

Vergaderjaar 2010–2011

26 485

Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Nr. 105

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 maart 2011

Mede namens de ministers van Buitenlandse Zaken, Veiligheid en Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu zend ik u hierbij de reactie van het kabinet op het rapport «Juridische verantwoordelijkheid van Nederlandse moederbedrijven voor de betrokkenheid van hun dochters bij schendingen van fundamentele, internationaal erkende rechten» (verder: Castermans-rapport)¹ en «Study of the legal framework on human rights and the environment applicable to European enterprises operating outside the European Union»² (verder: onderzoek van de Europese Commissie) als toegezegd in het Algemeen Overleg op 11 februari 2010. De reactie heeft het onderzoek van de Europese Commissie afgewacht, deze was eind 2010 gereed. Het Castermans-rapport is u op 18 december 2009 toegezonden. Het onderzoek van de Europese Commissie vindt u als bijlage bij deze brief.

Tevens wordt ingegaan op de motie Voordewind c.s. d.d. 13 april 2010 (26 485, nr. 91) over een rechtsbijstandfonds voor gedupeerden van milieu en mensenrechtenschendingen.

Aanleiding

Economische globalisering heeft de grenzen voor bedrijven geopend. In toenemende mate ontplooiën Nederlandse bedrijven activiteiten in andere landen. Dit leidt in die landen tot extra werkgelegenheid en brengt deze landen de mogelijkheid om mee te profiteren van door Nederlandse bedrijven ontwikkelde technologie en kennis. Bedrijfsactiviteiten kunnen echter ook negatieve effecten hebben. In besprekingen met uw Kamer is de vraag gerezen of Nederlandse moedervennootschappen juridisch verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor betrokkenheid van hun dochterondernemingen bij schendingen van mensenrechten, milieu- en of arbeidsnormen die in het buitenland plaatsvinden. Naar aanleiding hiervan is opdracht gegeven tot een onderzoek op dit terrein, uitgevoerd

¹ A.G. Castermans en J.A. van der Weide, Juridische verantwoordelijkheid van Nederlandse moederbedrijven voor de betrokkenheid van dochters bij schendingen van fundamentele, internationaal erkende rechten, Leiden, 15 december 2009. Dit rapport is geschreven in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken. Deze is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

² D.H. Augenstein, Study of the legal framework on human rights and the environment applicable to European enterprises operating outside the European Union, Edinburgh, 28 oktober 2010. Dit rapport is geschreven in opdracht van de Europese Commissie. Deze is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

door prof. mr. A.G. Castermans en dr. J.A. van der Weide van de Universiteit Leiden. In het rapport van professor Castermans (hierna: Castermans-rapport) is de juridische context waarin bedrijven opereren verduidelijkt. Hierbij is in het bijzonder onderzocht of Nederlandse moedervernootschappen aansprakelijk kunnen worden gehouden voor de schade die optreedt wanneer een buitenlandse dochteronderneming betrokken is bij de schending van fundamentele rechten.

Remedies in thuisland en Nederland

Bedrijven maken in de praktijk vaak gebruik van een concernstructuur. In dat geval is sprake van een moedervernootschap die aan het hoofd staat van een groep van dochtervernootschappen. De dochtervernootschappen kunnen in verschillende landen zijn gevestigd. Een algemeen aanvaard grondbeginsel van het rechtspersonenrecht is dat iedere zelfstandige rechtspersoon verantwoordelijkheid draagt voor zijn eigen handelen en aansprakelijk is voor eventuele schade die uit zijn eigen handelen voortvloeit. Dit algemeen aanvaarde grondbeginsel geldt ook binnen een concern. Aldus bestaat slechts in bijzondere gevallen ruimte voor een uitzondering hierop.

Bedrijven dienen zich te houden aan het recht dat geldt in het land waarin zij hun activiteiten uitoefenen. Dit brengt met zich mee dat zij fundamentele rechten in alle gevallen hebben te respecteren. Wanneer een buitenlandse dochteronderneming dat niet doet, berust de verantwoordelijkheid en daarmee ook de eventuele aansprakelijkheid voor schade als gevolg van dat handelen, bij de dochteronderneming. Wij menen dat vraagstukken rondom die schade kunnen het beste ter plaatse kunnen worden geadresseerd. Degenen die schade hebben geleden, kunnen dan gebruik maken van de juridische mogelijkheden die het recht van het betreffende land biedt en de schade veroorzakende onderneming aanspreken binnen de context van hun eigen rechtsbestel. Via de remedies in het thuisland kunnen zij een directe route volgen voor het verkrijgen van schadevergoeding. Het aanspreken van de Nederlandse moedervernootschap in Nederland is een indirecte route.

Uit diverse studies blijkt dat de toegang tot het rechtssysteem niet in ieder land even sterk is geborgd. Dit kan als gevolg hebben dat personen die schade hebben geleden niet altijd effectief toegang hebben tot remedies in het thuisland. Nederland zet zich ervoor in om de nationale juridische infrastructuur van landen te versterken. Verbetering van de kwaliteit van de rechtsstaat, binnen een lokale context van een land, als onderdeel van het streven naar verbetering van bestuur, is essentieel voor duurzame verandering en kan rekenen op Nederlandse steun. Deze steun kan bestaan uit activiteiten gericht op capaciteitsontwikkeling (via het mensenrechtenfonds of decentrale ambassademiddelen voor goed bestuur in een partnerland) of via strategische partnerschappen met internationale organisaties die actief zijn op het terrein van democratisering zoals het IDLO (International Development Law Association).

Wanneer degenen die, als gevolg van het handelen van de buitenlandse dochteronderneming, schade hebben geleden, worden belemmerd in hun toegang tot lokale remedies, kan het relevant zijn dat er een indirecte rechtsgang elders kan worden benut. Hoewel dit geen structurele oplossing biedt voor problemen met de juridische infrastructuur van landen, laat het Castermans-rapport zien dat er zowel in het civiele recht als in het strafrecht mogelijkheden zijn om Nederlandse moedervernootschappen op grond van het Nederlandse recht voor de Nederlandse rechter aan te spreken voor schade die volgt uit bedrijfsactiviteiten van buitenlandse dochterondernemingen. De mogelijkheden die het Neder-

landse strafrecht biedt, zijn gekoppeld aan een aantal ernstige internationale misdrijven waarvoor uitzonderlijke extraterritoriale jurisdictie is gevestigd.

Ten aanzien van het Nederlandse civiele recht geldt dat een Nederlandse civiele rechter zich bevoegd kan verklaren om over een geschil te oordelen als er binding is met een Nederlandse (rechts)persoon. Dit is het geval wanneer de vordering gericht is tegen de Nederlandse rechtspersoon. Uit de regels van het internationale privaatrecht volgt dat een geschil over schade wordt beoordeeld aan de hand van het recht van het land waar die schade zich heeft voorgedaan. Wanneer de betreffende schade is opgetreden als gevolg van het handelen van een buitenlandse dochteronderneming van een Nederlandse moederverenootschap, wordt ook de eventuele aansprakelijkheid van die Nederlandse moederverenootschap beoordeeld naar het recht van het land waar de schade zich heeft voorgedaan. Indien de betreffende dochterverenootschap in een ander land is gevestigd, wordt de aansprakelijkheid van de Nederlandse moederverenootschap beoordeeld naar het recht van dat andere land, zo volgt uit de regels van het internationale privaatrecht, die ook in het Castermans-rapport worden uiteengezet.

Wanneer de Nederlandse rechter zich bevoegd verklaart om te oordelen over een vordering op de Nederlandse moederverenootschap, doet hij dit op grond van de Verordening Brussel I, die van toepassing is op gedaagden met woonplaats in de EU. Is de Nederlandse rechter bevoegd ten aanzien van één van de partijen, dan kan hij op grond van het Nederlandse procesrecht ook rechtsmacht aannemen ten aanzien van gedaagden buiten de EU als er voldoende samenhang tussen de vorderingen bestaat. Het materiële Nederlandse recht is in dit soort geschillen meestal niet van toepassing. Op grond van het internationale privaatrecht is de rechter namelijk in de meeste gevallen gehouden om het geschil te beoordelen aan de hand van het recht van het land waar de schade zich heeft voorgedaan. Vragen over de schending van bepaalde normen, de verantwoordelijkheid van het bedrijf voor die schending, de hoogte en de aard van de schade alsmede vragen met betrekking tot de bewijslast, worden beantwoord aan de hand van dat recht, voor zover het buitenlandse recht zich daarover uitspreekt. In de praktijk is dat vaak het recht van het land waarvan degene die schade heeft geleden ingezetene is. Dit biedt deze persoon bescherming, aangezien hij niet hoeft te procederen in een voor hem vreemd recht.

In bijzondere gevallen laten de regels van het internationale privaatrecht een uitzondering toe op het uitgangspunt dat het buitenlandse recht moet worden toegepast, namelijk wanneer toepassing van het buitenlandse recht in strijd zou zijn met de Nederlandse openbare orde. Daarvan kan sprake zijn wanneer strijd bestaat met de fundamentele waarden en beginselen van de Nederlandse rechtsorde of wanneer sprake is van schending van fundamentele rechten. In dat geval kan de Nederlandse rechter besluiten het Nederlandse recht toe te passen. Dit is echter zeer uitzonderlijk. Of de toepassing van een ander recht dan het Nederlandse in de praktijk zal leiden tot een ander resultaat dan in het Nederlandse recht, laat zich overigens niet in algemene zin voorspellen.

De mogelijkheid om een civiele procedure te beginnen tegen een Nederlandse moederverenootschap voor schendingen van internationaal erkende rechten door bedrijfsactiviteiten van buitenlandse dochterondernemingen wordt in de praktijk benut, zo is onlangs gebleken.¹

¹ Vergelijk Rechtbank 's-Gravenhage, sector civiel recht, datum zaaknummer 337050 / HA ZA 09-1580. In deze zaak heeft de rechter zich bevoegd geacht, maar het verder verloop van de rechtszaak moet worden afgewacht.

Internationale vergelijking

Het onderzoek van de Europese Commissie bevestigt het beeld dat geen eenduidig internationaal kader bestaat voor het reguleren van bedrijfsactiviteiten in relatie tot internationale rechten. Internationale mensenrechten, arbeidsnormen of milieuverdragen zijn niet juridisch bindend voor bedrijven. Nationale verplichtingen ter implementatie van internationale verdragen gelden alleen voor afzonderlijke landen. Een eenvoudige oplossing is hiervoor niet direct te vinden.

Niettemin kan uit het onderzoek van de Europese Commissie worden afgeleid dat de bestaande juridische mogelijkheden om een moedervennootschap aansprakelijk te stellen in de EU voor buitenlandse benadeelden ruimer zijn dan buiten de EU. Europese rechters zullen zich eerder bevoegd verklaren aangezien het «forum non conveniens»-beginsel niet in de Europese regels inzake internationaal privaatrecht wordt gehanteerd. In staten waar dit beginsel wel wordt gehanteerd, kunnen rechters zich onbevoegd verklaren wanneer een geschil nauwer verband houdt met een andere staat.

In gesprekken met uw Kamer is geopperd dat in de Verenigde Staten ruimere mogelijkheden bestaan om bedrijven aan te spreken voor hun activiteiten of de activiteiten van hun dochterondernemingen wanneer deze in het buitenland tot een schending van internationale rechten hebben geleid, vanwege de «*Alien Torts Claim Act*». Aan deze wet ontleenden rechters bevoegdheid te oordelen over schadeclaims ten gevolge van bedrijfsgelateerde schendingen in het buitenland door deze claims te toetsen aan internationaal recht. Toepassing van de *Alien Tort Claim Act* heeft tot heden vooral geleid tot buitengerechtelijke schikkingen. In de afgelopen jaren heeft het Amerikaanse Hoogerechtshof de reikwijdte van deze wet bovendien sterk ingeperkt. In een recente uitspraak is voorts gesteld dat het internationale recht zich niet richt tot rechtspersonen, maar alleen tot natuurlijke personen en dat de *Alien Torts Claim Act* om die reden rechters geen bevoegdheid verleent om te oordelen over door bedrijven gepleegde schendingen. Gelet op deze ontwikkelingen is het de vraag in hoeverre deze wet benadeelden een ruimere toegang tot de rechter biedt.

Motie Voordewind c.s. d.d. 13 april 2010 (26 485, nr. 91) over een rechtsbijstandfonds voor gedupeerden van milieu en mensenrechtenschendingen

Ter uitvoering van de motie inzake een rechtsbijstandfonds voor gedupeerden van milieu en mensenrechtenschendingen is inventariserend onderzoek verricht naar de mogelijkheden voor financiële ondersteuning voor het instellen van een vordering wegens een bedrijfsgelateerde schending van milieustandaarden en mensenrechten. Uit het onderzoek blijkt dat reguliere gesubsidieerde rechtsbijstand voor buitenlandse gedupeerden van dochters van Nederlandse moederbedrijven in Nederland via de Raad voor de Rechtsbijstand (een zbo van het Ministerie van Veiligheid en Justitie) niet uitgesloten is en in de praktijk benut wordt. Daarbij zal telkens worden getoetst of wordt voldaan aan de algemene eisen die gelden om in aanmerking te komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

Mede in het licht van de financiële beperkingen van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, acht het kabinet het aangewezen om in het geval van zaken met betrekking tot bedrijfsgelateerde schendingen in het buitenland dezelfde voorwaarden te stellen aan de toekenning van gesubsidieerde rechtsbijstand als in andere zaken.

Het kabinet ziet voorts geen aanleiding tot alternatieven als het door de overheid oprichten van een nieuwe doelgerichte subsidieregeling voor het opbouwen van jurisprudentie of een privaatfonds om buitenlandse gedupeerden in staat te stellen hun recht te halen in Nederland. De borging van toegang tot recht van buitenlandse gedupeerden in hun thuisland kan een betere structurele oplossing bieden dan het financieren van indirecte rechtswegen. Dit laat echter onverlet dat derden, zoals maatschappelijke organisaties, het initiatief kunnen nemen om een privaat fonds op te richten om ondersteuning te bieden.

Europees onderzoek: bredere ondersteuning ter bescherming van mensenrechten, arbeidsnormen en milieustandaarden

Naast een beschrijving van de juridische remedies die ter beschikking staan van slachtoffers, geeft het Europese onderzoek een breder perspectief op de mogelijkheden van staten om mensenrechten en milieunormen te beschermen. Daarin wordt de rol van o.a. internationale mensenrechtenverdragen, internationale milieuverdragen, Europees handels- en investeringsbeleid en niet-juridische remedies belicht. Ook wordt ingegaan op de beleidsinstrumenten die lidstaten kunnen inzetten om maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) te stimuleren. Een gezamenlijke Europese aanpak ter bescherming van internationale standaarden is zeer toe te juichen. De Europese Commissie heeft aangegeven verder navolging aan het onderzoek te geven in de mededeling over MVO, die naar verwachting in dit najaar bekend zal zijn. Het kabinet zet zich in om de aanbevelingen van onderzoekers ten aanzien van het gebruik van handelsverdragen, verbetering van het functioneren van Nationale Contactpunten voor de OESO-richtlijnen en het vergroten van transparantie over MVO-resultaten ambitieus te vertalen naar concrete EU-acties. Dit palet laat zien dat er op Europees niveau voldoende mogelijkheden zijn om reeds ingezet beleid ter ondersteuning van bedrijven bij MVO verder te versterken.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker