

Vergaderjaar 2016–2017

34 506

Voorstel van wet van het lid Kuiken 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)

G

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juli 2017

Hierbij bied ik u de beantwoording aan van de aan de regering gestelde vragen in het nader voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking, vastgesteld op 26 juni 2017, aangaande het voorstel van wet van het lid Kuiken 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 leden van de D66-fractie gaan in op de mogelijkheid die de wet biedt om categorieën ondernemingen vrij te stellen van het bepaalde bij of krachtens deze wet. Op basis van welke criteria worden categorieën ondernemingen eventueel vrijgesteld van het bepaalde bij of krachtens deze wet? Kunnen de initiatiefnemer en de regering inzicht verschaffen in de criteria die een rol kunnen spelen bij het verlenen van een dergelijke vrijstelling? Kunnen de initiatiefnemer en de regering tevens voorbeelden geven van mogelijke categorieën ondernemingen die voor een vrijstelling in aanmerking komen?

In het verlengde van het voorgaande vragen de leden van de D66-fractie zich af welke gevolgen de onderhavige wet heeft voor met name kleine bedrijven, wiens capaciteiten en mogelijkheden om een vergaande due diligence ten aanzien van hun productketen te verrichten minder ver reiken. Op welke wijze houdt de toezichthouder rekening met de grootte van het bedrijf en zijn mogelijkheden? De ondernemer van een tankstation met bijbehorende winkel heeft bijvoorbeeld een veelvoud aan producten in het assortiment liggen, afkomstig van eveneens een veelvoud aan toeleveranciers. De leden van de D66-fractie horen graag wat de reikwijdte en omvang is van de onderzoeksplicht en de gepaste zorgvuldigheid die een dergelijke onderneming moet betrachten in de zin van de onderhavige wet.

Antwoord:

Het belangrijkste criterium voor de voorgenomen vrijstelling is proportionaliteit. De vraag die daarbij gesteld moet worden is of de aanvullende lasten waar een bedrijf mee te maken krijgt proportioneel zijn ten opzichte van de te verwachten opbrengst, oftewel de mate waarin de risico's op kinderarbeid worden teruggedrongen. Dat wil zeggen dat bedrijven vrijgesteld zouden kunnen worden indien de lasten disproportioneel hoog zouden zijn, bijvoorbeeld vanwege hun geringe omvang, en/of indien de risico's op kinderarbeid in hun ketens disproportioneel laag zijn. Hoe de gepaste zorgvuldigheid uit het wetsvoorstel door bedrijven moet worden ingevuld zal het kabinet samen met de nog aan te wijzen toezichthouder bepalen, om te verzekeren dat de eisen handhaafbaar zijn. Zoals gesteld in artikel 4, derde lid en artikel 5, derde lid, kunnen ook bij of krachtens AMvB nadere eisen worden gesteld aan het onderzoek en het plan van aanpak dat van bedrijven wordt gevraagd. Het kabinet is voornemens deze eisen inderdaad nader uit te werken en zal daarbij zal rekening gehouden worden met de dilemma's die de leden van de D66-fractie schetsen.

De leden van de D66-fractie merken op dat onder meer VNO-NCW stelt dat de bereidheid van bedrijven om deel te nemen aan de IMVO-convenanten minder zou kunnen worden indien het voorliggende initiatiefvoorstel wordt aangenomen. De onduidelijkheid over de invulling van het wetsvoorstel en de AMvB heeft als mogelijk effect dat bedrijven zullen wachten op de invoering van het initiatiefvoorstel en niet deel zullen nemen aan een IMVO-convenant. Graag horen de leden van de D66-fractie hoe de initiatiefnemer en de regering tegen deze zorgen aankijken.

Antwoord:

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. Bedrijven die al deelnemen aan een convenant waarin afspraken over kinderarbeid zijn opgenomen en die alle

afspraken naar behoren uitvoeren, handelen al in overeenstemming met de bepalingen uit het wetsvoorstel.

*De leden van de **D66**-fractie gaan daarnaast graag in op de administratieve lasten die voortvloeien uit het wetsvoorstel. In de beantwoording van de vragen in het voorlopig verslag heeft de initiatiefnemer gesteld dat de regering onderzoek heeft gedaan naar de administratieve lasten. In dat onderzoek werd geconcludeerd dat de administratieve lasten per onderneming € 98 tot € 787 zijn. Het genoemde onderzoek is echter noch door de regering, noch door de initiatiefnemer bij de stukken gevoegd. Het is voor de leden van de **D66**-fractie niet duidelijk waarop de voornoemde berekening is gebaseerd. De leden van de **D66**-fractie zouden er prijs op stellen het genoemde onderzoek te kunnen raadplegen. Kunnen de initiatiefnemer en/of de regering het genoemde onderzoek waarin wordt geconcludeerd dat de mogelijk administratieve lasten € 98 tot € 787 euro per onderneming zijn alsnog ter beschikking stellen?*

Antwoord:

Omdat dit wetsvoorstel «pionierswerk» betreft, en omdat de precieze eisen aan betrokken bedrijven nog nader uitgewerkt moeten worden bij AMvB, is gezocht naar internationaal vergelijkingsmateriaal om de vermoedelijke kosten in kaart te brengen. De *UK Modern Slavery Act* is vergelijkbaar met het onderhavige wetsvoorstel in de zin dat ook deze Britse wet bedrijven verplicht een verklaring uit te brengen over de gepaste zorgvuldigheid die zij hebben betracht. De Britse overheid heeft die kosten becijferd op GBP 68 – GBP 684 per bedrijf,¹ oftewel – tegen de dagkoersen op het moment van behandeling in de Tweede Kamer – € 98 tot € 787.

*In het voorlopig verslag hebben de leden van de **D66**-fractie enkele vragen gesteld ten aanzien van de rol en werkwijze van de toezichthouder, welke deels onbeantwoord zijn gebleven. De leden van de **D66**-fractie begrijpen dat er nog geen beslissing is genomen over wie die toezichthoudende rol zou moeten krijgen? Komt dit omdat de eerder genoemde ACM hier geen rol voor zichzelf ziet weggelegd? Welke alternatieven zien de regering en de indiener en hoe kijken deze instanties zelf tegen die mogelijke rol aan? Immers, het succes van deze wet hangt ook samen met een toezichthouder die daadwerkelijk in staat is deze rol te vervullen.*

Antwoord:

De initiatiefnemer heeft ervoor gekozen het wetsvoorstel voor de stemming in de Tweede Kamer te wijzigen, en in plaats van direct de ACM aan te wijzen, de ruimte te laten om de toezichthouder bij AMvB aan te wijzen. Dit maakt een zorgvuldige discussie mogelijk over de taken die de toezichthouder zal moeten uitvoeren en de middelen die daarvoor nodig zijn. Een en ander valt niet los te zien van de eisen die nog bij AMvB kunnen worden gesteld aan het onderzoek en het plan van aanpak dat van bedrijven wordt gevraagd in dit wetsvoorstel. Mogelijke toezichthouders zullen dus verkend worden aan de hand van de eisen en de middelen die nodig zijn om deze eisen te handhaven. De eisen worden vervolgens in meer detail uitgewerkt in samenspraak met de beoogde toezichthouder, om te verzekeren dat deze handhaafbaar zijn.

*Daarnaast horen de leden van de **D66**-fractie graag hoe specifiek en gedetailleerd de verklaringen die aan de toezichthouder gestuurd worden,*

¹ http://www.legislation.gov.uk/ukia/2015/268/pdfs/ukia_20150268_en.pdf

moeten zijn. Kan de methode die gebruik wordt in de *Modern Slavery Act*, die het Verenigd Koninkrijk in 2015 heeft aangenomen, als een voorbeeld dienen? De genoemde leden zien hierop graag een reactie van de regering en de initiatiefnemer.

Antwoord:

In het onderhavige wetsvoorstel zijn geen specifieke eisen gesteld aan de vorm en inhoud van de verplichte verklaring. De initiatiefnemer heeft in de Tweede Kamer aangegeven dat dit een bewuste keus was, om bedrijven niet onevenredig te belasten. Volgens de initiatiefnemer is het voldoende als een bedrijf in één zin verklaart gepaste zorgvuldigheid te hebben betracht in lijn met de wet. Ook de *UK Modern Slavery Act* is weinig prescriptief op het gebied van eisen die aan de verklaring worden gesteld. In die zin kan de Britse wet inderdaad als voorbeeld dienen. Hoewel het onderhavige wetsvoorstel de ruimte laat om «nadere regels [te stellen] over inhoud en vorm van de verklaring» (artikel 4, derde lid) ziet het kabinet daartoe op dit moment geen aanleiding.

De leden van de D66-fractie gaan ook graag in op de beschrijving van het begrip belanghebbende. Een natuurlijk persoon of een rechtspersoon wiens belangen geraakt zijn door het doen of nalaten van een onderneming bij de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet heeft de mogelijkheid om daarover een klacht in te dienen bij de toezichthouder. De voorgaande beschrijving van een belanghebbende in de zin van deze wet lijkt niet aan te sluiten bij de definitie van het begrip belanghebbende zoals neergelegd in artikel 1:2 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Kunnen de initiatiefnemer en de regering toelichten of er bewust is gekozen voor een andere invulling van het begrip belanghebbende in deze wet of dat de definitie niet wezenlijk verschilt van de definitie zoals neergelegd in de Awb?

Antwoord:

De omschrijving van wie een klacht kan indienen in het kader van het onderhavige wetsvoorstel staat los van het begrip «belanghebbende» in de zin van de Awb, aangezien het aangrijpingspunt niet een besluit van een bestuursorgaan in de zin van de Awb is (waartegen een belanghebbende bezwaar kan maken bij dat bestuursorgaan en beroep kan instellen bij de rechter), maar een doen of nalaten van een onderneming bij de naleving van de wet (waartegen een gedupeerde een klacht kan indienen bij de toezichthouder).

Voorts merken de leden van de D66-fractie op dat aan de voornoemde mogelijkheid voor consumenten om een klacht in te dienen, de wet het vereiste stelt dat de natuurlijk persoon of de rechtspersoon een «concrete aanwijzing» moet hebben dat een onderneming het bepaalde bij of krachtens deze wet niet naleeft. De wet geeft geen inzicht in wat er precies moet worden verstaan onder het begrip concrete aanwijzing. Kunnen de initiatiefnemer en de regering aangeven hoe het begrip concrete aanwijzing moet worden ingevuld, zo vragen de leden van de D66-fractie? Op welke wijze kan een natuurlijk persoon of rechtspersoon over een dergelijke concrete aanwijzing beschikken?

Antwoord:

Een concrete aanwijzing is een aanwijzing die aantoonbaar steun vindt in de feiten en voldoende concreet- zo mogelijk in termen van wie, wat, waar, wanneer en hoe – omschreven is om een nader onderzoek te rechtvaardigen. Een enkel vermoeden

volstaat niet, noch informatie van horen zeggen of algemeen geformuleerde gevolgtrekkingen als «gelet op de lage prijs kan het niet anders zijn dan...».

De leden van de D66-fractie constateren dat het succes van deze wet voor een heel groot deel zal afhangen van de nadere uitwerking in een AMvB. De vraag is of er al een overzicht is van welke belangrijkste punten van uitvoering in de AMvB geregeld moeten worden en welke punten echt in de hoofdwet horen te staan. Graag horen de leden van de D66-fractie hierop een reactie van de indiener en de regering.

Antwoord:

Er zijn drie punten die volgens het kabinet nader ingevuld moeten worden bij AMvB:

- **Het aanwijzen van de toezichthouder (artikel 1);**
- **Eisen aan het ketenonderzoek en het gerelateerde plan van aanpak (artikel 5, derde lid);**
- **Vrijstelling van bepaalde categorieën ondernemingen (artikel 6).**

In de opvatting van het kabinet zijn dit punten waarvoor nadere uitwerking nodig is om de juiste balans te vinden. Daarom is het gerechtvaardigd om deze kwesties bij AMvB te regelen. Het kabinet acht het niet nodig gebruik te maken van de mogelijkheid die met artikel 4, derde lid is geschapen, om «uitzonderingen [te maken] voor het tijdstip waarop de verklaring wordt aangeleverd en nadere regels [te stellen] over inhoud en vorm van de verklaring».