

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een bindend VN-verdrag inzake ondernemingen en mensenrechten**(initiatiefadvies)**

(2020/C 97/02)

Rapporteur: **Thomas WAGNSONNER**

Besluit van de voltallige vergadering	24.1.2019
Rechtsgrondslag	Artikel 32, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Externe Betrekkingen
Goedkeuring door de afdeling	28.11.2019
Goedkeuring door de voltallige vergadering	11.12.2019
Zitting nr.	548
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	136/23/12

1. Conclusies en aanbevelingen*Conclusies*

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is een warm pleitbezorger van de mensenrechten, die universeel, onvervreemdbaar, ondeelbaar, onderling afhankelijk en nauw met elkaar verbonden zijn en die daarom de basis moeten vormen voor alle maatschappelijke interacties. De mensenrechten zijn het fundament waarop de welvaart en vrede in Europa zijn gebouwd. Het EESC benadrukt dat alle sociale en politieke rechten van de mens samen een menswaardig bestaan voor iedereen moeten waarborgen en dat schending ervan niet tot ongerechtvaardigd voordeel mag leiden.

1.2. Mensenrechtenschendingen kunnen beter worden voorkomen wanneer op internationaal niveau een bindende norm is vastgesteld die door staten moet worden toegepast en beschermd. Het EESC is voorstander van een aanpak waarbij staten de plicht hebben om mensenrechten te beschermen, te propageren en te verwezenlijken, en waarbij bedrijven die rechten moeten eerbiedigen.

1.3. Het EESC vindt het een goede zaak dat in de huidige ontwerptekst rekening is gehouden met de inhoudelijke punten die door de EU aan de orde zijn gesteld, zoals de aanbeveling om de werkingssfeer uit te breiden tot alle ondernemingen en om een en ander conceptueel beter af te stemmen op de "United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPR)" — de leidende beginselen inzake bedrijfsleven en mensenrechten van de VN. De regels moeten in overeenstemming met bestaande zorgvuldigheidsstelsels worden opgesteld, met name de UNGP. Dat maakt de toepassing ervan gemakkelijker en voorkomt overlappingsen.

1.4. Aangezien de werkingssfeer van het ontwerpverdrag, dat gebaseerd is op aanbevelingen van de EU, nu alle zakelijke activiteiten omvat, ongeacht de omvang van een bedrijf, moedigt het EESC de EU en haar lidstaten aan om maatregelen te nemen ter ondersteuning van bedrijven bij het nakomen van hun verplichtingen op het gebied van mensenrechten, eventueel op basis van hun bestaande vrijwillige toezeggingen inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo), met name in internationaal verband. Het EESC beseft dat het voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) moeilijk is om de in een dergelijk verdrag opgenomen maatregelen toe te passen en dringt er bij de EU en haar lidstaten op aan om kmo's krachtig te steunen en praktische regelingen te treffen om hen te helpen bij de eerbiediging van de mensenrechten in al hun activiteiten.

1.5. Het EESC benadrukt dat bindende en niet-bindende maatregelen elkaar niet uitsluiten, maar elkaar moeten aanvullen.

1.6. De OESO-richtsnoeren voor multinationale ondernemingen en de verslagleggingsnormen volgens de UNGP zijn voorbeelden van reeds bestaande praktische manieren om strikte gedragsregels op het gebied van mensenrechten op te leggen aan ondernemingen. Aan ondernemingen die al hebben toegezegd die normen te zullen naleven, mogen geen extra lasten worden opgelegd. Om overlappingsen te voorkomen, moet in het facultatieve protocol waarin het uitvoeringsmechanisme voorziet, rekening worden gehouden met het stelsel van OESO-contactpunten (dat moet worden aangepast met het oog op de ondersteuning van bindende regelgeving) of met andere bestaande nationale mensenrechteninstituten (NHRI).

1.7. Ondanks de bewonderenswaardige, grote vooruitgang die met name in Europa is geboekt op het gebied van niet-bindende richtsnoeren voor de eerbiediging van de mensenrechten in het bedrijfsleven (bijv. UNGP, OESO-richtsnoeren voor multinationale ondernemingen), is een bindend verdrag belangrijk voor bedrijven die hun verantwoordelijkheid nog niet serieus nemen. Op deze manier worden uniforme wereldwijde normen op het gebied van mensenrechten, rechtsbevoegdheid en toepasselijk recht, evenals eerlijke en effectieve toegang tot de rechter gewaarborgd voor slachtoffers van mensenrechtenschendingen door bedrijven. Dit zal bovendien bijdragen tot een gelijkjer speelveld voor ondernemingen en zorgen voor rechtszekerheid en een eerlijkere mondiale mededinging.

1.8. Het EESC stelt voor om de rechtsbevoegdheid bij één *forum* ⁽¹⁾ te leggen, dat instaat voor een eerlijk proces, vooral wanneer het onduidelijk is of een moederonderneming of een van haar dochterondernemingen of leveranciers aansprakelijk kan worden gesteld, zelfs indien de ondernemingen in verschillende landen zijn gevestigd. Door de ondubbelzinnige bepaling inzake wederzijdse rechtsbijstand kan *forum shopping* worden voorkomen.

1.9. Het EESC vindt dat de intergouvernementele werkgroep van de VN inzake transnationale bedrijven en andere ondernemingen met betrekking tot de mensenrechten (OEIGWG) zijn werkzaamheden moet voortzetten. Het EESC is dan ook bereid om, als woordvoerder van het maatschappelijk middenveld, input te leveren. De sociale dialoog, de sociale partners en de organisaties van het maatschappelijk middenveld spelen immers een belangrijke rol waar het gaat om de eerbiediging van de mensenrechten.

Aanbevelingen

1.10. Met het oog op de bescherming en bevordering van de mensenrechten en de totstandbrenging van een gelijk speelveld voor bedrijven op basis van coherente en strenge wereldwijde normen, dringt het EESC er bij de Europese instellingen, en met name bij de Europese Commissie en de Europese Raad, evenals bij de lidstaten, op aan om het lopende verdragsproces te steunen en constructief bij te dragen aan de onderhandelingen.

1.11. De ontwerptekst van dit verdrag kan op een aantal punten aanzienlijk worden verbeterd. De Europese Commissie moet een duidelijke opdracht krijgen om de noodzakelijke Europese inbreng te coördineren.

1.12. Het EESC beveelt aan om ook te voorzien in flexibiliteit tussen passende, maar niet al te belastende voorschriften voor kmo's enerzijds, en strengere regels voor risicovolle sectoren anderzijds. Bovendien moet de EU speciale ondersteuning bieden aan kleine en middelgrote ondernemingen, zodat zij het hoofd kunnen bieden aan de uitdagingen die een dergelijk verdrag met zich meebrengt (bijv. een agentschap, ondersteuning van *peer learning*).

1.13. Het EESC staat vierkant achter de door het Europees Parlement (EP) aangenomen resoluties ⁽²⁾, vooral achter zijn vurige pleidooi voor de ontwikkeling van een bindend instrument, en wijst met name op de behoefte aan een internationaal klachten- en toezichtmechanisme. Het EESC stelt vast dat er internationale regelingen bestaan, zoals de klachtenprocedure van de IAO, die als model kunnen dienen voor een meer ambitieuze internationale handhaving; de werkzaamheid van bindende regels staat of valt immers met krachtige handhaving en sterke betrokkenheid van de deelnemende staten.

1.14. Er moeten nationale actieplannen worden opgesteld, waar dat nog niet is gebeurd, voor de inachtneming van zorgvuldigheidseisen ten aanzien van de mensenrechten en er moet ook een Europees actieplan komen. De organisaties van het maatschappelijk middenveld moeten worden betrokken bij het ontwikkelen, uitvoeren en handhaven van de actieplannen.

1.15. Het EESC zou graag zien dat de Europese Commissie de haalbaarheid onderzoekt van een "openbaar EU-ratingbureau" voor de eerbiediging van de mensenrechten door ondernemingen.

⁽¹⁾ Oxford Dictionary of Law (7e editie) definieert het Engelse woord "forum" als "The place or country in which a case is being heard".

⁽²⁾ O.a. de EP-resolutie van 4 oktober 2018 (2018/2763(RSP)).

1.16. Daarnaast is het EESC voorstander van een sterk internationaal monitorings- en handavingsmechanisme, met de mogelijkheid om klachten voor te leggen aan een internationaal comité. Bovendien moet er een onafhankelijke VN-functionaris (Europese ombudsman of -vrouw) worden aangewezen voor slachtoffers van mensenrechtenschendingen die, waar nodig, hun klachten onderzoekt en steunt, en die op onafhankelijke wijze de vermeende mensenrechtenschendingen aan de kaak stelt en onder de aandacht van het comité brengt.

1.17. De ontwerptekst bevat een zeer ruime definitie van mensenrechten. Met een verwijzing in de preambule van het ontwerpverdrag naar de tripartiete verklaring van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) inzake de beginselen voor multinationale ondernemingen en sociaal beleid, en naar de duurzameontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) van de VN, moet duidelijk worden gemaakt dat deze fundamenteel zijn voor de interpretatie van dit verdrag. Mensenrechten zoals met name het recht op een gezond milieu, onderwijs en gegevensbescherming moeten nadrukkelijker worden genoemd en eveneens onder de werkingssfeer van het verdrag vallen.

1.18. Aangezien het ontwerpverdrag reeds voorziet in de mogelijkheid om het bevoegde gerecht te kiezen, een mogelijkheid die verder moet worden uitgewerkt, is het EESC van mening dat wanneer een onderneming zakelijk actief is in transnationale toeleveringsketens, ervoor moet worden gezorgd dat de rechter in het land van vestiging van de onderneming bevoegd kan worden verklaard. Ook moet duidelijk worden gemaakt dat lokale dochterondernemingen en leveranciers kunnen worden aangeklaagd of ten minste kunnen worden gevoegd bij vorderingen in het land van vestiging van de moederonderneming of de begunstigde onderneming.

1.19. Het EESC wijst op het belang van getuigen en op de rol van klokkenluiders, en is zeer te spreken over de bescherming waarin de huidige ontwerptekst voorziet. Ngo's die werkzaam zijn op dit gebied, verdienen steun.

1.20. Het EESC zou graag zien dat het verband tussen zorgvuldigheid en aansprakelijkheid wordt verduidelijkt en dat er ook duidelijke en praktische bepalingen komen om ervoor te zorgen dat zorgvuldigheid ook voortdurende monitoring in toeleveringsketens omvat, evenals de bijbehorende aansprakelijkheid wanneer dit misgaat. Bij een verdere verduidelijking moet worden uitgegaan van de concepten die reeds zijn ontwikkeld voor de UNGP.

1.21. Het EESC beveelt aan om in gevallen van ernstige nalatigheid strafrechtelijke aansprakelijkheid in te voeren. In geval van minder ernstige overtredingen, zoals het verzaken van de plicht om regelmatig verslag uit te brengen, moet bestuursrechtelijke aansprakelijkheid gelden.

1.22. De ontwerptekst bevat een bepaling over de omkering van de bewijslast in het geval van wettelijke aansprakelijkheid, die moet worden verduidelijkt om een consistente toepassing in alle rechtsgebieden te waarborgen en ervoor te zorgen dat slachtoffers zich op de toepassing ervan kunnen beroepen wanneer dat nodig is.

1.23. Wat handels- en investeringsovereenkomsten betreft, moet duidelijk worden gemaakt dat uitvoeringsmaatregelen voor een verdrag inzake ondernemingen en mensenrechten gerechtvaardigd zijn en niet kunnen worden omzeild door een regeling te treffen voor de beslechting van investeringsgeschillen⁽³⁾.

1.24. Volgens het huidige ontwerp kan voor deelname aan een stelsel voor geschillenbeslechting worden gekozen (*opt in*). Deze mogelijkheid verdient nadere bestudering om er zeker van te zijn dat deze past binnen de bestaande kaders, aangezien de negen belangrijkste instrumenten op het gebied van mensenrechten een opt-outclausule voor geschillenbeslechting bevatten.

1.25. Het EESC is ingenomen met het feit dat kwesties van wederzijdse bijstand in de huidige ontwerptekst aan de orde komen. De bepalingen inzake de proceskosten zijn echter aanzienlijk gewijzigd. Behalve in het geval van een lichtvaardig aangespannen rechtsgeding zouden slachtoffers niet voor de proceskosten mogen opdraaien.

1.26. Het EESC is voorstander van een juridisch bindend instrument inzake ondernemingen en mensenrechten, maar dringt met klem aan op nauwe samenwerking met de sociale partners en de organisaties uit het maatschappelijk middenveld.

2. Achtergrond

2.1. Doel van de SDG's is op verschillende manieren verbeteringen aan te brengen in arbeidsverhoudingen, verantwoorde productie en consumptie en stevige verbintenissen met betrekking tot de mensenrechten. Een bindend verdrag, waarin internationale aansprakelijkheidsregels worden vastgesteld, zou deze inspanningen aanzienlijk kunnen ondersteunen.

⁽³⁾ PB C 110 van 22.3.2019, blz. 145.

2.2. Internationale richtsnoeren voor ondernemingen en mensenrechten zijn te vinden in de UNGP en het Global Compact van de VN, alsook in de richtsnoeren van de OESO voor multinationale ondernemingen (MNO-richtlijnen), die multinationale ondernemingen houvast geven bij het uitstippelen van een strategie voor maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo) en het juridisch implementeren daarvan door hen te helpen met het opstellen van contracten wanneer zij in het buitenland actief zijn en gebruikmaken van mondiale toeleveringsketens. De OESO verstrekt ook richtsnoeren voor bepaalde sectoren. Het stimulerende effect daarvan op de inachtneming van zorgvuldigheid in toeleveringsketens⁽⁴⁾ toont aan dat het mogelijk is om risico's in de hand te houden en strikte normen te hanteren met betrekking tot mensenrechtenschendingen.

2.3. Mensenrechtenschendingen hebben gevolgen voor het dagelijks leven van mensen, hun omgeving, het milieu of hun eigendom. Het EESC heeft dit soort initiatieven dan ook altijd toegejuicht⁽⁵⁾ en onderstreept dat de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld en vakbonden bij zorgvuldigheidsprocedures belangrijk is. Verantwoord ondernemerschap is een *issue* geworden voor bedrijven. Zowel maatschappelijke organisaties als vakbonden zien dat ondernemingen hun best doen om de mensenrechten op bredere schaal te eerbiedigen en beter zakelijk gedrag aan de dag te leggen. In de lopende besprekingen over het verdrag benadrukken vertegenwoordigers van het bedrijfsleven het belang van wereldwijde toepassing van de mensenrechten op alle werknemers, van de daadwerkelijke naleving van de IAO-normen en van regels voor gezondheid en veiligheid op het werk. Mvo-rapporten zijn geen marketinginstrumenten, maar een manier om aan te tonen dat er verantwoordelijkheid wordt genomen. Het EESC moedigt de lidstaten aan om krachtige maatregelen te nemen om hun mensenrechtenbeleid ten uitvoer te leggen en steun te verlenen aan ondernemingen die zich vrijwillig toeleggen op maatschappelijk verantwoord ondernemen, met name in internationaal verband.

2.4. Vrijwillige maatregelen kunnen echter niet alle rechtenschendingen voorkomen⁽⁶⁾. Bindende maatregelen, vergezeld van passende sancties, kunnen ervoor zorgen dat een wettelijke minimumnorm wordt nageleefd, ook door bedrijven die hun morele verantwoordelijkheid niet zo serieus nemen als bedrijven die hoge normen hanteren op het gebied van de mensenrechten, bijvoorbeeld op basis van de UNGP. Bindende regels moeten in overeenstemming met bestaande zorgvuldigheidsstelsels worden opgesteld, met name de UNGP. Dat maakt de toepassing ervan gemakkelijker en voorkomt overlappingsen. Vrijwillige en bindende maatregelen sluiten elkaar niet uit, maar vullen elkaar aan.

2.5. Het EESC erkent dat de meeste bedrijven, met name in de EU, hun best doen om de mensenrechten te waarborgen. Maar volgens de statistieken van de IAO wordt voor 43 miljard USD winst geboekt via dwangarbeid in de bouw-, productie-, mijnbouw-, nuts- en landbouwsector door bedrijven die niet genoeg hun best doen om mensenrechten te implementeren in hun waardeketen.

2.6. Professionele beleggers hebben samen met ngo's die zich inzetten voor de mensenrechten de "Corporate Human Rights Benchmark" in het leven geroepen⁽⁷⁾. De benchmark is bedoeld als instrument voor investeerders om verantwoorde bedrijven in kaart te brengen, dus het zou in het belang van ondernemingen zijn om goede prestaties te laten zien. Uit een vergelijking van bedrijven met de benchmark is gebleken dat de UNGP is veel gevallen maar mondjesmaat worden nageleefd. Opmerkelijk is vooral dat bedrijven die wereldwijd en zeker ook in Europa actief zijn, zoals McDonald's en Starbucks, slecht scoren wat de UNGP betreft. Steeds weer blijken internationale, niet-Europese bedrijven in het voordeel te zijn in vergelijking met Europese bedrijven die zich inzetten voor de eerbiediging van de mensenrechten. Meer dan 40 % van de gebenchmarkte bedrijven gaat totaal niet zorgvuldig om met de mensenrechten en in twee derde van deze bedrijven, waaronder ook Europese bedrijven, wordt minder dan 30 % van de UNGP toegepast.

2.7. Ook al draagt een grote meerderheid van bedrijven de mensenrechten een warm hart toe, toch vinden er in het bedrijfsleven steeds weer mensenrechtenschendingen plaats. Met een bindend verdrag zouden slachtoffers de garantie krijgen dat er wereldwijd uniforme mensenrechtennormen, toepasselijke wetgeving en eerlijke toegang tot de rechter en de bevoegde instanties worden gewaarborgd. Dit zou bovendien bijdragen tot een gelijk spelveld voor ondernemingen en zorgen voor rechtszekerheid en een eerlijkere mondiale mededinging.

⁽⁴⁾ <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecd-portal-for-supply-chain-risk-information.htm>

⁽⁵⁾ PB C 303 van 19.8.2016, blz. 17.

⁽⁶⁾ Enkele recente voorbeelden: hazelnotenplukkers in Turkije (<https://www.nytimes.com/2019/04/29/business/syrian-refugees-turkey-hazelnut-farms.html>); grafstenen die door middel van kinderarbeid worden geproduceerd (<https://kurier.at/politik/ausland/blutige-grabsteine-was-friedhoefe-mit-kinderarbeit-zu-tun-haben/400477447>); delfstoffenwinning voor batterijen voor elektrische auto's (<https://www.dw.com/de/kinderarbeit-f%C3%BCr-elektro-autos/a-40151803>).

⁽⁷⁾ <https://www.corporatebenchmark.org/>

2.8. Bevordering en verspreiding van de mensenrechten staat op de agenda van het buitenlands beleid van de EU. De verordening inzake conflictmineralen, de richtlijn inzake de bekendmaking van niet-financiële informatie en de houtrichtlijn van de EU zijn voorbeelden van rechtshandelingen waarin strengere zorgvuldigheidseisen ten aanzien van de mensenrechten worden gesteld. Vrijhandelsovereenkomsten bevatten clausules waarin de bescherming van deze rechten wordt afgedwongen. Sommige EU-lidstaten — voornamelijk Frankrijk, maar ook het Verenigd Koninkrijk en Nederland — hebben wetgeving aangenomen die ervoor zorgt dat bedrijven meer verantwoording moeten afleggen en dat er strengere zorgvuldigheidseisen gelden ten aanzien van de mensenrechten. Het Bureau voor de grondrechten (FRA) heeft de Europese bevoegdheden op het gebied van ondernemingen en mensenrechten onder de loep genomen en is tot de bevinding gekomen dat er voor zowel Europese als nationale bevoegdheden geldige redenen zijn⁽⁸⁾. Daarom adviseert het FRA een open-coördinatiemethode. De onduidelijkheid omtrent bevoegdheden moet worden opgehelderd voordat het verdrag officieel wordt geratificeerd; in principe moet echter worden uitgegaan van gemengde bevoegdheid. Procedures tegen schendingen van de grondrechten door ondernemingen kunnen indirect via het burgerlijk recht, het bestuursrecht of het strafrecht worden aangespannen. In deze procedures worden kwesties aan de orde gesteld die verband houden met het internationaal privaatrecht en het internationaal (ondernemings)strafrecht — juridische aangelegenheden die in de EU voor een deel zijn geharmoniseerd.

2.9. Het Europees Parlement heeft een aantal resoluties aangenomen over dit onderwerp en is fervent voorstander van actieve deelname aan de onderhandelingen over een bindend wettelijk instrument. Het Parlement heeft ook opdracht gegeven tot een studie over *de toegang tot rechtsmiddelen voor slachtoffers van mensenrechtenschendingen door bedrijven in derde landen*⁽⁹⁾, waarin concrete aanbevelingen worden geformuleerd voor de EU-instellingen om deze toegang te verbeteren.

2.10. De Raad heeft het FRA verzocht een advies op te stellen over het *verbeteren van de toegang tot rechtsmiddelen op het gebied van ondernemingen en mensenrechten op EU-niveau*. In dit advies werd geconstateerd dat er nog volop ruimte is voor verbetering.

2.11. In 2014 nam de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties (UNHRC) Resolutie 26/9 aan, waarin werd besloten tot het instellen van een “intergouvernementele werkgroep voor onbepaalde duur” (OEIGWG), die een internationaal juridisch bindend instrument moest uitwerken aan de hand waarvan de activiteiten van transnationale en andere ondernemingen overeenkomstig het internationaal recht inzake de mensenrechten moesten worden gereguleerd. De resolutie werd gesteund door een groot aantal ontwikkelingslanden. Het huidige ontwerp werd in juli 2019 gepresenteerd.

2.12. De EU heeft deelgenomen aan deze werkgroep, maar heeft zich om een aantal redenen gedistantieerd van de resultaten van de werkgroepvergadering van oktober 2018. Het probleem zat hem kennelijk vooral in de toepasbaarheid op alle bedrijven (niet alleen transnationale bedrijven), nauwkeuriger opvolging van de UNGP en een transparanter proces. In de huidige versie van de ontwerp tekst lijkt rekening te zijn gehouden met de inhoudelijke punten die door de EU aan de orde zijn gesteld. Gezien de juridische aspecten van harmonisatie zou de EU met een officieel onderhandelingsmandaat actief moeten deelnemen aan het verdragsproces om de belangen van de Europese Unie en haar lidstaten te behartigen.

2.13. Er zijn grote economieën die op dit moment niet actief deelnemen, zoals de VS, of die niet sterk betrokken lijken te zijn bij het verdragsproces, zoals China. Als het verdrag een breed toepassingsgebied krijgt, zal dit bijdragen tot verantwoord ondernemen — ook door ondernemingen uit deze grote economieën. Zelfs indien ze het bindende verdrag niet ratificeren, kunnen ze op grond van dit verdrag in Europa wel aansprakelijk worden gehouden wanneer ze met hun activiteiten de Europese interne markt betreden. Deze landen moeten strengere regels op het gebied van de eerbiediging van de mensenrechten invoeren als zij van Europese markten willen blijven profiteren.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC is een warm pleitbezorger van de mensenrechten, die universeel, onvervreemdbaar, ondeelbaar, onderling afhankelijk en nauw met elkaar verbonden zijn en die daarom de basis moeten vormen voor alle maatschappelijke interacties, of dit nu op het gebied van politiek, internationale samenwerking, sociale dialoog, economie of bedrijfsleven is. De mensenrechten zijn het fundament waarop de welvaart en vrede op ons continent zijn gebouwd. Zij hebben bovendien, in combinatie met het Europese model van de verzorgingsstaat en universele onderwijsstelsels, de economische ontwikkeling en het materiële welzijn gewaarborgd. Het EESC benadrukt dat alle sociale en politieke rechten van de mens samen een menswaardig bestaan voor iedereen moeten waarborgen en dat schending ervan niet tot ongerechtvaardigd voordeel mag leiden.

⁽⁸⁾ Advies van het FRA over het verbeteren van de toegang tot rechtsmiddelen op het gebied van ondernemingen en mensenrechten op EU-niveau, blz. 62.

⁽⁹⁾ EP/EXPO/B/DROI/FWC/2013-08/Lot4/07, februari 2019 — PE 603.475.

3.2. Het EESC is van mening dat het voorkomen van mensenrechtenschendingen het belangrijkste doel van een bindend verdrag moet zijn. Wanneer er een internationaal overeengekomen bindende minimumnorm voor verantwoord ondernemerschap bestaat, hebben bedrijven nog meer steun en begeleiding nodig bij de uitvoering van de maatregelen en moeten de EU en haar lidstaten hun verantwoordelijkheid nemen en ervoor zorgen dat verantwoord ondernemerschap niet tot oneerlijke concurrentie leidt.

3.3. Het EESC staat vierkant achter de door het EP aangenomen resoluties en herhaalt zijn wens dat er volledig wordt ingezet op de ontwikkeling van een bindend instrument, inclusief het benodigde klachtenmechanisme, en dat hieraan actief wordt bijgedragen in het verdragsproces te Genève. De Europese Commissie moet gevolg geven aan deze resoluties en vastberadenheid aan de dag leggen.

3.4. Het EESC vindt net als het EP dat een bindend verdrag:

- gebaseerd moet zijn op de leidende beginselen van de VN (UNGP);
- **zorgvuldigheidsverplichtingen** moet vaststellen voor transnationale en andere ondernemingen, **met inbegrip van hun dochterondernemingen**;
- de **extraterritoriale** verplichtingen van staten **op het gebied van mensenrechten** moet erkennen en daartoe regelgevende maatregelen moet vaststellen;
- de **strafrechtelijke aansprakelijkheid van ondernemingen moet erkennen**;
- mechanismen **in het leven moet roepen voor de coördinatie en samenwerking tussen staten op het gebied van onderzoek, vervolging en handhaving in het geval van grensoverschrijdende zaken**;
- **internationale justitiële en niet-justitiële mechanismen voor toezicht en handhaving** moet instellen.

3.5. Het EESC deelt ook de mening van het EP dat als de eisende partij het bevoegde gerecht mag kiezen, staten ertoe zullen worden aangezet om strenge regels en eerlijke rechtsstelsels in te voeren, om ervoor te zorgen dat dergelijke zaken onder hun bevoegdheid blijven vallen. Handhavingsmechanismen moeten van dien aard zijn dat staten er belang bij hebben om wetten in te voeren waarin ondernemingen zorgvuldigheidsverplichtingen krijgen opgelegd ten aanzien van de mensenrechten. Er bestaan internationale regelingen, zoals de klachtenprocedure van de IAO, die als model kunnen dienen voor een meer ambitieuze internationale handhaving.

3.6. Bindende regels mogen er echter niet toe leiden dat bedrijven die zich verantwoord gedragen, al te lichtvaardig voor de rechter worden gesleept. Er moet duidelijkheid worden verschaft over de vraag in hoeverre ondernemingen verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor schendingen op basis van een bindend verdrag. Mensenrechtenschendingen kunnen dan ook beter worden voorkomen wanneer er een internationaal bindende norm is vastgesteld die door staten wordt toegepast en beschermd. Dat is ook de aanpak waarvoor in deze ontwerp tekst is gekozen, nl. dat bedrijven geen rechtstreekse verplichtingen krijgen opgelegd, maar staten verplicht worden om een afgesproken norm toe te passen overeenkomstig hun eigen rechtstelsels.

3.7. In de bovengenoemde studie van het EP en het advies van het FRA worden specifieke problemen aan de orde gesteld die zich regelmatig voordoen wanneer burgers in Europa naar de rechter stappen omdat er mensenrechten zouden zijn geschonden door ondernemingen of hun dochterondernemingen of in hun toeleveringsketen.

3.7.1. De **rechtsbevoegdheid** van Europese rechters beperkt zich normaal gesproken tot Europese verdachten. Dit betekent dat een in Europa gevestigde onderneming voor een Europese rechter kan worden gedaagd, maar dat dit doorgaans niet geldt voor haar dochterondernemingen die zijn gevestigd in het land waar de schade is ontstaan. Leveranciers en tussenpersonen in de toeleveringsketen staan zelfs nog verder af van de Europese onderneming in kwestie. Het zou een fundamenteel recht moeten zijn dat slachtoffers van mensenrechtenschendingen door bedrijven gegarandeerd een eerlijk proces krijgen en gelijke toegang tot de rechter en de bevoegde instanties, aldus het EESC. Met name wanneer er onduidelijkheid bestaat over wie mogelijk aansprakelijk is — de moederonderneming of een van de dochterondernemingen of leveranciers — moet de rechtsbevoegdheid liggen bij één *forum* dat instaat voor een eerlijk proces.

3.7.2. In de studie van het EP komen ook bemiddelingsprocedures ter sprake waarvan slachtoffers die een zaak willen aanspannen gebruik kunnen maken. Het EESC is uitgesproken voorstander van dergelijke waardevolle vrijwillige bemiddelingsprocedures, zoals ook bepleit door de OESO, de UNGP en het Global Compact, maar stelt vast dat deze procedures geen oplossing bieden voor het probleem van mensenrechtenschendingen door bedrijven die de mensenrechtenaspecten van maatschappelijk verantwoord ondernemen aan hun laars lappen. Daarom is er ook behoefte aan officiële vervolging.

3.7.3. Het verzamelen van **bewijsmateriaal** is om praktische redenen vaak moeilijk voor eisers. Er zijn meestal grote aantallen mensen betrokken bij een rechtszaak en er is veelal sprake van taalbarrières. Hoewel het dikwijls eenvoudig is om te bewijzen dat een lokale onderneming een dochteronderneming of leverancier van een Europese onderneming is, is het erg lastig voor slachtoffers om de mate van zeggenschap aan te tonen. Wanneer kan worden vastgesteld dat een Europese rechter bevoegd is, kunnen de **proceskosten** extreem hoog zijn, zelfs wanneer slachtoffers van schendingen in het gelijk worden gesteld. Er is veel ruimte voor verbetering op het gebied van internationale justitiële samenwerking. Het EESC is ingenomen met het feit dat kwesties van wederzijdse bijstand in de huidige ontwerptekst aan de orde worden gesteld, maar vindt dat slachtoffers niet voor de proceskosten mogen opdraaien, behalve in het geval van een lichtvaardig aangespannen rechtszeding.

3.8. Wanneer de EU-lidstaten op individuele basis strengere **zorgvuldigheidseisen** gaan stellen, zal er binnen de EU discrepantie ontstaan tussen dergelijke normen. Ondernemingen die zijn gevestigd in EU-lidstaten met strengere zorgvuldigheidseisen, mogen niet weggeconcurrereerd worden door ondernemingen die niet in dergelijke landen zijn gevestigd. Er moet sprake zijn van een gelijk speelveld en rechtszekerheid voor ondernemingen, met duidelijke verantwoordelijkheden.

3.9. Daarom vindt het EESC dat actieve betrokkenheid bij en deelname van vertegenwoordigers van de EU aan het verdragsproces cruciaal zijn. Niet actief deelnemen aan het opstellen van een mensenrechtenverdrag met mogelijk grote gevolgen voor het internationale handelsverkeer, is niet in het belang van de EU en haar lidstaten⁽¹⁰⁾. De huidige ontwerptekst kan op een aantal punten aanzienlijk worden verbeterd. De Europese instellingen en de lidstaten moeten zich actief inzetten en de Europese Commissie moet een duidelijke opdracht krijgen om de Europese betrokkenheid te kunnen coördineren.

3.10. Omdat het verdrag door de lidstaten en de EU zal moeten worden uitgevoerd en gehandhaafd, moeten — voor zover dat nog niet het geval is — in de lidstaten nationale actieplannen worden opgesteld waarin wordt aangegeven hoe aan de zorgvuldigheidseisen ten aanzien van de mensenrechten zal worden voldaan. Er moet ook een Europees actieplan komen om ervoor te zorgen dat alle Europese bestuursniveaus hierbij worden betrokken overeenkomstig hun bevoegdheden. De organisaties van het maatschappelijk middenveld moeten worden betrokken bij het ontwikkelen, uitvoeren en handhaven van de actieplannen.

3.11. De Europese Commissie moet de haalbaarheid onderzoeken van een “openbaar EU-ratingbureau” voor de eerbiediging van de mensenrechten door ondernemingen, waarbij een systeem wordt ontwikkeld op basis waarvan auditkantoren kunnen worden gecertificeerd en regelmatig gecontroleerd (criteria, toezicht). Een dergelijk bureau kan ondersteuning bieden aan (met name kleine en middelgrote) ondernemingen die meer aandacht willen besteden aan de mensenrechten, wat positief is voor bedrijven waar het gaat om aansprakelijkheidskwesties. Maar dit onderwerp kan later nog in een ander advies worden uitgediept.

3.12. Verantwoordelijkheid op het gebied van de mensenrechten moet een verplicht vak worden in economische en bedrijfsopleidingen en aanverwante cursussen, en de nadruk die hierop wordt gelegd in het onderwijs, kan door de EU met opleidingsprogramma's worden ondersteund.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Het verdrag wordt opgesteld door een werkgroep van de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties (UNHRC), die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de VN-mensenrechtenverdragen. Omdat staten en niet individuen (zoals ondernemingen of personen die het slachtoffer zijn van schendingen) de normadressaten van het verdrag zijn, is het logisch dat een dergelijke werkgroep bij de UNHRC is ingesteld, terwijl andere organisaties, zoals de IAO en de WTO, hierbij gemakkelijk kunnen worden betrokken. Het EESC vindt dat deze intergouvernementele werkgroep (OEIGWG) zijn werkzaamheden moet voortzetten.

4.2. Uit hoofde van zijn mandaat concentreert de OEIGWG zich op transnationale situaties. Bedrijfsverenigingen en vakbonden hebben gepleit voor een bredere werkingssfeer, met name voor uitbreiding tot alle ondernemingen (inclusief staatsondernemingen en binnenlandse ondernemingen). Het EESC stelt tot zijn tevredenheid vast dat aan deze wens in beginsel tegemoetgekomen is in de herziene ontwerptekst. Maar de ontwerptekst moet verder worden verduidelijkt op dit punt. Het EESC zou graag zien dat de EU-instellingen hieraan een actieve bijdrage leveren.

⁽¹⁰⁾ Het EESC heeft op het belang van een bindend VN-verdrag gewezen (zie PB C 110 van 22.3.2019, blz. 145, punt 2.19).

4.3. Er moet worden voorzien in een sterk internationaal monitorings- en handhavingsmechanisme, met de mogelijkheid om individuele klachten voor te leggen aan het internationaal comité. Bovendien moet er een onafhankelijke VN-functionaris (Europese ombudsman of -vrouw) worden aangewezen voor slachtoffers van mensenrechtenschendingen die, indien nodig, hun klachten onderzoekt en ondersteunt, en die op onafhankelijke wijze de vermeende mensenrechtenschendingen aan de kaak stelt en onder de aandacht van het comité brengt.

4.4. In de ontwerptekst worden mensenrechten zeer ruim gedefinieerd. Het EESC is ingenomen met het feit dat in de preambule wordt verwezen naar IAO-verdrag 190. Maar ook de tripartiete beginselverklaring betreffende multinationale ondernemingen en sociaal beleid van de IAO bevat een uitgebreid overzicht van verklaringen en rechten met betrekking tot multinationale ondernemingen en werk, waarin ook specifiek wordt gerefereerd aan de overeenkomsten en aanbevelingen inzake veiligheid en gezondheid op het werk. Recente ontwikkelingen op het vlak van de mensenrechten hebben ook sterker de nadruk gelegd op het recht op een gezond milieu en het recht op gegevensbescherming, en hiermee moet rekening worden gehouden. Bovengenoemde documenten en rechten behoren tot een basiscorpus van mensenrechten, dat wereldwijd van toepassing is en daarom onder het verdrag zou moeten vallen. Het EESC juicht toe dat de genderdimensie van mensenrechtenschendingen, een aspect dat vaak over het hoofd wordt gezien, steviger is verankerd in het preventiehoofdstuk van een bindend verdrag.

4.5. De ontwerptekst voorziet reeds, in principe, in een mogelijkheid om het bevoegde gerecht te kiezen en deze mogelijkheid moet verder worden uitgewerkt. Wanneer een onderneming zakelijk actief is in transnationale toeleveringsketens (bijv. het ontvangen van goederen of grondstoffen), moet ervoor worden gezorgd dat de rechter in het land van vestiging van de onderneming bevoegd kan worden verklaard. Ook moet duidelijk worden gemaakt dat lokale dochterondernemingen en leveranciers kunnen worden aangeklaagd of ten minste kunnen worden gevoegd bij vorderingen in het land van vestiging van de moederonderneming of de begunstigde onderneming.

4.6. Daarnaast is verdere verduidelijking nodig ten aanzien van het verband tussen zorgvuldigheid en aansprakelijkheid en zijn er ook duidelijke en praktische bepalingen nodig om ervoor te zorgen dat zorgvuldigheid ook voortdurende monitoring — in de vorm van een stelsel van verificaties en controles — in toeleveringsketens omvat, evenals aansprakelijkheid wanneer dit misgaat. De Engelse jurisprudentie heeft tot een norm geleid voor de controle van moedermaatschappijen op inbreuken door hun dochterondernemingen⁽¹⁾, die inspiratie zou kunnen bieden voor een duidelijkere bepaling aangaande de aansprakelijkheid van met name dochterondernemingen. De huidige ontwerptekst concentreert zich op contractuele relaties, wat het wellicht moeilijk maakt om aansprakelijkheid in wereldwijde waardeketens op betrouwbare wijze in kaart te brengen, aangezien zakelijke relaties verschillende vormen kunnen aannemen binnen deze ketens. De huidige tekst is voor verbetering vatbaar, en bij een verdere verduidelijking moet worden uitgegaan van de concepten die reeds zijn ontwikkeld voor de UNGP, waaraan de EU prioriteit zou moeten geven.

4.7. Aangezien het toepassingsgebied nu alle zakelijke activiteiten omvat, en niet alleen transnationale activiteiten, zou er ook moeten worden voorzien in flexibiliteit tussen passende, maar niet al te belastende voorschriften voor kmo's enerzijds, en strengere regels voor risicovolle activiteiten anderzijds. Bovendien moet de EU speciale ondersteuning bieden aan kleine en middelgrote ondernemingen, zodat zij het hoofd kunnen bieden aan de uitdagingen die een dergelijk verdrag met zich meebrengt (bijv. een agentschap, ondersteuning van *peer learning*).

4.8. Het EESC neemt kennis van de regels inzake wederzijdse rechtshulp en internationale samenwerking die in de huidige ontwerptekst worden voorgesteld. Een en ander kan misschien gefaciliteerd worden door de internationale vertegenwoordigingen van de eerdergenoemde VN-Europese ombudsman of -vrouw.

4.9. De ontwerptekst bevat een bepaling over de omkering van de bewijslast in gevallen van wettelijke aansprakelijkheid, die moet worden verduidelijkt om een consistente toepassing in alle rechtsgebieden te waarborgen en ervoor te zorgen dat slachtoffers zich, indien nodig, op de toepassing ervan kunnen beroepen. Dat zou in ieder geval betekenen dat eisers in zaken met betrekking tot mensenrechtenschendingen alleen worden verplicht om te bewijzen dat er een ontegenzeggelijk verband bestaat tussen de inbreukpleger (zoals een leverancier of een dochteronderneming) en de (moeder- of begunstigde) onderneming, die op haar beurt aannemelijk moet maken dat zij geen invloed had op de schendingen. Het EESC betwijfelt of de rechtszekerheid en consistente toepassing erbij gebaat zijn als de omkering van de bewijslast in handen van de rechter wordt gelegd in plaats van wettelijk te worden vastgelegd.

4.10. Het EESC wijst op het belang van getuigen en op de rol van klokkenluiders, en is zeer te spreken over de bescherming waarin de huidige ontwerptekst voorziet. Ngo's die werkzaam zijn op dit gebied, verdienen steun.

4.11. In geval van ernstige nalatigheid moeten betrokkenen strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld. In geval van minder ernstige overtredingen, zoals het verzaken van de plicht om regelmatig verslag uit te brengen, moet bestuursrechtelijke aansprakelijkheid gelden.

⁽¹⁾ Zie voetnoot 9, blz. 40.

4.12. Het EESC vindt het een goede zaak dat er een bepaling over de samenhang met andere bilaterale en multilaterale overeenkomsten is opgenomen. Wat handels- en investeringsovereenkomsten betreft, moet echter duidelijk worden gemaakt dat uitvoeringsmaatregelen voor een verdrag inzake ondernemingen en mensenrechten gerechtvaardigd zijn en niet kunnen worden omzeild door een regeling te treffen voor de beslechting van investeringsgeschillen.

4.13. Staten moeten van elkaar kunnen eisen dat ze zich aan een bindend verdrag houden. Hiervoor kan inspiratie worden gezocht in reeds bestaande procedures, zoals de klachtenprocedures volgens het statuut van de IAO, die de sociale partners en staten de mogelijkheid bieden om klachten in te dienen over niet-naleving van de IAO-verdragen. Als staten klachten tegen elkaar kunnen indienen, kan wereldwijde implementatie worden afgedwongen. Ondernemingen die op verantwoorde wijze te werk gaan, zouden beter worden beschermd tegen oneerlijke concurrentie. Ook socialepartnerorganisaties en ngo's moeten dergelijke klachten kunnen indienen. Als er een klachtenregeling wordt uitgewerkt die losstaat van de IAO-procedures, mag deze niet indruisen tegen de regels en bepalingen van de IAO.

4.14. Volgens de huidige ontwerptekst kan vóór deelname aan een stelsel voor geschillenbeslechting worden gekozen (*opt in*). Deze mogelijkheid moet nader worden bestudeerd om er zeker van te zijn dat deze past binnen de bestaande kaders, aangezien de negen belangrijkste instrumenten op het gebied van mensenrechten een opt-outclausule voor geschillenbeslechting bevatten.

4.15. In de herziene ontwerptekst zijn de bepalingen aangaande verjaringstermijnen en toepasselijk recht afgezwakt ten opzichte van de eerste ontwerpversie. Aangezien deze bepalingen belangrijke procedurele rechten voor slachtoffers bevatten, beveelt het EESC aan om de tekst van de eerste ontwerpversie aan te houden.

4.16. Vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, met name vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, hebben gewezen op de late beschikbaarheid en publicatie van de ontwerpdocumenten in het onderhandelingsproces in Genève. Dit moet worden verbeterd om een evenwichtige en constructieve feedback mogelijk te maken. In alle fasen van het proces moet transparantie voor alle deelnemers worden gewaarborgd.

4.17. Het EESC is voorstander van een juridisch bindend instrument inzake ondernemingen en mensenrechten, maar dringt met klem aan op nauwe samenwerking met de sociale partners en de organisaties uit het maatschappelijk middenveld.

Brussel, 11 december 2019.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER
