[17] Dat kan in ieder geval door de naleving van de OESO-richtlijnen beter te integreren in het inkoopbeleid van de overheid en ondernemingen en door prikkels uit de financiële sector te versterken (zoals de groene taxonomie, zie paragraaf 4.2). Voor de knelpunten waar wetgeving niet direct een oplossing biedt, zoals de aanpak van negatieve gevolgen en de consultatie van lokale belang- en rechthebbenden, is het van belang dat het toekomstig internationaal MVO-beleid prikkels geeft aan ondernemingen en andere actoren om in gezamenlijkheid te blijven leren en experimenteren, om oplossingen voor de knelpunten te vinden.

3.4.2 Voor- en nadelen brede en thematische due diligence wetgeving
Het mogelijke voordeel van thematische due diligence wetgeving, bijvoorbeeld over kinderarbeid, is dat hiermee een extra inspanning voor het uitbannen van een maatschappelijke misstand wordt geleverd. Het is de vraag of thematische due diligence wetgeving recht doet aan het concept due diligence waarbij van ondernemingen wordt gevraagd om *al* hun risico's in beeld te brengen en eventuele negatieve gevolgen aan te pakken volgens het due diligence stappenplan. Pas op basis daarvan kunnen ondernemingen of sectoren in samenspraak met stakeholders bepalen wat prioritaire risico's zijn. Bij thematische due dilligence wetgeving kan het daarentegen voorkomen dat andere risico's buiten beeld verdwijnen, door de nadruk die er in de wetgeving wordt gelegd op het afvinken van een bepaald thema (het zogenaamde tunneldenken). Door het aanpakken van alle mogelijke prioritaire risico's in bredere due diligence wetgeving kan ook een grotere impact in de keten worden gerealiseerd.

3.4.3 Voor- en nadelen Europese wetgeving
Europese wetgeving heeft als voordeel dat meer ondernemingen de OESO-richtlijnen moeten implementeren, wat het gelijke speelveld vergroot. Europese wetgeving maakt ook Europese opschaling van de initiatieven voor sectorale samenwerking mogelijk waarmee een grotere impact in de keten kan worden gerealiseerd. Europese wetgeving kent echter ook twee mogelijke nadelen in vergelijking met nationale wetgeving:

- totstandkoming van Europese wetgeving kan tijdrovend zijn en het is de vraag of lidstaten hierover tot overeenstemming kunnen komen;
- het is onzeker of Europese wetgeving voldoet aan de Nederlandse ambities.

---

[16] Andersson Elffers Felix (2020) *Dwingende en vrijwillige IMVO-maatregelen*, p. 6; Europese Commissie (2020), *Study on due diligence requirements through the supply chain*; KIT (2020) *Evaluation RBC agreements.*

[17] Ondernemingen en brancheorganisaties identificeren de volgende primaire prikkels voor implementatie van due diligence: reputatieschade en de vraag van investeerders en consumenten naar een hoge standaard van due diligence implementatie (Europese Commissie (2020), *Study on due diligence requirements through the supply chain,* p 89).

Dat laatste heeft Nederland deels zelf in de hand door vroegtijdig het Europese beleidsproces te beïnvloeden. Europese wetgeving kan de ruimte voor Nederlandse wetgeving op hetzelfde terrein inperken (tenzij de Europese wetgeving expliciet ruimte laat aan de lidstaten om verdergaande maatregelen te treffen). Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 4.3.

3.5 Beoordeling van de beleidsinstrumentenmixen

Deze paragraaf beoordeelt de opties aan de hand van de in paragraaf 2.4 opgestelde criteria en bovengeschetste voor- en nadelen. Zoals in paragraaf 2.4 is toegelicht, worden bij de beoordeling van de beleidsinstrumentenmixen niet alle genoemde criteria meegewogen, gezien sommige criteria in grote mate afhankelijk zijn van de nadere uitwerking van het beleid.

3.5.1 Beleidsinstrumentenmix 1 De nuloptie

De nuloptie betreft de huidige beleidsinstrumentenmix. In paragraaf 2.3 is aangegeven dat hiermee onvoldoende voortgang wordt gemaakt met het vergroten van de impact in de keten door de implementatie van de OESO-richtlijnen. Dit is dus geen kansrijke optie.

Bij de samenstelling van de nuloptie is er bovendien vanuit gegaan dat de overheid geen nieuw aanvullend of flankerend beleid introduceert naar aanleiding van de implementatie van de WZK in de vorm van een versterking of uitbreiding van het inkoopbeleid, het bedrijveninstrumentarium, financiële prikkels, het IMVO-steunpunt of de versterking van sectorsamenwerking. Zoals in paragraaf 3.3 besproken, is de optimalisatie van bestaande beleidsinstrumenten in elk geval noodzakelijk. Daarnaast is het de vraag of het wenselijk en realistisch is om ondernemingen een zorgplicht met betrekking tot het uitbannen van kinderarbeid in de keten op te leggen, zonder hen hiertoe te ondersteunen of te prikkelen. Ook ontbreken instrumenten voor een betere toegang tot verhaal en herstel en biedt de nuloptie weinig mogelijkheden om een gelijk speelveld te creëren.

3.5.2 Beleidsinstrumentenmix 2 Thematische wetgeving

Beleidsinstrumentenmix 2 bevat instrumenten om bedrijven te ondersteunen bij het implementeren van de WZK: zoals een steunpunt voor internationaal MVO, uitbreiding van het bestaand beleid ten aanzien van verantwoord inkopen door de overheid, het zorgen voor meer beleidscoherentie van overheidsmaatregelen en financiële prikkels voor internationaal MVO. Met het inzetten op verbetering en uitbreiding van sectorale samenwerking wordt beoogd ook andere risico’s in de keten aan te pakken.

Met de optimalisatie van het bestaande beleid kan een grotere impact door implementatie van de OESO-richtlijnen worden gerealiseerd: een brede inzet en versterking van de beleidsinstrumenten gericht op voorlichting, vergemakkelijken, verleiden en het scheppen van voorwaarden; een grotere coherentie in het overheidsbeleid; en via de versterking van de sectorale samenwerking meer betrokkenheid van stakeholders, een betere toegang tot verhaal en herstel, stimulering van samenwerking om invloed te vergroten, een bijdrage aan dialoog en vertrouwen, vergroting van inzicht in de keten en meer aandacht voor de leeragenda. Wat echter ontbreekt bij de beleidsinstrumenten is een stok achter de deur (verplichten) om ondernemingen te bewegen om met de implementatie van de OESO-richtlijnen aan de gang te gaan. Dit staat een gelijk speelveld in de weg. Ook ontbreken juridische instrumenten voor een betere toegang tot verhaal en herstel. Daarnaast is deze optie sterk nationaal gericht en ontbreekt een inbedding van instrumenten naar het Europees niveau (zie verder 3.4.3).

3.5.3 Beleidsinstrumentenmix 3 Brede due diligence wetgeving

Net als beleidsinstrumentenmixen 2 en 4 voorziet beleidsinstrumentenmix 3 in de optimalisatie van bestaande beleidsinstrumenten. Beleidsinstrumentenmix 3 vult beleidsinstrumentenmix 2 aan door de introductie van brede due diligence wetgeving die zich richt op alle aspecten van de OESO-richtlijnen. Deze vervangt de thematische due diligence wetgeving van de WZK. Op Europees niveau wordt op dit moment al ingezet op het bereiken van eenzelfde soort wetgeving, waarin ook ruimte blijft voor sectorale maatregelen. In dit verband is ook relevant dat de ChristenUnie, PvdA, SP en GroenLinks voor de zomer een initiatiefnota hebben ingediend met voorstellen voor brede due diligence wetgeving in Nederland en Europa.[18]

Doordat beleidsinstrumentenmix 3 voorziet in brede due diligence wetgeving, biedt deze potentieel voor een grotere impact in de keten doordat ook achterblijvers van internationaal MVO verplicht worden om inspanningen te leveren op het terrein van due diligence. Zo kan een gelijker speelveld worden gecreëerd. De nadruk op brede wetgeving kan daarnaast voorkomen dat sommige risico's buiten beeld verdwijnen. Ook kan brede wetgeving een leercultuur stimuleren en de toegang tot verhaal en herstel verbeteren ten aanzien van alle mogelijke risico's en de samenhang daartussen, in plaats van voor één thema.

Met de introductie van brede due diligence wetgeving kan daarnaast een grotere synergie met sectorale samenwerking bereikt worden. Deze synergie zal na de bespreking van de beleidsinstrumentenmixen verder worden toegelicht. Door deze synergie kan beleidsinstrumentenmix 3 in vergelijking met beleidsinstrumentenmix 2 potentieel een grotere impact in de keten door implementatie van de OESO-richtlijnen bewerkstelligen, zeker als instrumenten zoals wetgeving, sectorale samenwerking en de voorwaarden en prikkels voor ondernemingen ingebed worden naar het Europees niveau.

Hiermee ontstaat een 'Europese' variant van beleidsinstrumentenmix 3 (3E), waarin op Europees niveau een combinatie van brede due diligence wetgeving en samenwerkingsverbanden om invloed te vergroten en van elkaar te leren wordt geïntroduceerd. Deze variant zou het gelijke speelveld nog verder kunnen vergroten. Bovendien worden de beleidscoherentie, het inzicht in de keten, de mogelijkheden om toegang tot verhaal en herstel te realiseren en belanghebbenden in productielanden te betrekken navenant groter. Het ambitieniveau en het tijdspad van Europese wetgeving zijn daarbij wel belangrijke aandachtspunten. In hoofdstuk 4 wordt deze Europese variant van beleidsinstrumentenmix 3 nader toegelicht.

3.5.4 Beleidsinstrumentenmix 4 Transparantieverplichting + thematisch wetgeving

Beleidsinstrumentenmix 4 voorziet in aanvulling op beleidsinstrumentenmix 2 in versterking van de rapportageverplichtingen voor ondernemingen over niet-financiële aspecten van het ondernemen om de OESO-richtlijnen steviger te verankeren. Dit betreft Europese wetgeving. Nederland kan daarbij voorop lopen in Europa als gidsland op het gebied van integrated reporting, waar deze in lijn komt met de UNGP's en OESO richtlijnen.[19] Dit kan mede beslag krijgen in het kader van de herziening van de EU Niet-financiële Rapportage Richtlijn, waarvoor het proces reeds is aangevangen. Er is hiervoor interesse bij grote bedrijven, de Raad voor de Jaarverslaggeving en accountants.

Versterking van de transparantie verplichtingen alleen is echter geen goed alternatief voor brede due diligence wetgeving (beleidsinstrumentenmix 3), maar kan een

---

[18] Zie https://www.christenunie.nl/l/library/download/urn:uuid:00e4606b-3255-43e4-bffe-683281f62598/initiatiefnota+tegen+slavernij+en+uitbuiting.pdf

[19] Integrated reporting is de samenvattende rapportage waarin organisaties aangeven hoe zij duurzaam opereren en hoe strategie, governance, prestaties en vooruitzichten (maatschappelijke) waarde opleveren voor de korte, middellange en lange termijn.

aanvulling hierop zijn.[20] Ervaringen in andere landen laten namelijk zien dat enkel rapportage verplichtingen niet de gewenste gedragsveranderingen bewerkstelligen en leiden tot een afvinkcultuur.[21] Verwacht mag worden dat beleidsinstrumentenmix 4 in vergelijking met beleidsinstrumentenmix 3 daarom minder impact zal hebben.

3.5.5 Samenvatting en eerste conclusie

Uit deze eerste beoordeling van de beleidsinstrumentenmixen komt naar voren dat met de Europese variant van beleidsinstrumentenmix 3 (3E) potentieel de meeste impact in de keten kan worden behaald en een gelijk speelveld in Europa kan worden gerealiseerd. De Europese aspecten van deze optie worden verder uitgewerkt in hoofdstuk 4. De routes hier naartoe en de rol van nationale wetgeving daarbij komen aan de orde in hoofdstuk 5.

3.6 Verdere uitwerking van de beleidsinstrumentenmixen

Wanneer de beleidsinstrumentenmixen in groter detail zijn uitgewerkt, ontstaan er meer mogelijkheden voor toetsing, namelijk op:
- uitvoerbaarheid;
- juridische haalbaarheid en WTO-conformiteit;
- doelmatig- en doeltreffendheid;
- financiële aspecten;
- de impact op het vestigingsklimaat in Nederland en in derde landen – met name die landen die niet mee kunnen komen in de nieuwe internationaal MVO-eisen.

Het is nu dus nog beperkt mogelijk om de beleidsinstrumentenmixen aan deze criteria te toetsen i.v.m. het detailniveau waarop de mixen zijn uitgewerkt. Het verdient aanbeveling om bij de verdere uitwerking een goede impact assessment uit te voeren waarin deze aspecten aan de orde komen. Ook monitoring van impact, synergie tussen wetgeving en sectorale samenwerking, en toekomstbestendigheid en aanpassingsvermogen zijn belangrijke zaken om mee te wegen bij de verdere uitwerking van de beleidsinstrumentenmixen en worden hieronder nader toegelicht.

Goede monitoring van impact om te meten en te leren
Het is een goede zaak om het internationaal MVO-beleid periodiek te evalueren. Om structurele verbeteringen in de ketens te realiseren is het van belang beter in kaart te brengen welke gevolgen het internationaal MVO-beleid (zowel het beleid van de overheid als het beleid van ondernemingen) in de ketens heeft om daar waar nodig bij te sturen en het effectiever te maken. Op deze manier ontstaat een beter beeld welke combinatie van maatregelen leidt tot implementatie van de richtlijnen om zo een substantiële impact in ketens te bewerkstelligen. Het is daarbij ook van belang om de effecten van afzonderlijke beleidsmaatregelen goed te monitoren en ook te kijken naar de effecten van beleidsmaatregelen in andere landen, zoals de Franse waakzaamheidswet en welke lessen daaruit kunnen worden getrokken (zie hoofdstuk 4).[22] Te overwegen is om jaarlijks een voortgangsrapportage uit te brengen die ingaat op deze aspecten. Dit vraagt meer aandacht voor systematische dataverzameling, nulmetingen, targets en evalueren bij de opzet en verdere uitwerking van de instrumenten. Hierbij kunnen het IOB en de Planbureaus betrokken worden.

Synergie tussen wetgeving en sectorale samenwerking

---

[20] Rapportage is een onderdeel van due diligence. Of aanvullende rapportageverplichtingen nodig zijn, hangt mede af van de reikwijdte van de brede due diligence wetgeving.
[21] PWC (2018), *Strategies for Responsible Business Conduct*.
[22] Zie ook de aanbevelingen van het IOB-rapport *Mind the governance gap, map the chain* (2019), p. 15.

Knelpunten voor de implementatie van de OESO-richtlijnen los je niet alleen op met wetgeving maar ook door inhoudelijke steun en maatwerk aan ondernemingen te bieden en samen met andere partijen geïdentificeerde risico's aan te pakken. Een brede due diligence wetgeving vergt veel kennis van bedrijven over hoe de risico's kunnen worden geprioriteerd en hoe de positieve bijdragen aan de SDG's kunnen worden meegenomen in de evaluatie van bedrijven.

Sectorale samenwerking is een van de manieren voor bedrijven om hun invloed te vergroten. Door samen te werken:
- kunnen ondernemingen van elkaar leren hoe ze een vertaalslag kunnen maken naar de praktijk;
- kunnen gelijkgestemde ondernemingen elkaar ondersteunen bij de aanpak van negatieve gevolgen;
- kunnen ondernemingen met de overheid, vakbonden en maatschappelijke organisaties problemen aanpakken die ondernemingen niet geheel zelf kunnen oplossen;
- kan meer inzicht worden verkregen in de andere afnemers, de schakels in de keten en de mogelijkheden voor de verschillende schakels in de keten om invloed uit te oefenen op de partijen in de productielanden;
- kunnen handvatten geboden worden, die ondernemingen helpen met het identificeren van potentiele of negatieve gevolgen;
- kan betrokkenheid van (lokale) belanghebbenden en rechthebbenden worden georganiseerd;
- kan de toegang tot herstel en verhaal worden vergemakkelijkt.

De afgelopen jaren is veel ervaring opgedaan met sectorale samenwerking in de vorm van de convenanten. De evaluaties van IOB en KIT laten zien dan met name de langst lopende convenanten voor de sectoren kleding en textiel en de bancaire sector een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de implementatie van due diligence door de betrokken bedrijven, met name voor de eerste stappen in het due diligence proces. Daarmee is een basis gelegd om verder te werken aan het daadwerkelijk aanpakken voor risico's in de keten in deze sectoren. De evaluaties hebben ook veel lessen voor verdere verbetering van de aanpak opgeleverd.

De SER is dan ook verheugd te zien dat sectorale samenwerking onderdeel is van elk van de voorgelegde beleidsinstrumentenmixen. De Raad onderstreept het belang van het voortzetten, optimaliseren en uitbreiden van deze aanpak en het blijven investeren hierin, als onderdeel van de beleidsinstrumentenmix.

Bij de toepassing van het 5V-model deelt het ministerie sectorale samenwerking in bij 'vergemakkelijken'. In de praktijk speelt sectorale samenwerking in de vorm van de convenanten bij meerdere 'Vs' een rol en dit zou bij opvolging van de aanbevelingen uit de evaluaties in toekomstige sectorale samenwerking kunnen worden versterkt. Zowel het proces van totstandkoming als implementatie van convenanten biedt veel *voorlichting* en training over de OESO-richtlijnen en de UNGP's. Door in het convenant afspraken te maken over het versterken van de prikkels voor bedrijven en de financiële ondersteuning van de gezamenlijke kosten door overheid en de SER, spelen de convenanten een rol in het *verleiden* om meer internationale MVO-inspanningen te leveren. Bovendien is een actieve rol en expliciete verwachtingen van de overheid naar bedrijven toe, cruciaal gebleken om hen te *verleiden* om deel te nemen aan de convenanten. Door de inzet van de overheid in de convenanten expliciet te maken ten aanzien van de *voorwaarden* vanuit de overheid (beleidscoherentie en maatschappelijk verwantwoord inkopen), worden deze gespecificeerd voor de sector in kwestie en toont de overheid zich aanspreekbaar op de uitvoering van dit beleid (denk aan de staatsdeelnemingen in het Convenant Verzekeringen, de pilot maatschappelijk verantwoord inkopen van natuursteen in het initiatief TruStone, de gunningen in windenergie bij de totstandkoming van een convenant in de windenergie sector etc.). Door bindende elementen in de convenanten (committeren aan uitkomst NCP-

procedure, klachten- en geschillenmechanismen) en in de toekomst de (gedeeltelijke) integratie met het toezicht via monitoringsmechanismen is er ook een relatie met de verplichtende elementen van de toekomstige beleidsinstrumentenmix.

Zoals hierboven in 3.2 aangegeven adviseert de SER om aan het 5V model de twee V's van *verbinden* en het *vergroten van invloed* toe te voegen, in lijn met SDG 17. Daarbij is de rol van de overheid als samenwerkingspartner dicht bij de sectoren cruciaal, omdat de meeste misstanden in de keten alleen door samenwerking kunnen worden aangepakt. In een aantal convenanten spelen Nederlandse ambassades bijvoorbeeld een belangrijke rol (Turkije en Bangladesh in het kleding- en textielconvenant, Verenigd Koninkrijk in het metaalconvenant) in het aanpakken van risico's, gezamenlijke engagement en vergroten van de outreach. Om meer impact te bereiken is het zaak dit type samenwerking uit te breiden. De zeven V's onderstrepen dan ook het belang van de overheid als partner in toekomstige sectorale samenwerking. Bij het verder uitwerken van de beleidsinstrumentenmix is het zaak verschillende modaliteiten hiervoor te onderzoeken.

De vraag is daarnaast hoe sectorale samenwerkingen, die gebaseerd zijn op de OESO-richtlijnen, in eventuele wetgeving kunnen worden geïntegreerd zodat deze elementen elkaar versterken. Om ondernemingen effectief te ondersteunen in het voldoen aan mogelijke wetgeving, is enige mate van integratie met sectorale samenwerking noodzakelijk. Zo kunnen ondernemingen van elkaar leren hoe de wetgeving geïmplementeerd kan worden en kunnen risico's gezamenlijk worden aangepakt. Er zal daarbij een evenwicht moeten worden gevonden tussen aan de ene kant de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van individuele ondernemingen en aan de andere kant de prikkels voor ondernemingen om sectoraal samen te werken. Deelname aan een sectorale samenwerking zou er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat een bedrijf langer de tijd krijgt om aan zijn verplichtingen te voldoen voordat de toezichthouder overgaat tot sancties en dergelijke (het bedrijf laat immers zien dat het serieus aan het werk is). Een verdergaande mogelijkheid is dat de afspraken en monitoringsmechanismen bij sectorale samenwerking en certificeringssystemen door de toezichthouder goedgekeurd worden als een erkende regeling, die gelijkwaardige eisen stelt aan de wetgeving. Daarbij wordt het toezicht op de uitvoerder van de erkende regeling verzwaard.[23] De vraag is echter of hiermee recht wordt gedaan aan de individuele verantwoordelijkheid van ondernemingen en of dit niet te veel verantwoordelijkheid legt bij de sectorale samenwerkingsverbanden.

Voorwaarde voor wederzijdse versterking van wetgeving en sectorale samenwerking is dat de sectorale samenwerking aan bepaalde kwaliteitscriteria voldoet. Zo zouden erkende vormen van sectorale samenwerking een rol kunnen spelen bij het toezicht. Erkenning zou daarbij afhankelijk moeten zijn van de mate waarin sectorale samenwerking de OESO-richtlijnen bevordert (zoals in de OESO-alignement assessments wordt geanalyseerd). Het Convenant Duurzame Kleding en Textiel kan hiervoor als voorbeeld worden genomen (zie kader 3). Relevant daarvoor is de beoordeling van de OESO waaruit blijkt dat de aanpak van het textiel convenant als internationale best practice wordt beoordeeld.

Ook is het voor de toezichthouder van belang om zicht te hebben op de prikkels in de verschillende schakels in de keten, zodat deze kan bepalen waar het vergroten van invloed het meest effectief is. Om deze drukpunten te identificeren is een analyse nodig van hoe de keten is opgebouwd. Sectorale samenwerkingen kunnen een belangrijke rol spelen in het maken en benutten van deze analyse, om zo de risico's op negatieve effecten op mens en milieu in de keten aan te pakken. Gegeven het overkoepelende

[23] Een voorbeeld daarvan is de verordening over conflictmineralen (zie bijlage 1).

uitgangspunt om maximale impact in de ketens te bewerkstelligen is het voor de toezichthouder van belang de beschikbare middelen in te zetten dáár waar het meest bereikt kan worden. Ook zou er in de beoordeling van de naleving van de richtlijnen gewogen moeten worden wat er verwacht kan worden van een onderneming op basis van de positie in de keten.

Kader 3: Bevindingen OESO-alignement assessment Convenant Duurzame Kleding en Textiel

De OESO heeft in detail bekeken in hoeverre de werkwijze van het Convenant Duurzame Kleding en Textiel overeenkomt met haar richtlijnen voor de textiel- en schoensector. Het gaat daarbij om zowel de geschreven normen als de manier waarop het convenant de bedrijven beoordeelt op het gebied van due diligence. Hiervoor is een beoordelingskader opgesteld. De OESO concludeert dat het convenant de richtlijnen grotendeels goed in de geschreven normen heeft vertaald en toepast. Als sterke punten van het convenant noemt de OESO onder andere: de aandacht voor het voorkomen van misstanden, het maatwerk voor midden- en kleinbedrijven, het betrekken van topmanagement en de aandacht voor de inkooppraktijk. Verbeterpunten van het convenant zijn het verleggen van aandacht voor interne processen en controlemaatregelen naar de aanpak van risico's in de keten, het verbeteren van betrokkenheid van lokale belanghebbenden en de toegang tot het klachten- en geschillenmechanisme voor betrokken in de textielketen. De genderlens in due diligence kan tot slot worden verbeterd.

Over alle aspecten heen, voldoen de geschreven normen van het convenant voor 62 procent geheel en 17 procent gedeeltelijk aan de richtlijnen. Voor de implementatie daarvan is dat respectievelijk 40 procent en 23 procent. Het verschil tussen geschreven nomen en implementatie komt grotendeels voort uit het feit dat er meer coherentie nodig is in de beoordelingen van bedrijven. Om dit te ondervangen zijn de richtlijnen in het beoordelingskader, die worden gehanteerd bij het beoordelen van bedrijven, verder uitgewerkt.

Het Convenant Duurzame Kleding en Textiel is als derde in de serie (na de Duitse Textil Bündnis en de Sustainable Apparel Coalition) beoordeeld door de OESO.[24]

Bron: OESO (2020) *Assessment of the Dutch Agreement on Sustainable Garment and Textile.*

Het is daarnaast ook denkbaar dat de toezichthouder de ervaringen van sectorale samenwerkingsverbanden gebruikt voor het formuleren van minimumnormen (dynamisch toezicht). Dit bevordert het leren van elkaars ervaringen.[25] Het is belangrijk dat er daarbij ook ruimte wordt geboden voor bottom-up initiatieven, die wellicht in eerste instantie niet direct bij de toezichthouder bekend zijn.

Toekomstbestendigheid en aanpassingsvermogen van de beleidsinstrumentenmixen
Om te zorgen dat de beleidsinstrumentenmixen toekomstbestendig zijn en blijven, is het ook van belang oog te houden voor de ontwikkelingen in het beleid en de daarin vastgelegde doelstellingen. Daarbij is ook de Europese beleidsontwikkeling relevant. Die bepaalt mede de beoordeling van de effectiviteit van de instrumenten. Concreet gaat het

[24] De drie alignement assessment rapporten zijn te vinden via: *http://mneguidelines.oecd.org/alignment-assessment-garment-footwear.htm*

[25] Zie ook C. van Dam & M. Scheltema (2020) *Opties voor afdwingbare IMVO-instrumenten*, p. 112-118.

daarbij nu om de vraag welke impact de coronacrisis zal hebben op internationale toeleveringsketens en wat dit kan betekenen voor het nationale en Europese beleid.

Het ministerie merkt terecht op dat een verbeterde naleving van de OESO-richtlijnen en UNGP's tijdens en na de crisis uiteindelijk zorgt voor een duurzamer handelssysteem en betere omstandigheden voor mens en milieu in de keten.[26] Voorwaarde is daarbij wel dat ook dieper in de keten ruimte is om te investeren in verbetering van omstandigheden. Eerlijke prijzen en verantwoorde inkooppraktijken zijn hiervoor van belang. Daarnaast is het voor verbeterde toepassing van de richtlijnen ook van belang dat bedrijven in staat zijn hun keten te monitoren, wat wordt bemoeilijkt door de coronacrisis. Als gevolg van de crisis is het namelijk moeilijker audits uit te laten voeren en gelden er reisrestricties, waardoor toeleveranciers niet kunnen worden bezocht. Hierdoor wordt het zicht op wat er daadwerkelijk speelt in de toeleveringsketens nog verder beperkt. Zoals in de inleiding aangegeven, acht de SER het van belang dat er goede monitoring plaats vindt van de gevolgen van de coronacrisis op internationaal MVO.

[26] Ministerie van Buitenlandse Zaken (2020) *IMVO-maatregelen in perspectief: De doordachte mixen: een nadere uitwerking op hoofdlijnen*, p.3.

4 De Europese dimensie

4.1 Inleiding

De adviesaanvraag verzoekt de SER om de recente ontwikkelingen op Europees niveau in het advies te betrekken en te wegen hoe deze ontwikkelingen een rol kunnen spelen bij een eventuele keuze voor een van de verschillende beleidsinstrumentenmixen. Daarbij wordt verwezen naar de aankondiging door de Europese Commissie van het voornemen om in 2021 een initiatief voor te stellen met betrekking tot duurzaam bestuur (*sustainable corporate governance*), waar internationaal MVO onderdeel van is. De adviesaanvraag geeft aan dat dit mogelijk een wetgevend voorstel zal zijn. In onderstaande wordt dit als uitgangspunt genomen.[27] Dit hoofdstuk zal de mogelijkheden voor brede Europese due-diligence wetgeving nader onderzoeken en werkt daarmee de Europese variant van beleidsinstrumentenmix 3 (3E) uit die in het vorige hoofdstuk is geïntroduceerd.

De huidige EU-wetgeving op het terrein van internationaal MVO en due diligence wetgeving heeft betrekking op het voorkomen van import van bepaalde mineralen uit conflictgebieden en van illegaal gekapt hout. Daarnaast zijn er wettelijke verplichtingen ten aanzien van de rapportage door ondernemingen van de niet-financiële aspecten van het ondernemen.[28]

Frankrijk en Nederland (WZK) kennen recentelijk wetgeving die ondernemingen verplichtingen oplegt op het terrein van due diligence. Daarnaast hebben een aantal EU-lidstaten plannen in die richting.[29]

4.2 Voornemens van de Europese Commissie

Voornemen tot brede due diligence wetgeving
De Europese Commissie heeft aangekondigd dat ze in 2021 met een nieuw initiatief op het gebied van duurzame corporate governance zal komen.[30] Hiermee wil ze waarborgen dat maatschappelijke en milieubelangen volledig worden geïntegreerd in bedrijfsstrategieën. Europees Commissaris Reynders heeft aangegeven dat het werk van de cCommissie op het terrein van de corporate governance drie onderdelen bevat:[31]

1. het aanmoedigen van een lange termijn horizon in de besluitvorming in ondernemingen;
2. het geven van de juiste prikkels voor duurzame ondernemingsmodellen;
3. het vergroten van de aansprakelijkheid (*accountability*) van ondernemingen voor schade aan mens en milieu.

Voor het vergroten van de aansprakelijkheid van ondernemingen voor schade aan mens en milieu, zal de Europese Commissie naar verwachting in het eerste kwartaal van 2021 met een brede wettelijke verplichting voor due diligence komen. De Europese Commissie heeft daarvoor al verschillende opties laten onderzoeken en zal naar verwachting dit najaar een consultatie starten.

---

27 Dit is o.a. gebaseerd op de aankondiging van EC Reynders in het webinar *Towards Effective Human Rights and Environmental Due diligence*, 08-06-20, *https://www.youtube.com/watch?v=Y_k8C-OSTIQ*.

28 Zie uitgebreider bijlage 1.

29 C. van Dam & M. Scheltema (2020) *Opties voor afdwingbare IMVO-instrumenten.*

30 Zie b.v. Europese Commissie (2020) mededeling *Het moment van Europa: herstel en voorbereiding voor de volgende generatie,* COM 45626.5.2020, p. 7.

31 Speech van EC Reynders in het Webinar van de Werkgroep *on Responsible Business Conduct* van het Europese Parlement, 29-04-2020.

De verwachte rechtsgrond voor maatregelen op het terrein van corporate governance (ondernemingsrecht) is de vrijheid van vestiging als onderdeel van de interne markt. De interne markt behoort tot de gedeelde bevoegdheden van de EU. Als het inderdaad interne markt regelgeving betreft, dan mag de EU harmonisatiemaatregelen treffen en kan dit de mogelijkheden voor het voeren van nationaal beleid beperken (artikel 2 lid 2 VWEU).[32]

Mogelijke opties voor due diligence wetgeving
De Europese Commissie heeft een aantal opties voor een brede wettelijke verplichting voor due diligence laten onderzoeken:[33]

- Wetgeving die van toepassing is op een beperkte groep van ondernemingen;
- Wetgeving met een brede toepassing op sectoren;
- Wetgeving die een toezicht- en sanctiemechanisme bevat. Deze kan zowel van toepassing zijn op een beperkte groep van ondernemingen of breed toepasbaar zijn binnen sectoren.

Daarnaast heeft de Europese Commissie laten onderzoeken in hoeverre due diligence kan worden bevorderd middels aanscherping van de wetgeving over niet-financiële aspecten van het ondernemen. Het onderzoek concludeert dat een aanscherping van de rapportage verplichting op zich weinig impact zal hebben op een betere bescherming van mensenrechten en het milieu, omdat het ondernemingen niet verplicht tot substantiële inspanningen om een due diligence plan op te stellen en te implementeren. Het onderzoek concludeert verder dat de impact van een brede wettelijke verplichting mede afhangt van de manier waarop het toezicht en de handhaving zijn georganiseerd.

Voornemen due diligence wetgeving is onderdeel van een breder pakket
Voor het aanmoedigen van een lange-termijn-horizon in de besluitvorming van ondernemingen zal de Europese Commissie naar verwachting eveneens met een wetgevingsvoorstel op het terrein van corporate governance komen. Het zal mogelijk de verplichting omvatten voor de raad van bestuur van een onderneming om een lange-termijn-plan op te stellen.

Het geven van de juiste prikkels voor duurzame ondernemingsmodellen omvat een breed pakket aan maatregelen dat raakt aan het streven om de financiële sector te verduurzamen in het kader van het *EU Sustainable Finance Action Plan*, de toekomstige *Renewed Sustainabe Finance Strategy* en de *Green deal*. De financiële sector kan als belangrijke hefboom fungeren voor veranderingen in de reële economie. Voornemens op dit terrein omvatten onder andere een mogelijke herziening van de transparantieverplichtingen voor niet-financiële aspecten van het ondernemen, herziening van de accounting standaarden, en de nadere invulling van de criteria voor de classificatie van ondernemingen als duurzaam in verband met de financiering van en het beleggen in deze ondernemingen.[34] Wat betreft het laatste hebben het Europees Parlement en de Europese Raad een politiek akkoord bereikt over de zogeheten taxonomie verordening. Op basis daarvan moeten ondernemingen die als duurzaam willen worden bestempeld onder andere hun activiteiten in lijn brengen met de OESO-richtlijnen, de UNGP's en de fundamentele werknemersrechten zoals gedefinieerd door de ILO.

In het kader van de Green deal wil de Europese Commissie ook een betere werking van het emissiehandelssysteem om bij te dragen aan een doeltreffende koolstofbeprijzing in

---

32 Zie ook Europese Commissie (2020) *Study on due diligence requirements through the supply chain*, p. 231.
33 Europese Commissie (2020*) Study on due diligence requirements through the supply chain*, p. 239.
34 Zie b.v. Europese Commissie (2020) *Consultation document on the sustainable finance strategy*.

de hele economie.[35] Dit kan ook bijdragen aan de systeemtransitie naar een duurzame economie. Voor een mondiaal gelijk speelveld is daarbij een koolstofcorrectiemechanisme aan de grens nodig.[36] Dit moet wel conform de WTO-regels zijn. De Europese Commissie wil dat elke nieuwe handelsovereenkomst die wordt gesloten een apart hoofdstuk bevat over duurzame ontwikkeling en de strengste normen inzake klimaat-, milieu- en arbeidsbescherming, met een beleid van nultolerantie ten aanzien van kinderarbeid.[37] Voor het toezicht heeft de Europese Commissie een *Chief Enforcement Officer* aangesteld.

De volgende paragraaf gaat er mede op basis van deze bevindingen vanuit dat de Europese Commissie een brede wettelijke verplichting voor due diligence zal voorstellen en daarnaast in afstemming hiermee ook aanscherping van de rapportageverplichtingen over niet-financiële aspecten van het ondernemen zal voorstellen.

4.3 Voor- en nadelen Europese due diligence wetgeving

Mogelijke voordelen van Europese wetgeving in vergelijking met nationale wetgeving
Europese wetgeving maakt Europese opschaling van de initiatieven voor sectorale samenwerking mogelijk, waarmee een grotere impact in de keten kan worden gerealiseerd. Daar is, zoals CSREurope voorstelt, ook flankerend beleid voor nodig (zie kader 4).[38]

Kader 4: Flankerend beleid

Het succes van toekomstige EU-initiatieven hangt voor een groot deel af van het engagement van de private sector, met name van ondernemingen met lange en strategische toeleveringsketens. Zij hebben hier volgens CSREurope een EU voor nodig die hen ondersteunt met de opbouw van sectordialogen en allianties voor mensenrechten en milieu due diligence die in staat zijn om:

- Toekomstige brede due diligence wetgeving aan te vullen met sectorspecifieke richtlijnen om de OESO-richtlijnen en de UNGP's praktisch toepasbaar te maken;
- Hulp te bieden voor het systematisch monitoren van de risico's voor mens en milieu;
- Een platform te bieden voor een op oplossingen en samenwerking gerichte dialoog en analyse;
- Advies te geven over coherent beleid om de impact in de keten te vergroten op het terrein van milieu, mensenrechten en fatsoenlijk werk.

Bron: CSR Europe (2020)

Daarnaast gaat Europese wetgeving de versnippering van wetgeving in de verschillende EU-lidstaten tegen, wat de administratieve lastendruk voor ondernemingen verminderd.

---

35 Zie b.v. Europese Commissie (2020), mededeling *Het moment van Europa: herstel en voorbereiding voor de volgende generatie,* COM 45626.5.2020.

36 De Europese Raad heeft de Europese Commissie in het kader van een nieuw Eigen Middelen besluit opgedragen om in de eerste helft van 2021 met een voorstel voor een koolstofcorrectiesysteem aan de grens te komen. Dit zou volgens de Europese Raad uiterlijk begin 2023 moeten zijn ingevoerd. Daarnaast moet de commissie met een voorstel komen om het herziene emmissiehandelssysteem uit te breiden naar de scheepvaart en de luchtvaart (Europese Raad conclusies van 17-21 juli 2020, EUCO 10/20, punt A29).

37 Het WTO-recht staat niet in de weg dat de EU met andere landen daar afspraken over maakt. Ze mogen die onderlinge afspraken dan echter niet zonder meer toepassen op landen die geen partij zijn bij de handelsovereenkomst.

38 CSR-Europe is het leidende bedrijvennetwerk in de EU voor *corporate sustainability and responsibility*. Via haar leden, geassocieerde leden en leden van nationale partner organisaties, zijn er zo'n tienduizend bedrijven bij aangesloten.

Het creëert ook een gelijk speelveld voor ondernemingen, wat leidt tot een harmonisatie van de vraag van het bedrijfsleven naar duurzame productie en wat daarmee bijdraagt aan een grotere impact in de keten. Het wordt daarmee ook mogelijk om *regime competition* tegen te gaan (het wel of niet vestigen in een land omdat het juist wel of juist geen due diligence wetgeving heeft). Ook kunnen 'achterblijvers', in het belang van de ondernemingen die wél willen, met behulp van Europese wetgeving beter worden aangepakt.

Mogelijke nadelen
Zoals eerder is aangegeven (paragraaf 3.3.3), kent Europese wetgeving echter ook twee mogelijke nadelen in vergelijking met nationale wetgeving: het kan tijdrovend zijn en het is de vraag of lidstaten hierover tot overeenstemming kunnen komen; en het is onzeker of Europese wetgeving voldoet aan de Nederlandse ambities. Dit is met name van belang omdat Europese wetgeving de ruimte voor Nederlandse wetgeving kan inperken.

4.4 Aandachtspunten bij wetgeving

De mogelijke voor- en nadelen van wetgeving hangen daarnaast mede af van de inhoud van de wetgeving. Belangrijke aspecten hierbij zijn:

- Het ambitieniveau. Om impact in de keten te hebben en de juiste prikkels te geven voor internationale samenwerking, dient Europese wetgeving toe te zien op alle stappen in het due diligence proces, dus inclusief de *impact on the ground* en waar nodig het zorgen voor herstelmaatregelen. Van belang is dat de wetgeving aansluit bij de OESO-richtlijnen en de UNGP's als internationaal normenkader voor het respecteren van mensenrechten en het milieu. Ondernemingen en stakeholders zijn er niet mee geholpen als de EU op dit vlak het wiel opnieuw probeert uit te vinden. Dit zou ook leiden tot inconsistentie in het internationale normenkader. Over de uitleg van de OESO-richtlijnen bestaat (relatieve) consensus en over de effectieve implementatie bestaat inmiddels veel kennis en ervaring.
- De vormgeving van het toezicht, handhaving en de mogelijkheden tot herstel. Dit bepaalt mede de impact in de keten.[39] Voorwaarde voor verhaal en herstel is dat er is aangetoond dat een onderneming zijn wettelijke verplichtingen niet is nagekomen en dat iemand daardoor schade heeft ondervonden. Dat betekent dus dat ondernemingen eerst in billijkheid de tijd moeten krijgen om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen.
- De toepasselijkheid van de wetgeving. Op welke ondernemingen is de wetgeving van toepassing: alleen grote ondernemingen en vennootschappen of ook op het MKB? Als de wetgeving ook op het MKB van toepassing is, moet er sprake zijn van proportionaliteit: wat kan van een groot bedrijf verwacht worden en wat van het MKB? Een eventuele toezichthouder zou hierbij ook rekening moeten houden met redelijkheid en billijkheid voor het MKB.
- De aansluiting bij de wetgeving over rapportage over de niet-financiële aspecten van het ondernemen en de duurzaamheid van de financiële sector.
- Voorkomen van reductie van al bestaand nationaal beschermingsniveau van mensenrechten en milieu; voorkomen van een negatief effect op bestaande wettelijk geregelde ketenaansprakelijkheid die onder aanneming of toelevering betreft.

Ambitieniveau

[39] Europese Commissie (2020) *Study on due diligence requirements through the supply chain*, p. 23.

Wat betreft het ambitieniveau mag verwacht worden dat – gezien de eerdere resoluties op dit terrein - het Europees Parlement de lat hoog zal willen leggen.[40] Het streven naar een hoog ambitieniveau vraagt ook om een vroegtijdige inzet van Nederland naar de Europese Commissie. De leidraad voor Europese besluitvorming van het ministerie van Buitenlandse Zaken merkt terecht op dat:

> Gezien de grote betekenis van het Commissievoorstel in het onderhandelingsproces, is het van belang dat een dergelijk voorstel zoveel mogelijk in lijn is met de Nederlandse inzet. Over het algemeen staat de Commissie ook wel open voor de visie van derden, waaronder de lidstaten. De Commissie heeft er immers belang bij dat er voor haar voorstel voldoende draagvlak bestaat, en dat het goed aansluit bij de praktische behoeften van de overheden, ondernemingen en burgers. Goede contacten met de betrokken ambtenaren van de Commissie zijn dan ook onontbeerlijk om in een zo vroeg mogelijk stadium de Nederlandse belangen in Brussel te kunnen behartigen.[41]

Kader 5: ETUC verwelkomt voornemen tot brede due diligence wetgeving, zorg om ambitieniveau

Europese en nationale ontwikkelingen hebben een kans geopend voor een Europese richtlijn voor verplichte due diligence wetgeving op het gebied van mensenrechten en internationaal MVO. Dit zou de Europese Commissie moeten stimuleren in actie te komen.[42]

ETUC (European Trade Union Confederation) verwelkomt daarom het voornemen van de Europese Commissie om in 2021 met een nieuw initiatief op het gebied van duurzame corporate governance te komen. Commissaris Reynders noemde de Franse wet op de waakzaamheidsplicht als relevant voorbeeld, zijnde 'het meest geavanceerde kader in de EU'. Hoewel dit een goed uitgangspunt is, is het tijd om verder te gaan en moediger te zijn met betrekking tot kwesties als reikwijdte en de rechten van slachtoffers.[43]
Bron: ETUC (2019) en ETUC (2020)

Toezicht
Het toezicht op de implementatie van Europese wetgeving door de *lidstaten* is een taak van de Europese Commissie. Zij kan eventueel een inbreukprocedure starten bij het Hof van Justitie als de lidstaten de wetgeving niet tijdig of niet correct implementeren.

Op basis van de bestaande Europese due diligence wetgeving op het terrein van conflictmineralen en illegaal gekapt hout (zie bijlage 1) mag verwacht worden dat de wetgeving de lidstaten opdraagt een bevoegde autoriteit in te stellen. Deze zou verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de wetgeving en het toezicht op *ondernemingen*, waarbij er in de Europese wetgeving ook bepalingen zullen komen over de samenwerking tussen deze autoriteiten. Van belang daarbij zijn de bevoegdheden en sanctiemogelijkheden van deze bevoegde autoriteiten. Wat betreft de

---

[40] Zie b.v. European Parliament (2016) *resolution of 25 October 2016 on corporate liability for serious human rights abuses in third countries* (2015/2315(INI)); European Parliament (2018) *resolution of 29 May 2018 on sustainable finance* (2018/2007(INI)).

[41] Interdepartementale Commissie Europees Recht (2009) *Leidraad voor de onderhandelaar in de EU,* augustus 2020, https://ecer.minbuza.nl/documents/20142/1085933/Icerleidraadeu+hoofdstuk1/386e34c4-58b1-64b4-5a55-1eaf3375b318.

[42] ETUC (2020) *ETUC Position for a European directive on mandatory Human Rights due diligence and responsible business conduct*, https://www.etuc.org/en/document/etuc-position-european-directive-mandatory-human-rights-due-diligence-and-responsible.

[43] Social Europe (2020) *Ensuring human rights and sustainability in company supply chains*

herstelmogelijkheden is relevant of, en onder welke voorwaarden, personen die schade hebben ondervonden door het niet naleven van de bepalingen in de wet een klacht kunnen indienen bij de toezichthouder en/of een civielrechtelijke procedure zouden kunnen starten.

Een verder aandachtspunt bij de organisatie van het toezicht betreft de relatie tussen een eventuele nieuwe toezichthouder en de rol en de positie van de nationale contactpunten voor de OESO-richtlijnen. Daarbij gaat het met name om de taak van het Nationaal Contactpunt (NCP) bij het behandelen van meldingen van personen, maatschappelijke organisaties en ondernemingen die een klacht hebben over een mogelijke schending van de OESO-richtlijnen, en hoe dit zich verhoudt tot een door de lidstaten aangewezen bevoegde autoriteit voor de handhaving van de wetgeving. Het is van belang om hierbij de bemiddelende rol van het NCP in beginsel gescheiden te houden van de handhavende rol van een toezichthouder. Bemiddeling is gericht op het op basis van vrijwilligheid gezamenlijk zoeken van een oplossing voor een misstand. Het is niet gericht op straffen en kan hier ook niet mee worden vermengd, onder andere omdat dat ten koste kan gaan van de inzet om een oplossing te vinden. Dit roept wel de vraag op in welke situatie en wanneer handhaving aan de orde is en hoe dit dan zou moeten worden vorm gegeven met respect voor de rol en taken van het NCP. Deze zijn verankerd via het Nederlandse lidmaatschap van de OESO en het NCP Instellingsbesluit 2014. Bij de herziening van de richtlijnen in 2011 is opgenomen dat een rechtsgang geen reden kan zijn voor een NCP om een zaak niet ontvankelijk te verklaren. Ook is van belang te verzekeren dat er consistentie is in de toepassing van de normen van due diligence op grond van de OESO-richtlijnen (door het NCP) en de Europese due diligence normen door een eventuele toezichthouder.

Europese inzet breder dan alleen due diligence wetgeving
Een Europese inzet is terecht onderdeel van alle beleidsinstrumentenmixen. Deze inzet zou zich moeten richten op het brede pakket van maatregelen dat door de Europese Commissie is voorgesteld voor de transitie naar een duurzame economie, en dus niet alleen op due diligence wetgeving zoals de beleidsinstrumentenmixen suggereren. Hiermee kunnen de juiste prikkels worden gecreëerd voor een grotere impact in de keten. Van belang hierbij is de coherentie en consistentie binnen dit pakket van maatregelen.

De vraag hoe sectorale samenwerking dient te worden geïntegreerd in het toezicht is hierbij tevens van belang. Dit is in paragraaf 3.5 reeds besproken.

4.5. Conclusie

Een ambitieuze Europese beleidsmix, inclusief wetgeving om due diligence te verplichten en samenwerkingsverbanden om invloed te vergroten en van elkaar te leren, biedt volgens de SER de beste kansen om duurzame ketens te realiseren. Dit komt overeen met de derde beleidsinstrumentenmix (3E), waarin brede due diligence wetgeving in lijn met de OESO-richtlijnen en de UNGP's wordt geïntroduceerd op Europees niveau en ook de andere elementen zo mogelijk Europees worden ingebed. Gezien de onzekerheden over het tijdspad en ambitieniveau, zal in hoofdstuk 5 nader worden ingegaan op de verschillende routes die denkbaar zijn om hier vanuit Nederland aan bij te dragen.

5 Antwoorden en aanbevelingen

5.1 Antwoord op de adviesvragen

5.1.1 Voor- en nadelen van de verschillende beleidsinstrumentenmixen

Beoordelingskader
In de afgelopen jaren is in Nederland veel ervaring opgedaan met de implementatie van de OESO-richtlijnen en UNGP's, onder andere in de sectorconvenanten. Hierdoor hebben we een beter beeld gekregen van waar bedrijven in de praktijk tegen aan lopen als ze echt aan de slag gaan met het due diligence proces. Dit is geen reden om minder inspanning te leveren, maar juist een aansporing om de ambitie te verhogen. Door hier rekening mee te houden in het toekomstige beleid en manieren te zoeken om deze knelpunten gezamenlijk het hoofd te bieden kan Nederland effectiever bijdragen aan respect voor mens en milieu in de hele keten.

Bij de evaluatie van de verschillende beleidsinstrumentenmixen is de SER uitgegaan van het volgende beoordelingskader (zie hoofdstuk 2).

Overkoepelend criterium: Maximale impact in de keten door een betere implementatie van de OESO-richtlijnen door bedrijven.

Wat is daarvoor nodig?
- Zo breed mogelijke inzet van elkaar versterkende beleidsinstrumenten (het 5V-model aangevuld met *verbinden* en *vergroten van invloed*);
- Coherent beleid, synergie tussen beleidsinstrumenten en gebruik van dezelfde normen;
- Bijdrage aan een gelijk speelveld en inbedding van instrumenten naar Europees niveau;
- Bevordering van de betrokkenheid van belanghebbenden en rechthebbenden in productielanden, inclusief producenten;
- Verbeteren van toegang tot verhaal en herstel;
- Vergroten van inzicht in de keten;
- Het stimuleren van samenwerking om invloed te vergroten;
- Bijdrage aan dialoog en vertrouwen;
- Aandacht voor de leeragenda en het meetbaar maken van de impact, inclusief de positieve en negatieve neveneffecten van het beleid.

Optimalisatie bestaand beleid
Beleidsinstrumentenmixen 2, 3 en 4 bevatten allemaal een optimalisatie van de bestaande beleidsinstrumenten. Dit kan worden gezien als een vorm van geen-spijt-beleid omdat het kan worden doorgevoerd, onafhankelijk van de keuze voor aanvullende beleidsinstrumenten. Het is zaak om mogelijke verbeteringen in het huidige beleid snel door te voeren en hier niet mee te wachten tot het nieuwe beleid geïmplementeerd is.

Belangrijke elementen hierin zijn:
- Grotere beleidscoherentie bij de overheid zodat onder andere van het inkoopbeleid, het bedrijvenbeleid bij handelsmissies en het klimaatbeleid dezelfde prikkels uitgaan voor de implementatie van de OESO-richtlijnen;
- Het stroomlijnen van adviezen die ondernemingen krijgen over de implementatie van de OESO-richtlijnen in lijn met door de OESO zelf ontwikkelde sectoral guidance;
- Verbetering en uitbreiding van de sectorale samenwerking.

Ook is het ten aanzien van de sectorale samenwerking van belang zo veel mogelijk gebruik te maken van de kennis die de afgelopen jaren is opgebouwd door bedrijven, vakbonden en maatschappelijke organisaties en overheid middels de convenanten voor internationaal MVO. Daarnaast is het belangrijk om te zorgen voor goede financiële borging van de convenanten tijdens de ontwikkeling van wetgeving en nieuwe vormen van sectorale samenwerking.

Wat betreft het voorgestelde MVO-steunpunt heeft de SER behoefte aan meer informatie over de vraag hoe de overheid dit steunpunt wil vormgeven, wat er mist in de huidige informatievoorziening, welke extra middelen hiervoor ter beschikking worden gesteld, en hoe zich dit verhoudt tot de huidige taken en bevoegdheden van het NCP.

Beleidsinstrumentenmix 1: Nuloptie
De nuloptie betreft de huidige beleidsinstrumentenmix (zonder optimalisatie). Hiermee wordt onvoldoende voortgang gemaakt met het vergroten van de impact in de keten door de implementatie van de OESO-richtlijnen. Dit is dus geen kansrijke optie.

Beleidsinstrumentenmix 2: Ondersteunen bedrijven bij implementeren van de WZK
Deze beleidsinstrumentenmix kan worden opgevat als een optimalisatie van het bestaande beleid.

Met de optimalisatie van het bestaande beleid kunnen een aantal zaken worden gerealiseerd, waarmee een grotere impact door implementatie van de OESO-richtlijnen kan worden gerealiseerd: een brede inzet en versterking van de beleidsinstrumenten gericht op voorlichting, vergemakkelijken, verleiden en het scheppen van voorwaarden; een grotere coherentie in het overheidsbeleid; en via de versterking van de sectorale samenwerking meer betrokkenheid van stakeholders, een betere toegang tot verhaal en herstel en meer aandacht voor de leeragenda. Wat echter ontbreekt bij de beleidsinstrumenten is een stok achter de deur (verplichten) om ondernemingen te bewegen om met de implementatie van de OESO-richtlijnen aan de gang te gaan en ook juridische instrumenten te geven voor een betere toegang tot verhaal en herstel. Daarnaast is deze beleidsinstrumentenmix sterk nationaal gericht en ontbreekt een inbedding van instrumenten naar het Europees niveau.

Beleidsinstrumentenmix 3: Brede due diligence wetgeving
Het voordeel van aanvullende due diligence wetgeving, is dat hiermee potentieel een grotere impact in de keten kan worden bereikt en een gelijker speelveld kan worden gerealiseerd door ook achterblijvers op het terrein van internationaal MVO te verplichten zich in te spannen om hun due diligence op orde te brengen.

Brede due diligence wetgeving sluit daarnaast beter aan bij de OESO-richtlijnen en verdient dan ook de voorkeur boven thematische due diligence wetgeving. Thematische due diligence wetgeving behelst ook het risico van ‘tunneldenken’: het afvinken van een bepaald thema, zonder dat naar andere mogelijke risico’s wordt gekeken.

Vanwege de introductie van brede due diligence wetgeving en de synergie die hiermee met sectorale samenwerking bereikt kan worden, kan beleidsinstrumentenmix 3 in vergelijking met beleidsinstrumentenmix 2 potentieel een grotere impact in de keten door implementatie van de OESO-richtlijnen bewerkstelligen. Voorwaarde hierbij is dat de wetgeving ook een betere toegang tot verhaal en herstel mogelijk maakt en gecombineerd wordt met andere elementen van een brede beleidsinstrumentenmix waaronder sectorale samenwerking, coherente overheidsvoorwaarden en prikkels voor ondernemingen. Als deze brede beleidsintrumentenmix ingebed kan worden op het Europees niveau wordt de impact in de keten navenant groter. Hiermee ontstaat een ‘Europese’ variant van beleidsinstrumentenmix 3 (3E).

Beleidsinstrumentenmix 4: Thematische due diligence wetgeving (WZK) + versterking transparatieverplichtingen
Beleidsinstrumentenmix 4 voorziet in aanvulling op beleidsinstrumentenmix 2 in de versterking van de rapportageverplichtingen voor ondernemingen over niet-financiële aspecten van het ondernemen, om zo de OESO-richtlijnen steviger te verankeren. Dit betreft Europese wetgeving.

Versterking van de transparantieverplichtingen is echter geen alternatief voor brede due diligence wetgeving (beleidsinstrumentenmix 3), maar kan een aanvulling hierop zijn. Ervaringen in andere landen laten zien dat enkel rapportageverplichtingen niet de gewenste gedragsveranderingen bewerkstelligen en leiden tot een afvinkcultuur. Verwacht mag worden dat beleidsinstrumentenmix 4 in vergelijking met beleidsinstrumentenmix 3 daarom minder impact zal hebben.

5.1.2. Maximale impact in de keten vraagt een ambitieuze beleidsmix met brede due diligence wetgeving

De verdere ontwikkeling van beleid is geen reden om achterover te leunen in het nemen van verantwoordelijkheid in de dagelijkse praktijk van het ondernemen. Nederland is en blijft koploper in internationaal MVO. Het Nederlandse bedrijfsleven, vakbonden en maatschappelijke organisaties willen ambitieus samen verder werken aan het voorkomen van negatieve impact en versterken van positieve impact in de internationale ketens. Ze hebben daarbij een overheid nodig die minstens zo ambitieus is, laat zien hoe het kan, coherent beleid voert op alle 'wegen' naar duurzame globalisering en als partner blijft investeren in de sectorale samenwerking.
In alle gevallen pleit de SER dan ook voor een gelijktijdige optimalisatie van de huidige beleidsmix om continuïteit te waarborgen, beleidscoherentie te vergroten en te blijven werken aan positieve impact in de keten.

De impact van COVID-19 op de internationale toeleveringsketens toont opnieuw de kwetsbaarheid van werknemers en de noodzaak om internationaal MVO in te bedden in de reguliere bedrijfsvoering en zo te komen tot duurzame bedrijfsmodellen in de hele keten. Of er daadwerkelijk verbetering optreedt in de productieomstandigheden in internationale toeleveringsketens hangt af van de bereidheid en mogelijkheid van productielanden om te produceren met respect voor mens en milieu. Alleen bij consistent gedrag vanuit een substantieel deel van de markt, werknemers en maatschappelijke organisaties die misstanden lokaal aan durven kaarten en overheden die gezamenlijk duurzame ketens op de kaart zetten, hebben producenten in de keten voldoende prikkels en mogelijkheden om omstandigheden structureel te verbeteren en te produceren met respect voor mens en milieu.

Een ambitieuze Europese beleidsmix, inclusief wetgeving om due diligence te verplichten en samenwerkingsverbanden om invloed te vergroten en van elkaar te leren, biedt volgens de SER de beste kansen om duurzame ketens te realiseren. Dit komt overeen met de derde beleidsinstrumentenmix (3E), waarin brede due diligence wetgeving in lijn met de OESO-richtlijnen en de UNGP's wordt geïntroduceerd op Europees niveau en ook de andere elementen zo mogelijk Europees worden ingebed.

Met de agenda van EU commissaris Reynders, de ambitie van het Europees Parlement en het Duitse voorzitterschap van de EU is hiervoor een momentum ontstaan. Tegelijk is lastig in te schatten hoe de andere lidstaten in de Europese Raad hier vervolgens op zullen reageren en wat dit betekent voor het haalbare ambitieniveau in Europa.

Hoe komen we tot de gewenste ambitieuze Europese beleidsmix? Er zijn ten minste drie routes denkbaar om hier vanuit Nederland aan bij te dragen, die hieronder worden beschreven.

Bij alle routes zal rekening gehouden moeten worden met de interactie tussen de Europese en nationale beleidsruimte. Als de grondslag van de Europese wetgeving de werking van de interne markt is, beperkt dit de mogelijkheden voor het voeren van nationaal beleid. Om deze reden geeft het ministerie van Buitenlandse zaken bij de adviesaanvraag ook aan dat wanneer duidelijk wordt dat de Europese Commissie concrete stappen zet voor een wetgevend voorstel (bijv. een publieke consultatie of publicatie van een wetgevend voorstel door de Europese Commissie) dat niet met een nationaal wetgevend traject doorkruist zal worden.

Maximale Europese inzet
De eerste optie is om de Nederlandse inzet maximaal te richten op het beïnvloeden van de Europese ontwikkelingen. Nederland heeft in Europa de meeste praktische ervaring met de implementatie van due diligence en kan deze ervaring gebruiken om met gelijkgestemde lidstaten te pleiten van een ambitieuze Europese beleidsmix (zowel wetgeving als samenwerkingsverbanden). Dit is in Europa een aanvullend perspectief ten opzicht van het pleidooi voor alleen wetgeving en dit wordt sterker als partijen vanuit Nederland hierin samen optrekken. Voordeel van een Europese aanpak is een gelijk speelveld voor Nederlandse bedrijven in Europa en de mogelijkheid om de politieke invloed van de EU aan te wenden in de productielanden. Daarmee is er meer kans dat investeren in internationaal MVO loont en tot impact in de ketens leidt. Via deze route wordt het ontstane momentum in Europa maximaal benut en kunnen de beschikbare tijd en middelen vanuit Nederland zo effectief mogelijk worden ingezet. Nadeel van deze route is dat het tempo van de Europese ontwikkelingen alsnog kan tegenvallen, met name als gevolg van tegenstellingen binnen de Europese Raad.

Maximale Europese inzet met ijkmoment medio 2021 als stok achter de deur
De tweede optie is om, in aanvulling op de eerste route, bij de start van een nieuwe regering volgend jaar te bepalen of in Europa voldoende voortgang wordt geboekt en dit ook vast te leggen in het regeerakkoord. Bij het beoordelen van de voortgang zouden de volgende criteria een rol moeten spelen:
- de concrete stappen en het tempo van het Europese proces en wetgevingstraject;
- het karakter van de rechtsgrond;
- de reikwijdte van Europese wetgeving (welke bedrijven vallen eronder);
- de posities en bereidheid van Europese lidstaten;
- de breedte en diepte van de due diligence wetgeving en de mate van aansluiting bij de OESO-richtlijnen en de UNGP's;
- de mogelijkheid en geloofwaardigheid van toezicht inclusief sanctiemogelijkheden;
- de mogelijkheden voor verhaal en herstel;
- de prikkels voor samenwerking en het gezamenlijk uitoefenen van invloed.

Als de voortgang in Europa onvoldoende blijkt te zijn, ligt het in de rede om in Nederland brede due diligence wetgeving verder te ontwikkelen. Hierbij is o.a. een goede kosten/baten analyse, ondersteuning voor bedrijven en maatschappelijke organisaties, een nadere uitwerking van interactie met convenanten/sectorale samenwerking en aansluiting bij ontwikkelingen in gelijkgestemde landen zoals Duitsland en Frankrijk van belang. De voordelen van deze route komen grotendeels overeen met de voordelen van de eerste optie. Bij deze optie kan de energie tot de start van een nieuwe regering worden ingezet om Europa te beïnvloeden door te pleiten voor een optimale beleidsmix. Bij onvoldoende voortgang in Europa is er een stok achter de deur om de implementatie van due diligence in Nederland te bevorderen door nationale wetgeving verder te ontwikkelen. Een nadeel kan zijn dat het lastig is om te bepalen wat voldoende voortgang is. En bij het verder ontwikkelen van nationale wetgeving terwijl Europa achterblijft ontstaat er een ongelijk speelveld voor Nederlandse en andere, aan nationale internationaal MVO regelgeving gebonden bedrijven in Europa.

Gelijktijdige Europese en nationale inzet

De derde optie is om gelijktijdig in te zetten op het beïnvloeden van de ontwikkelingen in Europa en ook nationale wetgeving verder te ontwikkelen. Als de initiatiefnota van de ChristenUnie, PvdA, SP en GroenLinks dit najaar nog wordt omgezet in een wetsvoorstel kan het ministerie van Buitenlandse Zaken dit benutten om te komen tot een voorstel dat in een volgende kabinetsperiode voor ligt. Dit kan uiteraard alleen als een volgend regeerakkoord dit mogelijk maakt. Voordeel van deze route is dat de uitwerking van een EU traject alvast ter hand wordt genomen en dat bij een laag ambitieniveau in de EU Nederland niet aan snelheid of kwaliteit hoeft in te leveren. Van het verder ontwikkelen van nationale wetgeving gaat een positieve prikkel uit richting Europa, voor zover aanvullend op de WZK en nationale trajecten in andere lidstaten (Frankrijk, Duitsland, Finland). Het betekent echter tegelijkertijd ook een ongelijk speelveld voor Nederlandse en andere, aan nationale internationaal MVO regelgeving gebonden bedrijven in Europa. Nadelen kunnen ook zijn dat de beschikbare middelen en energie worden verdeeld over twee trajecten; een gerechtvaardigde vraag is of het effect op beide niveaus maximaal is. En door de korte termijn naar de verkiezingen is de kans van slagen van een betekenisvol nationaal traject onzeker.

Het afwegen van de verschillende routes is een politieke keuze en hangt mede af van de inschatting van de ontwikkelingen de komende periode alsook de ruimte voor nationaal beleid bij een Europees wetgevend initiatief. Bij meer duidelijkheid hierover en over de details van voorgenomen wetgeving op Europees dan wel nationaal niveau, geeft de SER graag een vervolgadvies.

5.2 Aanbevelingen

Ten aanzien van de beleidsinstrumentenmix voor internationaal MVO:

- Intensiveer het beleid voor internationaal MVO door een beleidsinstrumentenmix met brede due diligence wetgeving verder uit te werken, in combinatie met optimalisatie van bestaande instrumenten en nieuwe elementen, overeenkomstig de hierboven beschreven routes.
- Bereid het Nederlandse bedrijfsleven voor op de toekomstige wetgeving door helder te zijn over de ambities van de Nederlandse overheid en de verwachtingen over het Europese speelveld.
- Zorg bij de verdere uitwerking van wetgeving voor maximale aansluiting van de wetgeving op de OESO-richtlijnen en UNGP's, ook om eenduidigheid en consistentie in de internationale normstelling te verzekeren.
- Stimuleer hierbij een zo breed en zo diep mogelijke toepassing van deze richtlijnen: voor een zo breed mogelijke groep ondernemingen (inclusief MKB) en zo diep mogelijk op alle stappen van het due diligence proces (inclusief het adresseren van gevonden risico's en het bijdragen aan de toegang tot herstel en verhaal). Proportionaliteit voor het MBK en verschillende handelsketens is hierbij uiteraard van belang.
- Houd bij de verdere uitwerking van wetgeving rekening met de aandachtspunten die in dit advies worden gegeven, waaronder het voorkomen van stapeling van wetgeving en het verhelderen van de relatie tot het NCP.
- Vul het 5V model aan met twee aanvullende Vs: *verbinden* en *vergroten van invloed in de keten*. Integreer bij de uitwerking van wetgeving maximale prikkels om impact te creëren in de keten (actie in plaats van afvinklijstjes) en om de benodigde samenwerking met sectorgenoten, overheid, vakbonden en maatschappelijke organisaties te faciliteren.
- Besteed in het opstellen van het toekomstige beleid voor internationaal MVO meer aandacht aan de genderdimensie van het beleid, door gebruik te maken van het rapport *Gender Dimensions of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*.
- Loop als Nederland voorop in Europa als gidsland in integrated reporting, waar deze in lijn komt met de UNGP's en OESO-richtlijnen. Dit kan mede beslag krijgen in het kader van de herziening van de EU Niet-financiële Rapportage Richtlijn, waarvoor

het proces reeds is aangevangen. Er is hiervoor interesse bij grote bedrijven, de Raad voor de Jaarverslaggeving en accountants.
- Verken hoe de financiële prikkels voor ondernemingen om internationale MVO normen na te leven vergroot kunnen worden. Daarbij moet worden onderzocht hoe investeringen in internationaal MVO meer kunnen lonen, bijvoorbeeld door extra investerings- of ondersteuningsmaatregelen voor koplopers ter beschikking te stellen.

Ten aanzien van de beleidsinstrumentenmix voor duurzame globalisering:
- Intensiveer naast de inzet op internationaal MVO ook de inzet op de andere 'wegen' naar duurzame globalisering.
- Monitor de impact van de COVID-19 crisis op internationaal MVO en partijen in de keten en trek hier lessen uit om robuuste en duurzame ketens te creëren waarbij mens en milieu centraal staan.
- Zet in op samenwerking met overheden in belangrijke productielanden, gericht op betere handhaving van de eigen wet- en regelgeving en het creëren van platforms voor sociale en multi-stakeholder dialoog en samenwerking.
- Zorg voor consistentie op de verschillende flankerende beleidsterreinen, zoals handelsbeleid, ontwikkelingsbeleid, mededingingsbeleid en interne markt, aanbestedingsbeleid en beleid voor de financiële sector.
- Creëer een leeragenda, met ruimte om te experimenteren en stevige inzet op onderzoek, monitoring en evaluatie.
- Investeer in brede voorlichting en bewustwording over het internationaal MVO kader en de relatie met de SDG's onder de eigen ambtenaren zoals inkoopmanagers en ambassadepersoneel, lokale overheden en onder bedrijven en consumenten;

Ten aanzien van een ambitieuze Europese inzet:
- Positioneer Nederland in de EU als land met veel ervaring met de praktische toepassing van de OESO-richtlijnen en de UNGP's en met de benodigde sociale dialoog en samenwerking tussen bedrijven en maatschappelijke organisaties (inclusief vakbonden), en benut dit ten volle in tools, position papers, informatiemateriaal, handelsmissies etc. Werk hierin zoveel mogelijk samen met de *OESO Working Party for Responsible Business Conduct*, de ILO en de VN werkgroep voor mensenrechten en bedrijfsleven, en ondersteun hun werk strategisch zodat het maximaal bijdraagt aan de Nederlandse beleidsagenda.
- Bevorder de koplopersposities van Nederland in het leggen van de verbinding tussen internationaal MVO en de SDG's op basis van SER advies *Kansen pakken en risico's beheersen*. Maak dit per sector en keten concreet – door te werken aan internationaal MVO kan het Europese bedrijfsleven maximaal bijdragen aan de SDG's.
- Laat zien hoe Europese samenwerking voor duurzame ketens vorm kan krijgen door in een aantal sectoren actief te verkennen hoe sectorale samenwerking tussen een aantal gelijkgestemde EU-landen van de grond kan komen en een proces hier naartoe te faciliteren. Begin met de sectoren waarin de convenantenaanpak in Nederland de afgelopen jaren de basis heeft gelegd, waaronder kleding & textiel en de bancaire sector, en ketens waar veel ervaring is opgedaan met sectorale samenwerking op internationaal niveau, zoals palmolie, cacao, koffie en soja.
- Laat zien hoe het kan door in een beperkt aantal sectoren met een aantal gelijkgezinde EU landen na te gaan hoe de belanghebbenden in de keten goed betrokken kunnen worden (o.a. door in productielanden samen te werken met overheden en platforms voor sociale en multi-stakeholder dialoog en samenwerking) en hoe beter invulling gegeven kan worden aan toegang tot herstel en verhaal. Er zou ook nagegaan kunnen worden hoe akkoorden vergelijkbaar met het Bangladesh Akkoord en *International Framework Agreements* hieraan een bijdrage kunnen leveren.

- Bouw een coalitie van gelijkgezinde EU-landen om bovenstaande ambitieuze Europese inzet mogelijk te maken.

Ten aanzien van het optimaliseren van de huidige beleidsmix:
- Geef opvolging aan de aanbevelingen van het IOB, het KIT en het SER-advies *Kansen pakken en risico's beheersen*.
- Maak serieus werk van meer beleidscoherentie door hier een uitvoeringsagenda en bevoegdheden aan te koppelen. Overweeg hierbij een rol voor het IOB op het terrein van beleidsevaluatie.
- Maak gebruik van een benchmark zoals de *OESO Alignement Assessments* om de OESO-conformiteit van de door de overheid ondersteunde initiatieven te toetsen en te verbeteren.
- Laat middels het eigen inkoopbeleid zien dat de overheid de eigen verantwoordelijkheid serieus neemt, de inspanningen van het bedrijfsleven beloont en het integraal toepassen van due diligence als 'launching customer' mogelijk is.
- Ontwikkel een visie op de toekomst van sectorale samenwerking, op basis van de lessen van de evaluaties van de convenanten en breng deze in de praktijk in de lopende convenanten en nieuwe sectorale samenwerking. Blijf als partner investeren in sectorale samenwerking. Zorg voor een goede financiële borging van de convenanten tijdens de ontwikkeling van wetgeving en nieuwe vormen van sectorale samenwerking.
- Zet in op het verzamelen van meer informatie en data wat betreft due diligence in de keten, ook om voortgang te monitoren op het gebied van de SDGs en door specifieke indicatoren voor internationaal MVO te ontwikkelen.

Ten aanzien van het versterken van de stem van kwetsbare groepen in keten:
- Blijf inzetten op structurele oplossingen in productielanden en durf hier keuzes in te maken om de stem van de meest kwetsbare partijen in de keten te versterken. Uiteindelijk staat of valt duurzame impact in de keten bij mogelijkheden van lokale gemeenschappen, werknemers en boeren om vorm te geven aan hun eigen ontwikkeling en hun stem te laten horen. Dit vergt het organiseren van 'ogen en oren' ter plekke, die zaken blijven aankaarten als de onafhankelijke auditor weer vertrokken is.
- Geef voorwaardescheppende vakbondsrechten, sociale en multi-stakeholder dialogen, steun voor het maatschappelijk middenveld en toegang tot herstel en verhaal prioriteit binnen sectorale samenwerking. Deze zijn onmisbaar voor het voeren van succesvol beleid voor internationaal MVO en bij uitstek moeilijk om op het niveau van het individuele bedrijf te regelen.
- Faciliteer en financier inspraak, middels sociale dialoog, van werknemers in de keten over de internationale toeleveringsketen waar ze werkzaam zijn.
- Zet monitoringsmechanismes in, zeker in tijden van COVID-19, om extra informatie te verkrijgen over de situatie van werknemers in de keten en de economische impact die het heeft voor zowel productielanden als Europese landen.
- Pak barrières van genderongelijkheid in de internationale ketens aan.
- Bevorder toegang tot verhaal en herstel.

Het bevorderen van duurzame ketens en internationaal MVO is een proces van lange adem. Het is daarom van belang te zorgen voor voldoende menskracht en middelen om bovenstaande mogelijk te maken. De SER adviseert hierbij een termijn van tien jaar aan te houden, aansluitend bij de termijn om de SDG's te behalen en de 'Decade of Action' voor de UNGP's. Ook beveelt de SER aan een kostenraming uit te werken voor een optimale beleidsmix op Europees en nationaal niveau en expliciet te maken welke keuzes hierin worden gemaakt.

Bijlage 1 Overzicht EU wetgeving, wetgeving in EU-lidstaten en voornemens

Hoofdstuk 1 Bestaande EU due diligence wetgeving

Due diligence wetgeving
Er bestaat op dit moment geen brede Europese wetgeving op het terrein van due diligence. Er is wel wetgeving op het terrein van de import in de EU van bepaalde mineralen en hout waarin due diligence verplichtingen zijn vastgelegd. Deze wetgeving wordt in deze bijlage kort besproken met aandacht voor de motivatie, het bereik, de elementen van due diligence, de organisatie van toezicht en handhaving en de implementatie en toepassing in Nederland.

Conflictmineralen
In conflictregio's wordt de opbrengst van de illegale exploitatie van mineralen vaak gebruikt om gewapende groepen en veiligheidstroepen te financieren. Het vormt een aanleiding tot gewapende conflicten en biedt de mogelijkheid deze conflicten voort te laten duren. Doorbreking van de spiraal tussen illegale exploitatie van mineralen en conflicten is een cruciaal element voor vrede en stabiliteit. Met het oog hierop heeft de EU verplichtingen vastgesteld inzake passende zorgvuldigheid (due diligence) in de toeleveringsketen voor Unie-importeurs van tin, tantaal en wolfraam, de overeenkomstige ertsen, en goud uit conflict- en hoog risicogebieden.[44] Deze eisen zijn mede gebaseerd op de OESO-richtlijnen en de UNGP's. Deze verordening treedt begin volgend jaar effectief in werking.[45]

De verplichting voor due diligence in de toeleveringsketen voor conflictmineralen omvat alle zes stappen van het due diligence proces.[46] De verordening verplicht ook tot het uitvoeren van een onafhankelijke audit door een derde. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de verordening. Controles vinden achteraf plaats, mede aan de hand van een door de Europese Commissie ontwikkeld handboek. Er dienen daarbij inspecties ter plekke in de bedrijfsruimtes van de importeur plaats te vinden. De bevoegde autoriteiten van de lidstaten zijn verplicht relevante informatie met andere lidstaten en de Europese Commissie te delen. De lidstaten stellen regels op betreffende de inbreuken op de verordening.[47]

Artikel 8 van de verordening maakt het mogelijk dat de Europese Commissie een sectoraal samenwerkingsverband als een zogeheten erkende regeling goedkeurt waaraan deelname gelijkwaardig is met het voldoen aan de bepalingen van de verordening.

Illegale houtkap

---

[44] Europees Parlement; Europese Raad (2017) Verordening 2017/821 *tot vaststelling van verplichtingen inzake passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen voor Unie-importeurs van tin, tantaal en wolfraam, de overeenkomstige ertsen, en goud uit conflict- en hoogrisicogebieden*, 17-05-2017. Zie ook: SER (2011*) Tweede Voortgangsrapportage Internationaal Maatschappelijk Ondernemen*, p. 121-125.

[45] Europees Parlement; Europese Raad (2017) Verordening 2017/821. Artikel 20 lid 3 bepaalt dat de meest relevante artikelen van de verordening op 1 januari 2021 in werking treden.

[46] Stap 1: Integreer maatschappelijk verantwoord ondernemen in beleid & managementsysteem; stap 2: Identificeer & beoordeel negatieve gevolgen in activiteiten, toeleveringsketens en zakelijke relaties; stap 3: Stop, voorkom of beperk negatieve gevolgen; stap 4: Monitor praktische toepassing en resultaten; stap 5: Communiceer hoe gevolgen worden aangepakt; en stap 6: Zorg voor herstelmaatregelen of werk hieraan mee indien van toepassing.

[47] In Nederland is hier voor op 29 juni 2020 een wetsvoorstel ingediend: zie Tweede Kamer (2019-2020) Wetsvoorstel 35506 *Uitvoeringswet Verordening conflictmineralen.*

Ook illegale houtkap is een ernstig probleem van internationaal belang. Ook hier wordt de opbrengst vaak gebruik voor de financiering van gewapende conflicten. Ontbossing draagt daarnaast bij aan klimaatverandering, verwoestijning, bodemerosie en het verlies van biodiversiteit. Om de import van illegaal gekapt hout tegen te gaan, heeft de EU een verordening vastgesteld met verplichtingen voor marktdeelnemers die houtproducten op de interne markt brengen, alsmede de verplichtingen van handelaren.[48] Deze verordening is in maart 2013 in werking getreden.

De verordening verbiedt het op de markt brengen van illegaal gekapt hout. Handelaren moeten in elk stadium van de distributieketen aangeven wie hen het hout heeft geleverd, en aan wie zij het hout hebben geleverd. Marktdeelnemers moeten zorgvuldigheidseisen betrachten wanneer zij hout op de markt brengen. De verordening schrijft daarvoor een stelsel van zorgvuldigheidseisen voor met de volgende elementen: informatiesystemen om de soort, herkomst, leverancier, kapconcessie e.d. te kunnen traceren; een risicobeoordelingsprocedure die de marktdeelnemer in staat stellen om het risico dat illegaal gekapt hout of houtproducten van dergelijk hout op de markt worden gebracht te analyseren en in te schatten (met als elementen o.a. de verzekering van de naleving van geldende wetgeving waaronder certificering, de prevalentie van illegale houtkap, de complexiteit van de toeleveringsketen); en risicobeperkingsprocedures zoals het verlangen van aanvullende informatie van leveranciers of controles door derden.[49] Om de uitvoering van deze verordening te vergemakkelijken en tot de ontwikkeling van goede praktijken bij te dragen, kan de Europese Commissie toezichthoudende organisaties erkennen die stelsels van zorgvuldigheidseisen hebben opgesteld die de voorschriften van deze verordening naleven. De door de lidstaten aangewezen bevoegde autoriteiten voeren controles uit of importeurs, handelaars en toezichthoudende organisaties aan de vastgestelde eisen voldoen.[50] Ze moeten er ook voor zorgen dat overtredingen van deze verordening, onder andere door marktdeelnemers, handelaren en toezichthoudende organisaties, met doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende straffen worden bestraft.[51]

Transparantieverplichting niet-financiële informatie
Voor grote ondernemingen (meer dan 500 werknemers) van openbaar belang bestaat er een verplichting vanwege EU-wetgeving om in hun bestuursverslag te rapporteren over niet-financiële informatie. Ondernemingen van openbaar belang worden door de lidstaten aangewezen. Het gaat daarbij om ondernemingen, instellingen of openbare lichamen met een zodanig omvang of functie in het maatschappelijk verkeer dat een ondeugdelijk uitgevoerde wettelijke controle van de financiële verantwoording een aanmerkelijke invloed kan hebben op het vertrouwen in de publieke functie van de accountantsverklaring (vooral beursgenoteerde ondernemingen, banken en verzekeraars).[52]

De rapportage over niet-financiële aspecten betreft de effecten van de activiteiten van ondernemingen, die minstens betrekking hebben op milieu-, sociale en personeelsaangelegenheden, eerbiediging van mensenrechten en de bestrijding van

---

48 Europees Parlement; Europese Raad (2010) Verordening 995/2010 *tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen*, 12-11-2010.

49 Het gaat hier dus met name om stap 2 en 3 van het due diligences proces.

50 Voor Nederland is dat de Voedsel en Warenautoriteit. Zie NVWA (2020) *Import van hout en houtproducten, https://www.nvwa.nl/onderwerpen/import-van-hout-en-houtproducten-flegt.*

51 In december heeft de NVWA in samenwerking met de politie Midden-Nederland en het Functioneel Pakket invallen gedaan op zes locaties naar illegaal geïmporteerd hout uit Myanmar, dat via Tsjechië ons land binnen kwam. Zie NVWA (2019) *Onderzoek fout hout leidt tot zes invallen,* 04-12-2019, https://www.nvwa.nl/onderwerpen/import-van-hout-en-houtproducten-flegt/nieuws/2019/12/04/onderzoek-fout-hout-leidt-tot-zes-invallen.

52 Zie voor Nederland: Wet toezicht accountant organisaties (2020), met name artikel 1, lid j en artikel 2.

corruptie en omkoping. Dit is met inbegrip van: een beschrijving van het door de onderneming gevoerde beleid daarvan met betrekking tot deze aangelegenheden, waaronder de toegepaste zorgvuldigheidsprocedures; de resultaten van het gevoerde beleid; de voornaamste risico's op milieu-, sociale en personeelsaangelegenheden, eerbiediging van mensenrechten en bestrijding van corruptie en omkoping; en hoe de onderneming deze risico's beheert. De Europese Commissie heeft richtsnoeren ontwikkeld voor de rapportage over deze aangelegenheden.[53]

Wanneer de onderneming geen beleid voert met betrekking tot een of meerdere van bovengenoemde aangelegenheden, bevat de niet-financiële verklaring een duidelijke en gemotiveerde toelichting waarom zij dit niet doet (*comply or explain*).

Nederland heeft deze richtlijn geïmplementeerd in het besluit bekendmaking niet-financiële informatie.[54] De AFM is toezichthouder op het terrein van verslagleggingsverplichtingen.[55]

Hoofdstuk 2 Bestaande due diligence wetgeving in EU-lidstaten

Frankrijk: brede wetgeving
Frankrijk heeft in maart 2017 een brede due diligence wet aangenomen.[56] De wet is van toepassing op Franse beursgenoteerde ondernemingen en hun dochtermaatschappijen met meer dan 5000 werknemers in Frankrijk of 10.000 wereldwijd en de onderaannemers en leveranciers waar ze een commerciële relatie mee hebben.[57] De betrokken ondernemingen worden opgedragen een waakzaamheidsplan (plan de vigilance) op te stellen, te implementeren en te publiceren (zie kader 6). Het is nog te vroeg om inzicht te geven in de effecten en impact van de Franse wetgeving.

Kader 6: Waakzaamheidsplan in Franse wetgeving

Het plan omvat zorgvuldigheidsmaatregelen om risico's op ernstige schendingen van de mensenrechten en fundamentele vrijheden, de gezondheid en veiligheid van de mens en het milieu te identificeren als gevolg van de activiteiten van de vennootschap en die van de ondernemingen waarover zij direct of indirect zeggenschap op heeft, evenals de activiteiten van onderaannemers of leveranciers waarmee een gevestigde commerciële relatie wordt onderhouden, wanneer deze activiteiten verband houden met die relatie.

Het plan is bedoeld om te worden ontwikkeld in samenwerking met belanghebbenden in de samenleving, indien nodig als onderdeel van multi-stakeholder initiatieven binnen sectoren of op territoriaal niveau. Het omvat de volgende maatregelen:
1. Een risicokaart bedoeld voor hun identificatie, analyse en prioritering;
2. Procedures voor regelmatige beoordeling van de situatie van dochterondernemingen, onderaannemers of leveranciers met wie een gevestigde commerciële relatie wordt onderhouden, met betrekking tot het in kaart brengen van risico's;

---

53 Europese Commissie (2017) Mededeling 2017C 215/01 *Richtsnoeren inzake niet-financiële rapportage*, 5-7-2017.

54 Staatsblad (2017), nr. 100 *Besluit bekendmaking niet-financiële informatie*.

55 Zie AFM (2018) Themaonderzoek *Niet-financiële informatie in bestuursverslagen 2017*. De AFM constateert in dit onderzoek dat het besluit niet-financiële informatie niet op alle onderdelen wordt nageleefd. Met name de vertaling van het beleid naar risico's, resultaten en kpi's laat te wensen over. Personele en milieuaspecten komen daarbij het meest aan de orde; mensenrechten, anticorruptie en omkopingsaspecten het minst.

56 République Française (2017) LOI n° 2017-399 *relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre,* 27-03-2017.

57 Het gaat naar verwachting om 150 tot 200 ondernemingen. Zie p. 60 van Savourey, E. (2020) France Country Report, *Study on due diligence requirements through the supply chain: part III Country reports,* p. 56-95.

3. Passende maatregelen om risico's te beperken of ernstige schade te voorkomen;
4. Een mechanisme voor het signaleren en verzamelen van rapporten met betrekking tot het bestaan of de realisatie van risico's, opgesteld in overleg met de representatieve vakbondsorganisaties in dat bedrijf;
5. Een systeem om de uitgevoerde maatregelen te monitoren en hun doeltreffendheid te evalueren.

Bron: République Française (2017) LOI n° 2017-399 *relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre,* 27-03-2017.

De Franse wet kent twee routes voor handhaving:[58]

- Ten eerste kunnen rechthebbende een civielrechtelijke zaak aanspannen als ze van mening zijn dat een onderneming zich niet houdt aan de bepalingen van de wet (bijvoorbeeld omdat ze vinden dat het waakzaamheidsplan onvolledig is). Rechthebbenden kunnen lokale overheden, vakbonden of ngo's zijn; het is hierbij geen voorwaarde dat zij door de eventuele nalatigheid van de onderneming schade hebben ondervonden. Zij dienen eerst de onderneming een notificatie te sturen. Als de onderneming vervolgens binnen een termijn van drie maanden in hun ogen onvoldoende actie onderneemt, kunnen ze naar de rechter stappen die eventueel een periodieke boete op kan leggen zolang de onderneming nalatig blijft.
- Ten tweede kan een persoon die meent dat een ondernemingen zijn wettelijke verplichtingen niet is nagekomen, én hierdoor schade heeft ondervonden, een civielrechtelijke klacht indienen bij de rechtbank en eisen dat de schade wordt hersteld. Ondernemingen zijn niet direct verantwoordelijk voor de schade die bij hun leveranciers of dochterondernemingen is ontstaan. Degene die een klacht indient wegens schade die in de toeleveringsketen is ontstaan, zal aannemelijk moeten maken dat deze schade oorzakelijk verband houdt met het ontbreken of onvoldoende implementeren van een waakzaamheidsplan door de opdrachtgevende onderneming of moedermaatschappij.[59]

De wet voorziet niet in een monitoringsmechanisme.[60]

Nederland: thematische due diligence wetgeving
In Nederland is sinds begin 2020 de Wet Zorgplicht Kinderarbeid van kracht.[61] De wet is van toepassing op elke in Nederland of elders gevestigde onderneming die goederen of diensten aan Nederlandse eindgebruikers verkoopt of levert. De betrokken ondernemingen zijn verplicht een verklaring aan de toezichthouder te sturen waarin ze verklaren dat zij gepaste zorgvuldigheid betracht om te voorkomen dat die goederen of diensten met behulp van kinderarbeid tot stand komen. In geval van een redelijk vermoeden dat goederen of diensten met kinderarbeid tot stand zijn gekomen, stelt de onderneming een plan van aanpak op en voert dit uit. De onderneming die goederen of diensten afneemt van een onderneming die een verklaring heeft afgegeven dat zij gepaste zorgvuldigheid betracht, betracht eveneens gepaste zorgvuldigheid ten aanzien van de desbetreffende goederen of diensten.

---

[58] Brabant, S. & Savourney, E. (2020) *All eyes on France: French vigilance law first enforcement cases*, 24-01-2020, https://www.cambridge.org/core/blog/2020/01/24/all-eyes-on-france-french-vigilance-law-first-enforcement-cases-1-2-current-cases-and-trends/

[59] Zie p. 68-69 van Savourey, E. (2020) France Country Report, *Study on due diligence requirements through the supply chain: part III Country reports,* p. 56-95.

[60] Zie p. 71 van Savourey, E. (2020) France Country Report, *Study on due diligence requirements through the supply chain: part III Country reports,* p. 56-95.

[61] Staatsblad (2019) nr. 401 *Wet Zorgplicht Kinderarbeid.*

Bij niet-naleving kan de in te stellen toezichthouder een bestuurlijke boete opleggen. Bij herhaling door dezelfde onderneming onder leiding of in opdracht van eenzelfde bestuurder, kan de overtreding worden aangemerkt als een economische delict. Iedere natuurlijke persoon en rechtspersoon wiens belangen geraakt zijn door het doen of laten van een onderneming bij de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet, kan daarover een klacht indienen bij de toezichthouder.

De minister kan een gezamenlijk plan van aanpak goedkeuren dat tot doel heeft om daarbij aangesloten ondernemingen gepaste zorgvuldigheid te laten betrachten om te voorkomen dat goederen of diensten met behulp van kinderarbeid tot stand komen. Dit gezamenlijke plan van aanpak komt tot stand tussen aangesloten ondernemingen, één of meer maatschappelijke organisaties, en organisaties van werknemers en werkgevers. Een onderneming die handelt overeenkomstig een goedgekeurd plan van aanpak betracht gepaste zorgvuldigheid.

Due diligence als onderdeel van wetgeving
De hierboven besproken Franse en Nederlandse wetgeving richt zich specifiek op het voorkomen van misstanden in toeleveringsketen middels het betrachten van due diligence. Due diligence verplichtingen met betrekking tot het beschermen en respecteren van mensenrechten maakt vaak ook onderdeel uit van nationale wetgeving op het terrein van corporate governance, milieu, arbeidsomstandigheden, openbare aanbesteding, voorkomen van omkoping en corruptie.[62] Op basis van een overzicht van relevante wetgeving in twaalf EU-lidstaten, concludeert Prof. Robert McCorquodale dat:[63]

> It is, therefore, very clear that human rights and environmental due diligence is a practice and process that is applied in many and diverse laws across Member States, and is not at all unfamiliar in these national laws. While the terminology may vary, the same aim of having a legal obligation on a company to create and apply a human rights and environmental impact assessment to consider the risk to stakeholders is found in these Member States. Hence, a use of the term "due diligence" in relation to human rights and the environment in any EU legislation would not appear to be a problem for harmonisation within the Member States surveyed.

Lidstaten met voornemens tot brede due diligence wetgeving

Een aantal EU-lidstaten (Finland, Duitsland, Italië) heeft in het kader van hun Nationale Actieplan Business and Human Rights (NAP) aangekondigd om due diligence verplichtingen met betrekking tot mensenrechten zonodig wettelijk vast te leggen.[64] Zo is in het coalitieakkoord van de nieuwe Finse regering opgenomen dat er onderzoek komt naar de mogelijkheid van wetgeving, waarbij ook Europese wetgeving wordt verkend. In het Duitse coalitieakkoord staat dat er, als uit de evaluatie van het NAP blijkt dat vrijwillige maatregelen ontoereikend blijken te zijn, nationale wetgeving komt en de Duitse regering zich in zal zetten voor Europese wetgeving.[65] Deze evaluatie heeft inmiddels plaatsgevonden en het is gebleken dat de in het NAP gestelde doelen niet zijn

---

62 Zie voor een samenvattend overzicht: Europese Commissie (2020) *Study on due diligence requirements through the supply chain: final report*, vanaf p. 199.
63 Europese Commissie (2020) *Study on due diligence requirements through the supply chain: final report*, p. 212.
64 De Europese Commissie heeft de lidstaten in haar mededeling over MVO in oktober 2011 uitgenodigd een plan te ontwikkelen voor de nationale uitwerking van de UN Guiding Principles.
65 CDU, CSU & SPD (2018) *Koalitionsvertrag,* p. 158.

gehaald. De Duitse regering gaat zich nu in het najaar beraden over eventuele verdere maatregelen, waaronder wetgeving.[66]

Daarnaast zijn er parlementaire initiatieven voor due diligence wetgeving genomen in Denemarken en Oostenrijk. In Zwitserland, die geen EU-lid is maar wel onderdeel van de Europese Ruimte, heeft het Zwitserse Parlement als alternatief voor een eerder publieksinitiatief een wet aangenomen die alle grote ondernemingen verplicht tot due diligence op het terrein van mensenrechten en het milieu, waarbij moederbedrijven aansprakelijk kunnen worden gesteld voor dochterondernemingen. Dit wetsontwerp zal in najaar in een referendum worden voorgelegd. In Nederland hebben de CU, de PvdA, GL en de SP een initiatiefwetsvoorstel voor een brede due diligence verplichting aangekondigd.

[66] Auswaertiges AMT (2020) *Monitoring zum Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Mensenrechte*, 14-07-2020.

1. Bijlage 2 Adviesaanvraag

MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Sociaal Economische Raad
Drs. M.I. Hamer
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

Den Haag, 30 juni 2020

Geachte mevrouw Hamer,

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is doende het beleid voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO) te evalueren. De afspraak om het beleid te evalueren en zo nodig te herzien komt uit het regeerakkoord. Dit proces heeft geleid tot het formuleren van een viertal opties voor beleid, de zogeheten doordachte mixes. De *UN Guiding Principles on Business and Human Rights* schrijven een doordachte beleidsmix voor van zowel nationale en internationale, als bindende en niet-bindende maatregelen. Met deze brief vraag ik advies van de commissie IMVO van de SER over de vier doordachte mixen, waarbij elke mix op zichzelf de hoofdlijn voor toekomstig IMVO beleid zou kunnen vormen. Ter voorbereiding van deze adviesaanvraag zijn reeds twee presentaties aan de commissie IMVO gegeven over dit onderwerp, op 12 maart en 14 mei jl.

Het kabinet verwacht van alle Nederlandse bedrijven met internationale toeleveringsketens dat ze de OESO-richtlijnen toepassen. Het kabinet streeft er bovendien naar dat 90% van alle grote bedrijven in Nederland uiterlijk in 2023 de OESO-richtlijnen expliciet onderschrijft en dat publiekelijk bekend maakt, bijvoorbeeld in hun jaarverslag of op hun website. Deze doelstellingen van het IMVO-beleid veranderen niet, maar bezien moet worden of het huidige beleid effectief is en of nieuwe maatregelen moeten worden overwogen. Daarnaast is de Wet Zorgplicht Kinderarbeid aangenomen. Hiertoe moet de Algemene Maatregel van Bestuur nog worden uitgewerkt. Deze wet is betrokken bij de invulling van de doordachte mixen.

Ter voorbereiding van de doordachte mixen, zijn de voor- en nadelen van diverse instrumenten onderzocht. De rapporten van deze onderzoeken zullen uw commissie toegaan.

Bij het uitwerken van de doordachte mixen zijn diverse stakeholders middels consultaties betrokken geweest. Specifieke informatie over de stakeholderconsultaties bij de herziening van het IMVO-beleid is beschikbaar op de speciaal hiervoor ingerichte website.[67]
Nieuwe of aanvullende maatregelen dienen te worden getoetst aan het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Ik wil u vragen om de vragen van het LAK, en de ambtelijke analyses die reeds op dit vlak plaatsgevonden hebben, te betrekken bij uw advies.

[67] https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationaal-maatschappelijk-verantwoord-ondernemen-imvo/evaluatie-en-vernieuwing-imvo-beleid

De kansen op Europees IMVO-beleid zijn mede bepalend voor de beleidsopties. Daarom wil ik u vragen om de recente ontwikkelingen op Europees niveau in uw advies te betrekken en te wegen hoe deze ontwikkelingen een rol kunnen spelen. Belangrijk is de aankondiging door de Europese Commissie van het voornemen om in 2021 een initiatief voor te stellen met betrekking tot duurzaam bestuur ('sustainable corporate governance'), waar IMVO onderdeel van is. De Europese Commissie geeft hierbij aan dat dit mogelijk een wetgevend voorstel zal zijn. Het Europese speelveld is divers; de posities van de Eurocommissarissen en de lidstaten zijn hierin relevant. Ook heeft het Europees Parlement een actieve rol.
Deze ontwikkelingen overwegende, wil ik graag uw advies vragen over elk van de vier doordachte mixen. Specifiek vraag ik uw advies over de voor- en nadelen van de verschillende opties met het oog op de doelstellingen van het IMVO-beleid. Indien de commissie IMVO de vier doordachte mixen wenst te beoordelen op hun relatieve geschiktheid, dan ben ik daar vanzelfsprekend in geïnteresseerd. Een relevante overweging is bovendien óf en hoe de verschillende elementen binnen elke mix elkaar versterken.
Mede op basis van uw advies, en dat van de Adviescommissie Toetsing Regeldruk en de convenantenevaluatie, zal een nieuw beleid op hoofdlijnen ontwikkeld kunnen worden. Mijn verzoek is om mij uw advies uiterlijk 10 september 2020 te doen toekomen. Deze datum is belangrijk omdat met de Kamer is gecommuniceerd dat er vóór de begrotingsbehandeling helderheid komt over opties voor mogelijk nieuw beleid.

Sigrid A.M. Kaag

Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Bijlage 3 Samenstelling SER-commissie internationaal MVO

Onafhankelijke leden
- prof. dr. ir. C.J.A.M. (Katrien) Termeer (voorzitter)
- dr. S.R.A. (Steven) van Eijck
- L.C. (Luce) van Kempen, BSc
- drs. E.H.Th.M. (Ed) Nijpels

Ondernemersleden
- mr. L.A.M.C. (Linda) van Beek (VNO-NCW/MKB-Nederland)
  Plaatsvervangend: mr. A.P.M.G. (Ton) Schoenmaeckers
- H. (Hendrik) Hoeksema (LTO-Nederland)
- mr. M. (Marhijn) Visser (VNO-NCW/MKB-Nederland)
- mr. drs. A. (Arnaud) Cohen Stuart (NVB)
  Plaatsvervangend: M. (Maryse) Hazelzet LLM (NVB)

Werknemersleden
- (Tuur) Elzinga (FNV)
  Plaatsvervangend: L.M. (Lucia) van Westerlaak
- drs. A.P.C.M. (Nic) van Holstein (VCP)
  Plaatsvervangend: A.C. (Amerik) Klapwijk MSc.
- M.E. (Marit) Maij (CNV)
  Plaatsvervangend: A. (Anne) Dankert

Adviserende leden
- M. (Maria) van der Heijden (MVO Nederland)
  Plaatsvervangend: S. (Stefan) Roolvink / P. (Petra) Veeneman
- W. (Wouter) Kools (VCP Jongerenplatform)
- drs. J. (Joris) Oldenziel
  Plaatsvervangend: dr. J. (Joseph) Wilde-Ramsing
- C. (Catelene) Passchier (Nationaal Contact Punt)
  Plaatsvervangend: F. (Fred) van Haasteren, MA en MSc
- D. (David) Vermijs MPP
- M. A. (Manon) Wolfkamp (MVO Platform)
  Plaatsvervangend: D. (David) Ollivier de Leth

Ministeriële vertegenwoordigers
- H. (Hannah) Tijmes (BuZa)
- drs. S. (Saskia) van den Brink (EZK)
  Plaatsvervangend: drs. R.I. (Ruth) Schipper-Tops (EZK)
- M.G.M. (Monique) Bijen (SZW)
  Plaatsvervangend: L.E. (Lydia Elisabeth) Lousberg (SZW)
- E.G.R. (Esmée) Ramaaker (IenW)

Het secretariaat
- drs. A.I. (Alexandra) van Selm
- dr. B. (Bart) van Riel (toegevoegd voor dit advies)
- drs. S. F. (Sanne Floor) Weesie
- drs. H. (Habon) Mohamed
- drs. S. (Sarah) van Hugte (toegevoegd voor dit advies)

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

T 070 3499 525
E communicatie@ser.nl

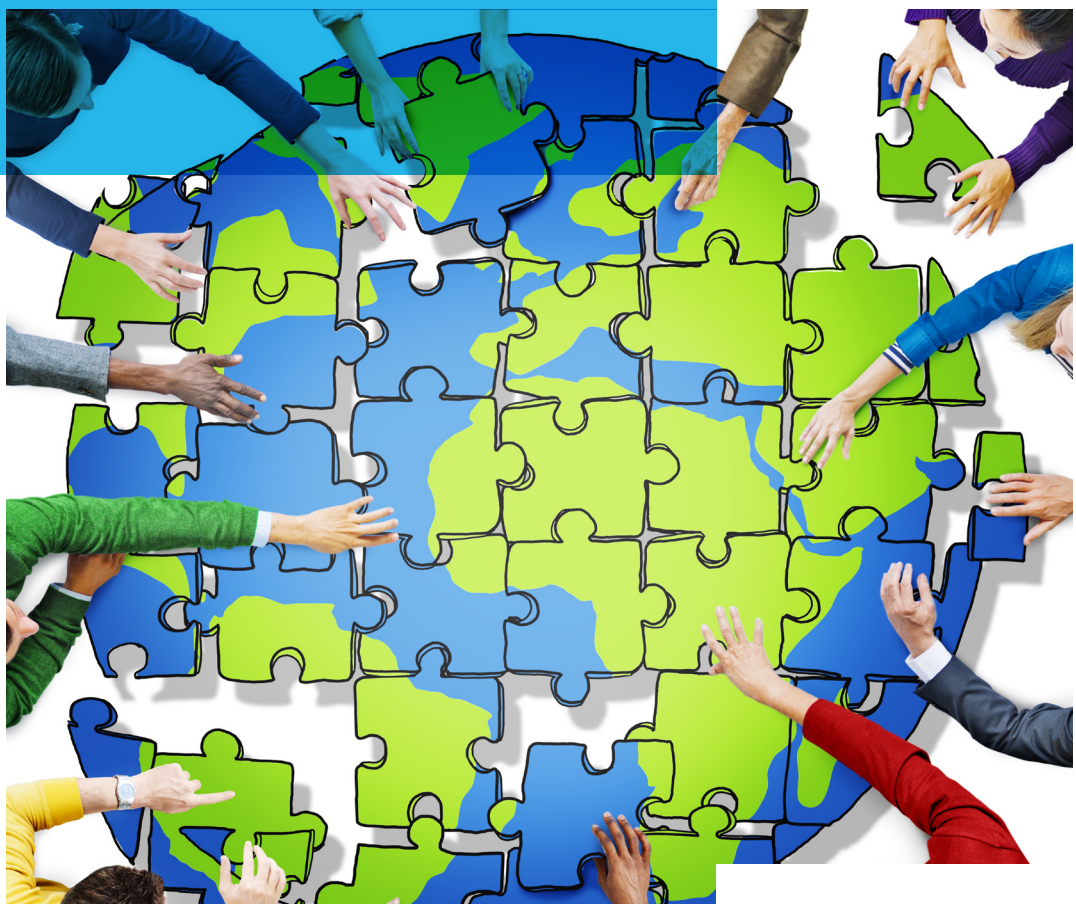
www.ser.nl

© 2020, Sociaal-Economische Raad

ADVIES 21/11 | Oktober 2021

SER

Effectieve Europese gepaste zorgvuldigheids-wetgeving voor duurzame ketens



SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

ADVIES 21/11 | Oktober 2021

SER

Effectieve Europese gepaste zorgvuldigheidswetgeving voor duurzame ketens

UITGEBRACHT AAN DE DEMISSIONAIR MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

NR.11 - OKTOBER 2021

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

Sociaal-Economische Raad

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

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

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

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

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

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

Inhoudsopgave

Advies 7

Bijlage

Adviesaanvraag 19

Advies

Inleiding

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

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

Naar een effectieve Europese aanpak: samen naar duurzame ketenimpact

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

Uitgangspunten voor de ontwikkeling van Europese gepaste zorgvuldigheidswetgeving

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

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

1 Zie bijlage 1 voor de adviesaanvraag

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

Kenmerken van internationaal MVO

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

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

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

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

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

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

De noodzaak van Europese gepaste zorgvuldigheidswetgeving

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

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

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

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

De ontwikkelingen in Europa

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

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

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

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

Belangrijke elementen van een effectieve Europese aanpak

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De rol van de overheid

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

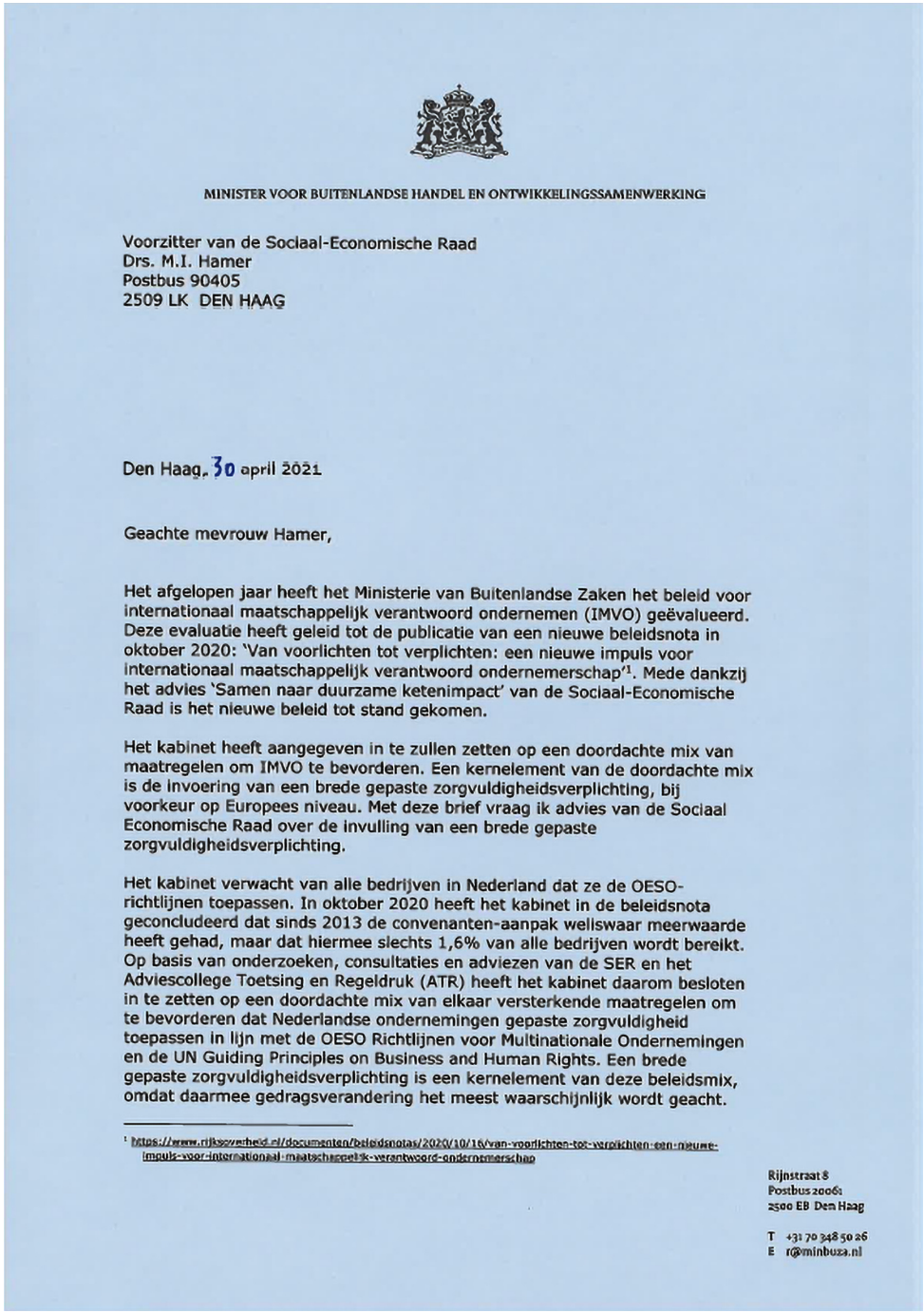
Ondersteuning en financiering

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

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

Bijlage

Adviesaanvraag



MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

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

Den Haag, 30 april 2021

Geachte mevrouw Hamer,

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

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

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

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

Rijnstraat 8
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

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

MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

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

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

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

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

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

D. De wettelijke, algemene zorgplicht

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

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

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

MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

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

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

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

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

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

Hoogachtend,

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

Publicatieoverzicht

Algemeen

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

Adviezen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Verkenning Platformeconomie

2020, 180 pp., publicatienummer 20/09

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rapporten

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

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

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

Engelstalige publicaties

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

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

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

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

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

Colofon

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

T 070 3499 525
E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

Fotografie
Omslag: Shutterstock

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

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



Contactgegevens

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

T 070 3499 525
E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

© 2021, Sociaal-Economische Raad

Ministerie van Justitie en Veiligheid

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Privaatrecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum
12 november 2026

Onze referentie
8106940

nota

Beantwoording vragen Eerste Kamer over implementatie EU-richtlijn duurzaamheidsrapportering

1. Aanleiding

- Ter implementatie van de EU-Richtlijn over de duurzaamheidsrapportering door bepaalde grote ondernemingen (CSRD, onderdeel van het ondernemingsrecht en de jaarverslaggeving in het Burgerlijk Wetboek) is in juni 2024 een ontwerpimplementatiebesluit naar de TK en EK gestuurd in het kader van de voorhangprocedure. Daarop zijn vanuit de EK (BBB, waarbij JA21 zich heeft aangesloten) en TK (GL/PvdA, VVD en D66) vragen en vanuit de EK nadere vragen (BBB, waarbij JA21 zich heeft aangesloten) ontvangen, die zijn in 2024 en 2025 beantwoord.
- Op 12 september 2025 is een nieuwe, tweede versie van het ontwerpimplementatiebesluit bij beide Kamers voorgehangen, om te voldoen aan de implementatie van een kleine wijziging van de CSRD. Op 15 oktober 2025 heeft de EK (BBB en de PvdD) vragen gesteld over deze tweede versie. Die vragen worden nu beantwoord.
- Tegelijk met de beantwoording wordt ook een nieuwe, derde versie van het ontwerpimplementatiebesluit voorgehangen. Die versie strekt tot implementatie van de Wijzigingsrichtlijn uit 2026 die de CSRD uit 2022 aanpast en substantieel vereenvoudigt. Daarover bent u bij separate nota geïnformeerd. Ik verwijs u graag voor nadere toelichting over de CSRD en de implementatie daarvan naar de nota bij die voorhang, nota nr. 8034685.

2. Geadviseerd besluit

U wordt gevraagd akkoord te gaan met verzending naar de EK van de antwoorden, in overeenstemming met de MinFIN.

3. Kernpunten

- In de inleiding van de brief legt u uit waarom de beantwoording zo lang op zich heeft laten wachten. Toen de vragen van de EK in oktober 2025 werden ontvangen, stond de triloog tussen de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie over het voorstel voor de Wijzigingsrichtlijn op het punt te beginnen. De verwachting was dat die triloog snel zou kunnen worden afgerond. Dat is ook begin december 2025 gebeurd en de Wijzigingsrichtlijn is eind februari jl. definitief vastgesteld.
- De Wijzigingsrichtlijn vergt een aanpassing van wetsvoorstel inzake de Wet implementatie richtlijn duurzaamheidsrapportering (hierna: wetsvoorstel) en

ook van het ontwerpimplementatiebesluit. Daarom wilden we de beantwoording afronden zodra helemaal duidelijk zou zijn hoe we de implementatie van de Wijzigingsrichtlijn zouden inrichten en het gewijzigde ontwerpimplementatiebesluit aan de EK en TK zou kunnen worden aangeboden. De voorbereidingen voor de aanpassing van het ontwerpimplementatiebesluit aan de Wijzigingsrichtlijn waren betrekkelijk snel vergevorderd. De nota van wijziging waarmee de Wijzigingsrichtlijn in het parallelle wetsvoorstel wordt verwerkt, diende echter eerst nog voor advies naar de Afdeling Advisering van de Raad van State te worden gezonden. Het advies dat de Afdeling op 3 juni 2026 heeft uitgebracht, leidde tot enkele aanpassingen in de inrichting van de implementatie. Dat is verwerkt in het ontwerpimplementatiebesluit, dat nu dus gereed is voor de voorhangprocedure. Daarmee kan de EK in een keer volledig worden geïnformeerd.

- **De vragen van de BBB** gaan in hoofdzaak over de lasten van de duurzaamheidsrapportering. In de beantwoording legt u de nadruk op de vereenvoudiging en lastenverlichting die de Wijzigingsrichtlijn beoogt en op de maatregelen die het kabinet ontplooit om de uitvoering van de rapportageverplichting door het bedrijfsleven te faciliteren.
- De BBB vraagt om een invoeringstoets na één jaar. U wijst er in het antwoord op dat een dergelijke toets is bedoeld om te kunnen inspelen op signalen van organisaties en bedrijven over de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk en om te kunnen bijsturen. Dit is echter bij een richtlijnimplementatie niet mogelijk, omdat die nauwelijks beleidsvrijheid bevat. De Europese Commissie evalueert zelf om de drie jaar de richtlijn en kan wijzigingsvoorstellen doen.
- Een onderneming zal in het kader van zijn duurzaamheidsrapportering ook informatie moeten opvragen bij zijn waardeketen (toeleveranciers en afnemers). De BBB vraagt waarom er geen mogelijkheid is geboden voor het MKB in de waardeketen om hun kosten in rekening te brengen en of er landen zijn waar die mogelijkheid er wel is. In het antwoord legt u uit dat dit een ongewenste nationale kop op de implementatie zou betekenen en dat navraag onder lidstaten geen reactie heeft opgeleverd waaruit blijkt dat er lidstaten zijn die dit kennen. Verder wordt uitgelegd welke maatregelen uit de richtlijn zijn overgenomen om de lasten van de ondernemingen in de waardeketen te verlichten.
- Tot slot vraagt de BBB of er een gelijk speelveld binnen en buiten de EU is. In het antwoord legt u uit dat er een gelijk speelveld is in de EU en EER en dat de CSRD ook dochtermaatschappijen in de EU met een netto-omzet van € 200 miljoen, waarvan de moeder buiten de EU is gevestigd en in de EU een netto-omzet van meer dan € 450 miljoen heeft, verplicht tot het openbaar maken van een verslag inzake duurzaamheid over het hele concern van die moedermaatschappij. Naast de EU hebben bovendien 36 landen enige vorm van duurzaamheidsrapportering voor bepaalde ondernemingen (doorgaans beursvennootschappen en financiële instellingen) ingevoerd of aangekondigd die binnen een paar jaar in te voeren.
- **De vragen van de PvdD** gaat in hoofdzaak over de volgende onderwerpen, met vermelding van het voorgestelde antwoord:
  - De PvdD wil weten welk verzet er is geweest tegen de CSRD uit 2022, dat heeft geleid tot de Wijzigingsrichtlijn. U schetst de kritiek op de CSRD, die o.a. kwam vanuit het rapport van Draghi over de toekomst van de concurrentiepositie van de EU en uit rondetafelgesprekken die de Europese

Commissie heeft gehouden met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld. Ook was er kritiek op de complexiteit van de regels vanuit de Europese Centrale Bank en organisaties van Europese toezichthouders.
- De PvdD heeft zorgen of de richtlijn wel democratisch tot stand is gekomen, wat het geval is: u legt de procedure uit.
- Verder geeft u op een tweetal vragen uitleg over de interpretatie van een artikel uit het ontwerpimplementatiebesluit. En u geeft uitleg over de reden voor richtlijn die tot een kleine wijziging van de CSRD heeft geleid.

4.1. Toelichting

Voor een toelichting op de CSRD, de wijzigingsrichtlijn en het ontwerp-implementatiebesluit, verwijs is u graag naar nota nr. 8071056 in de bijlage, bij de voorhang van de derde versie van het ontwerpimplementatiebesluit. Die vindt tegelijkertijd plaats met de verzending van deze antwoorden naar de EK. Samengevat komt die toelichting voor zover relevant voor deze nota op het volgende neer:

- De CSRD uit december 2022 verplicht bepaalde, hele grote ondernemingen ertoe om vanaf boekjaar 2024 in hun jaarlijkse bestuursverslag een zogenoemde duurzaamheidsrapportering op te nemen over hun prestaties op ecologische, sociale en werkgelegenheidszaken, de eerbiediging van mensenrechten en de bestrijding van corruptie en van omkoping.
- Nederland is te laat met de implementatie van deze richtlijn (de deadline verstreek op 6 juli 2024).
- In februari 2026 is de Wijzigingsrichtlijn vastgesteld die de CSRD inhoudelijk wijzigt en vereenvoudigt en de uit de CSRD voortvloeiende lasten voor het bedrijfsleven substantieel verlicht (implementatiedeadline 19 maart 2027).
- De implementatie van de CSRD verloopt langs twee lijnen:
  1. Een implementatiewetsvoorstel met aanpassingen van de regels rond de accountantscontrole van de duurzaamheidsrapportering (waarvoor de MinFIN verantwoordelijk is) en de regels betreffende het jaarrekeningenrecht in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW) waarvoor u verantwoordelijk bent. MinFIN is eerste ondertekenaar van het implementatiewetsvoorstel en u bent medeondertekenaar.
  2. Het ontwerpimplementatiebesluit (een algemene maatregel van bestuur) waarin nadere invulling wordt gegeven aan de regeling in het BW.

4.2. Afstemming

De beantwoording is ambtelijk afgestemd met MinFIN en MinEZK. De stukken zitten ook in de lijn naar de MinFIN voor akkoord.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Deze nota wordt in zijn geheel actief openbaar gemaakt omdat deze ziet op stukken die naar het parlement worden verzonden. De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.