

Vergaderjaar 2020–2021

35 506

Uitvoering van Verordening (EU) 2017/821 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 tot vaststelling van verplichtingen inzake passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen voor Unie-importeurs van tin, tantaal en wolfram, de overeenkomstige ertsen, en goud uit conflict- en hoogrisicogebieden (PbEU, L 130) (Uitvoeringswet Verordening conflictmineralen)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 27 oktober 2020

Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden steunen de doelstelling van de verordening en het belang van de Europese aanpak van het voorkomen van import van conflictmineralen. Deze leden hebben enkele vragen ter verduidelijking van de implicaties van de wet.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel met betrekking tot de EU-Verordening 2017/821 tot vaststelling van verplichtingen inzake passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen voor Unie-importeurs van tin, tantaal en wolfram, de overeenkomstige ertsen, en goud uit conflict- en hoogrisicogebieden (hierna: de Verordening), en hebben daar nog de volgende vragen over.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de Uitvoeringswet Verordening conflictmineralen. De leden hebben hier nog een aantal vragen over.

De leden van de Tweede Kamerfractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel voor de uitvoeringswet conflictmineralen. Zij hebben daarover nog enkele vragen.

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66, GroenLinks, de SP en de ChristenUnie over het bovengenoemde wetsvoorstel in het verslag. Graag ga ik op deze vragen in.

Ik hoop dat de beantwoording zal bijdragen aan een voorspoedige verdere behandeling van dit wetsvoorstel.

Inleiding

Vraag 1

De leden van de SP-fractie constateren dat er nog een brief richting de Kamer zal worden gestuurd over een lijst van bedrijven die onder deze verordening zullen vallen. De leden van de SP-fractie vragen de regering naar de termijn waarop de Kamer deze brief kan ontvangen.

In mijn antwoord op de vragen van het schriftelijk overleg IMVO¹ heb ik aangegeven in gesprek te zijn met de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) en de douane om te kijken of de namen van de bedrijven openbaar kunnen worden gemaakt en zo ja, hoe. Hierover heb ik geen brief toegezegd. Aangezien de Verordening zich richt op importeurs van bepaalde volumes en de ILT de controles achteraf uitvoert, is pas eind 2021 precies te bepalen welke importeurs dat jaar onder de verordening vallen.

Het kabinet is van mening dat het in de geest van de Verordening is om derden te informeren over de naleving van de verordening door de importeurs, opdat zij concrete aanwijzingen kunnen geven aan de ILT in geval van niet-naleving. Uit de gesprekken met de douane blijkt echter dat het verstrekken van de bedrijfsnamen aan derden niet mogelijk is. Aangezien niet alle importeurs van de betreffende metalen en mineralen onder de verordening vallen, maar alleen die importeurs die boven bepaalde drempelwaarden importeren, worden middels een convenant afspraken gemaakt over hoe de douane deze informatie verstrekt aan de ILT. In verband met de bescherming van persoonsgegevens verstrekt de douane informatie alleen voor een bepaald doel. In dit geval is het doel dat de ILT de toezichttaken kan uitvoeren zoals beschreven in de Verordening. Informatie verstrekken aan derden is dus niet mogelijk.

Wel worden onder de Verordening bedrijven verplicht verslaglegging over hun gepaste zorgvuldigheid openbaar te maken (artikel 7, derde lid). Het kabinet beoogt om deze publieke verslaglegging te bundelen en gemakkelijk vindbaar te maken. Op deze manier kunnen derden achteraf zien welke bedrijven in het kader van de Verordening verslag hebben uitgebracht. Daarnaast brengt de ILT jaarlijks verslag uit over eventuele uitgevaardigde mededelingen met corrigerende maatregelen in geval van niet-naleving.

Hoofdpijnen van de verordening

Vraag 2

De leden van de VVD-fractie onderschrijven de noodzaak om de handel in conflictmineralen tegen te gaan om op die manier het risico op financiering van gewapende groepen te verkleinen en ernstige misstanden die gepaard gaan met de winning, het vervoer en het verhandelen van de betrokken mineralen te verkleinen. Zij vragen in dit verband naar de verhouding tussen de Europeesrechtelijke Verordening en nationale wet- of regelgeving over gepaste zorgvuldigheid bij internationaal ondernemen. Kan de regering toelichten op welke wijze Europese regels over dit onderwerp, in dit geval over import van mineralen, de noodzaak of het

¹ Kamerstukken II 2019/20, 26 485, nr. 326.

voornemen om nationale regelgeving te stellen over dezelfde onderwerpen beïnvloedt?

Het kabinet gebruikt verschillende instrumenten om Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (hierna: IMVO) te stimuleren. In de basis vragen al deze instrumenten hetzelfde: het toepassen van gepaste zorgvuldigheid volgens de internationale normen die zijn vastgelegd in de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen en de UN Guiding Principles on Business and Human Rights. De Europese verordening conflictmineralen verplicht het toepassen van gepaste zorgvuldigheid voor importeurs van bepaalde volumes van specifieke metalen en mineralen, een beperkte groep. De Verordening beïnvloedt het vraagstuk met betrekking tot regelgeving voor een bredere doelgroep dus niet. Het kabinet is voorstander van een gelijk speelveld, en eventuele andere nationale of Europese regelgeving op het gebied van IMVO zal rekening moeten houden met het voorkomen van dubbele lasten voor bedrijven. Of er aanvullende nationale regelgeving nodig is bekeken in het project «IMVO-maatregelen in perspectief», waarover het kabinet de kamer op 16 oktober 2020 heeft geïnformeerd.

Vraag 3

De leden van de CDA-fractie vragen op basis van welke criteria en door welke organisatie(s) wordt bepaald of er sprake is van conflictmineralen en vragen of de Nederlandse toezichtsautoriteit een rol heeft in de kwalificatie van de producten. Tevens vragen deze leden de regering of de restricties en het toezicht daarop ook geldt voor halffabricaten en eindproducten.

Conflictmineralen zijn mineralen die uit een conflict- of hoog-risicogebied komen. De OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas (hierna: OECD minerals guidance) zet uiteen hoe bedrijven kunnen vaststellen of er sprake is van een conflict- of hoog-risicogebied. Verder heeft de Europese Commissie een externe partij, RAND Europe, opdracht gegeven een indicatieve en niet-limitatieve lijst van conflict- en hoog-risicogebieden op te stellen en regelmatig bij te werken. Deze lijst is leidend voor beoordeling door de ILT.

De toepassing van de Verordening geldt voor ertsen, concentraten, en metalen die tin, tantaal, wolfram, of goud bevatten, zoals vermeld in deel A en B van bijlage 1 van de verordening. De toepassing van de verordening geldt dus voor deze grondstoffen en niet voor halffabricaten en eindproducten waar de grondstoffen in zijn verwerkt.

Wel worden bedrijven die halffabricaten of eindproducten importeren aangemoedigd om gepaste zorgvuldigheid toe te passen. De Europese Commissie richt hiervoor een digitaal portaal in waar deze bedrijven vrijwillig hun bevindingen en verslaglegging openbaar kunnen maken, het Responsible Minerals Information System.

Vraag 4

De leden van de D66-fractie zijn positief over het feit dat minimaal 95% van het geïmporteerde volume aan de in de verordening neergelegde verplichtingen voor Unie-importeurs moet voldoen. Kan de regering toelichten wat er zou moeten gebeuren om aan een streven van 100% te moeten voldoen?

Het percentage 95% is in de Verordening vastgesteld als drempelwaarde om het merendeel van de import onder de Verordening te laten vallen. Alleen een wijziging van de Verordening zou het percentage kunnen ophogen naar 100%.

Vraag 5

De leden van de GroenLinks-fractie zijn tevreden over de brede scope en het bindende karakter van dit wetsvoorstel, zoals de verplichte checks op gepaste zorgvuldigheid in overeenstemming met de richtlijnen voor multinationale ondernemingen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), welke een tastbaar en concreet kader bieden om bedrijven te toetsen.

De leden begrepen uit een Kamerbrief van 3 april 2020 (Kamerstuk 26 485, nr. 326) dat de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking de Kamer in het najaar van dit jaar zal informeren over de uitkomst van het project «IMVO-maatregelen in perspectief», waarop waarschijnlijk het kabinetsstandpunt ten opzichte van verplichte maatregelen voor Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO) zal volgen. De leden van de GroenLinks-fractie hopen dat dit wetsvoorstel een prototype kan zijn voor verdere wetgeving met betrekking tot het handhaven van de OESO-richtlijnen, ook in andere sectoren dan die van tin, tantaal, etc.

Deelt de regering de mening van de leden van de GroenLinks-fractie, dat met het oog op dergelijke toekomstige wetgeving, het nuttig is om de invoering van de EU-Verordening al na een jaar te evalueren, in tegenstelling tot de voorgestelde drie jaar? Is de regering bereid deze evaluatie een jaar na invoering uit te voeren?

De ILT voert de controles achteraf uit, oftewel over de verplichtingen van de bedrijven over het jaar 2021. De uitkomsten van de controles worden dus in het voorjaar 2022 het eerst opgeleverd. Een zinvolle evaluatie is in 2023 daarom het vroegst haalbare. Uitkomsten en aanbevelingen die in 2023 uit de evaluatie komen, kunnen gebruikt worden bij de monitoring en mogelijke bijsturing van toekomstig IMVO-beleid.

Vraag 6

De leden van de SP-fractie constateren dat koper en andere metalen en mineralen die niet onder de 3TG vallen niet zijn opgenomen in de verordening. De leden van de SP-fractie vragen de regering waarom er is gekozen voor deze vernauwing in deze verordening? Is er op nationaal niveau niet ruimte om deze reikwijdte te verbreden? In hoeverre is er wat betreft goud overlap met het Convenant Verantwoord Goud?

De Verordening richt zich limitatief op de 3TG, omdat deze mineralen het vaakst gelinkt zijn aan gewapend conflict en gerelateerde mensenrechtenschendingen. Omdat de Verordening rechtstreeks in de lidstaten werkt, geldt de reikwijdte van 3TG voor alle lidstaten. Omwille van het gelijke speelveld is er nationaal geen behoefte om de reikwijdte te verbreden. Het beleid aangaande implementatie van Europese regelgeving is immers al jarenlang gericht op lastenluwe implementatie voor bedrijven, met het oog op hun concurrentiepositie binnen Europa.²

Bedrijven bij het Convenant Verantwoord Goud dienen ook gepaste zorgvuldigheid toe te passen in overeenstemming met de OECD minerals guidance. Naar verwachting vallen niet alle bedrijven bij het convenant

² Kamerstukken II 2012/13, 29 362, nr. 224.

onder de Verordening. Voor bedrijven die wel onder de werkingssfeer van de Verordening vallen, kan deelname aan het Convenant hulp bieden met het toepassen van gepaste zorgvuldigheid. Het convenant is echter niet ingericht als initiatief om de Verordening uit te voeren. Zie ook het antwoord op vraag 11.

Vraag 7

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat transparantie door het bedrijfsleven een essentieel aspect is in het effect en het succes van deze verordening. De leden zijn van mening dat er moet worden gezocht naar zo veel mogelijk transparantie richting de samenleving. Ook constateren de leden dat er vooral strijd was in het Europees Parlement en de Europese Raad en de Europese Commissie in de vrijwilligheid voor bedrijven. De leden van de SP-fractie zijn blij om te zien dat de checks voor gepaste zorgvuldigheid als verplichting zijn opgenomen. Wel geeft de regering in de memorie van toelichting aan dat het ook op de weg ligt van de afzonderlijke bedrijven om te beoordelen of te weten of ze onder de reikwijdte van de verordening vallen. De leden van de SP-fractie vragen de regering of de beoordeling en de reikwijdte alleen aan de bedrijven zelf wordt overgelaten? Gaat de regering zich inzetten voor het openbaar maken van de jaarrapportages over de naleving van deze verordening in Nederland om zo de transparantie te vergroten? Wat zijn de afspraken omtrent transparantie van de toezichthouder over eventueel opgelegde dwangsommen en de bedrijven aan wie die worden opgelegd?

Momenteel werkt het kabinet aan afspraken tussen de douane, de ILT, en het Ministerie van Buitenlandse Zaken, zodat de ILT over importgegevens kan beschikken om vast te stellen welke bedrijven per jaar onder de Verordening vallen. De ILT zal, op grond van artikel 17, eerste lid, van de Verordening jaarlijks openbaar rapporteren over inzet en resultaten van het toezicht.

Onder de Verordening worden bedrijven verplicht verslaglegging over hun gepaste zorgvuldigheid openbaar te maken (artikel 7, derde lid). Het kabinet beoogt om deze publieke verslaglegging te bundelen en gemakkelijk vindbaar te maken.

Wat de transparantie van het opleggen van dwangsommen betreft verwijst het kabinet naar artikel 4 van het wetsvoorstel. Op grond van dit artikel maakt de ILT een besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom openbaar, wanneer de termijn waarbinnen de last moet worden uitgevoerd is verstreken of een dwangsom wordt verbeurd.

Vraag 8

Volgens de leden van de ChristenUnie-fractie is het voor de effectiviteit van de maatregelen uit de conflictmineralenverordening van groot belang hoe de rol van de toezichthouder precies vormgegeven gaat worden. Daarom willen zij graag geïnformeerd worden over hoe dit gaat gebeuren en over welke middelen de toezichthouder zal kunnen gaan beschikken. Hoe gaat de regering de Kamer hierover informeren? Specifiek zouden de leden van de ChristenUnie-fractie willen weten:

- a. op welke manier de toezichthouder de bedrijven die onder de Verordening vallen gaat identificeren;
- b. op welke manier het publiek geïnformeerd gaat worden over eventuele corrigerende maatregelen die worden genomen door de toezichthouder, zoals het opleggen van een last onder dwangsom;
- c. hoe mogelijk benadeelden en maatschappelijke organisaties in dialoog kunnen treden met de toezichthouder, om bijvoorbeeld

- signalen over misstanden of het onzorgvuldig uitvoeren van gepaste zorgvuldigheid door bedrijven te delen;
- d. of de toezichthouder een rol krijgt bij het controleren van samenwerkingsinitiatieven (zoals in Nederland bijvoorbeeld het IMVO-convenant voor de metaalsector, dat zich onder meer richt op de naleving van de EU-Conflictmineralenverordening) die door de Europese Commissie kunnen worden goedgekeurd, waardoor bedrijven die hieraan deelnemen automatisch voldoen aan de Verordening;
- e. en hoe het kabinet de kwaliteit van het werk van de toezichthouder waarborgt.

Zie voor de vragen 8a en 8b het antwoord op vraag 7.

Wat vraag 8c betreft kunnen benadeelden en maatschappelijke organisaties uiteraard contact opnemen met de ILT, via de website of telefonisch. Maar beter is dat zij rechtstreeks contact opnemen met het betrokken bedrijf. Op grond van artikel 4, onderdeel e, van de Verordening stellen bedrijven immers een klachtenmechanisme in. Dit mechanisme dient het systeem van de ITL voor bewustmaking van risico's door tijdige waarschuwingen. Ook kunnen bedrijven op grond van dit artikel onderdeel in een dergelijk mechanisme voorzien door samenwerkingsovereenkomsten met andere economische actoren of organisaties, zoals bijvoorbeeld een ombudsman.

Zie voor 8d het antwoord op vraag 11.

Wat vraag 8e betreft waarborgt het kabinet de kwaliteit van het werk van de ILT door allereerst jaarlijks de voor het toezicht benodigde middelen ter beschikking te stellen. Voorts hebben de ILT en het Ministerie van Buitenlandse Zaken financiële en inhoudelijke afspraken gemaakt in een convenant³ en komen minstens twee keer per jaar bijeen om de voortgang te bespreken. Ten slotte beoordeelt het kabinet de effectiviteit van de uitvoering op basis van de jaarlijkse inhoudelijke en financiële verantwoording van de ILT. Dit laat onverlet dat de ILT als Rijksinspectie onafhankelijk in zijn optreden is.

Vraag 9

De IOB-evaluatie van het IMVO-beleid (2019)⁴ benadrukt het belang van goede monitoring van MVO-beleid. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen daarom of de regering hen kan informeren over de vraag wat de inhoud van de jaarrapportages van de toezichthouder, zoals omschreven in Artikel 17 van de Verordening, zal moeten zijn. Bevatten deze rapportages ten minste het aantal uitgevoerde inspecties en de resultaten daarvan (al dan niet op geaggregeerd niveau) en informatie over de door de toezichthouder uitgevoerde risicoanalyse, het aantal ontvangen aanwijzingen van derde partijen en wat daarmee gebeurd is?

Op grond van artikel 17, eerste lid, van de Verordening brengt een lidstaat jaarlijks openbaar rapport uit aan de Commissie over de uitvoering van de Verordening. De lidstaat, in het bijzonder de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, baseert zich daarvoor op de informatie die zij onder meer ontvangt van de ILT. Op grond van eerderge-

³ Samenvatting gepubliceerd in Staatscourant nr. 10364 op 21 februari 2020.

⁴ «Mind the governance gap, map the chain. Evaluation of the Dutch government's policy on international responsible business conduct (2012–2018)» van de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Gepubliceerd op 1 september 2019.

noemd artikellid moeten lidstaten rapporteren over mededelingen met corrigerende maatregelen die door de toezichthouder zijn uitgevaardigd en over de ter beschikking gestelde rapporten van audits door derden. De door de leden van de CU fractie genoemde onderdelen voor de jaarrapportages van de ILT zullen betrokken worden bij het overleg met de ILT hierover.

Vraag 10

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen zich verder af hoe het voor bijvoorbeeld bedrijven die gebruik maken van de geïmporteerde mineralen (zoals juweliërs of elektronicabedrijven) verderop in de keten mogelijk is om te weten of de importeurs de Verordening naleven.

Bedrijven onder de Verordening hebben een openbaarmakingsplicht over hun gepaste zorgvuldigheid tegenover hun directe afnemers (artikel 7, tweede lid, van de Verordening). Daarnaast hebben bedrijven onder de Verordening de plicht jaarlijks, zo breed mogelijk, openbaar verslag uit te brengen over hun beleid en praktijk van gepaste zorgvuldigheid (artikel 7, derde lid). Bedrijven die gebruik maken van de mineralen verderop in de keten kunnen bij hun leveranciers navraag doen over hun gepaste zorgvuldigheid en verplichtingen onder de Verordening.

Hoofdpijnen van de Uitvoeringswet

Vraag 11

Deelname aan een convenant of samenwerkingsverband vrijwaart bedrijven niet van toezicht. De leden van de CDA-fractie vragen de regering in hoeverre deze wetgeving complementair is aan de Nederlandse convenanten en in hoeverre deze wetgeving conflicteert met de Nederlandse aanpak van gepaste zorgvuldigheid om verantwoording eerst bij bedrijven te leggen alvorens wetgeving toe te passen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering toe te zeggen dat er geen overlap is in de uitvoering van de verordening met de aanpak van gepaste zorgvuldigheid via de convenanten. Tevens vragen deze leden in hoeverre deze wetgeving wordt meegenomen in de aanstaande evaluatie van de convenanten.

De specifieke afspraken in de convenanten komen niet volledig overeen met de Verordening. Zo hebben veel convenanten bijvoorbeeld afspraken over het gezamenlijk opzetten van projecten om geïdentificeerde risico's aan te pakken, maar is samenwerking onder de Verordening niet verplicht.

De Verordening past goed in de Nederlandse aanpak om verantwoording eerst bij de bedrijven te leggen alvorens wetgeving toe te passen, aangezien de OECD minerals guidance al tien jaar bestaat en er nog altijd links bestaan tussen 3TG en conflictgebieden.

De Verordening en de convenanten waar metalen en mineralen relevant zijn hebben met elkaar gemeen dat beide in de basis dezelfde eisen stellen aan bedrijven: het toepassen van gepaste zorgvuldigheid in hun keten. Deelname aan een convenant kan daarom helpen bij het voldoen aan de verplichtingen onder de Verordening, maar biedt geen garantie voor voldoen aan deze verplichtingen, ook niet in het geval dat een convenant door de Europese Commissie wordt erkend als samenwerkingsinitiatief. Deelnemers aan de IMVO-convenanten zijn dan ook niet gevrijwaard van toezicht. Wel kan deelname aan een door de Europese Commissie goedgekeurd initiatief meewegen in de risicoanalyse van de ILT. Het

metaalconvenant is bezig te onderzoeken of zij de beoordelingsprocedure van de Commissie kunnen doorlopen om een erkend initiatief te worden.

De evaluatie van de IMVO-convenanten uitgevoerd door het Koninklijke Instituut voor de Tropen⁵ (KIT) was bedoeld om inzicht te krijgen in de mate waarin via de IMVO-convenanten de toepassing van gepaste zorgvuldigheid in lijn met de OESO-richtlijnen en UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs) binnen hoog risicosectoren wordt bevorderd. Hierbij heeft het KIT gekeken naar de succesfactoren en de zwakke punten van de IMVO-convenanten. Binnen de evaluatie is geen onderzoek gedaan naar de Verordening en dit wetsvoorstel. De Verordening en het wetsvoorstel hebben bovendien nog geen gelding. In het evaluatierapport geeft het KIT wel aan dat de Verordening en het wetsvoorstel voor een deel de reden waren voor de metaalsector om tot een IMVO-convenant te komen.

Vraag 12

Ook vragen de leden van de CDA-fractie hoe bedrijven terugkoppeling kunnen geven op uitvoering van de verordening en welke ruimte bedrijven wordt geboden voor verbeteren van de uitvoering. Tevens vragen deze leden of daarbij onderscheid wordt gemaakt tussen het midden- en kleinbedrijf (MKB) en grootbedrijf gezien de capaciteit en middelen van de bedrijven om aanpassingen te doen.

De ILT stelt momenteel een handhavingsstrategie op. Daarbij zullen betrokken stakeholders in het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven worden geconsulteerd, waaronder (vertegenwoordigers van) het MKB.

Daarnaast evalueert de Europese Commissie in 2023 de Verordening. Daarbij zullen stakeholders worden geconsulteerd en krijgen bedrijven uit alle lidstaten de kans hier feedback op te geven. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de verschillen voor het MKB. Artikel 17, tweede lid, van de Verordening zet uiteen dat de evaluatie van de verordening in 2023 onder andere rekening houdt met «de kosten van het verantwoord betrekken van mineralen (...) en met de effecten van deze verordening op economische actoren in de Unie, met inbegrip van kmo's [kleine en middelgrote ondernemingen]».

Vraag 13

De leden van de D66-fractie horen graag van de regering op welke manier de Kamer zal worden geïnformeerd over de naleving en handhaving van de wet?

De aan het woord zijnde leden vragen de regering in welke mate het maatschappelijk middenveld wordt betrokken bij het toezicht op de uitvoering van de wet?

Het kabinet zal de kamer informeren over de naleving en handhaving van de wet middels voortgangsbrieven over het beleid op internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Bij de voorbereiding en ontwikkeling van het toezicht- en handhavingskader worden zowel de betrokken bedrijfssectoren als het maatschappelijk middenveld geconsulteerd en betrokken.

Daarnaast zal de ILT legitieme signalen vanuit het maatschappelijk middenveld meenemen in het prioriteren en inrichten van haar toezicht.

⁵ Kamerstuk 26 485, nr. 333.

Vraag 14

De leden van de GroenLinks-fractie hebben daarnaast nog enkele vragen over de mogelijkheid voor derden om aanwijzingen te geven over het niet naleven van de vereisten door een verantwoorde importeur. Deelt de regering de mening van de leden van de GroenLinks-fractie dat de mogelijkheid voor derden om mede-toezicht te houden op naleving van de wet een waardevolle toevoeging is aan het wetsvoorstel en dat het essentieel is voor maatschappelijke organisaties om te weten welke bedrijven er onder deze wet vallen om dat toezicht te houden, zo vragen zij? De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering: hoe weegt het belang van het beschermen van de namen van de bedrijven die onder de Verordening vallen op tegen het belang van het voorkomen van mensenrechtenschendingen?

Het kabinet deelt de mening dat de mogelijkheid voor derden om aanwijzingen te delen over niet-naleving een waardevol onderdeel is van de Verordening. Zie ook het antwoord bij vraag 8c. Dat laat onverlet dat het toezicht op grond van de Verordening primair belegd blijft bij één toezichthouder, de ILT.

Het is in de geest van de verordening om derden gemakkelijk inzage te laten krijgen in de doelgroep van de verordening. Het is echter niet mogelijk de doelgroep, die bepaald wordt door importvolumes, te delen met derden. Wel beoogt het kabinet om de publieke verslaglegging over gepaste zorgvuldigheid, die bedrijven moeten publiceren, te bundelen en gemakkelijk vindbaar te maken. Op deze manier kunnen derden achteraf zien welke bedrijven in het kader van de Verordening verslag hebben uitgebracht. Zie ook het antwoord bij vraag 1.

Vraag 15

De leden van de SP-fractie constateren dat elke lidstaat een autoriteit aanwijst om toe te zien op de naleving van de verordening en op het vaststellen van regels die van toepassing zijn bij inbreuk op de bepalingen in de verordening. De leden van de SP-fractie vragen de regering naar een nadere toelichting op de keuze voor de inspecteur-generaal Leefomgeving en Transport. Zijn er ook andere organisaties overwogen als de toekomstige Nederlandse autoriteit op dit gebied? Wat zijn de precieze bevoegdheden die de autoriteit nu precies krijgt en hoe verhoudt dit zich tot andere lidstaten? Wat zijn de gevolgen voor Nederland op het moment dat een andere autoriteit van een lidstaat tekortschiet in het toezicht?

Er zijn gesprekken gevoerd met enkele andere organisaties, voordat de ILT voor de toezichtstaak gevraagd werd. De keuze voor de ILT is gebaseerd op het feit dat deze organisatie het beste toegerust is voor een toezichtstaak op bedrijfsprocessen. De ILT heeft al ervaring met toezicht in internationale ketens van stoffen en producten. Ook heeft de ILT ervaring met Europese handhavingssamenwerking.

Naast de bevoegdheden tot oplegging van een dwangsom en de openbaarmaking daarvan op grond van het wetsvoorstel⁶, beschikt de ILT ook over bevoegdheden voor toezichthouders, zoals die zijn opgenomen in titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Zo mag de toezichthouder elke plaats betreden, met uitzondering van een woning, zonder toestemming van de bewoner.⁷ Ook kan hij inlichtingen vorderen

⁶ Zie de artikelen 3 en 4 van het wetsvoorstel.

⁷ Zie artikel 5:15 van de Awb.

en inzage in zakelijke gegevens en bescheiden.⁸ De toezichthouder is ook bevoegd zaken en vervoermiddelen te onderzoeken, zaken aan opnemingsonderwerpen en daarvan monsters te nemen en verpakkingen te openen.⁹ Tot slot is een ieder verplicht aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.¹⁰

De bevoegdheid om in het geval van niet-naleving een last onder dwangsom op te kunnen leggen wordt momenteel ook overwogen door enkele andere lidstaten, waaronder Duitsland en Zweden. Het totaalbeeld van de keuzes van de lidstaten ontbreekt evenwel nog.

Mineralen die in een andere lidstaat van de Europese Unie worden geïmporteerd kunnen vanwege het vrije verkeer van goederen in de Unie ook in NL op de markt komen. Daarom is het ook van bijzonder belang dat de autoriteiten in de lidstaten effectief samenwerken en informatie uitwisselen. Hiertoe is mede op initiatief van Nederland, naast de formele overlegstructuur bij de Europese Commissie, een informeel samenwerkingsverband opgericht tussen de toezichthouders van de lidstaten.

Lastendruk

Vraag 16

De leden van de CDA-fractie constateren dat de financiële druk van de implementatie van de wet voor het MKB groter is dan voor het groot bedrijf, voor het CDA moet in het realiseren van gepaste zorgvuldigheid het MKB de maat zijn. Daarom vragen deze leden de regering of ze financiële compensatie voor het MKB nodig acht, en verzoekt de regering in de evaluatie van de verordening nadrukkelijk mee te nemen welke gevolgen de financiële impact van de verordening heeft op het MKB in verhouding tot groot bedrijf.

De OECD minerals guidance, waarop de Verordening is gebaseerd, erkent dat het uitvoeren van gepaste zorgvuldigheid praktische uitdagingen met zich brengt, met name voor het MKB. Hoe de risico's en het handelingsperspectief van het MKB zich verhouden tot dat van grote bedrijven, moet nader blijken in de praktijk. Daarom is het te vroeg om hier nu al uitspraken over te doen. De grootte van het bedrijf kan, maar hoeft niet, belemmerend te zijn voor een passende aanpak voor gepaste zorgvuldigheid. Kleinere bedrijven kunnen de voorschriften voor gepaste zorgvuldigheid soms sneller invoeren en wijzigen dan grotere bedrijven, waar de bedrijfsstructuur door de grootte daarvan ook complexer is. De OECD minerals guidance bevat bovendien suggesties hoe met deze praktische uitdagingen om te gaan, waaronder samenwerking in sectorinitiatieven, leren van andere industrie-actoren en het maatschappelijk middenveld en het integreren van gepaste zorgvuldigheidprocessen in bestaande bedrijfsprocessen.

Vanzelfsprekend zal in het toezicht proportionaliteit met betrekking tot de desbetreffende bedrijven worden betrokken. De grootte van een bedrijf kan immers ook meegewogen worden bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom. Dit zal van geval tot geval kunnen verschillen.

⁸ Zie artikel 5:16 en 5:17 van de Awb.

⁹ Zie artikel 5:18 en 5:19 van de Awb.

¹⁰ Zie artikel 5:20 van de Awb.

Het bedrijfsleven is tijdens de onderhandelingsfase van de Verordening geconsulteerd, onder meer de Europese brancheorganisatie Eurometeaux, die veel MKB-leden vertegenwoordigt. Het kabinet acht financiële compensatie voor het MKB dan ook niet nodig. Wel zijn er verscheidene manieren waarop het MKB geholpen wordt aan de verplichtingen te kunnen voldoen. De Europese Commissie laat een indicatieve en niet-limitatieve lijst van conflict- en hoog-risicogebieden opstellen, beoordeelt samenwerkingsinitiatieven waar het MKB bij kan aansluiten voor hulp, en er zijn meerdere kennisportalen opgesteld, zodat zo veel mogelijk informatie beschikbaar is voor bedrijven die weinig capaciteit hebben.

Artikel 17, tweede lid, van de Verordening zet uiteen dat de evaluatie van de verordening in 2023 onder andere rekening houdt met «de kosten van het verantwoord betrekken van mineralen (...) en met de effecten van deze verordening op economische actoren in de Unie, met inbegrip van kmo's [kleine en middelgrote ondernemingen]».

Vraag 17

Tevens vragen de leden van de CDA-fractie de regering wat de verhoudingen is tussen MKB en grootbedrijf als het gaat om de import van aangeduide mineralen en verzoeken de regering een overzicht te geven van de import van deze mineralen per lidstaat.

De verhouding tussen MKB en grootbedrijf is momenteel niet beschikbaar, aangezien hiervoor douanegegevens benodigd zijn en de afspraken met de douane over informatie-uitwisseling nog moeten worden geformaliseerd.

Het overzicht van de import van de mineralen per lidstaat is alleen bekend bij de Europese Commissie en is door hen betrokken bij het vaststellen van de drempelwaarden. Die informatie is niet beschikbaar voor lidstaten.

Vraag 18

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen ook dat de lastendruk voor MKB-bedrijven relatief vele malen hoger zal zijn dan voor grote bedrijven. Acht de regering dit verschil aanvaardbaar en ziet zij geen manieren om de lastendruk evenredig naar bedrijfsgrootte te verdelen? Is het met inachtneming van de regels die de verordening stelt niet mogelijk de lastendruk aan te passen aan de bedrijfsgrootte?

Zie het antwoord op vraag 16.

Uitvoeringstoets

Vraag 19

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de uitvoeringstoets, opgesteld door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), er speciale aandacht gegeven wordt aan de noodzaak om een gelijk speelveld voor alle actoren te waarborgen. In dit verband wordt het belang van een eenduidige en uniforme implementatie van de Verordening in alle landen van de Europese Unie onderstreept. De voorgenoemde leden vragen of de regering kan aangeven of zij deze oproep van de ILT deelt en zo ja, op welke wijze de regering voornemens is om te verzekeren dat de uitleg en uitvoering van het wetsvoorstel door de Nederlandse autoriteiten niet verschilt van de wijze waarop deze wordt uitgelegd en uitgevoerd door autoriteiten van andere lidstaten.

Het kabinet deelt de oproep van de ILT om een gelijk speelveld. Daartoe is mede op Nederlands initiatief een informele overlegstructuur opgesteld met de toezichthouders van de lidstaten. Het is aan lidstaten zelf om, in lijn met de verordening, hun toezicht in te regelen, maar het overleg tussen lidstaten stuurt op zo veel mogelijk uniforme implementatie, en op het delen van informatie en geleerde lessen.

Vraag 20

De leden van de D66-fractie horen graag van de regering welke middelen beschikbaar worden gesteld aan de inspecteur-generaal Leefomgeving en Transport (ILT) voor de handhaving? Wanneer zal door de regering worden gekeken of er mogelijk aanvullende middelen noodzakelijk zijn?

Er wordt vanaf inwerkingtreding jaarlijks EUR 260.000 beschikbaar gesteld aan de ILT voor de toezichtstaak. Jaarlijks worden de kosten in een jaarplan van de ILT vastgesteld, en vindt in Q3 overleg plaats tussen de ILT en het Ministerie van Buitenlandse Zaken, waarbij ook wordt gekeken naar de verantwoording over en toereikendheid van de middelen.

Vraag 21 en 22

De leden van de GroenLinks-fractie begrijpen uit de brief van de inspecteur-generaal Leefomgeving en Transport aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken inzake de HUF-toets, dat de ILT verwacht twee fte nodig te hebben voor het controleren van de mate waarin bedrijven zich houden aan de nieuwe wetgeving. Uit de memorie van toelichting blijkt echter dat de regering denkt slechts een fte nodig te hebben, zo lezen zij. Hoeveel fte is de regering van plan toe te wijzen voor de controletaken, zo vragen zij? Deelt de regering de mening van de leden van de GroenLinks-fractie dat goed toezicht op de naleving van deze wet essentieel is gezien het nieuwe bindende karakter van de maatregelen, en dat daarvoor voldoende fte beschikbaar gemaakt moet worden?

De leden van de SP-fractie zien ten slotte een meningsverschil tussen de inspecteur-generaal Leefomgeving en Transport en de Europese Commissie over de benodigde capaciteit die nodig is bij de invoering van deze wet. De leden van de SP-fractie vragen de regering wat hun verwachting is van het benodigde aantal fte's? Hoe is dit meningsverschil tussen de twee instanties te verklaren, zo vragen de leden.

De Europese Commissie heeft in 2017 een gemiddelde schatting gemaakt voor alle lidstaten, en schatte dat 1 fte voldoende zou zijn voor toezicht op de verordening. De benodigde fte kunnen per lidstaat verschillen, afhankelijk van het aantal importeurs dat onder de verordening valt en de bevoegdheden van de toezichthouder. De ILT en het Ministerie van Buitenlandse Zaken hebben financiële en inhoudelijke afspraken gemaakt in een convenant¹¹. In vervolg op de eerste voorlopige inschatting van de ILT, zoals verwoord in de HUF-toets, is nadien op basis van de inhoud van het convenant een nadere berekening gemaakt van de benodigde capaciteit. Op basis daarvan stelt het kabinet middelen beschikbaar voor 1,4 fte.

¹¹ Samenvatting gepubliceerd in Staatscourant nr. 10364 op 21 februari 2020.

Artikelsgewijs

Vraag 23

Artikel 3 Bevoegdheid last onder dwangsom

De leden van de SP-fractie constateren dat correctieve maatregelen de voorkeur hebben boven punitieve maatregelen wanneer bedrijven zich niet houden aan de verordening. Bedrijven lijken alleen punitieve maatregelen tegen zich te krijgen als zij zich structureel niet houden aan de verordening. Is het niet te voorbarig om bij voorbaat punitieve maatregelen uit te sluiten, tenzij er langdurig sprake is van structurele onwelwillendheid?

Met vertegenwoordigers van de Europese Commissie en andere lidstaten is in werkgroepverband gesproken over het gebruik van het opleggen van sancties. Bestuurlijke boetes hebben niet de voorkeur van groot aantal lidstaten en daarom ook niet van de Europese Commissie. De Europese Commissie wil pas na de evaluatie, op grond van artikel 17, van de Verordening, beoordelen of er een noodzaak is voor het gebruik van meer punitieve sancties.

In overeenstemming met de ILT heeft het kabinet ook afgezien van het gebruik van bestuurlijke boetes. De ILT hanteert zelf een interventieladder. De ILT treedt eerst in overleg met een bedrijf over een inbreuk, alvorens over te gaan tot handhaving. Soms is namelijk sprake van onbekendheid met een verplichting en gaat een bedrijf direct tot naleving daarvan over na het overleg met de ILT. Bij dit overlegmodel sluit het instrument van een last onder dwangsom beter aan dan een bestuurlijke boete. Dit laat onverlet dat het OM in voorkomende gevallen strafrechtelijk kan optreden tegen evidente commune delicten, zoals valsheid in geschrifte.

Vraag 24

Artikel 5 Inwerkingtreding

Tot slot vragen de leden van de ChristenUnie-fractie welke vertraging de implementatie van het toezicht in 2021 precies gaat oplopen en waardoor vanwege eventuele parlementaire beperkingen als gevolg van de Covid-19-crisis. Zij achten het van belang dat het kabinet na de parlementaire behandeling zo snel mogelijk te werk gaat met de voorbereidingen voor de implementatie van en het toezicht op van de Verordening, gezien de ernst van de mensenrechtenschendingen gerelateerd aan conflictmineralen.

Deze vraag is mogelijk ingegeven door de toelichting bij artikel 5. Het kabinet beaamt het belang van de spoedige implementatie van de verordening. Het kabinet voorziet geen vertraging voor de implementatie vanuit het kabinet of de ILT als gevolg van COVID-19. Maar in het wetsvoorstel, zoals het is voorgelegd aan de Raad van State, stond als harde inwerkingtredingsdatum 1 januari 2021. Dat is gewijzigd naar de huidige tekst van artikel 5, omdat anders de Tweede en Eerste Kamer nog maar vier maanden de tijd hadden voor de behandeling van het wetsvoorstel. Gevoegd bij de beperkende maatregelen als gevolg van het Covid-19-virus dacht het kabinet dat dit mogelijk een te korte termijn zou kunnen zijn.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag