

MVO Platform analyse en aanbevelingen voor implementatie van de CSDDD

Juli 2024

Het MVO Platform verwelkomt de aanneming van de Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD). De wet betekent een doorbraak voor de bescherming van mensenrechten, het klimaat, het milieu en verantwoord ondernemen wereldwijd. Tegelijkertijd bevat de CSDDD ook ernstige tekortkomingen, die de effectiviteit kunnen belemmeren. In dit document zet het MVO Platform de sterkten en zwakten van de Europese IMVO-wet uiteen.¹ Een goede implementatiewet en flankerend beleid zijn nodig zodat ondernemen met respect voor mensenrechten en het milieu de norm wordt. Het MVO Platform doet daarvoor suggesties.

Positieve elementen in de CSDDD zijn onder meer de opname van de zes stappen van het due diligence-proces, de expliciete aandacht voor leefbaar loon en inkomen, kinderarbeid, klimaat, de verantwoordelijkheid van bedrijven om eerlijke inkooppraktijken en prijzen te hanteren en de aandacht voor stakeholderbetrokkenheid. Daarnaast dienen bedrijven een klachtenmechanisme op te zetten of daaraan mee te werken en herstel te bieden voor geleden schade. En de toezichthouder krijgt de beschikking over een breed instrumentarium voor het toezien op naleving van de wet.

Het MVO Platform vindt het ook positief dat de CSDDD op een aantal punten de systematiek van de OESO-richtlijnen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen volgt, op andere punten wijkt de CSDDD hier echter vanaf. Voor een overzicht hiervan verwijzen we naar dit [OECD Watch rapport](#). Om echt het verschil te maken, dient de CSDDD zoveel mogelijk aan te sluiten bij de OESO-richtlijnen. De UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs) en de OESO-richtlijnen vormen tenslotte al sinds 2011 hét normenkader dat bedrijven worden geacht na te leven. Koploperbedrijven in verschillende sectoren en variërend in grootte laten zien dat dit mogelijk is. Naast de OESO-richtlijnen vindt het MVO Platform goede aansluiting bij de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) ook een belangrijk aandachtspunt.

De reikwijdte is zeer beperkt

De ramp in kledingfabriek Rana Plaza, waar meer dan 1100 kledingmakers stierven en talloze anderen gewond raakten, speelde een nadrukkelijke rol in de totstandkoming van IMVO-wetgeving. De kledingindustrie bestaat echter voornamelijk uit bedrijven die nu niet direct onder de zeer beperkte reikwijdte van de CSDDD vallen. In Nederland en Europa gaat de CSDDD volgens eerste schattingen gelden voor [slechts 0,1 procent](#) van de bedrijven. Mensenrechtenschendingen en klimaat- en milieuschade doen zich ook voor in de ketens van middelgrote en kleine bedrijven. De beperkte reikwijdte betekent dat de CSDDD afwijkt van de reikwijdte die in de rapportagerichtlijn, de CSRD, geldt. Het is onwenselijk dat dit verschil ontstaat omdat de bedoeling was dat deze twee wetten complementair zouden zijn aan elkaar.

¹ Dit document verwijst naar artikelen uit de tekst zoals die is [aangenomen](#) door het Europees Parlement op 24 april 2024 (inclusief nieuwe artikelnummers).

AANBEVELINGEN

- De reikwijdte van de CSDDD moet ten minste in lijn worden gebracht met die van de CSRD. Deze bedrijven moeten immers al rapporteren over het uitvoeren van due diligence.
- Het kabinet moet onderzoeken in hoeverre het vergroten van de reikwijdte positieve gevolgen heeft voor de maatschappij en het bedrijfsleven, en daarbij ook kijken naar het nut en (juridische) houdbaarheid van een risicosectorenaanpak.²
- Het kabinet dient te zorgen voor naleving van de OESO-richtlijnen door *alle* bedrijven en zorgt voor maatregelen die aanvullend zijn op de CSDDD.

De waardeketen wordt ingekort & financiële sector blijft buiten schot

Een andere in het oog springende afwijking van het internationale normenkader in de CSDDD is de keuze om het begrip 'waardeketen' te vervangen door het aanzienlijk beperktere begrip 'activiteitenketen'. De CSDDD introduceert hiermee een nieuw concept dat niet voorkomt in de OESO-richtlijnen, noch in de praktijk. Hierdoor hoeven bedrijven volgens de CSDDD geen due diligence te verrichten gericht op het voorkomen van ernstige nadelige gevolgen voor mensenrechten en het milieu in de '[downstream'-waardeketen](#), zoals gezondheidsschade als gevolg van het gebruik van pesticiden of mensenrechten-schendingen als gevolg van het gebruik van surveillancesoftware. Opvallend is ook dat de export van wapens expliciet is uitgezonderd van de 'activiteitenketen'.³ Volgens de OESO-richtlijnen uit 2011 en 2023 dienen bedrijven ook over hun downstream-keten due diligence toe te passen, op proportionele wijze en op basis van de ernst van de risico's. Ook de CSRD schrijft voor dat bedrijven naar risico's kijken in de downstreamketen.

De definitie van het begrip 'activiteitenketen' leidt daarnaast tot een *de facto* uitzonderingspositie van de financiële sector, die – in tegenstelling tot het bestaande normenkader – geen due diligence hoeft te verrichten over investeringen, leningen en andere financiële dienstverlening aan bedrijven. Dit is een onbegrijpelijke keuze, gezien de cruciale invloed van de financiële sector op de verduurzaming van de economie.

AANBEVELINGEN

- Het MVO Platform pleit voor het terugkeren naar het begrip waardeketen en daarin aan te sluiten bij de OESO-richtlijnen. In de Nederlandse implementatiewet dient de due diligence-verplichting te gelden voor de gehele waardeketen.
- Een andere optie is om 'downstream' expliciet onderdeel te maken van de activiteitenketen. Daarbij dient in ieder geval het (eind)gebruik van goederen worden opgenomen, zodat misstanden als het gevolg van het gebruik van bijvoorbeeld wapens (wapenexport), surveillance-software en andere technologische apparatuur ook onder de wet vallen.
- De Nederlandse regering dient zich tijdens de evaluatie van de CSDDD hard te maken voor een kritische beoordeling van de zwakke verplichtingen voor de financiële sector. **Art. 36(1)** biedt ruimte om de due diligence-verplichting voor de financiële sector aan te scherpen, via het rapport van de Europese Commissie dat er binnen twee jaar na inwerkingtreding moet zijn.

² De SER [adviseerde](#) in 2021 dat middelgrote bedrijven met meer dan vijftig medewerkers en een omzet van ten minste 50 miljoen euro of een balanstotaal boven 43 miljoen euro in hoogerisicosectoren ook onder de wet moeten vallen.

³ De noodzaak werd in maart 2023 [onderstreept door minister president Rutte](#).

Betekenisvol betrekken van stakeholders kan beter en duidelijker

Het betrekken van stakeholders, zoals werkenden en hun vertegenwoordigers, gemeenschappen, maatschappelijke organisaties, en anderen, is een essentieel onderdeel van due diligence. Het is positief dat de CSDDD een plicht bevat tot het *betekenisvol* betrekken van stakeholders bij een aantal onderdelen van due diligence en benoemt dat mogelijke barrières voor het betekenisvol betrekken van stakeholders dienen te worden weggenomen.

Bedrijven worden in de CSDDD echter niet verplicht om bij *alle* stappen stakeholders – doorlopend en op een betekenisvolle manier – te betrekken (**art. 7 t/m 16**), zoals voorgeschreven door de OESO Due Diligence Handreiking. Het MVO Platform ziet dit aspect niet of onvoldoende terug bij:

Stap 1 – het opstellen van het due diligence-beleid.

Stap 4 – specifiek het monitoren van de voortgang van de uitvoering van het actieplan.

Stap 5 – het communiceren over due diligence ontbreken bepalingen over directe communicatie met stakeholders over de aanpak van misstanden (naast de algemene rapportage zoals voorgeschreven in de CSRD).

Stap 6 – specifiek het inrichten en uitvoeren van een klachtenmechanisme.

Daarnaast ontbreekt in **art. 13** een specifieke verwijzing naar het op een goede manier betrekken van belanghebbenden, zoals kinderen, arbeidsmigranten, minderheden en inheemse volkeren en mensenrechtenverdedigers met oog voor intersectionaliteit. En tenslotte, een gezamenlijke inspanning voor het betrekken van stakeholders via een multistakeholderinitiatief (**art. 13(6)**) kan nuttig zijn, maar de CSDDD geeft onvoldoende aan dat dit bedrijven niet ontslaat om zelf directe betekenisvolle dialoog met belanghebbenden te voeren.

AANBEVELINGEN

- De implementatiewet en Memorie van Toelichting dienen duidelijk te maken dat bedrijven stakeholders betekenisvol en doorlopend moeten betrekken bij *alle* stappen van due diligence (**art. 7 t/m 16**) en daarbij getroffen stakeholders prioriteren. Bedrijven dienen expliciete aandacht te hebben voor kwetsbare belanghebbenden en intersectionaliteit (in lijn met **Recital 65**).
- Bedrijven dienen concreet te rapporteren over de uitvoering van het due diligence-proces en transparant te zijn over het eventueel beëindigen van zakenrelaties, om een 'cut and run'-effect (het plotseling terugtrekken uit een regio of fabriek) te voorkomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het rapporteren van: het aantal gevallen waarin bedrijven besloten hebben een relatie te beëindigen; de reden voor het beëindigen en de locatie van de betrokken leveranciers of zakenpartners; of de negatieve gevolgen van het besluit om de relatie te beëindigen zijn aangepakt, herstel van eerdere negatieve gevolgen zijn nagestreefd, en of er sprake is dat van betekenisvolle betrokkenheid van belanghebbenden. De wet dient ook te refereren aan de de handreiking over *responsible disengagement* die de Europese Commissie zal opstellen (**art. 19(2)**).
- Nederland dient met flankerend beleid ervoor te zorgen dat stakeholders in productielanden hun rol kunnen spelen. Steun aan het maatschappelijk middenveld is essentieel om te zorgen dat bedrijven daadwerkelijk stakeholders kunnen betrekken.

Specifieke thema's verdienen aandacht

De CSDDD benoemt in de preambule dat bedrijven hun due diligence op gender-sensitieve wijze dienen uit te voeren (**Recitals 33, 41, 65**) en expliciete aandacht moeten hebben voor inheemse volken en mensenrechtenverdedigers (**Recital 33, 65** noemen de VN-verklaringen over de rechten van inheemse volken en over mensenrechtenverdedigers). Ook dienen zij conflictsensitieve due diligence uit te voeren om eventuele betrokkenheid bij gewapende conflicten te voorkomen (**Recital 42**), waar de Europese Commissie ook richtlijnen voor zal ontwikkelen (**Art. 19(2)(d)**). Daarnaast benoemt de CSDDD expliciet het belang van eerlijke en fatsoenlijke inkooprijzen die bedrijven hanteren richting hun leveranciers en boeren (**Recitals 41 en 47**). In de wetsartikelen zelf komt dit helaas niet terug.

Ten aanzien van het klimaatplan benoemt CSDDD expliciet dat bedrijven het plan ook dienen uit te voeren (**Art. 22(1)**). Scope 3-emissies vallen daarbij binnen de scope van het klimaatplan. Positief is dat bedrijven zowel doelen als concrete acties moeten opstellen die tot daadwerkelijke reductie van emissies leiden.

AANBEVELINGEN

- De implementatiewet en de Memorie van Toelichting dienen expliciet aandacht te besteden aan het belang van de onderstaande elementen van due diligence: eerlijke inkooprijzen en inkooppraktijken; klimaat; gendersensitiviteit; conflictsensitiviteit; en aandacht voor kwetsbare groepen.

Hoopvolle verbeteringen voor toegang tot recht en aansprakelijkheid

Het is positief dat de CSDDD codificeert dat bedrijven aansprakelijk kunnen worden gesteld voor schade die is veroorzaakt door een onderneming, of waaraan een onderneming heeft bijgedragen. Het gaat hier om schade aan natuurlijke personen en rechtspersonen. Schade aan de natuur valt hier niet direct onder, tenzij er ook sprake is van schade aan een rechtspersoon of een natuurlijk persoon.

Het is ook positief dat er in de CSDDD verschillende maatregelen worden genoemd om de toegang tot recht voor slachtoffers te bevorderen, bijvoorbeeld op het gebied van proceskosten, vertegenwoordiging door vakbonden of maatschappelijke organisaties en toegang tot bewijs. Daarnaast geeft de definitie in **art. 3(1)(t)** een goede definitie van 'herstel' door bedrijven.

Tegelijkertijd blijven andere [barrières in de toegang tot recht bestaan](#), bijvoorbeeld op het gebied van bescherming van kwetsbare slachtoffers en juridische bijstand. Voor slachtoffers in internationale ketens is het lastig om vast te stellen wat de juridische mogelijkheden voor remedie zijn. De minimale verjaringstermijn in de CSDDD waarbinnen een slachtoffer een vordering moet instellen (vijf jaar nadat de schade bekend is geworden) is daarom te kort.

AANBEVELINGEN

- Het is van belang dat de implementatiewet de drempels omtrent de bewijspositie van slachtoffers ten opzichte van bedrijven adresseert. Bij de implementatie dient ook gedegen rechtsbescherming en het recht voor ngo's om een rechtszaak te voeren onder het Nederlandse recht te worden beschermd en herbevestigd.
- Nederland moet de toegang tot recht voor ngo's in collectieve ideële acties onverminderd in stand houden ('motie-Stoffer' in relatie tot de WAMCA-evaluatie).
- Nederland moet kiezen voor een verjaringstermijn van ten minste tien jaar,.

- De wet dient ook bij de bepalingen over toegang tot recht en klachtenmechanismen speciale aandacht te besteden aan de bescherming van kwetsbare groepen, en die ook specifiek te benoemen, zoals kinderen, arbeidsmigranten, minderheden en inheemse volkeren. De klachtenmechanismen dienen toegankelijk te zijn en werknemersvertegenwoordigers en vakbonden moeten op de hoogte worden gebracht van deze procedure.

Goede inrichting van het toezicht wordt mogelijk

De bepalingen over toezicht (**art. 24 t/m 28**) van de CSDDD bieden duidelijkheid voor de inrichting van het toezicht op nationaal niveau. Daarbij kan er ruimte voor lerend vermogen van bedrijven worden gegeven en is er mogelijkheid tot het opleggen van boetes als bedrijven willens en wetens de wet niet naleven. Het is echter teleurstellend dat het toezicht zich volgens de CSDDD wél richt op het opstellen en ontwerp van het klimaatplan door een bedrijf, maar slechts in beperkte mate op de uitvoering ervan.

Het is belangrijk dat de toezichthouder in Nederland voldoende kennis en capaciteit heeft om effectief toezicht te houden op de naleving van de CSDDD. Nu de reikwijdte zich beperkt tot een paar honderd allergrootste multinationals in Nederland, kan ook meer van bedrijven worden verwacht. De overheid spreekt al sinds 2011 de verwachting uit dat deze bedrijven de OESO-richtlijnen naleven, en heeft in de afgelopen jaren deze groep bedrijven veelvuldig opgeroepen (en geholpen) om dat ook te gaan doen. De toezichthouder dient voldoende daadkrachtig te kunnen optreden, zodat de naleving van de OESO-richtlijnen in Nederland snel verbetert. De toezichthouder dient het maatschappelijk middenveld en vakbonden te betrekken bij de inrichting en prioritering van haar toezicht en de mogelijkheid te bieden tot het indienen van signalen of klachten.

AANBEVELINGEN

- De toezichthouder dient ook toezicht te houden op de daadwerkelijke uitvoering van het klimaatplan door bedrijven.
- De toezichthouder moet een minimale capaciteit van 25 fte krijgen voor het toezien op en handhaven van de naleving van de CSDDD.
- De maximumboete die bedrijven kan worden opgelegd voor het niet naleven van de CSDDD dient 10 procent van de wereldwijde netto-omzet van de onderneming te bedragen.
- Daarnaast is het van belang dat de toezichthouder de ruimte heeft om in te springen op signalen uit de samenleving, van bijvoorbeeld vakbonden en maatschappelijke organisaties, via een klachtenmechanisme.

Terecht mag samenwerking niet tot een *safe harbour* leiden

Hoewel sectorale samenwerking en sectorprogramma's nuttige instrumenten kunnen zijn om bedrijven te ondersteunen bij het doen van due diligence, kunnen zij nooit de individuele wettelijke verplichtingen van bedrijven vervangen. Het is positief dat dit wordt onderstreept in de CSDDD (**Recital 66, Art. 29(4)**). Desalniettemin brengt de mogelijkheid om op audits te vertrouwen voor het controleren van de naleving van gedragscodes en contractuele clausules door leveranciers risico's met zich mee. De gedeelde verantwoordelijkheid van bedrijven in de keten om misstanden aan te pakken moet voorop staan, in plaats van het afschuiven van verantwoordelijkheden naar leveranciers (**recitals 46, 54, 56, Art. 10(5), 11(6)**).

Uit onderzoek is gebleken dat het enkel hanteren van sociale audits in het kader van due diligence onvoldoende zijn om daadwerkelijk misstanden in de keten te voorkomen, detecteren en verhelpen.⁴ Sectorinitiatieven op basis van de OESO-richtlijnen kunnen bedrijven helpen hun due diligence in te richten, maar moeten door bedrijven wel kritisch worden getoetst op inhoud. Ze kunnen geen *safe harbour* zijn: deelname aan een sectorinitiatief kan niet gelijkstaan aan uitvoering van due diligence of naleving van de wet. Er bestaat brede consensus dat het laten uitvoeren van audits of het inkopen van gecertificeerde producten niet gelijk staat aan het doen van due diligence.

AANBEVELINGEN

- De implementatiewet en de Memorie van Toelichting dienen duidelijk te maken dat contractuele clausules en audits slechts hulpmiddelen ter preventie van misstanden kunnen zijn en geen manieren om te voldoen aan de due diligence-plicht. Ook het toezicht moet hierop zijn gestoeld, met bijzondere aandacht voor het controleren op het al dan niet afschuiven van verantwoordelijkheden richting leveranciers, boeren en werknemers in de keten.
- De implementatiewet dient duidelijk te maken dat audits om de naleving van contractuele bepalingen te toetsen *te allen tijde* door onafhankelijke derde partijen dienen te worden uitgevoerd.
- De Nederlandse implementatiewet dient duidelijk te maken dat financiële steun aan het midden- en kleinbedrijf (mkb) verplicht is in veel meer gevallen dan alleen bij faillissement, en er voor alle mkb-zakenpartners een vorm van steun is.
- Nederland dient ervoor te zorgen dat sectorale samenwerkingsinitiatieven in lijn zijn met de OESO-richtlijnen.

In de materiële reikwijdte ontbreken allerlei internationale normen

De CSDDD bevat een limitatieve lijst mensenrechten- en milieu-instrumenten, die een relatief breed scala aan mensenrechtenschendingen en milieuschade beslaan (**Annex**). Een niet-limitatieve lijst past echter beter bij het internationale normenkader: due diligence gaat immers om het voorkomen en tegengaan van alle vormen van negatieve gevolgen van bedrijfsactiviteiten op de maatschappij.

Specifiek ontbreken in de Annex in ieder geval:

- Het Klimaatakkoord van Parijs, de Global Methane Pledge en het VN-Klimaatverdrag (UNFCCC).
- Dierenwelzijnsnormen. In Nederland is binnen het Convenant Verzekeringssector een thematisch beleidskader over dierenwelzijn gepubliceerd dat als referentie kan dienen. Dierenwelzijn wordt ook genoemd en uitgewerkt in de vernieuwde OESO-richtlijnen, waar onder meer de vijf domeinen van Mellor worden genoemd (goede voeding, goede omgeving, goede gezondheid, natuurlijk gedrag, positieve mentale toestand).
- Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (wel genoemd in **Recital 33**).
- Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters.
- ILO-conventie 169 (Verdrag betreffende inheemse en in stamverband levende volken in onafhankelijke landen) en UN Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas (UNDRIP).

⁴ Bijvoorbeeld November 2022

- Instrument 2, deel II (**Annex**), richt zich alleen op het verbod van handel in wilde dieren uit de zee en niet op planten en landdieren (Cites-verdrag).
- 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes.
- ILO C-190 en International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families.
- UN Declaration on Human Rights Defenders.

Problematisch is daarnaast dat de Europese Commissie pas het recht krijgt om instrumenten toe te voegen als zij door alle lidstaten zijn geratificeerd. De Fundamentele Arbeidsrechten van de ILO gelden echter ook al als niet alle lidstaten deze hebben geratificeerd. Dit kan een afzwakking betekenen van de fundamentele arbeidsnormen van de ILO. Het recht op een veilige en gezonde werkomgeving valt mogelijk buiten de reikwijdte van de richtlijn, totdat op een later moment alle EU-lidstaten deze conventies (nummer 155 en 187) hebben geratificeerd. De CSDDD definieert ook niet wanneer er sprake is van 'aanzienlijke negatieve effecten' op ecosysteemdiensten in **deel I, punt 15(e)**.

AANBEVELINGEN

- In de Nederlandse implementatiewet dient de Annex te schrappen en simpelweg verwijzen naar alle internationaal erkende mensenrechten, of om te vormen tot een niet-limitatieve lijst.
- Nederland moet *alle* fundamentele arbeidsrechten opnemen in de implementatiewet, omdat Nederland de ILO-normen heeft geratificeerd. Ook de nieuwe ILO-definitie van leefbaar loon moet worden opgenomen zodra die is vastgesteld.

Duurzaam overheidsinkopen krijgt geen boost

De CSDDD (**art. 31**) stelt dat aanbestedende diensten de wet kunnen opnemen in de gunning van overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten. Het is echter nu al mogelijk om de OESO-richtlijnen (zie beleid [Internationale Sociale Voorwaarden](#)) op te nemen als gunningscriteria. De CSDDD voegt op dit punt weinig toe. Er ontstaat wellicht zelfs het risico dat aanbestedende diensten het uitvragen van de OESO-richtlijnen gaan vervangen door de CSDDD. Daarnaast wordt in **recitaal 92** het uitsluiten van bedrijven die de CSDDD niet naleven als vrijwillige optie voor overheidsinkoop genoemd.

AANBEVELINGEN

- Overtreding van de CSDDD-implementatiewet en/of de OESO-richtlijnen in de afgelopen vijf jaar moet worden opgenomen als uitsluitingsgrond in de Aanbestedingswet 2012, artikel 2.86, lid 2 (verplichte uitsluitingsgronden, net als de Wet uitvoering verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten), in de [subsidiebesluiten](#) van de verschillende ministeries, in het [beleidskader voor deelname aan handelsmissies](#) en bij exportkredietverzekeringen van Atradius DSB.
- Nederland dient de naleving van de OESO-richtlijnen toe te passen als gunningscriteria bij alle Rijksinkoop, dit sluit aan bij het voornemen om de OESO-richtlijnen te integreren in het MVOI-beleid.