

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3393

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 april 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 1 fiche die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Richtlijn gepaste zorgvuldigheidsverplichting voor ondernemingen

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Richtlijn gepaste zorgvuldigheidsverplichting voor ondernemingen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende *Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937*
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
23 februari 2022
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2022) 71
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022PC0071>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2022) 42
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen (COMPET)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 50 en 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het voorstel van de Commissie heeft als doel ondernemingen te stimuleren bij te dragen aan de eerbiediging van mensenrechten en milieu in hun eigen activiteiten en via hun waardeketens. Het voorstel heeft betrekking op ondernemingen die actief zijn op de Europese interne markt en is gebaseerd op de internationale raamwerken op het gebied van (internationaal) maatschappelijk verantwoord ondernemen, namelijk: de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen (OESO-richtlijnen) en de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights* (UNGP's). Met het richtlijnvoorstel wordt de gezamenlijke impact van ondernemingen in de waardeketen vergroot en een Europees gelijk speelveld bevorderd.

Het voorstel is van toepassing op ten eerste zeer grote Europese ondernemingen met meer dan 500 medewerkers en meer dan € 150 miljoen netto-omzet. Dit zijn naar schatting van de Commissie 9.400 EU-ondernemingen. Ten tweede is het voorstel van toepassing op niet in de EU gevestigde ondernemingen met meer dan € 150 miljoen netto-omzet in de EU. Dat komt volgens de Commissie neer op 2.600 niet-EU-ondernemingen. Verder is het voorstel van toepassing op grote ondernemingen met meer dan 250 medewerkers en meer dan € 40 miljoen netto-omzet, waarvan minstens 50% gegenereerd in een aantal sectoren met een hoog risico op nadelige effecten: kleding en textiel, landbouw en voedingsmiddelen (incl. bosbouw en visserij), extractie van en handel in grondstoffen (incl. verwerking). Voor niet-EU ondernemingen geldt ook hier alleen de omzet als criterium. Dit zijn naar schatting van de

Commissie ongeveer 3.400 EU-ondernemingen en 1.400 niet-EU ondernemingen. Voor deze ondernemingen gaan de verplichtingen twee jaar later gelden dan voor de eerste groep. Het begrip «onderneming» is breed gedefinieerd en bevat rechtspersonen zoals gedefinieerd in bijlage I en II van richtlijn 2013/34/EU en gereguleerde financiële instellingen.

Het voorstel zet uiteen dat ondernemingen een verplichting hebben om gepaste zorgvuldigheid toe te passen, ofwel negatieve gevolgen voor mens en milieu te identificeren, mitigeren, stoppen, voorkomen en daarover verantwoording af te leggen. Dit geldt zowel voor hun eigen activiteiten als voor dochterondernemingen, gevestigde zakelijke relaties en activiteiten in de waardeketen. Voor financiële ondernemingen geldt dat zij alleen de negatieve effecten moeten identificeren bij het aangaan van nieuwe contracten. Het voorstel bevat een bijlage waarin gespecificeerd wordt welke mensenrechten- en milieurisico's meegenomen moeten worden in de risicoanalyse van ondernemingen onder deze richtlijn. Ook moeten ondernemingen de mogelijkheid bieden voor stakeholders om klachten bij hen in te dienen over mogelijke negatieve gevolgen voor mens en milieu als bedoeld in deze richtlijn. Zeer grote ondernemingen moeten daarnaast een plan opstellen om hun bedrijfsstrategie in lijn te brengen met het beperken van opwarming van de aarde tot 1,5 graad Celsius, in overeenstemming met het Parijs-akkoord. Bestuurders hebben conform de genoemde internationale raamwerken onder het voorstel de plicht om gepaste zorgvuldigheid in de bedrijfsstrategie te integreren en toe te zien op de implementatie daarvan. Dit zou volgens het voorstel ook een rol moeten spelen in het vaststellen van de variabele beloning van een bestuurder.

De Commissie voorziet een combinatie van bestuursrechtelijke handhaving en civielrechtelijke aansprakelijkheid. Lidstaten moeten een of meer nationale autoriteiten aan wijzen die toezien op het naleven van de richtlijn. De nationale autoriteiten dienen de bevoegdheid te krijgen tot o.a. het opleggen van administratieve sancties in geval van niet-naleving van de verplichtingen onder de richtlijn. Sancties dienen effectief, proportioneel en ontmoedigend te zijn. De Commissie zal een Europees netwerk van nationale toezichthouders opzetten om een gecoördineerde aanpak te bevorderen.

De Commissie acht ondersteunende maatregelen voor het bedrijfsleven noodzakelijk en vraagt lidstaten om hiervoor bijvoorbeeld websites, platforms of portalen op te zetten. Deze ondersteuning, aangevuld met mogelijke financiële hulp, moet ondernemingen bedienen die onder de reikwijdte van de richtlijn vallen als ook het midden- en kleinbedrijf (MKB) in waardeketens van deze ondernemingen. De Commissie vult mogelijk de ondersteunende maatregelen van lidstaten aan. Ondernemingen kunnen deelnemen aan passende sectorinitiatieven en multi-stakeholderinitiatieven ter ondersteuning van de uitvoering van hun verplichtingen. De Commissie kan, in samenwerking met lidstaten, richtsnoeren opstellen om geschiktheid van zulke initiatieven te beoordelen. Voorts worden lidstaten geacht ondernemingen uit te sluiten van overheidssteun, in het geval aan deze ondernemingen een sanctie is opgelegd vanwege het niet-nakomen van de verplichtingen onder deze richtlijn.

De Commissie stelt tot slot voor om de effectiviteit van de richtlijn na 7 jaar te evalueren en daarbij ten minste in te gaan op de volgende aspecten: (1) of de reikwijdte van het voorstel, op basis van het aantal medewerkers en de omzet, moet worden uitgebreid, (2) of de lijst met sectoren met grote impact aangepast moet worden, (3) of de bijlage, waarin de mensenrechten- en milieurisico's staan omschreven, moet

worden aangevuld in het kader van internationale ontwikkelingen en (4) of artikelen 4 (gepaste zorgvuldigheid) en 14 (flankerende beleid) uitgebreid moeten worden met negatieve klimaatrisico's.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft een *impact assessment* opgesteld en hierin twee problemen vastgesteld: (1) belangen van stakeholders en stakeholdergerelateerde (duurzaamheids)risico's worden onvoldoende meegenomen door ondernemingen in risicomanagement en besluitvorming, en (2) ondernemingen mitigeren de negatieve impact van hun activiteiten op mens en milieu onvoldoende en hebben hier geen adequaat beleid of managementsystemen op. Om deze beide problemen aan te pakken werd in het *impact assessment* een combinatie van beleidsmaatregelen voorgesteld op het gebied van gepaste zorgvuldigheid, bestuurdersverplichtingen en beloningen.

In het voorliggende voorstel heeft de Commissie gekozen voor een focus op verplichtingen gerelateerd aan gepaste zorgvuldigheid. Bepalingen over bestuurdersverplichtingen en over de variabele beloning zijn beperkt opgenomen. De Commissie is van mening dat hiermee het juiste evenwicht is gevonden tussen het behalen van het doel en de proportionaliteit voor ondernemingen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In het coalitieakkoord 2021–2025 «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst»¹ is afgesproken dat Nederland in de EU IMVO-wetgeving bevordert en nationale IMVO-wetgeving invoert die rekening houdt met een gelijk speelveld met omringende landen en implementatie van mogelijke EU-regelgeving.

Naast wetgeving zet Nederland in op een mix van elkaar versterkende maatregelen die tezamen leiden tot verbeterde toepassing van gepaste zorgvuldigheid door ondernemingen in lijn met de OESO-richtlijnen en de UNGP's². Naast verplichte gepaste zorgvuldigheid bestaat deze mix uit het stimuleren van sectorale samenwerking, maatschappelijk verantwoord inkopen door de overheid, stellen van IMVO-voorwaarden bij overheidssteun en de oprichting van een IMVO-steunpunt.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Conform het coalitieakkoord bevordert het kabinet EU-wetgeving voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het kabinet staat dan ook positief tegenover het wettelijk verankeren van het gepaste zorgvuldigheidsproces in lijn met de OESO-richtlijnen en de UNGP's op EU-niveau. EU-regelgeving draagt bij aan een gelijk speelveld voor ondernemingen op de Europese interne markt en een grotere, gezamenlijke impact in productielanden waardoor negatieve effecten op mens en milieu in de Europese en internationale waardeketens van ondernemingen voorkomen en aangepakt worden. Het kabinet verwelkomt in dat kader het voorliggende wetgevende voorstel van de Commissie en heeft een aantal aandachtspunten.

¹ Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77.

² Kamerstuk 26 485, nr. 377.

De Commissie kiest voor een reikwijdte van alle zeer grote ondernemingen plus alle grote ondernemingen in zogenaamde sectoren met grote impact. Voor het kabinet is duidelijkheid voor bedrijven en mede daarom coherentie met andere EU-maatregelen van belang, onder meer met de nauw verwante *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD). Daarom wil het kabinet op Europees niveau inzetten op een reikwijdte die aansluit bij de reikwijdte van de CSRD, waarbij rekening wordt gehouden met het belang van een gelijk speelveld in de gehele EU.] Ook is daarbij de inzet dat de internationale concurrentiepositie niet wordt geschaad en zal, zoals in het coalitieakkoord is aangegeven, de regeldruk en uitvoerbaarheid voor het MKB goed in het oog worden gehouden. De reikwijdte beslaat ook ondernemingen die niet in de EU gevestigd zijn maar wel op de interne markt actief zijn en voldoen aan de eerdergenoemde omzetcriteria. Het kabinet verwelkomt deze keuze, maar zal met het oog op het gelijke speelveld bij de Commissie ervoor pleiten dat niet-EU bedrijven aan gelijke criteria (omzetrempel en aantal medewerkers) gehouden worden. Een randvoorwaarde voor het kabinet voor toepassing van de gepaste zorgvuldigheidsverplichting op niet in de EU gevestigde ondernemingen is dat de uiteindelijke wettelijke regeling de handhaving door de lidstaten juridisch en praktisch mogelijk maakt. Om dit te bewerkstelligen dient de Commissie nog te verduidelijken hoe het toezicht op deze ondernemingen buiten de EU geregeld wordt. Het kabinet verwelkomt ook de opname van ondernemingen in sectoren met een grote impact, maar een duidelijkere definitie van deze grote impactsectoren is nodig in de richtlijn, zodat helder is welke ondernemingen zich in deze sectoren bevinden en dit aan ondernemingen zekerheid biedt. Het is niet duidelijk op basis waarvan de Commissie heeft besloten om bepaalde sectoren wel of niet als risicosector op te nemen, zoals de financiële sector. Verder ziet het kabinet ten aanzien van de werkbaarheid en transparantie van de reikwijdtebepaling op basis van omzetrempels graag een nadere operationalisering die toezichthouders en stakeholders helpt hierover eenduidige data te verkrijgen ook als een bedrijf in meerdere EU-landen actief is.

Het kabinet waardeert dat in de keuze voor gepaste zorgvuldigheidseisen aan ondernemingen in dit voorstel rekening is gehouden met de effectiviteit, proportionaliteit en uitvoerbaarheid. Wel is er op onderdelen ruimte voor het aanscherpen van de conformiteit met de OESO-richtlijnen en de UNGP's. De beperking van een aantal verplichtingen tot gevestigde zakelijke relaties (*established business relationships*) en het opnemen van contractclausules lijkt niet in lijn met deze internationale raamwerken. Een belangrijk punt voor het kabinet is dat het onderscheid tussen veroorzaken, bijdragen aan, en direct verbonden zijn aan nadelige gevolgen, plus de notie dat risico's mede op basis hiervan geprioriteerd kunnen worden, nu ontbreekt in het voorstel. Het is van belang dat de gepaste zorgvuldigheidseisen in de voorgestelde richtlijn in lijn worden gebracht met de internationale raamwerken. Deze houden rekening met uitvoerbaarheid en proportionaliteit voor ondernemingen, bestaande IMVO-wetgeving baseert zich reeds op de internationale raamwerken (bijvoorbeeld de Franse en Duitse wetten) en ondernemingen die tot nu toe IMVO betrachten baseren hun inspanningen daar ook op. Op deze manier kan een gelijk speelveld bereikt worden en fragmentatie of stapeling van regelgeving zoveel mogelijk voorkomen worden, en daarmee de duidelijkheid voor het bedrijfsleven worden vergroot.

Belangrijk aandachtspunt is de coherentie met andere Europese regelgeving over risico's in de waardeketens van ondernemingen, zoals het voorstel voor de *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD)³, het voorstel betreffende ontbossingsvrije producten⁴, de conflictmineralenverordening⁵, de herziening van de batterijenverordening⁶ en het aangekondigde *Sustainable Products Initiative*. Het kabinet acht het van essentieel belang dat de Commissie de samenhang met deze bestaande en aangekondigde initiatieven uitvoeriger bewaakt en onderbouwt en toeziet op conformiteit met de OESO-richtlijnen en de UNGPs. Op die manier dient voorkomen te worden dat verschillende eisen leiden tot een stapeling van verplichtingen voor ondernemingen. Zo is het op basis van de huidige tekst niet duidelijk hoe de reikwijdte en de verplichtingen voor financiële ondernemingen zich verhouden tot andere regelgeving voor de financiële sector, zoals de CSRD, de *Sustainable Finance Disclosure Regulation* en de taxonomie.

In deze richtlijn wordt de mogelijkheid ingebouwd om een soortgelijke rapportageverplichting als in de CSRD ook op te leggen aan de niet-Europese ondernemingen die onder de reikwijdte van de voorliggende richtlijn gaan vallen. Met inachtneming van de ambitie om tot een gelijk speelveld te komen zal het kabinet vragen stellen over deze verplichting in relatie tot de reikwijdte van de CSRD. Het kabinet zal dit kritisch bekijken om coherentie tussen de voorstellen te waarborgen.

Zoals hierboven reeds gesteld, zet het kabinet vraagtekens bij de beperking van verplichtingen tot gevestigde zakelijke relaties. Hiermee wordt volgens de Commissie beoogd gepaste zorgvuldigheid hanteerbaar te maken, maar het begrip is niet helder gedefinieerd en niet in lijn met de internationale raamwerken. Uiteraard is uitvoerbaarheid een belangrijk aandachtspunt, maar naar mening van het kabinet wordt dit in OESO-richtlijnen geadresseerd door een risicogerichte benadering; de OESO-richtlijnen stellen dat in kaart gebracht wordt in welk deel van de waardeketen de risico's het ernstigst zijn en vraagt dat de geprioriteerde risico's aangepakt worden. De benadering in het richtlijnvoorstel zou een aantal zeer veranderlijke waardeketens met veel informele arbeid aan het toezicht onttrekken, terwijl de risico's daar potentieel hoog zijn. Tot slot zou deze benadering een perverse prikkel kunnen geven om langdurige zakenrelaties uit de weg te gaan. Dat zou de effectiviteit van de verplichting belemmeren, omdat ondernemingen juist middels langdurige relaties een positieve invloed kunnen uitoefenen. Tot slot komt het door de Commissie gemaakte onderscheid het gelijke speelveld niet ten goede.

Het voorstel lijkt voor een aanzienlijk deel te leunen op de mogelijkheid tot het gebruik van contractclausules (*contractual cascading*). Hoewel dit een van de manieren kan zijn van het betrachten van ketenverantwoordelijkheid, is het kabinet van mening dat een verschuiving van verantwoordelijkheid voorkomen moet worden van ondernemingen die onder de voorgestelde richtlijn vallen naar zakelijke relaties die niet onder de richtlijn vallen, bijvoorbeeld het MKB of naar ondernemingen gevestigd in landen met een mogelijk gebrekkige handhaving van mensenrechten en milieubescherming. De effectiviteit van het gebruik van contractclausules is in het verleden niet toereikend gebleken om daadwerkelijk mensenrech-

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0189> (Kamerstuk 22 112, nr. 3132).

⁴ https://ec.europa.eu/environment/publications/proposal-regulation-deforestation-free-products_en (Kamerstuk 22 112, nr. 3281).

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32017R0821> (Kamerstuk 35 506).

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0798> (Kamerstuk 22 112, nr. 3041).

tenschendingen en milieuschade tegen te gaan. Het gebruik van contractclausules kan ertoe leiden dat grote ondernemingen hun verplichtingen verleggen naar andere ondernemingen in hun ketens. Het kabinet is van mening dat grote ondernemingen hun invloed kunnen en moeten aanwenden om ondernemingen in de keten te ondersteunen bij het aanpakken van de risico's. Een vraag van het kabinet is hoe steun aan het MKB vormgegeven zou kunnen worden.

Het kabinet onderkent dat bestuurders van ondernemingen degenen zijn die uitvoering moeten geven aan de verplichtingen in de richtlijn en dat dit aansluit bij de OESO-richtlijnen, die van ondernemingen vragen degelijke bestuurspraktijken toe te passen. Het kabinet is nadrukkelijk geen voorstander van een persoonlijke civielrechtelijke aansprakelijkheid van bestuurders indien die afwijkt van de Nederlandse standaard en praktijk op dit gebied. Het kabinet zal daarom op dit punt verduidelijking vragen van de Commissie. Het kabinet heeft ook vragen over de effectiviteit en de uitvoerbaarheid van de verplichting gericht op variabele beloningen.

Het kabinet ziet gerichte stakeholderconsultatie graag terug in het voorstel zoals het in de OESO-richtlijnen en UNGP's wordt omschreven. Het kabinet waardeert dat ondernemingen worden geacht stakeholders te betrekken bij het voldoen aan bepaalde verplichtingen onder de richtlijn, zoals het identificeren van daadwerkelijke en mogelijke negatieve gevolgen, en de ontwikkeling van preventie- en correctie-actieplannen. Het begrip stakeholder is breed gedefinieerd en bevat werknemers, werknemers van dochterondernemingen, en andere individuen, groepen, gemeenschappen, of entiteiten wier rechten en belangen worden of kunnen worden beïnvloed door de producten, diensten en activiteiten van het bedrijf, zijn dochterondernemingen, en zijn zakelijke relaties.

Het instellen van een klachtenmechanisme is een belangrijk onderdeel van stap 6 van de gepaste zorgvuldigheidstappen van de OESO. Het is dus goed dat het voorstel ondernemingen voorschrijft een klachtenmechanisme in te stellen en dat ondernemingen in geval van schade getroffen personen financieel dienen te compenseren. De inrichting van toegang tot herstel door ondernemingen is in het voorstel onvolledig geadresseerd. Hoewel de toezichthouder bevoegdheden krijgt om herstelsancties op te leggen, voorzien de bepalingen over het klachtenmechanisme niet in de wijze waarop herstel kan worden geboden op basis van klachten, terwijl dat een logische eerste stap zou zijn en herstelsancties pas in tweede instantie in beeld zouden moeten komen. Hierover wil het kabinet graag verduidelijking van de Commissie. Het kabinet ziet graag een verwijzing naar de voorwaarden voor een goed klachten- en herstelmechanisme in lijn met de UNGP's, ook met het oog op duidelijkheid voor ondernemingen.

Het kabinet staat positief tegenover de aandacht voor klimaat in het voorstel, waarbij zeer grote ondernemingen een plan moeten opstellen om hun bedrijfsstrategie in lijn te brengen met de 1,5-graden doelstelling. Het kabinet is daarbij voorstander van een brede invulling van het begrip «operations», waarbij ook zogenaamde «scope 3-emissies» binnen de waardeketens onder de reikwijdte van de richtlijn vallen. Omwille van consistentie en de klimaatrelevantie van genoemde sectoren, is het kabinet voorts van mening dat het desbetreffende artikel 15 van toepassing zou moeten zijn op dezelfde bedrijven als de overige artikelen uit de richtlijn en hierover duidelijkheid moet scheppen. Het kabinet acht het daarbij van belang dat voor ondernemingen duidelijk wordt waarop een met de 1,5-graden doelstelling conforme strategie dient te worden gestoeld, wanneer er sprake is van een zogenaamd hoofdrisico, en dat de

ondersteunende maatregelen voor het bedrijfsleven, bijvoorbeeld om deze strategieën te valideren, mede hierop worden gericht. Het kabinet hecht aan bevestiging van de Commissie dat het post-2020 biodiversiteitsraamwerk, dat in 2022 tijdens de VN-Biodiversiteitstop zal worden vastgesteld, is geïntegreerd in de risico's die bedrijven dienen te adresseren. Ook zal het kabinet aandacht vragen voor het feit dat ook biodiversiteit, circulaire economie en het waarborgen van een gezonde leefomgeving op zichzelf en in samenhang even belangrijk zijn, ook bij het behalen van deze doelstelling.

Het kabinet hecht grote waarde aan duidelijkheid voor ondernemingen wat er van hen wordt verwacht. Daarnaast is, om een gelijk speelveld te bevorderen, uniforme handhaving en de sanctionering door de lidstaten van groot belang. Het kabinet staat vanwege de gewenste uniforme interpretatie, toepassing en handhaving positief tegenover het voorgestelde Europese netwerk van nationale toezichhouders. Daarbij is van belang dat de bevoegdheden t.a.v. toezicht en handhaving onverminderd bij de lidstaten belegd blijven. Voor een effectieve taakuitvoering van de nationale autoriteiten is het essentieel dat de verplichtingen van betrokken bedrijven zo concreet mogelijk zijn. Nadere invulling van sancties door de lidstaten moet wat het kabinet betreft verduidelijkt worden in het voorstel en zal gecoördineerd moeten worden ingericht om een gelijk speelveld voor ondernemingen te kunnen waarborgen. De Commissie zou ook duidelijkheid moeten scheppen over de «adequate resources» die aan nationale toezichhouders moeten worden toegekend. Het kabinet acht de bevoegdheden die het voorstel toekent aan de toezichhouders voldoende. Het kabinet hecht in dit verband aan de notie van «positief toezicht», dat wil zeggen niet primair gericht op het sanctioneren van ondernemingen, maar juist op stimulering van continue verbetering van het gepaste zorgvuldigheidsproces. Toezichhouders richten hun toezicht in op basis van een risicoanalyse en een daarbij passende interventiestrategie.

Het kabinet is verheugd dat in het voorstel wordt genoemd dat een gepaste zorgvuldigheidsverplichting gepaard moet gaan met ondersteunende maatregelen. In dat kader pleit het kabinet ook op EU-niveau voor een doordachte mix van elkaar versterkende maatregelen, bijvoorbeeld in de vorm van een EU Actieplan voor verduurzaming van waardeketens zoals bepleit in de EPSCO Raadsconclusies van december 2020⁷. Daar waar dit het maatschappelijk verantwoord ondernemen bevordert, juicht het kabinet sectorale samenwerking toe. De voorgestelde sectorinitiatieven waar ondernemingen op kunnen leunen om aan hun verplichtingen onder de richtlijn te kunnen voldoen, kunnen hier een rol spelen. Desalniettemin zal de toezichhouder altijd op het niveau van een individueel bedrijf moeten kunnen constateren of het voldoet aan de individuele gepaste zorgvuldigheidsverplichting. Het kabinet spoort de Commissie aan duidelijkheid te scheppen wat het doel van het beoordelen van geschiktheid van sectorinitiatieven is. Dit kan behulpzaam zijn bij het formuleren van kwaliteitseisen voor sectorinitiatieven. In de ondersteunende maatregelen zou ook meer aandacht moeten zijn voor flankerend beleid voor alle ondernemingen in de waardeketen. De Commissie zou daarbij kunnen kijken naar het bieden van handleidingen en andere vormen van advisering. Voorts lijkt het uitsluiten van overheidssteun in geval van een sanctie vanwege het niet-nakomen van de verplichtingen onder de richtlijn alleen te gelden voor nationale overheidssteun vanuit de lidstaten, niet voor Europese overheidssteun en niet voor het inkoop-

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/01/human-rights-and-decent-work-in-global-supply-chains-the-council-approves-conclusions/#:~:text=The%20Council%20conclusions%20recall%20that,were%20approved%20by%20written%20procedure.>

beleid van overheden. Het kabinet zal ervoor pleiten ook inkoopbeleid te betrekken bij deze bepaling, en vanwege bevordering van het gelijke speelveld ook uitsluiting van steun van EU-instellingen in de richtlijn op te nemen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

In december 2020 riepen alle EU-lidstaten middels Raadsconclusies op tot EU-regelgeving op het gebied van IMVO, die bovendien ingebed zou moeten worden in een doordachte mix van verplichtende en vrijwillige maatregelen. Een aantal lidstaten heeft reeds nationale IMVO-wetgeving aangenomen of aangekondigd deze te gaan ontwikkelen. De reikwijdte van dit voorstel gaat verder dan nationale wetgeving die al van kracht is. Op detailniveau is nog niet duidelijk hoe lidstaten zich ten opzichte van het richtlijnvoorstel zullen opstellen.

Het Europees Parlement (EP) heeft nog geen officiële positie ingenomen over het richtlijnvoorstel. Wel stemde het EP op 10 maart 2021 in met een eigen-initiatiefrapport dat pleit voor EU-regelgeving op het gebied van IMVO. Dit rapport ging verder dan het voorliggende voorstel in termen van reikwijdte, verplichtingen voor ondernemingen en (civielrechtelijke) aansprakelijkheid.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De Commissie baseert het voorstel op artikel 114 en artikel 50 VWEU. Artikel 50, VWEU geeft de EU de bevoegdheid richtlijnen vast te stellen teneinde de vrijheid van vestiging voor een bepaalde werkzaamheid te verwezenlijken. In dit kader kan de EU, voor zover nodig, de waarborgen coördineren welke in de lidstaten worden verlangd van rechtspersonen om de belangen te beschermen zowel van de deelnemers in die rechtspersonen als van derden, teneinde die waarborgen gelijkwaardig te maken (artikel 50, lid 2, sub g, VWEU). Op grond van artikel 114 VWEU heeft de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Het kabinet zou graag van de Commissie willen weten waarom voor deze dubbele rechtsgrondslag is gekozen. Op het gebied van de interne markt heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (artikel 4, lid 2, sub a, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het voorstel heeft tot doel een kader te scheppen voor ondernemingen om negatieve gevolgen van hun activiteiten op het gebied van mens en milieu in hun waardeketens te identificeren en mitigeren. Ter realisatie van deze doelstelling is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd. Regels op EU-niveau hebben een belangrijke meerwaarde, omdat de problematiek grensoverschrijdend is en derhalve bij voorkeur op EU- of mondiaal niveau aangepakt zou moeten worden. Met het voorstel wordt bovendien beoogd een gelijk speelveld te creëren binnen de EU en fragmentatie van de interne markt door verschillende nationale regels te voorkomen.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het voorstel heeft tot doel een kader te scheppen voor ondernemingen om negatieve gevolgen van hun activiteiten op het gebied van mens en milieu in hun waardeketens te identificeren en mitigeren. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat gepaste zorgvuldigheid wettelijk wordt verankerd en de Commissie de internationale raamwerken als basis voor de voorgestelde gepaste zorgvuldigheidseisen heeft gebruikt. Hierbij is van belang dat ook de beoogde positieve effecten in de waardeketen van Europese ondernemingen gekwantificeerd worden. Het richtlijnvoorstel houdt rekening met uiteenlopende draagkracht van ondernemingen en bevat naast verplichtingen ook aanknopingspunten voor ondersteunend beleid om ervoor te zorgen dat de last voor bedrijven beheersbaar blijft. Zo wordt in het voorstel samenwerking ondersteund en worden andere vormen van ondersteuning mogelijk gemaakt om eventuele lasten te verlichten. Om die redenen gaat het voorgestelde optreden ook niet verder dan noodzakelijk om de doelstelling ervan te bereiken.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie geeft aan dat het voorstel geen implicaties zal hebben voor de EU-begroting. Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Het voorstel heeft financiële gevolgen voor de rijksoverheid, vanwege de benodigde middelen voor toezicht en voor flankerende maatregelen. De kosten hiervan zijn bij het vormgeven van nieuw beleid in kaart gebracht op basis van een eerste ruwe schatting. Nu het voorstel gereed is, zullen de kosten opnieuw worden geraamd. Eventuele budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

De gevolgen voor de regeldruk bij de betrokken ondernemingen ten gevolge van voorgestelde gepaste zorgvuldigheidseisen kunnen omvangrijk zijn. De Commissie heeft in het voorstel geen inschatting van de omvang van de administratieve lasten bekendgemaakt. De Commissie geeft aan dat de kosten afhankelijk zijn van de omvang, beschikbaar handelingsperspectief en het risicoprofiel van de onderneming. De richtlijn beoogt de toepassing van gepaste zorgvuldigheid door ondernemingen af te dwingen. Momenteel worden de kosten van het toepassen van gepaste zorgvuldigheid alleen gedragen door bedrijven die dit al vanwege niet-dwingende maatregelen doen. Met deze richtlijn wordt het speelveld gelijkgetrokken, waardoor de ondernemingen die onder de voorgestelde richtlijn vallen elk de kosten zullen dragen.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De effecten op concurrentiekracht zijn naar verwachting divers. Enerzijds zullen kosten moeten worden gemaakt door ondernemingen voor het uitvoeren van gepaste zorgvuldigheid. Anderzijds kan het uitvoeren van gepaste zorgvuldigheid leiden tot veerkrachtige waardeketens. Dit komt de concurrentiekracht ten goede. Het voorstel is eveneens van toepassing op niet-Europese ondernemingen actief op de Europese markt.

Uit geopolitiek oogpunt zal proactieve *outreach* naar derde landen van belang zijn. Het kabinet zal proactieve *outreach* door de Commissie steunen. Het is noodzakelijk inzichtelijk te maken hoe IMVO een positief effect in productielanden teweegbrengt, dergelijk positief effect ook te bevorderen vanuit het EU-externe financieringsinstrumentarium en maximale coherentie na te streven in het EU externe beleid, waaronder ontwikkelingssamenwerking en handel. Het kabinet zal er daarom voor pleiten dat de Commissie zorgdraagt voor een ontwikkelingssamenwerking- impact assessment en monitoring van de effecten van de wet op derde landen. Tot slot biedt dit voorstel, mede vanwege de toepasbaarheid op niet-Europese ondernemingen actief op de Europese markt, kansen om internationale standaarden op gebied van mensenrechten en milieu meer gemeengoed te maken.

6. Implicaties juridisch

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de *lex silencio positivo*)*

Het voorstel heeft alleen consequenties voor nationale regelgeving en niet voor decentrale regelgeving. Onder meer het toepassingsbereik, de gepaste zorgvuldigheidsverplichtingen, de aanwijzing van de toezichthouder en diens handhavende bevoegdheden moeten nationaal worden geregeld. Conform het coalitieakkoord voert het kabinet ook nationale IMVO-wetgeving in, die rekening houdt met een gelijk speelveld met omliggende landen en implementatie van mogelijke EU-regelgeving. Zoals in het coalitieakkoord is aangegeven is het van belang hierbij de regeldruk en uitvoerbaarheid voor het MKB goed in het oog te houden. In antwoord op Kamervragen van lid Jasper van Dijk (Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 1999) is aangegeven dat het Europese richtlijnvoorstel als basis zal dienen voor het nationale wetsvoorstel en het streven is om beide voorstellen zoveel mogelijk parallel op te laten lopen. Het maatschappelijk middenveld, experts uit het bedrijfsleven en de wetenschap zullen vanzelfsprekend worden betrokken en er zal een publieke consultatie plaatsvinden. Daarnaast zal bestaande wetgeving moeten worden aangepast. Het voorstel heeft geen gevolgen voor de *lex silencio positivo*, omdat er geen sprake is van een vergunningstelsel.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

De Europese Commissie krijgt de bevoegdheid om een gedelegeerde handeling vast te stellen om de inhoud en criteria voor de verslaglegging over gepaste zorgvuldigheid te specificeren voor ondernemingen die geen rapportageverplichtingen hebben onder de CSRD en daarom een jaarlijkse verklaring op hun website dienen te publiceren (artikel 11 i.c.m. artikel 28). Het kabinet acht toekenning van deze bevoegdheid mogelijk, omdat het de vaststelling van niet-essentiële onderdelen van de richtlijn betreft, namelijk de inhoud van de rapportages. Het kabinet acht toekenning van deze bevoegdheid wenselijk, omdat gespecificeerde criteria voor de verslaglegging de lasten voor ondernemingen kan verlichten en het niet

wenselijk is de gewone wetgevingsprocedure hiermee te belasten. Het kabinet kan zich vinden in de keuze voor delegatie (i.p.v. uitvoering), omdat het een uitwerking van de richtlijn betreft. De bevoegdheidsdelegatie is inhoudelijk voldoende afgebakend. Wat betreft de duur van de delegatie bepaalt artikel 28 dat de bevoegdheid aan de Commissie wordt toegekend voor onbepaalde tijd. Het kabinet geeft voorkeur aan toekenning voor bepaalde tijd met de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging waarbij de bevoegdheidsdelegatie naar behoren geëvalueerd kan worden.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid.

Het voorstel kent een implementatietermijn van twee jaar na plaatsing van de richtlijn in het Publicatieblad van de EU. Voor zeer grote ondernemingen gaan de verplichtingen dan direct gelden (twee jaar na publicatie), maar voor grote ondernemingen in bepaalde risicosectoren pas twee jaar later (vier jaar na publicatie) (artikel 30). Het kabinet acht deze termijn haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel heeft een evaluatiebepaling. Binnen zeven jaar moet de Commissie verslag uitbrengen aan het Europees Parlement en de Europese Raad over de effectiviteit van de richtlijn (artikel 29). Het is goed dat het voorstel een herzieningsclausule bevat om de reikwijdte, risicosectoren, de lijst met risico's en de inbedding van klimaat- en milieurisico's in de gepaste zorgvuldigheidsverplichtingen na een aantal jaren tegen het licht te houden en de effectiviteit van de richtlijn te beoordelen. Het kabinet zou echter graag zien dat de herziening bijvoorbeeld na vier jaar plaatsvindt in plaats van na zeven jaar, gezien de ontwikkeling van risico's voor mens en milieu (bijvoorbeeld klimaatverandering en biodiversiteitsverlies), de 2030 Agenda van de *Sustainable Development Goals* en de verdere ontwikkelingen van de internationale normen waarop dit voorstel is gebaseerd. Daarnaast zou het kabinet graag zien dat de herziening niet beperkt wordt tot de onderdelen genoemd in artikel 29 maar integraal wordt gezien, en dat uitdrukkelijk de mogelijkheid wordt geboden tot aanpassing van de richtlijn.

e) Constitutionele toets

De grondrechten richten zich primair tot natuurlijke personen. Voor zover dat naar de aard van het betreffende grondrecht zin kan hebben, kunnen rechtspersonen zich daarop beroepen. Natuurlijke personen kunnen zich beroepen op de grondrechten die zijn neergelegd in het Handvest van de grondrechten van de EU. Naargelang de omstandigheden kunnen rechtspersonen zich ook beroepen op bepaalde grondrechten, zoals het recht op effectieve rechtsbescherming bij de rechter, het recht op eigendom en de vrijheid van ondernemerschap. Voor zover sprake is van een beperking van die rechten, zullen bij de omzetting van deze richtlijn, die rechten in acht worden genomen. Ook zal worden voorzien in rechtsbescherming tegen besluiten van de toezichthouder (artikel 18, zevende lid).

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De Commissie voorziet een combinatie van bestuursrechtelijke handhaving en civielrechtelijke aansprakelijkheid. Lidstaten wordt gevraagd om een of meer nationale autoriteiten aan te wijzen die toezien

op de richtlijn en de bevoegdheid te geven tot o.a. het opleggen van administratieve sancties, en deze autoriteiten te voorzien van voldoende middelen. De Commissie zal een Europees netwerk van nationale toezichthouders opzetten om een gecoördineerde aanpak te bevorderen. Het kabinet zal in lijn met de aanbeveling van het Adviescollege Toetsing Regeldruk de Commissie vragen stellen over de uitvoeringslast voor de toezichthouder. Daarnaast wil het kabinet de Commissie vragen naar operationalisering van de reikwijdtebepaling, met name hoe toezichthouders en stakeholders hier data voor kunnen verkrijgen ook van niet-EU ondernemingen die een bepaalde omzet genereren in de EU. Ook wordt in het voorstel een civielrechtelijk handavingsregime voorzien. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat: (1) ondernemingen aansprakelijk gesteld kunnen worden voor schade die voortvloeit uit het niet-naleven van de artikelen 7 en 8 van de richtlijn (voorkomen en stoppen van nadelige gevolgen) (artikel 22); (2) directeuren van ondernemingen hun zorgplicht voor mensenrechten, klimaatverandering en milieu in acht nemen (artikel 25).

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Een groot deel van de activiteiten waarop deze richtlijn betrekking heeft vindt plaats in ontwikkelingslanden. De verantwoordelijkheid van ondernemingen om risico's in hun waardeketen te identificeren, aan te pakken, en te mitigeren, zal moeten leiden tot substantiële verbetering in ontwikkelingslanden door o.a. betere bescherming van mensenrechten en het milieu, duurzamere investeringen en betere arbeidsomstandigheden. Ook toegang tot herstel en verhaal voor slachtoffers van schendingen zal verbeteren. In de preambule staat dat de Commissie verwacht dat lidstaten alsook de Commissie hun ontwikkelings-instrumentaria inzetten om regeringen en upstream-marktdeelnemers in derde landen te ondersteunen bij het aanpakken van de nadelige gevolgen van hun activiteiten en relaties⁸.

Het voorstel mag er niet toe leiden dat ondernemingen zich terugtrekken uit zeer risicovolle gebieden. Om dit te waarborgen besteedt de Commissie aandacht aan het communiceren van de methodiek van gepaste zorgvuldigheid aan ondernemingen, waarbinnen juist inzet door ondernemingen op verbetering verwacht wordt en terugtrekken uit de keten slechts een laatste redmiddel is, waarover verantwoording moet worden afgelegd⁹. Daarnaast bevat het voorstel flankerend beleid. Zoals hierboven genoemd is het kabinet van mening dat een verschuiving van verantwoordelijkheid voorkomen moet worden naar zakelijke relaties die formeel niet onder de richtlijn vallen. Het kabinet zal er daarom voor pleiten dat de Commissie zorgdraagt voor een OS impact assessment en monitoring van de effecten van de wet op derde landen.

⁸ Preambule 48 & 49.

⁹ Preambule 32.