

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

740

Vragen van het lid **Alkaya** (SP) aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over *de Nederlandse en de Europese inzet in het kader van het VN-verdrag over mensenrechten en het bedrijfsleven* (ingezonden 24 oktober 2018).

Antwoord van Minister **Kaag** (Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking) (ontvangen 23 november 2018).

Vraag 1

Kunt u een terugkoppeling geven aan de Kamer over uw bijdrage aan en de resultaten van de vierde onderhandelingsronde van de Open Ended Intergovernmental Working Group (OEIGWG) over het VN-verdrag over mensenrechten en het bedrijfsleven, die van 15 tot en met 19 oktober heeft plaatsgevonden in Geneve?

Antwoord 1

Het resultaat van de vierde bijeenkomst van de *open-ended* intergouvernementele werkgroep (OEIGWG) is dat voorzitter Ecuador op basis van de discussies een nieuw concept zal presenteren. De Europese Dienst voor extern optreden (EDED) nam namens de EU-lidstaten deel aan de OEIGWG. Nederland droeg actief bij aan de voorbereiding, onder meer door het onderwerp te agenderen binnen de EU raads werkgroep voor mensenrechten (COHOM). Ook werd mede op initiatief van Nederland in juni 2018 een expertbijeenkomst georganiseerd om dit onderwerp vanuit verschillende invalshoeken te bespreken tussen de lidstaten. De uitkomsten van de expertbijeenkomst zijn meegenomen in het non-paper van de EU, waaraan Nederland ook bilateraal heeft bijgedragen. De hoofdlijnen van het non-paper vormden de basis voor de EU-interventies tijdens de OEIGWG.

Vraag 2

Kunt u daarbij specifiek ingaan op de rol die de Europese Unie (EU) heeft gespeeld tijdens de vierde onderhandelingsronde, met een toelichting omtrent wie er namens de EU deelgenomen heeft aan de onderhandelingen? Klopt het dat de EU-vertegenwoordiging niet aanwezig was op het moment dat de lidstaten de conclusies en aanbevelingen zoals voorgesteld door de voorzitter hebben besproken? Zo ja, bent u bereid de EU aan te spreken op haar verantwoordelijkheid in dit proces, rekening houdende met de opmerkin-

gen uit uw brief van 15 oktober 2018 aan de Tweede Kamer¹ en de aangenomen resolutie in het Europees Parlement over het VN-verdrag?²

Antwoord 2

De EDEO nam deel namens de EU lidstaten. De EU heeft betrokkenheid getoond bij het onderwerp door aanwezigheid en inbreng tijdens de besprekingen, ondanks de discussie over het ontbreken van een mandaat voor deze vierde werkgroep. De resolutie uit 2014 waarmee het OEIGWG proces werd gestart is onduidelijk over het mandaat. De EU en andere landen hebben geopperd dat Ecuador een mandaatverlenging zou moeten verkrijgen via een nieuwe resolutie van de Mensenrechtenraad. Het gebrek aan een helder mandaat alsook inhoudelijke twijfels hebben ertoe geleid dat landen als Australië, Canada, de Verenigde Staten, Japan en Noorwegen niet meer meedoen aan de besprekingen.

De EU bracht tijdens de werkgroep in dat het uitgangspunt voor een eventueel verdrag de *UN Guiding Principles on business and human rights* (UNGPs) moeten zijn; het verdrag moet deze principes ondersteunen en hierop voortbouwen. Zo vindt de EU dat een eventueel verdrag net als de UNGPs op *alle* bedrijven van toepassing moet zijn, niet alleen op bedrijven met transnationale activiteiten zoals de *zero draft* tekst van het verdrag voorstelt. Ook gaf de EDEO aan dat de EU al werkt aan de versterking van mensenrechten en bedrijfsleven, zoals via de EU-verordening betreffende conflictmineralen en het *Non-Financial Reporting Directive*. Mede dankzij de constructieve inzet van Nederland heeft de EU tijdens de besprekingen deze positie kunnen uitdragen. Helaas werd duidelijk dat de voorzitter Ecuador de input van de EU niet zou meenemen in de conclusies en aanbevelingen, zoals het dat in de voorgaande bijeenkomsten ook niet heeft gedaan. De EU heeft om die reden gekozen niet aanwezig te zijn op het moment dat de conclusies en aanbevelingen werden aangenomen. De EU heeft een verklaring afgegeven dat ze zich niet gebonden voelt aan de conclusies en aanbevelingen.

Vraag 3, 4, 5

Is het non-paper waar u naar verwijst in uw brief van 15 oktober inmiddels afgerond?¹ Zo ja, kunt u dit non-paper aan de Kamer sturen? Zo nee, hoe heeft de EU kunnen interveniëren op basis van dit non-paper? Kunt u toelichten wie de oorspronkelijk auteur van het non-paper is? Welke lidstaten hebben het non-paper ondersteund? Zijn er ook lidstaten die de inzet van het non-paper niet hebben onderschreven?

Antwoord 3, 4, 5

De EDEO heeft het non-paper gecoördineerd, de lidstaten hebben hierop commentaar gegeven. De EDEO heeft aangegeven het non-paper als een intern en vertrouwelijk stuk te zien, om die reden wordt het niet bijgevoegd in deze beantwoording. De EU heeft kunnen interveniëren, omdat met consensus in de COHOM is overeengekomen dat de EU dat zou doen op basis van de hoofdlijnen van het non-paper. De EU interventies vindt u in de bijlage.³

Vraag 6

Kunt u ons informeren over de argumenten die worden aangedragen door tegenstanders van dit verdrag? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 6

Het is niet aan het kabinet om de argumenten van tegenstanders toe te lichten.

Vraag 7

Gezien uw opmerking dat de EU en de lidstaten de vrijwillige UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGP's) als uitgangspunt dienen voor het bindend VN-verdrag over mensenrechten en het bedrijfsleven, kunt

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/10/15/kamerbrief-over-stand-van-zaken-vn-verdrag-mensenrechten-en-bedrijfsleven>

² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B8-2018-0443&language=EN>

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

u toelichten op welke wijze de UNGP's volgens u een afdwingbare status zouden kunnen krijgen in een nieuw VN-verdrag? Zijn er ook landen die niet per se de UNGP's als uitgangspunt zien, en zo ja, welke?

Antwoord 7

De UNGPs moeten het uitgangspunt zijn voor alle ontwikkelingen op het gebied van mensenrechten en bedrijfsleven, omdat ze met consensus door de VN Mensenrechtenraad zijn aangenomen. Dit geeft de UNGPs een gezaghebbend karakter. De principes geven strategische en operationele richtlijnen en zijn daarom niet een-op-een om te zetten in een afdwingbare status. Als wordt nagedacht hoe bindende maatregelen effectief zouden kunnen zijn, moeten deze strategische en operationele richtlijnen wel het uitgangspunt vormen. Er zijn landen die de UNGPs niet per se als uitgangspunt zien. Ecuador en Zuid-Afrika hebben de UNGPs niet opgenomen in *zero draft*tekst voor het mogelijke verdrag over mensenrechten en bedrijfsleven.

Vraag 8

Welke Europese instelling dan wel bestuurlijke laag is verantwoordelijk voor de inzet van de EU tijdens de OEIGWG-onderhandelingen? Op basis van welk mandaat komt deze inzet tot stand en wordt zij afgestemd met de lidstaten?

Antwoord 8

Mensenrechten betreffen een gezamenlijke bevoegdheid van de EU en haar lidstaten. Tot nu toe spreekt de EDEO namens de lidstaten, omdat er geen formeel EU-mandaat is. De inzet is tot stand gekomen binnen de EU-raadswerkgroep voor mensenrechten (COHOM).

Vraag 9

Kunt u toelichten wat u precies bedoelt met «de politieke insteek van de initiatiefnemers»?⁴

Antwoord 9

Met «politieke insteek» wordt bedoeld dat de initiatiefnemers de UNGPs niet hebben opgenomen als internationaal leidend kader. Hierdoor werd de focus van de verantwoordelijkheid verzwaaard richting transnationaal opererende bedrijven, terwijl de UNGPs juist goed de verantwoordelijkheden benoemen van staten én alle bedrijven.

Vraag 11 (Vraag 10 is niet gesteld)

Op welke wijze zouden volgens u via protocollen die toegevoegd kunnen worden aan bestaande VN-verdragen afspraken over mensenrechten en het bedrijfsleven bindend kunnen worden gemaakt?

Antwoord 11

De *zero draft* tekst is relatief kort; hij bevat vijftien artikelen in tien pagina's tekst. Gezien de complexiteit van de materie betekent dit dat er veel abstracte en algemene bewoordingen worden gebruikt, waarvan de reikwijdte en de praktische uitwerkingen nog onduidelijk zijn. Ter illustratie, artikel 5 van de *zero draft* tekst van Ecuador gaat over rechtsmacht. In artikel 11 lid 9 en 10 wordt verder de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen genoemd. Deze bepalingen laten nog veel vragen onbeantwoord: bijvoorbeeld of bedoeld wordt op rechtsmacht op het gebied van straf- civiel, of administratief recht, hoe de bepalingen in de praktijk moeten worden geïmplementeerd en wat de verhouding is met bestaande internationale afspraken op dit gebied. Ter vergelijking, de EU Verordening 44/2011 betreffende rechterlijke bevoegdheid, erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen gaat alleen over burgerlijke en handelszaken en beslaat 76 artikelen in zeventien pagina's tekst en 6 bijlagen.

De *zero draft* tekst bevat verder diverse bepalingen die raken aan bestaande internationale afspraken, bijvoorbeeld op het gebied van handel en investeringen, wederzijdse rechtshulp en internationaal privaatrecht, zonder dat duidelijk wordt gemaakt hoe de voorgestelde verdragstekst zich tot deze

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/10/15/kamerbrief-over-stand-van-zaken-vn-verdrag-mensenrechten-en-bedrijfsleven>

bestaande afspraken verhoudt. Andere bepalingen in de *zero draft* raken aan onderwerpen die primair in nationaal recht geregeld worden, zoals de aansprakelijkheid van bedrijven voor schade veroorzaakt door dochters of contractuele partners en de strafrechtelijke aansprakelijkheid van bedrijven. Dit alles betekent dat een verdrag geschoeid op de leest van de *zero draft* tekst vergaande implicaties kan hebben voor zowel het internationaal recht als het nationaal recht. Tot slot wordt in *zero draft* tekst geen enkele verwijzing naar de UNGP's gemaakt en wordt de benadering gehandhaafd om het verdrag alleen van toepassing te laten zijn op transnationale activiteiten met winst oogmerk. Dit betekent dat niet alle bedrijven eronder zouden vallen, hetgeen niet wenselijk is.

Vraag 12

Kunt u uw antwoorden toesturen voor het algemeen overleg van 31 oktober 2018 over de Raad Buitenlandse Zaken/Handel van 9 november 2018?

Antwoord 12

Het is niet mogelijk hier in algemene zin antwoord op te geven, omdat rekening moet worden gehouden met onder meer het specifieke doel van een eventueel voorgesteld protocol, de tekst van het desbetreffende verdrag en de politieke context. Wel wil ik hier opmerken dat overheden onder bestaande VN mensenrechtenverdragen al verplicht zijn hun burgers te beschermen tegen mensenrechtenschendingen door bedrijven.

Vraag 13

Kunt u uw antwoorden toesturen voor het algemeen overleg van 31 oktober 2018 over de Raad Buitenlandse Zaken/Handel van 9 november 2018?

Antwoord 13

Dit is helaas niet gelukt.