

Aan: de voorzitter en de leden van de Commissie Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van de Tweede Kamer

Betreft: Inbreng VNO-NCW t.b.v. de ronde tafel op 18 januari over het initiatiefwetsvoorstel verantwoord & duurzaam internationaal ondernemen (Wvdio).

Den Haag, 13 januari 2023

Onderwerp: Het kan zoveel beter!

Geachte dames en heren,

VNO-NCW is voorstander van Europese wetgeving die helpt misstanden op het gebied van arbeids- en milieuomstandigheden in handelsketens (*IMVO*) wereldwijd uit te bannen. Helaas kent het hierboven genoemde wetsvoorstel (*Wvdio*) volgens ons serieuze gevaren. Bovendien is veel meer positieve impact te bereiken voor mens en milieu door intensieve samenwerking tussen bedrijven, ngo's en vakbonden. Dát zou wetgeving moeten bevorderen. Het kan veel beter denken wij.

Hieronder vindt u een korte algemene reactie t.a.v. deze materie. In de bijlage vindt u meer gedetailleerd commentaar op het onderhavige wetsvoorstel (*Wvdio*).

1. De complexe praktijk van internationale handelsketens

Het is goed te schetsen hoe complex internationale handelsketens voor producten en diensten zijn. Spullen die in Nederland of waar dan ook worden verkocht zijn immers vrijwel altijd het resultaat van de samenwerking van bedrijven die onderdelen, grondstoffen of diensten aan elkaar leveren. Deze ketens bestaan vrijwel zonder uitzondering uit duizenden bedrijven die op verschillende plaatsen in de wereld zitten. Neem bijvoorbeeld goud dat in allerlei elektronica verwerkt zit. Daar is sprake van talloze mijnen wereldwijd, talloze smelters, (tussen)handelaren, fabrikanten van componenten, enzovoort. Voor een auto of fiets of welke gebruiksvoorwerp dan ook is dit vaak niet anders. De verf, de ketting, het metaal, het schakelsysteem, etc. Het komt van over de hele wereld met ontelbare schakels in de keten op weg naar het eindproduct voor de consument. Vaak gaat dit goed. Maar soms betekent het helaas ook dat ergens diep in zo'n keten 'bedrijven' het niet nauw nemen met de bescherming van hun medewerkers, of het milieu, of die grondstoffen kopen van een partij die ze illegaal uit de bodem haalt en er vervolgens een burgeroorlog van financiert.

Niemand wil dit. Burgers niet. En zeker bedrijven ook niet. Daarom zijn bedrijven actief om hun toeleveringsketens te monitoren en uitwassen te voorkomen. Van koffieplantages in Brazilië tot de palmolieplantages in Indonesië tot de textiel fabriek in Bangladesh en de winning van delfstoffen in Zuid-Amerika.

Wie hier als bedrijf in de praktijk mee bezig is, weet hoe ingewikkeld het is om uitwassen uit te bannen bij de toeleverancier van de toeleverancier van de toeleverancier, want daar gaat het in de praktijk om. Je zult in beeld moeten hebben wie allemaal een rol hebben in jouw keten en waar de risico's kunnen zitten. In het geval van palmolie bijvoorbeeld zelfs tot aan de individuele kleine boer die met zijn collega's in het dorp ergens in Azië samen een palmoliemolen heeft waaraan ze hun palmvruchten verkopen. Je zult aan informatie moeten komen hoe bedrijven hun medewerkers diep in ketens behandelen, of ze het milieu vervuilen, of ze niet (stiekem) toch het kobalt van een 'warlord' kopen. Je zult hen moeten bewegen en helpen de misstanden uit te bannen, ook al hebben ze soms het lokale gezag aan hun zijde.

Wat deze opdracht extra ingewikkeld maakt, is dat je meestal niet de enige klant bent van zo'n bedrijf en dat andere klanten (zeker uit andere werelddelen dan Europa) zulke eisen vaak niet stellen; 'voor jou 10 anderen'. Het makkelijkste is dan te besluiten een andere leverancier te zoeken die wel aan jouw eisen voldoet, maar dan zal er in die ene fabriek in Vietnam of Indonesië voor de medewerkers niets verbeteren en het afvalwater niet schoner worden. Dus is de moeilijke route beter: proberen met de andere klanten samen eisen te stellen. Wat het werken aan MVO nog lastiger kan maken, is wanneer in het land waar die uitwassen plaatsvinden sprake is van een niet functionerende overheid of, erger nog, één die de misstanden oogluikend toestaat of er van profiteert.

Eenvoudig is het dus in praktijk op zijn zachtst gezegd niet om wérkelijk impact te maken op milieu of mensenrechten in ketens van bedrijven waar je mee samenwerkt. Het is een proces van lange adem, van vallen en opstaan, van leren, van krachten bundelen met collega-klanten en met de lokale overheid.

2. De problemen in de voorliggende wetgeving

De hiervoor geschetste complexe werkelijkheid ontbreekt helaas op dit moment in de wet- en regelgeving die op stapel staat (zie ook de bijlage). Als we naar het genoemde wetsvoorstel kijken, kent dat een aantal problemen:

- Deze wetgeving komt er feitelijk op neer dat wie maar wil voortaan naar de rechter kan stappen om op basis van vage normen boetes of zelfs gevangenisstraf voor Nederlandse bedrijven en hun bestuurders persoonlijk af te dwingen wanneer diegene een misstand vermoedt bij de toeleverancier van de toeleverancier van de toeleverancier in, bijvoorbeeld, Kameroen. Bedrijven en hun bestuurders worden vogelvrij. Dit zal bestuurders en ondernemers slechts leiden tot compliance-gedrag: hebben we onze jaarlijkse audit gedaan bij het bedrijf in Peru dat zink levert aan de toeleverancier van onze toeleverancier? De aandacht zal naar het zetten van vinkjes gaan, in plaats van de inspanning die wérkelijk nodig is om samen met die leverancier aan een oplossing voor het vervuilende afvalwater te werken. Of bedrijven zullen er voor kiezen afscheid te nemen van toeleveranciers. Daar schieten de medewerkers of het milieu in zo'n land al helemaal niks mee op.
- Het uitvoeren van deze wetgeving brengt onvermijdelijk grote extra kosten met zich mee, die zich zullen vertalen in de prijs die de consument betaalt. Het is van belang dit zoveel mogelijk te beperken.
- Nationale wetgeving betekent dat geen sprake is van een gelijk speelveld voor Nederlandse bedrijven. Er ontstaat een groot concurrentienadeel ten opzichte van

bijvoorbeeld een Belgische of andere Europese concurrenten. Bovendien bereik je op enkel nationaal niveau niet de schaal om echt een vuist richting lokale producenten en overheden te kunnen maken.

- De administratieve last van het wetsvoorstel is naar verwachting enorm. Voor veel mkb'ers zal het bovendien ondoenlijk zijn om aan de verplichtingen te voldoen. Vandaar dat wij pleiten voor een grondige impacttoets t.a.v. deze wet (zie bijlage).
- Nationale wetgeving betekent dat voor één en hetzelfde bedrijf in (bijvoorbeeld) Bangladesh een lappendeken aan eisen gaat gelden uit verschillende landen.
- Activiteiten van bedrijven op gebied van milieu en mensenrechten kunnen in niet-westerse landen mogelijk leiden tot het verwijt van neokoloniaal gedrag, zoals dat nu al ten aanzien van het klimaatvraagstuk gebeurt. Het gaat er echter om dat we met elkaar effectief samenwerken om het verschil te maken diep in ketens.

Als ondernemersorganisaties staan wij niet alleen in deze kritiek. Zo schreef de [Raad van State](#) afgelopen zomer al in een advies over de conceptversie van deze wet: *'De voorgestelde gepaste zorgvuldigheidsverplichting bevat veel open normen, kent een ruime reikwijdte en voorziet in zowel civielrechtelijke, bestuursrechtelijke als strafrechtelijke handhavingsmechanismen. De materie is door haar internationale karakter complex en het is onduidelijk in welke mate de doelen van het voorstel realiseerbaar zijn. De Afdeling ziet in het voorstel bezwaren wat betreft de rechtszekerheid, evenredigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Bovendien staat de voorgestelde strafrechtelijke handhabingsbepaling op gespannen voet met het lex certa-beginsel.'* Gelet op deze zorgen lijkt het ons van belang de Raad van State opnieuw om advies over dit herziene voorstel voor een Wvdio te vragen. Wij denken namelijk dat veel van de zorgen nog niet zijn weggenomen in dit aangepaste voorstel.

Naast deze problemen is de vormgeving van het wetsvoorstel volgens ons bovenal een gemiste kans als het gaat om het bevorderen van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO). Het kan namelijk veel beter met meer impact voor mens en milieu én met minder van de bovengeschetste nadelen.

3. Het kan veel beter

Werkelijk impact maken op het vraagstuk van IMVO betekent dat we tot een Europees juridisch stelsel moeten komen dat recht doet aan de complexe praktijk van internationale handelsketens. Een stelsel dat:

- Europees gelijk is met uniform toezicht in heel Europa, zodat we echt wereldwijd een verschil maken;
- bedrijven en bestuurders stimuleert om er tijd, energie, durf en volharding in steken in plaats van vinkjes zetten en dat alleen 'compliance gedrag' stimuleert;
- zorgt voor gezamenlijk optrekken van bedrijven naar één en dezelfde toeleverancier, zodat we meer impact maken;
- van elkaar leren (*lerende aanpak*) bevordert evenals het gebruik van door anderen ontwikkelde monitoringsinstrumenten (zoals bijv. ontbossing in de gaten houden met drones);
- samenwerking met bedrijven in ontwikkelingslanden faciliteert;

De essentie van de wetgeving zou ons inziens moeten zijn het aanjagen van ‘samenwerking’ in ketens in plaats van ‘dreigen met gevangenisstraf’ (zie bijlage voor details). Zie ook de eerdere gezamenlijke aanbevelingen van vakbonden, werkgevers en kroonleden van de SER op dit terrein ([Europese wetgeving moet duurzame ketens bevorderen | SER](#)).

Door als bedrijven samen in een sector op te trekken, daar ngo’s en vakbonden bij te betrekken voor hun expertise en door de taken onderling te verdelen kunnen we veel sneller bij veel meer bedrijven in de niet-westerse wereld de milieu- en arbeidsomstandigheden verbeteren. Waarom, bijvoorbeeld, moet één en dezelfde palmolieboer door alle Nederlandse bedrijven die deze boer in hun toeleveringsketen hebben gecontroleerd worden?

Als we zo’n Europese en op samenwerking gerichte aanpak goed vormgeven kunnen ook veel van de geschetste problemen van het huidige wetsvoorstel ondervangen worden. Het wordt niet onnodig duur, we komen niemand de les lezen, er hoeft ook geen sprake te zijn van een concurrentienadeel omdat het voor zo’n toeleverancier diep in de handelsketen aantrekkelijk zal zijn om met ons samen te werken.

Zo’n samenwerkings-aanpak is mogelijk. In Nederland heeft de textielsector al laten zien hoe het moet. De SER heeft zo’n aanpak vorig jaar in haar advies aan het kabinet over de Europese IMVO-wetgeving als bouwblok aanbevolen en ook in de aanstaande Europese wetgeving wordt hier al (zij het nog beperkt) op voorgesorteerd. Dat zou de essentie van de wetgeving moeten zijn, maar het huidige voorstel voorziet daar niet in.

Voor meer gedetailleerd commentaar verwijs ik u graag naar de bijlage.

Met vriendelijke groet,

Ingrid Thijssen

Voorzitter VNO-NCW

Bijlage: detail opmerkingen bij de concept wetgeving

Bijlage: Gedetailleerde reactie VNO-NCW t.a.v. de Wvdio

1. Algemeen

- Strijdigheid met Europese regels dreigt, evenals lappendeken van regels;
VNO-NCW vindt internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO) een zeer belangrijk onderwerp. Ondernemers moeten opereren met oog voor mens, dier en planeet. Daarom zijn we voor Europese IMVO-wetgeving. Deze wetgeving moet echt impact maken en uitvoerbaar en behapbaar zijn, met oog voor een gelijk speelveld. De discussie over Europese IMVO-wetgeving loopt nu over de CSDDD (NB. voorstel van de Europese Commissie voor een Corporate Sustainability Due Diligence Directive). De politieke wil om zo snel mogelijk tot nationale implementatie te komen van de CSDDD in nationale wetgeving is begrijpelijk. Maar omdat de uiteindelijke vormgeving van de CSDDD nog onzeker is, zou aanname van de Wvdio in deze vorm onderlinge tegenstrijdigheid en versnippering van IMVO-wetgeving binnen de EU kunnen betekenen. Nu invoeren van nationale wetgeving die niet strikt gelijk loopt met de CSDDD, brengt een gelijk speelveld in gevaar. IMVO-wetgeving heeft grote gevolgen voor het toeleverende mkb, dat lastig kan opereren met 27 verschillende IMVO-regimes in de EU. Dat geldt niet alleen voor Nederlands en Europees mkb, maar ook voor de vele kleinere bedrijven in opkomende markten.
- Ook het risico van ‘nationale koppen’ is levensgroot. In een brief aan de Tweede Kamer van 14 oktober 2022 over de Strategische agenda voor het ondernemingsklimaat in Nederland (kenmerk DGBI / 22517055), gaf het kabinet aan, terughoudend te zijn met nationale koppen op Europese regelgeving. ‘Als nationale koppen toch nodig worden geacht, is het zaak de ‘Impacttoets ondernemingsklimaat’ in te zetten om de effecten hiervan op de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven vooraf goed in beeld te brengen.’ Onderdeel van zo’n impacttoets, waar deze Wvdio zeker voor kwalificeert, zouden ook de te verwachten hoge administratieve lasten voor het bedrijfsleven – met name het mkb – moeten zijn plus een oordeel van het Adviescollege Toetsing Regeldruk. Ook de Tweede Kamer heeft bij de begrotingsbehandeling bij de begrotingsbehandeling Economische Zaken en Klimaat een motie ingediend om onnodige nationale koppen te voorkomen.¹
- Om de meeste impact te genereren met IMVO is een sector-aanpak noodzakelijk – zie de ervaringen met de SER IMVO-convenanten. Bedrijven kunnen dit niet alleen, in collectief verband en met bonden en NGO’s kunnen echt stappen gezet worden. Aansluiting bij een multistakeholder initiatief met gebruikmaking van de ‘best available techniques’ zou gestimuleerd moeten worden door de betreffende bedrijven onder een lichter toezichtregime te laten vallen.
- Met Europese IMVO-wetgeving wordt de meeste impact gemaakt en dit gaat naar verwachting snel bovendien. Wij achten de kans reëel, dat het CSDDD-traject in Brussel snel loopt. De Commissie heeft een voorstel gedaan, de Raad heeft recentelijk zijn positie bepaald en het Europees Parlement komt binnen enkele maanden met een standpunt. Medio 2023 kan de zogeheten trilogie beginnen, waarna het wetstraject waarschijnlijk nog deze zittingsperiode van Parlement en Commissie zal worden afgerond. Beter zou het daarom zijn – ook conform de uitlatingen van de minister voor BHOS bij de afgelopen behandeling van de laatste BHOS-begroting – zoveel mogelijk het voorstel voor een

¹ Motie Graus/ Rahimi (36200 XIII, nr 28) die verzoekt om een regierol voor de Minister van EZK ter voorkoming van disproportionele regeldruk en onnodige nationale koppen en om de mkb-toets voor bestaande en nieuwe regelgeving te borgen. De motie is (bijna) kamerbreed aangenomen. 6

Wvdio en de CSDDD parallel te laten lopen. Dat voorkomt ook, dat de minister naast de Wvdio met een eigen, nationaal implementatievoorstel moet komen.

2. Specifieke wetstechnische reacties

- Het wetsvoorstel heeft niet alleen effecten voor grote bedrijven maar gaat ook grote gevolgen hebben voor het mkb, ten eerste door het doorzetten van *due diligence* verplichtingen vanuit het grootbedrijf naar het mkb en ten tweede de algemene zorgplicht die voor alle bedrijven geldt. Deze algemene zorgplicht in artikel 1.2 is buitengewoon vaag geformuleerd. Ook voor andere materiële normen in het voorstel geldt dat ze onaanvaardbaar onduidelijk zijn.
- Het voorstel voor een Wvdio maakt ook geen onderscheid tussen de aanpak van eigen handelen van een bedrijf en de aanpak van andermans handelen in de keten. Dat is echter fundamenteel. Weliswaar verwijst artikel 1.1.h. naar de beginselen hieromtrent in de OESO Richtlijnen, maar een indirecte verwijzing op een zo fundamenteel punt is onvoldoende.
- We vinden dat het voorstel voor een Wvdio moet gaan om de lever- of productieketen ('upstream'). Het huidige voorstel (artikel 2.1.1. lid 3) omvat echter de hele waardeketen 'upstream en downstream', (leveranciers én afnemers). Dat is een ondoenlijke verplichting voor bedrijven omdat de afnemersketen qua aard oneindig is, in tijd en in doelgroep. Deze discussie speelt ook in OESO-verband, het zou wijselijk zijn deze discussie in de OESO af te wachten.
- Onduidelijkheden rond klimaat en het wetsvoorstel doorkruist het klimaatbeleid. Het voorstel voor een Wvdio bevat de eis van een klimaatplan (artikel 2.4.2). Ook hier is onduidelijk wat van bedrijven precies gevraagd wordt. Onder andere of het gaat om een inspanning per bedrijf (wereldwijd) of emissies op nationaal niveau en in hoeverre bedrijven aansprakelijk worden voor de CO₂-uitstoot van hun klanten, of van de klanten van hun klanten. Ook de Memorie van Toelichting is niet duidelijk op dit punt. In het tweede lid van artikel 2.4.2 staat een reductie-eis per bedrijf van tenminste 55% netto-broeikasemissie in 2030 ten opzichte van de niveaus in 1990. Deze wet is niet de plek dergelijke reductie-eisen te stellen, omdat reeds in bestaande wetgeving eisen gesteld worden aan CO₂-reductie. Bijvoorbeeld via het steeds verder dalende CO₂-plafond voor bedrijven die onder ETS vallen, waardoor bedrijven met de grootste CO₂-uitstoot gezamenlijk een reductie van meer dan 55% realiseren, op de meest kosteneffectieve wijze. Een nationale verplichting per bedrijf doorkruist dit systeem.
- Wij hebben zeer grote bezwaren tegen de introductie van strafrechtelijke handhaving naast bestuursrechtelijke/civiele. Dat geldt temeer omdat de strafbaarstelling een in essentie administratieve rapportageplicht van artikel 2.6.1 betreft en tot een persoonlijke strafrechtelijke aansprakelijkheid van een bestuurder van een onderneming leidt. De mogelijkheid tot strafrechtelijke handhaving leidt tot risicomijdend gedrag door bedrijven, oftewel minder investeringen in met name ontwikkelingslanden. Terwijl juist engagement nodig is. IMVO-normen lenen zich niet voor strafrechtelijke handhaving, de Raad van State wees al op het 'lex certa' beginsel dat zegt dat bij wetgeving voor een ieder duidelijk moet zijn welk handelen en nalaten leidt tot strafrechtelijke aansprakelijkheid.
- Advies Raad van State. Gelet op bovenstaande en andere aandachtspunten, evenals de fundamentele gevolgen voor het internationaal privaatrecht en de voorgestelde uitzonderlijke omgekeerde bewijslast voor bedrijven, zou het wenselijk zijn de Raad van State ook om advies over dit herziene voorstel voor een Wvdio te vragen.

Meer informatie:

Voor detailvragen over IMVO kunt u contact opnemen met Marhijn Visser of Winand Quaadvlieg van VNO-NCW: mvisser@vnoncw-mkb.nl of quaadvlieg@vnoncw-mkb.nl.