

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3396

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 april 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 2 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Dataverordening (Kamerstuk 22 112, nr. 3395)

Fiche: Mededeling Waardig werk wereldwijd

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel:*
Mededeling over waardig werk wereldwijd voor een mondiale transitie en een duurzaam herstel
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument:*
23 februari 2022
- c) *Nr. Commissiedocument:*
COM (2022) 66
- d) *EUR-Lex:*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0066&qid=1646062992414>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie:*
N.v.t.
- f) *Behandelingstraject Raad:*
Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie:*
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in nauwe samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

In deze mededeling beschrijft de Commissie haar strategie gericht op het bevorderen van waardig werk wereldwijd. Voor de noodzaak daartoe wijst de Commissie op het feit dat waardig werk voor veel mensen nog geen realiteit is. Een groeiend aantal kinderen – 160 miljoen – verricht kinderarbeid en 25 miljoen personen dwangarbeid. De COVID-pandemie heeft de ongelijkheid op het gebied van arbeid en inkomen vergroot. Bovendien moet de benodigde groene en digitale transitie van de wereldeconomie sociaal rechtvaardig verlopen. Tegelijkertijd met de mededeling publiceerde de Commissie de richtlijn betreffende gepaste zorgvuldigheid in het bedrijfsleven met het oog op duurzaamheid in de internationale handelsketens. Dit houdt ook verband met waardig werk in de keten. Over dit voorstel wordt u middels een separaat BNC-fiche geïnformeerd. De Commissie geeft in de mededeling een overzicht van reeds bestaande en nieuwe instrumenten ter bevordering van waardig werk wereldwijd op vier terreinen.

Het eerste element uit de mededeling betreft EU-beleid en initiatieven met een bereik buiten de Unie. Dit deel gaat in op voorstellen op het gebied van gepaste zorgvuldigheid (*due diligence*) en transparantie. De mededeling zet uiteen dat bedrijven een ketenverantwoordelijkheid hebben om gepaste zorgvuldigheid in hun ketens toe te passen, dat wil zeggen negatieve gevolgen op het gebied van mens en milieu te identificeren, mitigeren, stoppen, voorkomen en daarover verantwoording af te leggen. De mededeling refereert hiervoor aan het genoemde richtlijnvoorstel voor gepaste zorgvuldigheid in het bedrijfsleven. Verder geeft de Commissie aan een wetgevend voorstel voor te bereiden waardoor producten die binnen dan wel buiten de EU gemaakt zijn door kinderen of onder dwang zijn geproduceerd niet meer op de Europese markt geplaatst kunnen worden. Dit voorstel volgt later dit jaar. Daarnaast gaat het om instrumenten ter bevordering van sociaal duurzaam inkoopbeleid van de overheid en van instrumenten ter bevordering van waardig werk in specifieke sectoren, zoals de voedings-, mineralen- en kledingsector. Ook betreft het instrumenten ter versterking van de transparantie van ondernemingen zoals de lopende herziening van de richtlijn duurzaamheidsrapportage en ter versterking van duurzame

investeringen als onderdeel van de Strategie voor duurzame financiering. Voor dit laatste stelt de Commissie een verslag in het vooruitzicht over de mogelijke uitbreiding van de Taxonomieverordening tot andere duurzaamheidsdoelen, zoals sociale doelen.

Het tweede element betreft de bilaterale en regionale relaties van de EU. Dit betreft instrumenten zoals de Europese handelspolitiek en de inzet in ontwikkelingslanden en het nabuurschap, waaronder via het EU-externe financieringsinstrument voor nabuurschap, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI). Het bevorderen en respecteren van internationale arbeidsnormen en arbeidsrechten vormen een belangrijk onderdeel van het hiervoor genoemde beleid en van het Europese mensenrechtenbeleid.

Het derde element betreft de positie van de EU in internationale fora. In internationaal verband ondersteunt de EU implementatie van instrumenten van de VN die verband houden met waardig werk, zoals de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*. Ook ondersteunt de EU de Internationale Arbeidsorganisatie bij het stellen van arbeidsnormen en de implementatie daarvan. Verder gaat het om de ondersteuning van de hervorming van de Wereld Handelsorganisatie (WTO) en het verder verkennen van het promoten van waardig werk door handel. Tot slot gaat het om de bevordering van waardig werk in het kader van de G20 en G7 en van de implementatie van de OESO-Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen.

Het vierde element betreft de samenwerking met stakeholders in wereldwijde partnerschappen. Het gaat hierbij om de deelname van de EU aan wereldwijde fora en het samenwerken met en bieden van ondersteuning aan sociale partners en het maatschappelijk middenveld. Een voorbeeld van actieve betrokkenheid in mondiale partnerschappen is het voornemen van de EU om partner te worden van de Alliantie 8.7 ter uitbanning van kinder- en dwangarbeid en mensenhandel.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlands nationale en internationale beleid met betrekking tot het bevorderen van waardig werk, het tegengaan van kinderarbeid en dwangarbeid sluit aan op wat de Commissie in haar mededeling voorstelt.

In Nederland is op dit moment geen regelgeving in de vorm van een wettelijk verbod van goederen gemaakt door dwangarbeid van kracht. Nederland heeft wel beleid en wetgeving gericht op het bestrijden van kinderarbeid, mensenhandel en arbeidsuitbuiting, waaronder het programma «Samen tegen mensenhandel»¹ en het beleid omtrent IMVO. In het coalitieakkoord 2021–2025 «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» is afgesproken dat Nederland in de EU IMVO-wetgeving bevordert en op nationaal niveau IMVO-wetgeving invoert die rekening houdt met een gelijk speelveld met omringende landen en implementatie van mogelijke EU-regelgeving². Daarnaast wordt momenteel het Nationaal Actieplan Bedrijfsleven en Mensenrechten herzien dat in 2016 voor het eerst verscheen. Verder zet Nederland zich in om de positie van arbeidsmigranten in den brede te versterken, door het uitvoeren van de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten.³

¹ Kamerstuk 28 638, nrs. 164 en 205.

² Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77.

³ Jaarrapportage arbeidsmigranten, Kamerstuk 29 861, nr. 77.

Het bevorderen van internationale arbeidsnormen en waardig werk vormt een belangrijk onderdeel van het Nederlandse beleid met betrekking tot bilaterale relaties, de EU inzet in derde landen en het werk van internationale fora. Nederland zet zich binnen de ILO actief in voor het bevorderen van waardig werk en is daarnaast sinds 2021 een van de 26 *pathfinder countries* van de Alliance 8.7, een mondiaal platform ter bestrijding van kinder- en dwangarbeid⁴. Nederland is daarnaast voorstander van het EU-externe instrument NDICI. Zoals aangegeven in de kabinetsappreciatie⁵, zijn in dit instrument verschillende EU-externe fondsen en instrumenten samengevoegd, mede om de beleidscoherentie te bevorderen. Daarnaast steunt Nederland de huidige Europese inzet dat de EU en derde landen in bilaterale handelsakkoorden vastleggen dat de fundamentele ILO-conventies, waaronder de conventies ten aanzien van dwangarbeid en kinderarbeid, worden geratificeerd en geïmplementeerd.

Het kabinet heeft in de rijksinkoopstrategie Inkopen met Impact (2019) uitgesproken dat duurzaam, sociaal en innovatief inkopen de standaard is bij inkopen vanuit het Rijk.⁶ Met het toepassen van Internationale Sociale Voorwaarden (ISV) richt de rijksoverheid zich op het voorkomen en aanpakken van misstanden op het gebied van arbeidsomstandigheden, mensenrechten en milieu in de toeleveringsketen. In 2017 is het huidige beleidskader ISV in het rijksinkoopbeleid ingevoerd.⁷ Op basis daarvan moet in alle Europees aanbestede contracten in zogenoemde «risicocategorieën» een contractvoorwaarde worden opgenomen die opdrachtnemers verplicht om risico's in de internationale keten te verkleinen volgens het principe van «gepaste zorgvuldigheid» conform de OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen en de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*.

Naast de toepassing van gepaste zorgvuldigheid in het rijksinkoopbeleid, wordt de vrijwillige toepassing van ISV door medeoverheden gestimuleerd. ISV is integraal onderdeel van het Nationaal Plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen «Opdrachtgeven met Ambitie, Inkopen met Impact» (2021–2025), gericht op de toepassing van MVI door alle overheden.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat positief ten aanzien van deze mededeling. De referentie naar het richtlijnvoorstel van de Commissie voor gepaste zorgvuldigheid in het bedrijfsleven, evenals andere instrumenten die een gepaste zorgvuldigheidsverplichting bevatten, is positief. Het kabinet acht het van groot belang dat de Commissie de samenhang tussen deze instrumenten bewaakt en onderbouwt en toeziet op conformiteit met de OESO-richtlijnen. Dit bevordert gelijk speelveld voor bedrijven evenals het voorkomen dat verschillende eisen leiden tot een stapeling van verplichtingen voor bedrijven.

Het kabinet neemt met interesse kennis van het aangekondigde wetgevende voorstel dat goederen gemaakt door dwangarbeid weert van de Europese markt. Het kabinet onderschrijft het achterliggende doel, het effectief tegengaan van dwang- en kinderarbeid en de aanpak van mensenhandel. Voor het kabinet is van belang dat voorkomen wordt dat een waterbedeffect ontstaat, en bedrijven vertrekken naar landen zonder

⁴ Kamerstuk 29 427, nr.121.

⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 3101.

⁶ Inkopen met Impact (2019).

⁷ Zie voor het huidige ISV-beleidskader en een toelichting de website van PIANOo Ketenverantwoordelijkheid (Internationale sociale voorwaarden) | PIANOo – Expertisecentrum Aanbesteden.

goede wetgeving voor het tegengaan van kinder- en/of dwangarbeid en de aanpak van mensenhandel. Daarnaast hecht het kabinet eraan dat EU wetgeving conform WTO-regels wordt vormgegeven en deze uitvoerbaar en handhaafbaar is. Het is zaak dat een mogelijke maatregel in lijn is met non-discriminatieprincipes van de WTO. Hieruit vloeit voort dat het goed is dat de EU gelijkelijk optreedt tegen producten geproduceerd met dwangarbeid op de eigen markt en elders.

In de mededeling wordt uitgebreid beschreven op welke manieren de EU waardig werk wereldwijd bevordert. De mededeling schetst een scala aan instrumenten en inzet. Belangrijk aandachtspunt hierbij is ook te zorgen voor ontwikkelingssamenwerkingsbeleid ter ondersteuning van productielanden en de meest kwetsbare groepen in productielanden, zoals kleine producenten waaronder veel boeren, vrouwen en jongeren, en rekening te houden met de specifieke context waar zij zich in bevinden. Daarbij is toewerken naar een leefbaar loon/inkomen van belang om tot waardig werk te komen, ook als bijdrage aan het uitbannen van kinderarbeid en dwangarbeid. Het kabinet gaat er voor pleiten dat deze onderwerpen, daar waar relevant, worden meegenomen in de bestaande en nieuwe instrumenten. Het kabinet acht het van belang dat ook de EU-instellingen zich committeren aan sociaal duurzaam inkoopbeleid.

De mededeling geeft een overzicht van alle activiteiten die de Europese Commissie al onderneemt en gaat ondernemen, die bijdragen aan het bereiken van waardig werk wereldwijd. Dit kan leiden tot efficiëntere inzet. Toewerken naar (meer) coherentie in de al bestaande inzet en nieuwe inzet van instrumenten is naar de mening van het kabinet essentieel om meer impact te bereiken, en daarmee een aandachtspunt in het kader van deze mededeling. Het kabinet pleit al langer voor de totstandkoming van een EU IMVO-actieplan, dat de voorgenoemde gepaste zorgvuldigheidsverplichting zou inbedden in een doordachte mix van IMVO-beleidsmaatregelen en ontwikkelingssamenwerking. Dit roept de vraag op hoe deze mededeling zich verhoudt tot een dergelijk Actieplan.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting zullen de meeste lidstaten positief staan tegenover deze mededeling. Dit blijkt onder meer uit de Raadsconclusies *Human rights and decent work in global supply chains* van 1 december 2020 (doc. 13512/20), waarin opgeroepen werd de bestaande mededeling, getiteld *Decent Work for all*, uit 2006 te herzien. De positieve houding geldt naar verwachting ook voor het Europees Parlement, gezien de actieve houding van de Commissie internationale handel (INTA) op dit vlak.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid. De mededeling heeft betrekking op de terreinen van gemeenschappelijke handelspolitiek, ontwikkelingssamenwerking en sociaal beleid. De EU heeft een exclusieve bevoegdheid op het terrein van gemeenschappelijke handelspolitiek (artikel 3, lid 1, sub e VWEU). De EU heeft met de lidstaten een parallelle bevoegdheid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking (artikel 4 lid 4 VWEU). De EU heeft een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid op het terrein van sociaal beleid voor de in het Verdrag genoemde aspecten (artikel 4 lid 2, sub b VWEU). De Commissie is derhalve bevoegd om deze mededeling uit te vaardigen.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit. Het doel van de mededeling is om waardig werk wereldwijd te bevorderen. Gezien de grensoverschrijdende aard van de problematiek kan dit onvoldoende door de lidstaten op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een aanpak op EU-niveau nodig. Tevens wordt de effectiviteit van het beleid gericht op waardig werk vergroot met dit optreden op EU-niveau. Bovendien wordt door optreden op EU-niveau een gelijk speelveld voor ondernemingen bevorderd. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd. Voor zover de mededeling betrekking heeft op de gemeenschappelijke handelspolitiek, is de subsidiariteit niet van toepassing gezien de exclusieve bevoegdheid van de EU op dat terrein.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling. Het geheel van bestaande en nieuwe instrumenten genoemd in de mededeling bevordert de coherentie en efficiëntie van het EU-optreden, hetgeen het kabinet geschikt acht om het doel, effectieve bevordering van waardig werk wereldwijd, te bereiken. Ook de genoemde nieuwe instrumenten kunnen in beginsel geschikt zijn om het doel te bereiken. Zo kan het weren van goederen die tot stand zijn gekomen door dwangarbeid van de Europese markt volgens het kabinet waardig werk wereldwijd bevorderen. De mededeling laat bovendien voldoende ruimte aan lidstaten om daarnaast eigen activiteiten te verrichten gericht op ditzelfde doel. Naar het oordeel van het kabinet is er geen ander, minder ingrijpend optreden voorhanden om hetzelfde doel te bereiken. Om die redenen gaat het optreden niet verder dan noodzakelijk.

d) Financiële gevolgen

De mededeling kent volgens de Commissie op zichzelf geen directe gevolgen voor de Europese 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.

De mededeling heeft geen directe financiële consequenties voor de nationale begroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De Mededeling heeft op zichzelf geen effect op de regeldruk en administratieve lasten. Eventuele (wetgevende) voorstellen die voortvloeien uit de mededeling kunnen deze effecten wel hebben. Over de gevolgen voor de concurrentiekracht van de Unie met betrekking tot het in de mededeling genoemde instrument voor gepaste zorgvuldigheid, wordt in een apart BNC-fiche ingegaan.

De Commissie stelt in de mededeling dat de bevordering van waardig werk wereldwijd van cruciaal belang is voor de EU als geopolitieke speler die de individuele rechten en vrijheden krachtig ondersteunt, in het bijzonder in een snel veranderende wereld en in een context van verschuivingen in de mondiale betrekkingen. Deze aanpak is in overeenstemming met de krachtige steun van de EU voor multilateralisme en een op regels en internationale arbeidsnormen gebaseerde wereldorde. Het

aangekondigde wetgevende voorstel dat goederen gemaakt door dwangarbeid weert van de Europese markt zal, afhankelijk van de vormgeving, effecten hebben op landen die naar de EU exporteren. In dat kader is het belangrijk dat de EU blijft inzetten op samenwerking en dialoog met derde landen en dat een dergelijke maatregel WTO-conform wordt vormgegeven.