

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking
Mevrouw S.A.M. Kaag MA
Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/SH/HS/cd/ATR1570/2021-U052

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 10 juni 2021
Betreft Proportionaliteit wettelijke maatregelen IMVO

Geachte mevrouw Kaag,

Op 30 april 2021 heeft u aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) advies gevraagd inzake de bouwstenen voor een brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting. Met deze adviesaanvraag wil het kabinet ervoor zorgdragen dat de administratieve en financiële lasten van beleid proportioneel zijn met het oog op de doelstelling van het beleid ter bevordering van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO). Voor een later nog te bepalen wetsvoorstel voor een brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting is een aantal varianten van bouwstenen geformuleerd. Specifiek vraagt u te adviseren over de proportionaliteit van deze varianten. Het college voldoet graag aan uw verzoek.

Vooraf

Het wettelijk verplicht stellen van gepaste zorgvuldigheid bij internationaal ondernemen heeft grote gevolgen voor de regeldruk. Om een oordeel te kunnen geven over de proportionaliteit van zo'n wettelijke verplichting is kennis nodig over de mate waarin de verplichting de nadelige gevolgen door activiteiten van ondernemingen in het buitenland tegengaat. Die kennis is er nog niet, zodat het nog niet mogelijk is om de proportionaliteit te beoordelen van de wettelijke verplichting. Het college heeft eerder geadviseerd om pas tot wettelijke verplichtingen over te gaan als duidelijk is dat het zelfregulerend vermogen in de samenleving tekortschiet en als er duidelijke aanwijzingen zijn dat de maatregelen effectief zijn. Ook heeft het college geadviseerd om het beslismoment te heroverwegen zodat de Europese koers effectief meegewogen kan worden in de Nederlandse besluitvorming.¹ In ambtelijk overleg heeft uw ministerie laten weten inderdaad eerst het voorstel van de Europese Commissie af te willen wachten, voordat wordt besloten of nationale wettelijke maatregelen opportuun zijn.

Evaluatie- en vernieuwingstraject

Tijdens het evaluatie- en vernieuwingstraject van het IMVO-beleid dat gedurende de kabinetsperiode Rutte III heeft plaatsgevonden, heeft uw ministerie in kaart gebracht op welke manieren de verplichting van gepaste zorgvuldigheid in wetgeving verankerd kan worden. Hierbij zijn vier zgn. 'doordachte mixen' van nationale en internationale, bindende en niet-bindende maatregelen voor IMVO uitgewerkt. ATR heeft hier in een

¹ ATR advies IMVO d.d. 27 augustus 2020.

eerder stadium over geadviseerd.² Het advies was onder andere om pas bindende verplichtingen in die mixen op te nemen wanneer duidelijk is dat het zelfregulerend vermogen in de samenleving onvoldoende is en duidelijk is dat de wettelijke maatregelen effectief zullen zijn. Het advies was verder om met behulp van scenario's een inschatting te maken van de regeldrukgevolgen en deze inschatting te gebruiken in het Europese beleidsproces. Dit laatste maakt het mogelijk om de Europese koers effectief mee te wegen in de Nederlandse besluitvorming.

Vier bouwstenen

De vier opgestelde doordachte mixen zijn nu uitgewerkt in bouwstenen voor een brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting. U vraagt nu om advies over de proportionaliteit van de verschillende varianten voor de gepaste zorgvuldigheidsverplichting en de algemene zorgplicht. De verschillende bouwstenen zijn:

- a) de reikwijdte van de verplichting;
- b) gepaste zorgvuldigheidseisen aan ondernemingen;
- c) de inrichting van het toezicht en de handhaving en
- d) een wettelijke, algemene zorgplicht.

Binnen deze bouwstenen zijn verschillende scenario's ("varianten") geformuleerd. De gevolgen voor de regeldruk zijn door Sira Consulting doorgerekend.³ Het college merkt daarbij op dat niet is onderzocht of en in hoeverre de voorgestelde wettelijke maatregelen voor gepaste zorgvuldigheid en voor een algemene zorgplicht effectiever zullen zijn dan niet-wettelijke maatregelen. Hierdoor is het niet mogelijk om deze soorten maatregelen tegen elkaar af te wegen. Het einddoel van IMVO is het terugdringen van internationale misstanden, zoals schending van mensenrechten, uitbuiting, kinderarbeid of milieuschade. Voor het beoordelen van de proportionaliteit van de verschillende varianten van de bouwstenen moet een beeld bestaan van de mate waarin dat doel dichterbij wordt gebracht. Het college adviseert daarom in kaart te brengen in hoeverre het beoogde doel bereikt kan worden met de voorgestelde maatregelen en daarna pas te oordelen over de wenselijkheid en de vormgeving van een wettelijke gepaste zorgvuldigheidsverplichting.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?⁴
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

² Zie link: [Internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen](#)

³ Responsible Business Conduct and Better Regulation. Sira Consulting, April 28th 2021.

⁴ De 'nuloptie' in het toetsingskader betreft de variant dat de overheid geen verplichtingen oplegt. Mix 1, ook 'nuloptie' genaamd, betreft voortzetting huidig beleid. Dat beleid houdt in dat de vraag of er een taak is voor de overheid, reeds met een 'ja' is beantwoord.

1. Nut en noodzaak

De aanleiding om de proportionaliteit van wettelijke maatregelen te onderzoeken is de constatering dat slechts 35% van de grootste internationaal opererende bedrijven vrijwillig de OECD-richtlijnen voor IMVO toepassen. Om het IMVO-beleid verder vorm te geven worden bouwstenen aangedragen die kunnen worden ingebracht in het Europese beleidsproces. Nederland geeft daar in eerste instantie voorkeur aan. Als terugvaloptie bestaat de mogelijkheid om deze bouwstenen in Nederlandse wetgeving toe te passen.

Het college begrijpt de politieke doelstelling van het IMVO-beleid, maar merkt op dat de effectiviteit van wettelijke maatregelen niet vanzelfsprekend is. Productieketens zijn lang en vaak niet transparant. Nederlandse bedrijven kunnen daardoor (onbedoeld) betrokken raken bij internationale misstanden, zelfs als zij de gepaste zorgvuldigheid in acht nemen en zich houden aan een algemene zorgplicht. Bovendien is het mogelijk dat de productieketens zich verleggen naar bedrijven in andere landen, als de wettelijke verplichtingen in Nederland (veel) verder gaan dan in die andere landen. In dat geval blijven de negatieve neveneffecten voor mens en milieu bestaan.

1.1 Het college adviseert om te onderbouwen dat wettelijke verplichtingen nu noodzakelijk zijn en indien dat het geval is, in welke mate zij effectief zullen zijn.

De hierna volgende adviespunten zijn alleen van toepassing als kan worden aangetoond dat een wettelijke verplichting een effectief middel zal zijn in het terugdringen van internationale misstanden.

2. Minder belastende alternatieven

Voor elke bouwsteen worden varianten voorgesteld die gevolgen voor de regeldruk hebben. De proportionaliteit van elke variant van de bouwstenen wordt hieronder beschouwd:

a. De reikwijdte

Voor de reikwijdte van de voorgestelde brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting zijn vier varianten benoemd, aangevuld met de categorie bedrijven die niet in de EU gevestigd zijn en hun diensten en producten in de EU aanbieden. In dit advies beperkt het college zich tot deze vier varianten:

- 1) alle ondernemingen;
- 2) alle grote ondernemingen (met meer dan 250 werknemers);
- 3) ondernemingen in risicosectoren;
- 4) een selecte groep ondernemingen die een rol hebben in hotspots in de keten van risicovolle activiteiten.

Ad 1. Een brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting wettelijk opleggen aan alle ondernemingen, dus ook aan bedrijven die geen rol hebben in de keten van risicovolle activiteiten, heeft grote gevolgen voor de regeldruk. Sira Consulting heeft berekend dat de structurele regeldruk circa 4 miljard euro per jaar bedraagt, indien ZZP-ers en micro-ondernemingen zouden worden uitgezonderd.

Ad 2. De verplichting opleggen aan ondernemingen met meer dan 250 medewerkers heeft eveneens grote gevolgen voor de regeldruk. Sira Consulting heeft die regeldruk berekend op € 773 miljoen per jaar. Het college merkt op dat geen sterke relatie is tussen het aantal werknemers in Nederland en de risico's op nadelige gevolgen van de productie in het buitenland.

Ad 3. De brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting wettelijk opleggen aan ondernemingen in risicosectoren veroorzaakt volgens de berekeningen van Sira een regeldruk van circa 1,4 miljard euro. Dat is meer dan bij variant 2. Als alternatief kan worden overwogen om de verplichting op te leggen aan risicoproducten. Dat raakt minder ondernemingen maar leidt mogelijk wel tot meer regeldruk per onderneming die aan de verplichtingen moet voldoen. De regeldruk van deze meer specifieke variant is nog niet in kaart gebracht.

Ad 4. De brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting wettelijk opleggen aan een selecte groep ondernemingen die activiteiten uitvoeren in zogenaamde *hotspots*⁵ in de keten, lijkt de minste belastende optie. Er zijn echter nog geen ervaringen met het vaststellen van zulke hotspots en het opleggen van verplichtingen aan een zeer selecte groep ondernemingen. Bovendien zijn de gevolgen voor de regeldruk nog niet in beeld gebracht.

2.1 Het college adviseert om een variant van de brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting uit te werken waarin de verplichtingen worden opgelegd aan slechts een selecte groep ondernemingen, en om de gevolgen voor de regeldruk van die variant in beeld te brengen.

b. De normering

Voor de normering van de brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting worden twee varianten, of een combinatie van die twee voorgelegd.

De eerste variant is een gedetailleerde norm waarin alle zes stappen van het gepaste zorgvuldigheidsproces wettelijk verplicht worden. Voordeel van deze variant is dat de norm duidelijk maakt wat van ondernemingen wordt verwacht. Nadeel van deze variant is dat deze normering meer regeldruk met zich meebrengt. Omdat niet duidelijk is of deze variant ook meer effect zal hebben op het terugdringen van internationale misstanden, kan niet worden vastgesteld of die grotere regeldruk proportioneel is.

De tweede variant is een minder gedetailleerde norm. Deze variant stelt slechts 3 van de 6 stappen wettelijk verplicht.⁶ Zij brengt daardoor minder regeldruk met zich mee.

De combinatievariant houdt in dat aan grote ondernemingen de eerste variant wordt opgelegd en aan kleinere ondernemingen de tweede.

Het college geeft in overweging om als eis ook een variant uit te werken waarin geen van de zes eisen worden opgelegd, maar alleen de algemene eis voor gepaste zorgvuldigheid. Dan zijn de processtappen facultatieve normen. Als de naleving in een andere vorm dan

⁵ De adviesaanvraag bevat het idee om de brede zorgvuldigheidsverplichting te richten op zogenaamde hotspots in de keten. Er is echter nog geen definitie van zulke hotspots. Daardoor is het lastig om die hotspots te identificeren.

⁶ Dan worden alleen stap 2, het identificeren van risico's, stap 3, het stoppen en beperken van de negatieve gevolgen en stap 5 het communiceren over de aanpak verplicht, terwijl stap 1 (beleid), stap 4 (monitoring) en stap 6 (herstel) niet verplicht worden gesteld.

in deze zes processtappen voldoende bewijs vormt dat het bedrijf aan de in de wetgeving gestelde eis voldoet, zou dat ook als een voldoende naleving moeten gelden.

2.2 Het college adviseert om een variant uit te werken waarin de norm voor de brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting als een eis wordt gedefinieerd, zonder dat voor de naleving van deze eis vooraf instrumentele verplichtingen worden gesteld. Bedrijven kunnen dan ook andere vormen kiezen om te voldoen aan de brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting.

c. Toezicht en handhaving

Voor de handhaving worden drie varianten voorgesteld:

- 1) Bestuursrechtelijke handhaving
- 2) Civielrechtelijke handhaving
- 3) Strafrechtelijke handhaving

Deze varianten vervangen elkaar niet, maar vullen elkaar aan. Strafrechtelijke handhaving wordt overwogen indien bestuursrechtelijke en civielrechtelijke handhaving niet tot het gewenste niveau van naleving leidt. In alle varianten wordt de handhaving ten minste bestuursrechtelijk vormgegeven. Uitgangspunt en voorwaarde voor bestuurlijke handhaving is positief toezicht, dat er niet op is gericht om vast te stellen dat ondernemingen fouten maken, maar dat ze stimuleert om het goede te doen. Repressief toezicht met de mogelijkheid om sancties op te leggen wordt daarbij achter de hand gehouden. De gevolgen van de handhaving voor de regeldruk zijn nog niet in beeld gebracht. Over de varianten van de bouwstenen voor toezicht en handhaving kan in deze fase nog niet worden vastgesteld wat de gevolgen voor de regeldruk zullen zijn. Het is nog niet bekend hoe toezicht en handhaving internationaal worden vormgegeven.

d. De algemene zorgplicht

Voor de algemene zorgplicht worden twee varianten voorgesteld. De eerste variant kent een positieve formulering. Deze houdt in dat ondernemingen voldoende zorg moeten dragen voor mensenrechten, arbeidsrechten en het milieu, ook in het buitenland. De tweede variant gebruikt een negatieve formulering, die inhoudt dat ondernemingen in hun activiteiten zo weinig mogelijk schendingen en misstanden tot gevolg hebben. Het college verwacht dat de algemene zorgplicht in beide varianten gevolgen voor de regeldruk met zich mee kan brengen. Deze regeldruk wordt pas duidelijk op het moment dat een bedrijf wordt verweten niet aan zijn algemene zorgplicht te hebben voldaan. Dat zal voor bedrijven die ook moeten voldoen aan de brede gepaste zorgvuldigheidseisen naar verwachting geen grote problemen opleveren omdat die eis de zorgplicht al omvat, maar voor bedrijven waaraan die eis niet wordt opgelegd, juist wel.

3. Werkbaarheid

De bouwstenen bevatten verplichtingen die in hun aard niet allemaal even passend zijn voor kleine(re) bedrijven. Bedrijven in het MKB zullen moeite hebben om de zes processtappen van de brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting op papier te zetten en in de praktijk uit te werken. Zij zijn meer geholpen met een concrete lijst van producten, landen, leveranciers en dergelijke, waarmee ze beter geen zaken kunnen doen. Bij het opstellen van de varianten van de bouwstenen dient rekening gehouden met de werkbaarheid van de brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting voor deze bedrijven. Als

de reikwijdte zo wordt bepaald dat kleine ondernemingen daaraan (ook) moeten voldoen, zou een voor deze bedrijven passende invulling moeten worden ontwikkeld.

4. Gevolgen regeldruk

De gevolgen voor de regeldruk zijn in beeld gebracht voor verschillende scenario's. Hiermee is opvolging gegeven aan het advies van ATR van 27 augustus 2020.

<i>Scenario</i>	<i>Structureel</i>	<i>Eenmalig</i>	<i>Opmerking</i>
Alle ondernemingen	€ 3.800 miljoen	€ 175 miljoen	
Alleen grote ondernemingen	€ 773 miljoen	€ 77 miljoen	
Alleen in risicosectoren	€ 1.365 miljoen	€ 55 miljoen	
Selecte ondernemingen	€ 773 miljoen	€ 77 miljoen	Dit scenario is onderverdeeld in verschillende varianten
Algemene zorgplicht	-	€ 0,5 miljoen	Alleen eenmalig

Het college stelt vast dat de gevolgen voor de regeldruk omvangrijk zijn, zelfs in de minst belastende varianten. Zoals eerder aangegeven, kan het college in deze fase van het voorstel nog geen advies uitbrengen over de gevolgen voor en de proportionaliteit van de regeldruk. Wel stelt het college vast dat met zulke omvangrijke gevolgen niet alleen een goede reden om in te grijpen noodzakelijk is, maar dat daarvoor eveneens een onderbouwing nodig is waarmee de verwachting wordt gerechtvaardigd dat die ingreep tot het beoogde resultaat zal leiden.

Overkoepelend oordeel

Het college concludeert dat het niet mogelijk is om de proportionaliteit van de verschillende varianten te beoordelen omdat niet kan worden bepaald in welke mate het doel meer zal worden bereikt met wettelijke verplichting dan met vrijwillige maatregelen voor IMVO. Gezien de te verwachten grote gevolgen voor de regeldruk, adviseert het college om, indien tot wettelijke verplichtingen wordt besloten, daarbij te onderbouwen in welke mate zulke verplichtingen het uiteindelijke doel van IMVO (minder misstanden in het buitenland) dichterbij brengt.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris