

Vergaderjaar 2016–2017

34 506

Voorstel van wet van het lid Van Laar houdende de invoering van een zorgplicht ter voorkoming van de levering van goederen en diensten die met behulp van kinderarbeid tot stand zijn gekomen (Wet zorgplicht kinderarbeid)

C

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juni 2017

Hierbij bied ik u de beantwoording aan van de aan de regering gestelde vragen in het voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking, vastgesteld op 14 maart 2017, aangaande het voorstel van wet van het lid Van Laar houdende de invoering van een zorgplicht ter voorkoming van de levering van goederen en diensten die met behulp van kinderarbeid tot stand zijn gekomen (Wet zorgplicht kinderarbeid).

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen

*De **SP- en GroenLinks-fracties** vragen naar de stelling van de Raad van State dat naar schatting 5% van de producten van kinderarbeid wereldwijd bestemd is voor de export. Kunnen indiener en/of regering hierover nadere actuele gegevens verschaffen?*

Antwoord:

De gegevens zijn ontleend aan een onderzoeksrapport van de Europese Commissie uit 2010.¹ Er zijn geen actuelere gegevens beschikbaar.

*De leden van de **CDA-fractie** vragen de regering hoe zij de effectiviteit van dit voorstel beoordeelt? Wat zouden in haar optiek de beste beleidsinstrumenten zijn die Nederland ter beschikking staan om iets te doen aan kinderarbeid, en hoe verhouden die zich tot het voorliggende wetsvoorstel?*

Antwoord:

In het kabinetsbeleid zijn al verschillende beleidsinstrumenten verwerkt om kinderarbeid te bestrijden. In grote lijnen is de aanpak van het kabinet drieledig.

Internationaal ondersteunt Nederland de ontwikkeling en bevordering van standaarden tegen kinderarbeid, bijvoorbeeld in het kader van de ILO (de kernconventies tegen kinderarbeid, en de mondiale conferentie tegen kinderarbeid die dit jaar plaatsvindt in Argentinië) en de VN (de *Sustainable Development Goals*, specifiek doel 8.7, het VN-Kinderrechtenverdrag, en de *Children's Rights and Business Principles* van UNICEF).

Via (lokale) ngo's ondersteunt Nederland de totstandkoming van kinderarbeidvrije zones en andere projecten gericht op het uitbannen van kinderarbeid in ontwikkelingslanden, bij voorkeur in samenwerking met lokale en nationale overheden, het bedrijfsleven, scholen en andere belanghebbenden.

Het kabinet verwacht van het Nederlandse bedrijfsleven dat het *due diligence* betracht om kinderarbeid in waardeketens te voorkomen. Het kabinet helpt bedrijven hierbij, bijvoorbeeld met gezamenlijke afspraken in de IMVO-convenanten en met subsidies vanuit het Fonds Bestrijding Kinderarbeid. Ook de Nederlandse inzet op leefbaar loon in productielanden is een belangrijk instrument bij het voorkomen van kinderarbeid, omdat dit voorkomt dat ouders kinderen moeten laten werken om rond te kunnen komen.

Het voorliggende wetsvoorstel zou nieuw zijn ten opzichte van bovenstaande instrumenten, in de zin dat het bedrijven wettelijk dwingt gepaste zorgvuldigheid toe te passen om te voorkomen dat hun goederen of diensten met behulp van kinderarbeid tot stand komen.

Zoals de initiatiefnemer al aangaf tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is dit wetsvoorstel «pionierswerk». Op voorhand valt de effectiviteit van het voorliggende wetsvoorstel dan ook moeilijk in te schatten.

*Zijn de conventies van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) voor alle landen leidend, de vragen de leden van de **PVV-fractie**? Zo niet, voor welke landen niet?*

Het wetsvoorstel gaat uit van de ILO kernconventies 138 en 182. Welke landen die lid zijn van de ILO heeft deze, of één van deze conventies niet ondertekend?

¹ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc_145803.pdf.

Het niet naleven van verdragen leidt tot strenge observatie van de ILO. Als verbeteringen uitblijven, kan dit tot uitsluiting van het betreffende land leiden. Wat zijn de gevolgen van die uitsluiting? Zijn er in het verleden landen uitgesloten? Zo ja, wanneer was dat en welke landen betreft dit, zo vragen de leden van de PVV-fractie?

Antwoord:

De ILO-conventies zijn relevant voor alle leden van de ILO. Alle leden van de ILO hebben zich bovendien via de *Sustainable Development Goals* gecommitteerd aan het doel kinderarbeid in alle vormen voor 2025 de wereld uit te helpen.

De ILO-leden hebben in 1998 de *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* aangenomen. Daarmee hebben ze zich gecommitteerd aan de kernconventies van de ILO, waaronder die tegen kinderarbeid, ongeacht of zij deze ook (allemaal) hebben geratificeerd. Overigens zal India tijdens de aankomende *International Labour Conference* (ILC) aankondigen dat het beide kinderarbeidconventies gaat ratificeren.

Er is een verplichting tot rapportage door de lidstaten. Een Comité van Experts analyseert de antwoorden. Op basis daarvan kan de Beheersraad van de ILO besluiten deze resultaten te bespreken. Eventueel kan de Beheersraad besluiten landen aanwijzingen over het al dan niet naleven van conventies te geven. Uitsluiting van lidstaten is in dit kader nog niet voorgekomen.

PVV-fractie: *Voor een gelijk speelveld binnen de EU is het van belang dat, indien dit initiatiefwetsvoorstel wordt aangenomen, binnen andere EU lidstaten ook voldoende draagvlak is voor een striktere handhaving van ketenverantwoordelijkheid inzake kinderarbeid. Dit is echter niet het geval.*

Kan de regering een overzicht aanleveren waar in wordt vermeld in hoeverre de lidstaten de ketenverantwoordelijkheid dragen?

Antwoord:

Een eenduidig antwoord op deze vraag is lastig te geven. Een systematische discussie over een eventuele zorgplicht voor bedrijven ten aanzien van hun internationale ketens heeft op EU-niveau nog niet plaatsgevonden.

Wel is het krachtenveld de afgelopen jaren verschoven. De belangrijkste aanwijzingen daarvoor zijn:

- de onlangs in Frankrijk aangenomen wet² die een zorgplicht instelt voor de grootste bedrijven in Frankrijk op het gebied van mensenrechten en milieu;
- de *Modern Slavery Act* in het Verenigd Koninkrijk.³ Deze verplicht betrokken bedrijven te rapporteren over hun impact op gedwongen arbeid. Het Britse parlement zou de rapportageplicht graag uitbreiden⁴ tot een bredere zorgplicht op het gebied van alle ILO-kernconventies;
- het onlangs vastgestelde Nationaal actieplan bedrijfsleven en mensenrechten van Duitsland,⁵ waarin staat dat de regering voornemens is in 2020 met zorgplichtwetgeving te komen, als de helft van de Duitse bedrijven met meer dan 500 werknemers er dan nog niet in

² <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034290626&dateTexte=20170529>.

³ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/contents/enacted>.

⁴ <https://www.publications.parliament.uk/pa/jt201617/jtselect/jtrights/443/44311.htm>.

⁵ <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/754690/publicationFile/222786/161221-NAP-DL.pdf>.

- geslaagd is *due diligence* op het gebied van mensenrechten in de bedrijfsvoering in te bedden;
- de discussie over de rol van de EU bij de verduurzaming van mondiale waardeketens. Dankzij het Nederlandse EU-voorzitterschap staat EU-actie op dit gebied hoger op de agenda. Resultaat hiervan zijn de Amsterdamverklaringen voor duurzame palmolie en *agrocommodities*⁶ en de EU-raadsconclusies over verantwoorde mondiale waardeketens,⁷ over mensenrechten en bedrijfsleven,⁸ en over kinderarbeid.⁹ In deze conclusies committeren de EU-lidstaten zich aan ketenverduurzaming en bevordering van *due diligence*, onder meer door op nationaal en EU-niveau te werken aan actieplannen voor mensenrechten en bedrijfsleven. Tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap werd ook een politiek akkoord bereikt over de inhoud van de nieuwe EU-verordening over conflictmineralen.¹⁰ Hierin is vastgelegd dat Europese importeurs van «3TG-mineralen» en metalen uit alle conflict- en hoge-risicogebieden ter wereld *due diligence* moeten toepassen om te voorkomen dat gewelddadige groepen gefinancierd worden door middel van de handel in mineralen.
 - De Europese Commissie maakte onlangs bekend een multi-stakeholderplatform op te richten dat zich bezighoudt met de implementatie van de Sustainable Development Goals in de Europese Unie.¹¹ In dit kader zal ook gesproken worden over ketenverduurzaming (en daarmee het tegengaan van kinderarbeid), wat zal bijdragen aan een gelijk spelveld binnen de EU.
 - G20-voorzitter Duitsland heeft Nederland om steun gevraagd voor de agenda rondom *Decent Work in Global Supply Chains*. In de verklaring die de *Labour and Employment Ministerial Meeting* op 19 mei 2017 aangenomen heeft, verbindt de G20 zich onder meer aan het tegengaan van kinderarbeid en het oproepen van het bedrijfsleven om *due diligence* uit te voeren in de eigen waardeketens.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of zij nadere informatie kan geven over soortgelijke nationale wetgeving in andere landen, waaronder bijvoorbeeld de Modern Slavery Act van het Verenigd Koninkrijk uit 2015? Hoe beoordeelt de regering het instrument van nationale wetgeving op dit terrein en hoe schat zij de effectiviteit in?

Antwoord:

De *Modern Slavery Act* is vorig jaar geëvalueerd.¹² De Britse overheid is positief over de effectiviteit, bijvoorbeeld op het gebied van vervolgingen voor moderne slavernij en steun aan de slachtoffers. Het Britse parlement zou graag zien dat de rapportageplicht wordt uitgebreid tot alle ILO-kernconventies, en roept ook op tot het verplicht stellen van *due diligence* in plaats van alleen rapportage. Een externe evaluatie van de *California Transparency in Supply Chains Act*, vergelijkbaar met de *UK Modern Slavery Act*, laat positieve resultaten zien.¹³

⁶ <https://www.euandgvc.nl/documents>.

⁷ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/05/12-conclusions-on-responsible-global-value-chains/>.

⁸ <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/06/20-fac-business-human-rights-conclusions/>.

⁹ <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/06/20-fac-child-labour/>.

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/06/24/kamerbrief-over-europese-verordening-conflictmineralen>.

¹¹ http://ec.europa.eu/environment/sustainable-development/SDGs/implementation/index_en.htm.

¹² <https://www.gov.uk/government/publications/modern-slavery-act-2015-review-one-year-on>.

¹³ http://www.csrwire.com/press_releases/39764-Companies-Anti-Slavery-Performance-Improves-iPoint-funded-Study-Reveals.

Het voorliggende wetsvoorstel is vergelijkbaar met de onlangs aangenomen wet in Frankrijk, die een zorgplicht instelt voor de grootste bedrijven in Frankrijk op het gebied van mensenrechten en milieu. De Franse wet ziet op verplichte *due diligence* in plaats van slechts verplichte rapportage, wat in elk geval inhoudt dat betrokken bedrijven een *due diligence*-plan moeten opstellen. De Franse wet is betrekkelijk nieuw en is nog niet volledig geïmplementeerd. De effectiviteit is dan ook nog niet geëvalueerd.

PvdA-fractie: *Wat is naar de mening van zowel de initiatiefnemer als de regering de toegevoegde waarde van de door de Verenigde Naties in oktober 2015 geproclameerde Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's), met name SDG 8 over «Fatsoenlijk werk en economische groei» dat in subdoel 8.7 ook het uitbannen van kinderarbeid nastreeft?*

Antwoord:

De toegevoegde waarde hiervan is tweeledig. Ten eerste vertegenwoordigen de SDG's het eerste universele akkoord over de aanpak van grote mondiale uitdagingen. Het is van groot belang dat alle 193 VN-lidstaten de SDG's hebben onderschreven. Ten tweede bevat subdoel 8.7 een nieuw ambitieus doel om *alle* vormen van kinderarbeid uiterlijk in 2025 de wereld uit te helpen. De formulering van een nieuw doel was nodig, omdat het in 2010 vastgelegde streven om de ergste vormen van kinderarbeid in 2016 uit te bannen¹⁴ niet is gehaald.

PvdA-fractie: *Hoe beoordeelt de regering de naleving van de twee ILO Conventies op dit terrein, nummers 138 en 182? Kan de regering deze leden nadere informatie verschaffen over de stand van zaken bij het ontwikkelen van een nieuw ILO-instrument op het terrein van due diligence? Ziet de regering kansen om de materiële inhoud van het voorstel-Van Laar op internationaal niveau te propageren en welke internationale instantie(s) zou(den) zich daar het beste voor lenen?*

Antwoord:

De naleving laat ernstig te wensen over. Dat blijkt wel uit het grote aantal kinderen dat nog steeds wereldwijd betrokken is bij kinderarbeid. De beschikbare cijfers zijn verouderd, maar in de aanloop naar de Kinderarbeidconferentie in Argentinië (14 – 16 november 2017) komen nieuwe cijfers beschikbaar. Naar het zich nu laat aanzien zullen de cijfers een daling laten zien van kinderarbeid, maar neemt de snelheid van de daling af.

Onder Nederlands voorzitterschap tijdens de Internationale Arbeidsconferentie van 2016 heeft de Beheersraad van de ILO een routekaart aangenomen voor fatsoenlijk werk in mondiale waardeketens. Als onderdeel van deze routekaart zal ook een discussie worden gevoerd over de wenselijkheid van een nieuw ILO-instrument over *due diligence*.

Indien het voorstel-Van Laar wet wordt, ligt het voor de hand om met name op EU-niveau na te gaan of er draagvlak is voor regelgeving op het gebied van verplichte *due diligence*. Het ligt dan voor de hand in te zetten op een algemene *due diligence*-verplichting in lijn met de Franse wet, in plaats van een verplichting specifiek gericht op kinderarbeid. Dat sluit beter aan bij de systematiek van de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights* (UNGP's) en de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen. Volgens deze standaarden moeten bedrijven alle risico's van hun onderneming voor mens en milieu in kaart brengen, en vervolgens prioriteren welke risico's als eerste moeten worden aangepakt

¹⁴ <http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=13453>.

op grond van de schaal van de risico's, de reikwijdte, en de mate waarin de mogelijke schade (on)herstelbaar is.

*Voorts vragen de leden van de **PvdA-fractie** zowel de initiatiefnemer als de regering in hoeverre het gevaar bestaat dat ontwikkelingslanden de voorgestelde maatregelen beschouwen als een verkapt vorm van protectionisme en de facto discriminatie van markttoegang. Hoe zien zij de verhouding tussen dergelijke negatieve maatregelen (immers gericht op het weren van producten) en positieve maatregelen, waaronder die in het kader van het Generalised Scheme of Preferences+ (GSP+) van de EU, die erop gericht zijn om ontwikkelingslanden via extra tariefpreferenties en technische bijstand te stimuleren beleid te ontwikkelen dat in overeenstemming is met onder meer het VN-Kinderrechtenverdrag en de ILO Conventies op dit terrein?*

SP- en GroenLinks fracties: *Hoe groot achten de indiener en de regering het wel geopperde risico dat Nederlandse ondernemingen zullen wegtrekken uit ontwikkelingslanden met de zwakste handhaving – wat natuurlijk ook veelal de minst ontwikkelde landen zullen zijn waar buitenlandse investeringen toch al schaars zijn.*

Antwoord:

Het voorliggende wetsvoorstel is niet gericht op het weren van producten. Het kabinet acht de kans dan ook niet groot dat ontwikkelingslanden dit wetsvoorstel zien als verkapt protectionisme. Het voorstel is erop gericht bedrijven te laten handelen in lijn met de UNGP's en de OESO-richtlijnen om kinderarbeid in hun ketens te voorkomen. Deze standaarden schrijven nadrukkelijk voor dat bedrijven, wanneer ze in hun waardeketens risico's voor mensenrechten identificeren, hun invloed moeten gebruiken om de situatie te verbeteren. Het verbreken van zakenrelaties is slechts een laatste toevlucht, als het niet lukt om toeleveranciers of andere relaties tot verbetering te bewegen. In die zin kan robuustere *due diligence* van het Nederlandse bedrijfsleven juist een positieve prikkel zijn voor ontwikkelingslanden om de handhaving van het verbod op kinderarbeid te versterken. Het kabinet acht de kans niet groot dat Nederlandse ondernemingen wegtrekken uit landen met zwakke handhaving, gezien de kosten die gemoeid zijn met het verplaatsen van investeringen. Kinderarbeid is bovendien een probleem in veel productielanden, waardoor verplaatsing van investeringen weinig zin zou hebben.

PvdA-fractie: *Hoe schat de regering de mate van overeenstemming van de in het wetsvoorstel beoogde maatregelen in onder het Europees recht, met name nu de rechtvaardigingsgrond op basis van artikelen 34 en 56 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en jurisprudentie van het Hof van Justitie eist dat de maatregel aantoonbaar effectief en proportioneel is?*

Antwoord:

Conform de artikelen 34 en 56 van het VWEU kunnen nationale maatregelen, die mogelijk het vrije goederen- en dienstenverkeer belemmeren, worden gerechtvaardigd uit hoofde van de bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde en de gezondheid en het leven van personen en dieren. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie volgt voorts dat dit ook mogelijk is op grond van «dwingende redenen van openbaar belang» (de Cassis de Dijon-uitzondering).

Voor het invoeren van beide uitzonderingen is vereist dat de wet voldoet aan het evenredigheidsbeginsel (proportionaliteit), hetgeen betekent dat de maatregel geschikt/passend moet zijn om het nagestreefde doel te bereiken (geschiktheidstoets) en dat de maatregel niet verder gaat dan noodzakelijk om dit doel te realiseren (noodzakelijkheidstoets) (zie bijv. Hof van Justitie, zaak C-124/97, Läämä, punt 31).

Het uitdrukkelijke doel van dit wetsvoorstel blijktens de memorie van toelichting is om ervoor te zorgen dat consumenten ervan uit kunnen gaan dat de goederen en diensten die zij op de Nederlandse markt kopen, verkocht worden door ondernemingen die er binnen hun mogelijkheden redelijkerwijs alles aan doen om te voorkomen dat hun producten en diensten tot stand komen met gebruikmaking van kinderarbeid. Uit het wetsvoorstel kan echter worden afgeleid dat het mede tot doel heeft om te zorgen dat ondernemingen beleid ontwikkelen om kinderarbeid in de keten tegen te gaan. Rechtvaardiging van de beoogde maatregelen uit hoofde van de bescherming van de openbare orde is denkbaar, nu met deze wet kinderarbeid wordt tegengegaan. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie is de bescherming van mensenrechten, zoals het verbod op kinderarbeid, een rechtmatig belang dat inbreuken op het vrije verkeer kan rechtvaardigen (zaak C-36/02, Omega Spielhallen, punten 34–36).

De in het wetsvoorstel voorziene maatregelen kunnen voorts geschikt worden geacht om het nagestreefde doel te bereiken, omdat daarmee bedrijven worden verplicht om gepaste zorgvuldigheid te betrachten en te voorkomen dat hun goederen of diensten met behulp van kinderarbeid tot stand zijn gekomen. De ondernemingen wordt tevens gevraagd te verklaren dat ze dit daadwerkelijk doen. Wordt aan deze zorgplicht niet voldaan dan maakt het wetsvoorstel het mogelijk om een bestuurlijke boete op te leggen en eventueel strafrechtelijke vervolging in te stellen om daarmee de naleving van de wet zo goed mogelijk te verzekeren. Dit betekent vervolgens dat de kans, dat de consument goederen aangeboden krijgt die zijn vervaardigd met kinderarbeid, wordt verkleind.

De maatregelen in dit wetsvoorstel, die gelden voor alle ondernemingen die goederen en diensten aanbieden op de Nederlandse markt, kunnen als noodzakelijk worden gezien om te verzekeren dat bedrijven daadwerkelijk de gepaste zorgvuldigheid betrachten om te voorkomen dat zij goederen of diensten die met behulp van kinderarbeid tot stand zijn gekomen, aan een eindgebruiker in Nederland leveren. Het lijkt erop dat door middel van de verklaring en de zorgplicht voor bedrijven het doel wordt bereikt. Alternatieven voor dit doel zijn of zwaarder of lichter. Zo zou een vergunningplicht onevenredig belastend voor bedrijven zijn en zou een enkele verklaring zonder zorgplicht de bedrijven nauwelijks een plicht opleggen.

*De leden van de **PvdA-fractie** stellen een soortgelijke vraag aan de regering over de verenigbaarheid van het voorstel-Van Laar met het Wereldhandelsorganisatie (WTO)-recht. De leden merken op dat dit aspect opvallend genoeg niet in de advisering van de Raad van State en slechts kort in de memorie van toelichting aan de orde komt. In hoeverre voldoet het wetsvoorstel aan de rechtvaardigingsgronden van het WTO-recht voor een uitzondering op het vrije verkeer in goederen en diensten (General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) en General Agreement on Trade in Services (GATS))? Maakt het daarbij een verschil of het primaire doel het uitbannen van kinderarbeid is of het beschermen van Nederlandse consumenten tegen producten en diensten van kinderarbeid? Ziet de regering aanknopingspunten in de jurisprudentie van de geschillenbeslechtingorganen van de WTO, met name de Beroepsinstantie, dat het wetsvoorstel WTO-rechtelijk door de beugel zou kunnen?*

Antwoord:

Als een Staat van mening is dat een maatregel in de praktijk handelsbelemmerend is en hiertegen bezwaar maakt bij de geschillenbeslechtingorganen van de WTO, dan kan een beroep worden gedaan op de algemene uitzonderingen (*general exceptions*) van de WTO (GATT en/of

GATS) om de maatregel te rechtvaardigen. Onder dit artikel kan een maatregel gerechtvaardigd worden met, onder andere, een beroep op de bescherming van de goede zeden en/of bescherming van leven of gezondheid van personen. Voorwaarde is wel dat de maatregel noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken, en tevens niet arbitrair of onrechtvaardig discriminatoir is, of als verkapt doel heeft de handel te belemmeren.

Er heeft zich nog geen handelsgeschil voorgedaan waarbij maatregelen in relatie tot kinderarbeid centraal stonden. Ook is op het terrein van de rechtvaardigingsgrond ter bescherming van de goede zeden de jurisprudentie nog beperkt.

Op basis van de huidige jurisprudentie van de geschillenbeslechtingsorganen van de WTO is wel duidelijk dat in de beoordeling van de vraag of de maatregel te rechtvaardigen is onder de uitsluitingsclausule van de WTO (GATT en/of GATS), onder meer het doel van de regeling zal worden meegenomen.

Indien het primaire doel van de maatregel het uitbannen van kinderarbeid is, zou een beroep op beide bovengenoemde rechtvaardigingsgronden kunnen worden gedaan. Het uitbannen van kinderarbeid dient ter bescherming van het leven en de gezondheid van kinderen, maar ook ter bescherming van de goede zeden. Indien het primaire doel is om Nederlandse consumenten te beschermen tegen producten en diensten tot stand gekomen door kinderarbeid, zou een beroep op de bescherming van de goede zeden kunnen worden gedaan.

In beide gevallen zal worden beoordeeld of de maatregel noodzakelijk is om het doel te bereiken. Om dit vast te stellen wordt gekeken naar het belang van het na te streven doel, de bijdrage die de maatregel levert om het doel te bereiken en het beperkende effect van de maatregel op de internationale handel. Voor een beroep op de rechtvaardigingsgrond van leven of gezondheid van personen geldt dat, hoe belangrijker de maatschappelijke waarde die nagestreefd wordt met de maatregel en hoe meer deze maatregel bijdraagt aan het beschermen van die waarde, in dit geval het beschermen tegen schending van fundamentele mensenrechten, hoe eerder voldaan wordt aan het vereiste dat de bepaling noodzakelijk moet zijn om het beoogde doel te bereiken.

Op grond van bovenstaande kan Nederland, als dit wetsvoorstel wordt aangenomen en een Staat bezwaar maakt, een beroep doen op de algemene uitzonderingen van de WTO (GATT en/of GATS).

*De memorie van toelichting maakt in de paragraaf over flankerend beleid duidelijk waar in internationaal verband, met name in de ILO, wordt gewerkt aan terugdringing van kinderarbeid. Nederland is daarin een actieve partij. In die paragraaf wordt duidelijk dat met name de activiteiten in ILO-verband wel (in tegenstelling tot het onderhavige wetsvoorstel) ingrijpen op de structurele oorzaken van kinderarbeid in ontwikkelingslanden. De leden van de **SP en GroenLinks fracties** vragen de indiener of hij kan aangeven hoe hij de verhouding tussen het bestaande internationale instrumentarium en het onderhavige wetsvoorstel ziet? Is er reden om aan te nemen dat de bereidheid bij het bedrijfsleven zal verminderen om deel te nemen aan de verschillende bestaande Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO)-initiatieven zoals wel wordt gesteld? Hoe kan bij de implementatie van het onderhavige voorstel worden voorkomen dat dit effect optreedt? Is het onderhavige wetsvoorstel met andere woorden complementair aan, of deels de facto*

strijdig met, het bestaande en in ontwikkeling zijnde internationale regime?

De leden van de fracties van SP en Groen Links zouden hierover ook graag het oordeel van de regering horen.

Antwoord:

Nederland draagt inderdaad actief bij aan het werk van de ILO, onder meer onder de vlag van ILO-IPEC, het *International Programme to Eliminate Child Labour*. Hoewel de ILO uitstekend werk doet hebben alle inspanningen van de ILO en andere actoren nog niet geleid tot uitbanning van kinderarbeid wereldwijd. Het onderhavige wetsvoorstel kan een aanvullende bijdrage leveren aan de strijd tegen kinderarbeid.

VNO-NCW, de Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie en de Vereniging van Grootwinkelbedrijven in Textiel hebben via verschillende kanalen laten weten dat de aanneming van het wetsvoorstel zou kunnen leiden tot minder bereidheid onder bedrijven om deel te nemen aan de IMVO-convenanten. Zij hebben aangegeven dat de onduidelijkheid over de verdere invulling van het wetsvoorstel kan betekenen dat bedrijven zullen wachten op de wet en in de tussentijd niet deelnemen aan een convenant. In de ogen van het kabinet kunnen de convenanten, althans de afspraken daarin over kinderarbeid, als een hulpmiddel worden gezien voor bedrijven om te voldoen aan de bepalingen in het wetsvoorstel. Of, anders gesteld, bedrijven die al deelnemen aan een convenant en alle afspraken naar behoren uitvoeren handelen al in overeenstemming met de bepalingen uit het wetsvoorstel.

SP- en GroenLinks-fracties: *Deze leden vragen zich voorts af of het aanvullend hierop mogelijk is een schatting te geven van welk percentage van de Nederlandse import uit ontwikkelingslanden c.q. landen met voorkomende kinderarbeid gedekt wordt door de nu functionerende internationale afspraken en (vrijwillige) regulering? Met andere woorden, als het voorstel als aanvullend kan worden gezien, welke aanvulling wordt er dan precies gerealiseerd?*

Antwoord:

Als met «internationale afspraken» wordt bedoeld op de ILO-conventies tegen kinderarbeid: vrijwel de gehele Nederlandse import wordt daardoor gedekt, omdat vrijwel alle landen ter wereld – binnenkort ook India – partij zijn bij deze verdragen. Welk aandeel van de Nederlandse import wordt gedekt door de verschillende initiatieven tot (vrijwillige) regulering, valt niet te kwantificeren. Wel is bekend dat de verschillende verdragen en initiatieven nog niet hebben geleid tot uitbanning van kinderarbeid. In die zin is er nog steeds behoefte aan nieuwe (vormen van) maatregelen tegen kinderarbeid.

*De Autoriteit Consument en Markt wordt belast met het toezicht op de naleving door ondernemingen van het in acht nemen van de zorgplicht zoals deze is neergelegd in het initiatiefvoorstel. De ACM dient na een klacht te toetsen of de desbetreffende onderneming waartegen een klacht is ingediend «gepaste zorgvuldigheid» heeft betracht. Op welke wijze toetst de ACM of een onderneming gepast zorgvuldig is geweest, zo vragen de leden van de **D66-fractie**? Hoe wordt die norm ingevuld, aan de hand van welke richtlijnen of gezichtspunten?*

*De leden van de **PvdA-fractie** vragen de regering een beoordeling van de rechtsbasis en de mogelijke effectiviteit van het voorgestelde klachtenmechanisme te geven. Deelt de regering het standpunt van de initiatiefnemer dat de Autoriteit Consument & Markt de meest gereede instantie is om toe te zien op de handhaving van de zorgplicht ter voorkoming van de levering aan Nederlandse consumenten van goederen en diensten die*

met behulp van kinderarbeid tot stand zijn gekomen of zijn daarbij ook andere instanties of procedures denkbaar?

*De leden van de **SGP-fractie** hebben een vraag over de handhaving van het initiatiefvoorstel. Op basis van welke criteria zal een toezichthouder worden vastgesteld? Ook vragen zij naar de mogelijkheden die de toezichthouder heeft voor handhaving in het buitenland. Een toezichthouder kan een buiten Nederland gevestigde onderneming die hier stelselmatig goederen of diensten levert aan een Nederlandse eindgebruiker weliswaar een bestuurlijke boete opleggen, maar het innen daarvan zal niet eenvoudig zijn. In hoeverre is effectief toezicht gegarandeerd?*

Antwoord:

In het door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel is aangegeven dat de toezichthouder bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) wordt aangewezen. Het kabinet beraadt zich nog op de vraag welke toezichthouder het meest geschikt is. Criteria die bij die keuze een rol spelen zijn onder meer de capaciteit, de expertise, en de bevoegdheden die nodig zijn om de wet adequaat te handhaven.

Hoe de gepaste zorgvuldigheid uit het wetsvoorstel door bedrijven moet worden ingevuld zal het kabinet samen met deze toezichthouder bepalen, om te verzekeren dat de eisen handhaafbaar zijn. Zoals gesteld in artikel 4, derde lid en artikel 5, derde lid, worden ook bij of krachtens AMvB nadere eisen gesteld aan het onderzoek en het plan van aanpak dat van bedrijven wordt gevraagd, alsmede aan de verklaring die zij hierover dienen af te leggen.

*De initiatiefnemer geeft in reactie op de kritiek van de Raad van State aan, dat «ondernemingen zelf dienen aan te tonen dat een ingediende klacht ongegrond is». Deze omkering van de in het recht geldende bewijslast komt de leden van de **CDA-fractie** als niet consistent met ons rechtstelsel, en bovendien zeer vergaand over. Kunnen de initiatiefnemer en de regering articuleren waarom zij a) dit verdedigbaar achten, en b) zij, naar de leden van de CDA-fractie kennelijk mogen aannemen, van mening zijn dat een dergelijke omkering stand zal houden bij de rechter?*

Antwoord:

Aan deze vraag ligt de vooronderstelling ten grondslag dat het wetsvoorstel een omkering van de bewijslast meebrengt. Een dergelijke vooronderstelling berust op een misverstand. Het wetsvoorstel bevat niet een zodanige bepaling. De reactie van de initiatiefnemer op een daartoe strekkende vraag van de afdeling Advisering van de Raad van State betreft een hypothetische casuspositie waarin op grond van onweerlegbare feiten en omstandigheden geconcludeerd moet worden dat een product of dienst met behulp van kinderarbeid tot stand is gekomen. In een dergelijke situatie ligt het op de weg van het bedrijf om aan te tonen dat het desondanks gepaste zorgvuldigheid heeft betracht. Een dergelijke verdeling van de bewijslast is in het bestuurlijke sanctierecht niet ongebruikelijk: zie bijvoorbeeld jurisprudentie op het terrein van de Arbeidsomstandighedenwet. Als een arbeidsongeval heeft plaatsgevonden, ligt het op de weg van de werkgever om aan te tonen dat hem geen verwijt treft omdat hij een risico-inventarisatie heeft uitgevoerd en voldoende maatregelen heeft getroffen, het personeel passende instructies heeft gegeven en adequaat toezicht heeft gehouden. Slaagt hij daarin, dan wordt geen sanctie opgelegd.

Hoe stellen de initiatiefnemer en de regering zich de zorgplicht van Nederlandse bedrijven in de praktijk voor, juist in de gevallen waarin er tientallen stappen in de keten worden genomen, voordat een product in

*Nederland arriveert, zo vragen de leden van de **CDA-fractie**? In hoeverre zou het verstandig zijn te differentiëren, bijvoorbeeld naar omzet en aantal medewerkers, ook in het licht van het beoordelen van de proportionaliteit van het voorstel?*

*De leden van de **SGP-fractie** zijn blij met de uitzonderingsbepalingen voor ondernemingen die van geringe omvang zijn of actief zijn in sectoren met een laag risico op kinderarbeid. Ook zijn deze leden blij met de ruimte voor flexibiliteit en maatwerk die de initiatiefwet biedt, zodat afspraken met betrekking tot de zorgplicht en de verklaring gezamenlijk binnen een sector, IMVO-convenant of anderszinds vormgegeven kunnen worden. Flexibiliteit en maatwerk zijn zeker wenselijk. In hoeverre zullen deze zaken afdoende geborgd worden middels algemene maatregelen van bestuur?*

Antwoord:

De precieze invulling van de zorgplicht zal, zoals hierboven aangegeven, nader ingevuld moeten worden bij of krachtens AMvB en door de toezichthouder. Maar het kabinet stelt wel dat het verstandig is bepaalde categorieën bedrijven, bijvoorbeeld de allerkleinste bedrijven, uit te sluiten, zoals toegestaan op grond van artikel 6 van het wetsvoorstel.