

# Globalisering van het omgevingsrecht?

Chris Backes\*

## 1 Inleiding

Het waren met name de publicaties van Jan Jans die mij, toen ik eind van de jaren tachtig naar Nederland kwam, overtuigden dat rechtsvergelijking in het omgevingsrecht, toen nog milieurecht, niet alleen enerverend is, maar ook veel winst en inspiratie oplevert. De kiem voor rechtsvergelijking was al in mijn studie in Duitsland (en later in Nijmegen) gelegd, maar het waren vooral de boeiende geschriften van Jan die als lichtend voorbeeld dienden. Dat begon met het boek *Grensoverschrijdend milieurecht* uit 1987<sup>1</sup> en is ook in het 'latere en late werk' van Jan zo gebleven,<sup>2</sup> waaronder zelfs publicaties in het Duits te vinden zijn.<sup>3</sup> De gedachtewisseling binnen het Avosetta-netwerk, een exclusieve club van vooraanstaande milieurechtjuristen uit verschillende EU-landen, zal veel aan het wederzijdse begrip van de nationale milieurechtelijke antwoorden op Europese uitdagingen hebben bijgedragen. Dat rechtsvergelijking binnen het sterk EU-rechtelijk bepaalde omgevings- en milieurecht ook thans zeer verrijkend en nodig is, ervaar ik dagelijks. In deze korte bijdrage wil ik op enkele ontwikkelingen in het omgevingsrecht van enkele buurlanden ingaan die in Nederland nog weinig zijn opgemerkt.

## 2 De wereld is geglobaliseerd, alleen het omgevingsrecht niet?

De afgelopen decennia is de globalisering van onze samenleving, in het bijzonder van onze economie, met rasse schreden doorgedaan en toegenomen, met uitzondering van het 'coronajaar' 2020, waarin een vermindering van de handelsomvang was te zien.<sup>4</sup> De (toename van) de Nederlandse welvaart berust steeds sterker op import en export van goederen van en naar andere landen en werelddelen. Daarmee nemen ook de milieugevolgen die ons handelen en onze economie in andere landen veroorzaken toe. Met die 'extraterritoriale' milieugevolgen wordt bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van en de randvoorwaarden voor in Nederland plaatsvindende en aan de Nederlandse jurisdictie onderworpen (productie)activiteiten weinig

---

\* Chris Backes is hoogleraar Omgevingsrecht aan het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law (UCWOSL), Utrecht University.

1. J.H. Jans, *Grensoverschrijdend milieurecht, Een onderzoek naar verplichtingen tot toepassing van het non-discriminatiebeginsel en het beginsel van gelijke rechtstoegang bij dreigende milieuerontreiniging in het Nederlands-Westduitse grensgebied*, Groningen: W.E.J. Tjeenk Willink 1987.
2. Zie J.H. Jans, R. Macrory & A.M. Moreno Molina (red.), *National Courts and EU Environmental Law* (Avosetta-serie deel 10), Groningen: Europa Law Publishing 2013.
3. J.H. Jans, 'Der Zugang zu Gerichten und Pluralismus in Umweltrecht', in: O. Dilling & T. Markus (red.), *Ex Rerum Natura Ius? – Sachzwang und Problemwahrnehmung im Umweltrecht*, Baden-Baden: Nomos 2014, p. 175-201.
4. Zie bijvoorbeeld CBS, Globaliseringsdashboard, [dashboards.cbs.nl/v3/Globaliserings\\_Dashboard/#shiny-tab-ontwikkeling](https://dashboards.cbs.nl/v3/Globaliserings_Dashboard/#shiny-tab-ontwikkeling), laatst geraadpleegd op 28 juni 2021.

rekening gehouden. Hier en daar gebeurt dat, tot op zekere hoogte, wel. Zo is het Europese recht dat grensoverschrijdende export van afvalstoffen reguleert er mede op gericht om mens en milieu in andere werelddelen te beschermen,<sup>5</sup> een extraterritoriale beschermingsdoelstelling dus. Ook het Europese en nationale recht ter beperking van broeikasgasemissies is er niet op gericht om klimaatverandering in Nederland af te remmen, maar de opwarming van het klimaat in de hele wereld te beperken. Bij de vormgeving en uitvoering van het juridisch kader voor de beperking van broeikasgasemissies door publiekrechtelijke maatregelen wordt dan echter al snel weer een nationale focus gelegd die – vanuit een globaal beschermingsmotief – niet altijd even doeltreffend is. Zo houdt de, op zich zeer lovenswaardige, verplichting uit het *Urgenda*-arrest om de uitstoot van broeikasgassen in Nederland verder te beperken weinig tot geen rekening met de vraag of door de – publiekrechtelijke – maatregelen om aan die verplichting te voldoen de globale uitstoot van broeikasgassen vermindert (of mogelijk juist toeneemt). Als een kolen-centrale in Nederland gesloten wordt om de Nederlandse uitstoot te verminderen, maar daarvoor energie uit fossiele bronnen uit andere landen geïmporteerd zou worden, dan zou dat een voor de Nederlandse belastingbetaler dure oplossing zijn die het milieu niet helpt en het doel van het beperken van de mondiale klimaatverandering niet bevordert. Dit is een voorbeeld van een probleem waar het *Urgenda*-arrest geen rekening mee houdt.

Een recent ‘(school?)voorbeeld’ waarin juist wel een juridisch kader wordt ontwikkeld voor de mondiale voetafdruk van een (mede) Nederlands bedrijf is het vonnis van de rechtbank Den Haag inzake *Milieudefensie tegen Shell*. In dit vonnis veroordeelt de rechtbank de Royal Dutch Shell Group om alle aan dit concern toe te rekenen emissies tot 2030 met minstens 45% (ten opzichte van 2019) te verminderen. Deze reductieverplichting ziet op de gehele energieportefeuille van de Shell-groep en op het gezamenlijk volume van alle emissies, waar ook ter wereld uitgestoten. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de directe emissies van het concern zelf (‘scope 1’ genoemd), de indirecte emissies van derden (leveranciers) van wie bijvoorbeeld elektriciteit wordt ingekocht (‘scope 2’ genoemd) en de overige emissies die ontstaan door activiteiten van eindgebruikers die producten van Shell kopen en gebruiken (‘scope 3’ genoemd). Voor de scope 1-emissies geldt een resultaatsverplichting, voor de scope 2- en 3-emissies een ‘zwaarwegende inspanningsverplichting’ om te komen tot emissiereductie. Dit vonnis is, terecht, ‘baanbrekend’<sup>6</sup> en ‘revolutionair’<sup>7</sup> genoemd. Het gaat echter over de privaatrechtelijke aansprakelijkheid van een privaatrechtelijk concern tegenover een privaatrechtelijke milieuevening, niet over publiekrechtelijke verplichtingen van emittenten.

Het Nederlandse publiekrechtelijke instrumentarium om de milieugevolgen van de Nederlandse productie en consumptie te beheersen en te verminderen, in het bijzonder het omgevingsrecht, is gericht op de bescherming (en ontwikkeling) van de Nederlandse leefomgeving. Men leze bijvoorbeeld art. 1.3 van de, ooit wellicht

5. Zie bijvoorbeeld Verordening (EG) 1013/2006 (EVOA), preambule, overweging 28.

6. ‘Milieudefensie wint baanbrekende rechtszaak van Shell over CO2-uitstoot’, *NRC Handelsblad* 21 mei 2021.

7. Koen Haegens, ‘De zaak-Shell: niet de overheid, maar de rechter temt de markt’, *de Volkskrant* 28 mei 2021.

in werking tredende, Omgevingswet: De wet is, ‘met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op (...) een goede omgevingskwaliteit en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften’. ‘Het land’ is Nederland en ‘het leefmilieu’ is het leefmilieu in Nederland. Ook de ‘maatschappelijke behoeften’ zijn (alleen) de behoeften van de Nederlandse maatschappij. De doelstelling van het Nederlandse omgevingsrecht, dus (de som van) het milieu-, natuurbeschermings-, water- en ruimtelijke ordeningsrecht (in brede zin) is en blijft dus nationaal. Terwijl de maatschappij en vooral de economie zijn geglobaliseerd en daarmee ook de milieugevolgen van onze productie en consumptie, is het omgevingsrecht dat niet. Het is niet alleen de vraag of dat ethisch verantwoord is, maar ook of de export van de milieugevolgen van onze productie en consumptie op lange termijn in ‘ons’ eigen belang is.

Recent heeft een deel van deze vraag in enkele buurlanden geleid tot bindende wetgeving waarmee wordt gepoogd om de verantwoordelijkheid van binnenlandse ondernemingen voor alle milieugevolgen van hun productie en handel, waar ook ter wereld, te benadrukken. Ik ga hierna op twee voorbeelden in. Het eerste is de al iets langer bestaande Franse ‘Waakzaamheidswet’. Het tweede is het recente Duitse ‘Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz’, vaak ook korter ‘Lieferkettengesetz’ genoemd.

### 3 **De Franse ‘Waakzaamheidswet’: globale verantwoordelijkheid van Franse bedrijven voor veroorzaakte milieugevolgen**

In 2017 werd in Frankrijk een wet vastgesteld die (grotere) ondernemingen tot ‘waakzaamheid’ verplicht (Loi de Vigilance).<sup>8</sup> De wet bevat een aanpassing van het Franse Wetboek van Koophandel (Code de commerce), door toevoeging van artikel L. 225-102-4. De Wet op de waakzaamheid introduceert voor alle grote Franse bedrijven – met meer dan 5000 werknemers in Frankrijk of meer dan 10.000 wereldwijd – een zorgvuldigheidsverplichting gericht op het voorkomen van risico's en ernstige schendingen van grondrechten en voor gezondheid, persoonlijke veiligheid en milieu in verband met bedrijfsactiviteiten. Het schenden van deze verplichting wordt gesanctioneerd met een ‘herstel- en aansprakelijkheidsmechanisme’. In overleg met belanghebbenden en vakbonden moeten de onder deze wet vallende bedrijven een plan opstellen waarin wordt nagegaan of door het bedrijf mensenrechten of milieunormen worden geschonden en of een risico op deze schendingen bestaat. Dit plan richt zich op de eigen activiteiten van het bedrijf, op activiteiten van door het bedrijf gecontroleerde dochterondernemingen, alsmede aannemers en leveranciers van het bedrijf. Het plan moet de risico's voor dergelijke mensenrechten en het milieu die voortvloeien uit de activiteiten van de onderneming in kaart brengen en moet ook passende maatregelen bevatten om deze risico's te mitigeren. De wet verplicht bedrijven om regelmatig de situatie in hun toeleveringsketens en bij hun dochterondernemingen te beoordelen met betrekking tot de in

8. LOI n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre (1).

hun plan geïdentificeerde risico's. De plannen en verslagen over de uitvoering van de plannen moeten openbaar worden gemaakt, zodat een publieke discussie over de risico's en de genomen maatregelen kan ontstaan.

De Franse wet is dus niet gericht op vermindering van de ecologische voetafdruk van Franse bedrijven die verder gaat dan de toch al bestaande wettelijke verplichtingen van die bedrijven zelf, de door hun gecontroleerde dochterondernemingen en hun aannemers en leveranciers waarop zij invloed hebben. Een vermindering van de negatieve milieugevolgen zou hooguit een indirect effect kunnen zijn van de wet doordat overtredingen van milieunormen door ondernemingen zelf of hun toeleveranciers en handelspartners mogelijk minder vaak voorkomen. Dat laatste is wel een doelstelling van de wet. De wet is innovatief, of, als men zo wil 'baanbrekend', omdat het een bewustwording, verantwoording en aansprakelijkheid van Franse bedrijven bewerkstelligt voor de milieugevolgen die hun handelen wereldwijd veroorzaakt. Dat is, in mijn ogen, een belangrijke stap van globalisering van het juridisch kader voor de binnenlandse bedrijvigheid. Een zwak punt in deze wet lijken de uitvoering en handhaving te zijn.<sup>9</sup> De verplichtingen zijn onderdeel van het Wetboek van Koophandel en zijn in essentie privaatrechtelijk van aard. Er is geen publiekrechtelijke instantie die met toezicht en handhaving is belast. Juridische handhaving kan alleen afgedwongen worden door 'geïnteresseerde' partijen, waaronder verenigingen (ngo's), maar ook vakbonden en zelfs gemeenten. Dergelijke partijen kunnen de rechtbank verzoeken om de onderneming te bevelen aan haar verplichtingen te voldoen<sup>10</sup> en om de schade te vergoeden die veroorzaakt is door het niet voldoen aan de verplichtingen.<sup>11</sup> Tot januari 2021 was het nog niet tot een dergelijke actie gekomen.<sup>12</sup> Een wellicht veel krachtiger handhavingsinstrument is de publieke discussie die op grond van de plannen en rapporten kan worden aangezwengeld en de daarmee potentieel verbonden reputatieschade voor bedrijven en het dreigen met een dergelijke juridische procedure. Dat laatste lijkt al enkele keren te hebben plaatsgevonden met als resultaat verbeterde plannen en kritischere rapporten.<sup>13</sup>

9. Zie hierover bijv. Sherpa, Creating a Public Authority to Enforce the Duty of Vigilance Law: A Step Backward?, [business-humanrights.org/en/latest-news/sherpa-publishes-critical-analysis-on-potential-creation-of-public-authority-to-enforce-french-duty-of-vigilance-law/](https://business-humanrights.org/en/latest-news/sherpa-publishes-critical-analysis-on-potential-creation-of-public-authority-to-enforce-french-duty-of-vigilance-law/), laatst geraadpleegd op 27 juni 2021.

10. Art. L. 225-102-4 II Wetboek van Koophandel.

11. Art. L. 225-102-5 Wetboek van Koophandel.

12. Aldus C. Lavite, The French Loi de Vigilance: Prospects and Limitations of a Pioneer Mandatory Corporate Due Diligence, *VerfBlog* 16 juni 2020, [verfassungsblog.de/the-french-loi-de-vigilance-prospects-and-limitations-of-a-pioneer-mandatory-corporate-due-diligence](https://verfassungsblog.de/the-french-loi-de-vigilance-prospects-and-limitations-of-a-pioneer-mandatory-corporate-due-diligence/), doi: 10.17176/20200616-124112, laatst geraadpleegd op 21 juni 2021 alsmede C. Clerq, The French 'Duty of Vigilance' Law: Lessons for an EU Directive on Due Diligence in Multinational Supply Chains, *ETUI Research Paper*, [papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3765288](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3765288), laatst geraadpleegd op 24 juni 2021, p. 3.

13. C. Clerq, The French 'Duty of Vigilance' Law: Lessons for an EU Directive on Due Diligence in Multinational Supply Chains, *ETUI Research Paper*, [papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3765288](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3765288), laatst geraadpleegd op 24 juni 2021, p. 3.

#### 4 **De Duitse ‘Wet betreffende zorgvuldigheidsverplichtingen in de handelsketen’ (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz): basis voor een mondiale milieuverantwoordelijkheid van de binnenlandse productie en handel?**

Zeer recent is ook in Duitsland een wet aangenomen die, in beperkte mate, de mondiale verantwoordelijkheid van Duitse ondernemingen voor alle met hun productie en handel verbonden milieugevolgen regelt. Op 11 juni 2021 heeft de Bundestag een ‘Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten’, kort Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (hierna: LkSG) aangenomen.<sup>14</sup> Zeer snel werd het wetsvoorstel op 25 juni 2021 ook in de Bundesrat aangenomen. De wet verplicht ingevolge § 3 ondernemingen met meer dan 1000 werknemers (vanaf 2024, in 2023 nog slechts ondernemingen met meer dan 3000 werknemers) om ‘in hun handelsketens’ zorgvuldig om te gaan met mensenrechten en milieu. Onder in Duitsland gevestigde ondernemingen worden ook buitenlandse ondernemingen met Duitse vestigingen (van meer dan 1000, respectievelijk 3000 werknemers) verstaan en andersom worden tot een Duitse onderneming ook buitenlandse (delen van) ondernemingen gerekend die onder de controle van een in Duitsland gevestigde onderneming staan.

De verplichtingen voor deze ondernemingen bestaan onder meer uit het vaststellen van een verklaring over hun strategie om mensenrechtenschendingen in hun handelsketens te voorkomen en het maken van een risicoanalyse voor waar risico’s bestaan dat mensenrechten worden geschonden of milieurechtelijke verplichtingen niet worden nagekomen. Een belangrijke beperking van de verplichtingen van de wet is te vinden in de definitie van de begrippen ‘milieurechtelijke verplichting’ en ‘milieurisico’. Daaronder vallen uitsluitend verplichtingen die in § 2 lid 3 en lid 4 LkSG nader zijn omschreven. Daarbij gaat het (lang) niet om alle milieurechtelijke verplichtingen van een bedrijf, handelspartner of toeleverancier maar, kort gezegd, alleen om verplichtingen die potentieel de gezondheid en het leven van betrokkenen in gevaar brengen en dus tot schending van hun mensenrechten kunnen leiden, in het bijzonder verboden gebruik van kwik, beperkingen in de omgang met bepaalde andere chemische stoffen en met afvalstoffen. Worden mensenrechtenschendingen of overtreding van ‘milieurelevante verplichtingen’ geconstateerd dan moeten maatregelen worden genomen om de schendingen en overtredingen te doen beëindigen (§ 7 LkSG). Worden risico’s geïdentificeerd, dan moeten ‘passende (*angemessene*)’ maatregelen worden genomen om die risico’s uit te sluiten of ten minste te verminderen (§§ 3-5 LkSG). Al deze verplichtingen gelden voor de bedrijven zelf en voor ‘rechtstreekse toeleveranciers’. Voor middelbare toeleveranciers gelden deze verplichtingen slechts als een onderneming ‘gesubstantieerde kennis’ over een mogelijke schending van mensenrechten of van milieurechtelijke verplichtingen verkrijgt. Voor de middelbare toeleveranciers hoeft dus, zonder een concrete aanleiding, niet bij voorbaat een risicoanalyse te worden gemaakt. Elk jaar moeten het beleid met betrekking tot het voorkomen van mensen-

14. Deze naam is pas tijdens de parlementaire behandeling vastgelegd. Het ontwerp kende nog de kortere titel ‘Lieferkettengesetz’.

rechtenschendingen en overtreding van milieunormen, de risicoanalyses en de getroffen of te treffen maatregelen worden gepubliceerd.

Schendingen van de verplichtingen van het LkSG hebben geen (extra) civielrechtelijke aansprakelijkheid tot gevolg. Anders dan de Franse wet is er wel een federaal agentschap als bevoegd orgaan aangewezen ter controle en handhaving van de verplichtingen. Overtredingen kunnen met dwangsommen en boetes (tot € 100.000 of tot € 800.000 afhankelijk van de aard van de overtreding) gehandhaafd worden. Bovendien worden ondernemingen waaraan wegens overtreding van de wet een boete is opgelegd van minstens € 175.000 voor maximaal 3 jaar uitgesloten van publieke aanbestedingen.

Ook het Duitse LkSG leidt dus voor het eerst, net als de Franse Loi de Vigilance, tot een globale bewustwording en verantwoordelijkheid van Duitse ondernemingen voor (sommige) milieurechtelijke gevolgen van hun productie en handel. De strekking van de wet is in dit opzicht echter veel beperkter dan die van de Franse wet. Het Duitse LkSG heeft duidelijk vooral de bescherming van mensenrechten tot doel. Het ontwerp van de wet is ook afkomstig van het Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking en werd in het parlementair debat ook alleen door de Ministers van Ontwikkelingssamenwerking en Arbeid en Sociale Zaken verdedigd, niet door de Minister van Milieu. Anders dan in Frankrijk gaat het in Duitsland om publiekrechtelijke verplichtingen die door overheidsinstanties gecontroleerd en gehandhaafd moeten worden. Maar ook voor Duitsland geldt dat het LkSG niet tot doel heeft om de ecologische voetafdruk van de productie en handel van Duitse ondernemingen te verminderen, maar dat dit hooguit – tot op zekere hoogte – een indirect effect kan zijn.

## 5 Recente Nederlandse en Europese wetgevingsinitiatieven

### 5.1 Het initiatiefvoorstel voor een Wet verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen

Ook in Nederland is recent de discussie over een wettelijk kader dat Nederlandse ondernemingen verplicht globaal en in hun hele handelsketen te letten op de nakoming van milieurechtelijke normen in een stroomversnelling gekomen. Tot nu toe is internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen een vrijwillige zaak met een faciliterende overheid, onder andere door subsidies. Daar is op zich niets mis mee, maar de vraag is of dit efficiënt genoeg is. Uit onderzoek bleek dat bedrijven niet uit zichzelf duurzaam internationaal ondernemen. Volgens de indieners van het hierna te bespreken wetsvoorstel hebben de convenanten over internationaal duurzaam ondernemen 'slechts 1,6% van de ondernemingen bereikt'.<sup>15</sup> De SER heeft in 2020 gepleit voor een wettelijke regeling, het liefst op EU-niveau, maar als dat niet voldoende lukt ook op nationaal niveau.<sup>16</sup> Enkele dagen voor de Tweede Kamerverkiezingen is daarom op 11 maart 2021 door vier (vroegere) Kamer-

15. *Kamerstukken II 2020/21, 35761, nr. 2, p. 2 e.v. (MvT).*

16. Sociaal Economische Raad (2020), *Samen naar duurzame ketenimpact, Toekomstbestendig beleid voor internationaal MVO*, Den Haag, p. 36 e.v.

leden een initiatiefvoorstel voor een Wet verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen bij de Tweede Kamer ingediend.<sup>17</sup> Dit voorstel kent, als men het vergelijkt met de Franse en de Duitse aanpak, een breed toepassingsbereik. Zo bevat het een niet nader gespecificeerde ‘zorgplicht’ (zie art. 1.2) voor alle ondernemingen en een meer gespecificeerde verplichting tot ‘gepaste zorgvuldigheid’ voor ondernemingen die aan twee van de volgende drie criteria voldoen: minstens 250 werknemers, een netto-omzet van € 40 miljoen en/of een balanstotaal van € 20 miljoen. Dat lijkt een ruimer toepassingsbereik dan in Frankrijk of Duitsland. Ook in het Nederlandse voorstel wordt gewerkt met een verplichting om internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen structureel in het managementsysteem te verankeren, een risicoanalyse van de eigen activiteiten van de onderneming en die van haar ‘zakenrelaties’<sup>18</sup> te verrichten en een verplichting om maatregelen (gebaseerd op een plan van aanpak) te nemen om de gevonden risico’s of manco’s weg te werken (zie art. 2.3). Daarbij valt op dat er geen expliciete maatstaf voor de zorgvuldigheid met betrekking tot het milieu in de wet staat. Slechts voor zover het gaat om het eigen handelen van het bedrijf, dus niet om de zakenrelaties in de keten, bepaalt artikel 2.4 van het wetsvoorstel dat bedrijven hun eigen activiteiten dienen te beëindigen als deze ‘nadelige gevolgen voor (...) het milieu veroorzaken’. Deze opmerkelijke bepaling is niet nader toegelicht. Er ontbreekt ook een definitie van ‘nadelige gevolgen voor het milieu’. De meeste bedrijven veroorzaken bij hun activiteiten (talrijke) nadelige gevolgen voor het milieu; of het nu gaat om emissies naar lucht en water, het ontstaan van afvalstoffen, verbruik van (fossiele) energie, het verzegelen van bodems en vele andere milieugevolgen. Uit de definitie van het begrip ‘gepaste zorgvuldigheid’ in artikel 1.1 van het wetsvoorstel lijkt voort te vloeien dat het alleen om milieugevolgen in het buitenland en niet om milieugevolgen in Nederland gaat. Dat maakt dit begrip echter niet makkelijker toepasbaar. De Franse en de Duitse wet zijn wat dat betreft duidelijker, ook al lijkt hun strekking deels veel beperkter. Net als de Franse en Duitse wet spoort het Nederlandse wetsvoorstel de ondernemingen niet aan om plannen te maken en uit te voeren om hun wereldwijde milieu-impact te verminderen. Het lijkt ‘slechts’ te gaan om het niet schenden van geldende verplichtingen, maar ook dit is, door de vage formulering van artikel 2.3 en 2.4 van het wetsvoorstel, onduidelijk.

Overeenkomstig het Duitse LkSG, en anders dan in de Franse wet, gaat het in het Nederlandse wetsvoorstel om een publiekrechtelijke verplichting die door een publiekrechtelijke autoriteit gemonitord en gehandhaafd dient te worden. Wie dat moet doen wordt in het wetsvoorstel nog niet bepaald. ‘De toezichthouder’ kan bij overtreding een last onder dwangsom of een boete opleggen. Opvallend is dat, vergeleken met de Duitse wet, de maximale hoogte van de boetes ruim een factor vijf lager is. Afhankelijk van de aard van de overtreding zijn dat € 20.500 of € 82.000 (vierde- of vijfde-categorie-boetes).

17. Voorstel van wet van de leden Voordewind, Alkaya, Van den Hul en Van den Nieuwenhuijzen houdende regels voor gepaste zorgvuldigheid in productieketens om schending van mensenrechten, arbeidsrechten en het milieu tegen te gaan bij het bedrijven van buitenlandse handel (Wet verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen), *Kamerstukken II 2020/21*, 35761, nr. 2.

18. De term ‘zakenrelaties’ wordt in art. 1.1 uitermate ruim gedefinieerd. De vraag is of dit een concrete toepassing van de wet niet in de weg staat.

## 5.2 De resolutie van het Europees Parlement voor een EU-richtlijn inzake verplichte zorgvuldigheid van mensenrechten, milieu en goed bestuur

Ook op EU-niveau is in dezelfde periode een initiatief voor een EU-regeling gestart. Op 10 maart 2021 heeft het Europees Parlement een resolutie aangenomen en de Commissie opgeroepen om een richtlijnvoorstel uit te werken inzake verplichte zorgvuldigheidsvereisten in de toeleveringsketen.<sup>19</sup> Een dergelijk voorstel wordt al in de zomer van 2021 verwacht. Volgens het als bijlage bij de resolutie gevoegde idee voor zo'n voorstel zou de richtlijn de uit de Franse en Duitse wet bekende hoofdelementen (expliciete formulering 'zorgvuldigheidsstrategieën' voor maatschappelijk verantwoord ondernemen door bedrijven, risicoanalyse, plannen van aanpak bij gebreken of risico's, transparantie van maatregelen, geschilbeslechtsingsmechanisme enz.) moeten bevatten. Ook het voorstel van het Europese Parlement voorziet in publiekrechtelijke verplichtingen waarop toezicht door bevoegde instanties in de lidstaten moet worden gehouden en die met publiekrechtelijke sancties gehandhaafd moeten kunnen worden. Uitdrukkelijk wenst het Parlement ook, anders dan bijvoorbeeld de Duitse wet, daarenboven een aansprakelijkheidsregeling. Wat opvalt is dat het voorstel van het Europese Parlement, net als het Nederlandse initiatiefwetsvoorstel, ook het begrip 'zakenrelatie' gebruikt, maar dat begrip veel helderder afbakent dan het Nederlandse initiatiefwetsvoorstel. Voorts wordt ook een definitie gegeven van het door een onderneming te voorkomen 'potentieel of daadwerkelijk negatief effect op het milieu'. Daaruit blijkt dat het ook in het EU-voorstel in eerste instantie gaat om 'elke schending van internationaal erkende milieunormen en milieunormen van de Unie'. Het EU-voorstel gaat echter een zeer beduidende stap verder door daaraan toe te voegen dat de verplichtingen van de bedrijven betreffende het voorkomen van milieueffecten zouden moeten worden geconcretiseerd door een aan de richtlijn toe te voegen bijlage, die 'in overeenstemming [is] met de doelstellingen van de Unie op het gebied van milieubescherming en beperking van de klimaatverandering'. Daarmee lijken de verplichtingen tot milieubescherming niet slechts te volstaan in het nakomen van geldende milieurechtelijke normen, maar lijkt ook een stap te worden gezet om bedrijven op hun verantwoordelijkheden te (kunnen) wijzen voor het bereiken van de doelstellingen op milieugebied en vooral op het terrein van het beperken van klimaatverandering. Dat komt overeen met overweging 12 van de resolutie waarin door het Parlement wordt aangegeven dat de zorgvuldigheidsstrategieën van de bedrijven 'moeten aansluiten op de SDG's en de beleidsdoelstellingen van de Unie op het gebied van mensenrechten en het milieu, met inbegrip van de Europese Green Deal en de toezegging om de uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 met ten minste 55% te verminderen'. Ik zal op dit laatste aspect nog terugkomen.

19. Resolutie van het Europees Parlement van 10 maart 2021 met aanbevelingen aan de Commissie inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven en verantwoordingsplicht van ondernemingen (2020/2129(INL)).



## 6 Gezamenlijk leren?

Het wetgevingsproces in de EU verzekert dat, ten minste tot op zekere hoogte, gezamenlijk geleerd wordt van de discussies die in het nationale wetgevingsproces van de lidstaten werden gevoerd en van de ervaringen die met eerdere nationale wetgeving zijn opgedaan. Het is opvallend dat dit weinig lijkt te gebeuren in de nationale discoursen zelf. In de toelichting op het Nederlandse initiatiefwetsvoorstel is nauwelijks een verwijzing naar buitenlandse voorbeelden of naar de parallel gevoerde Europese discussie te vinden. Dat is des te opmerkelijker als een van de initiatiefnemers van het EU-voorstel een Nederlandse PvdA-politica is.<sup>20</sup> Blijkbaar is de gedachtewisseling tussen de Nederlandse volksvertegenwoordigers in het Europees Parlement en in de Tweede Kamer niet erg intensief, zelfs niet als het vertegenwoordigers betreft die tot dezelfde partij behoren. Het is te hopen dat bij de discussie over een toekomstige Nederlandse Wet verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen in het nieuwe Nederlandse parlement meer vergelijkende reflectie en kruisbestuiving plaatsvinden. Het in maart ingediende wetsvoorstel heeft dat nodig. Ook in Duitsland lijkt de bereidheid om over de grens te kijken bij het ontwikkelen van wetgeving met een sterk Europees en internationaal element niet bijzonder groot. Op zijn website beveelt de Duitse Minister van Ontwikkelings-samenwerking aan om de recent vastgestelde Duitse wet gewoon als ‘Blauopause’ te gebruiken voor een Europese regeling en zoveel mogelijk een-op-een ‘omhoog te kopiëren’.<sup>21</sup> Dat getuigt van een weinig open discours over het optimale model voor een EU-regeling.

Een belangrijk aspect komt in de levendige discussie omtrent wetgeving voor globaal maatschappelijk verantwoord ondernemen nog niet aan bod. De meeste wetten en wetsvoorstellen zijn, wat het thema milieubescherming betreft, gericht op de verplichting van bedrijven om in de keten zoveel mogelijk te verzekeren dat geldende milieurechtelijke verplichtingen niet worden geschonden. In het vonnis in de zaak *Milieudefensie tegen Shell* heeft de rechtbank Den Haag bepaald dat grote bedrijven met een aanzienlijke impact van hun handelen en van de onder hun invloedssfeer agerende handelspartners op het klimaat een eigen, maatschappelijke, maar ook juridische verantwoordelijkheid en zorgvuldigheidsverplichting hebben, los van de bestaande publiekrechtelijke milieunormen die voor hun handelen gelden. De hier besproken wetten, wetsvoorstellen of ideeën voor (Europese) wetsvoorstellen dateren allemaal van, soms net, vóór de uitspraak van de Haagse rechtbank. Nederland zou aan de Europese discussie over dit thema actief kunnen en moeten bijdragen door voorstellen te doen over hoe deze zelfstandige juridische en maatschappelijke zorgvuldigheidsverplichting van (grote) bedrijven ingang kan vinden in de ‘zorgvuldigheidsstrategieën’ die bedrijven op grond van wetgeving over verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen in de toekomst dienen op te stellen en uit te voeren. Van grote bedrijven met substantiële broeikasgasemissies binnen de door hen te beïnvloeden keten wordt meer verwacht dan dat zij zich bij hun eigen bedrijfsactiviteiten aan publiekrechtelijke uitstootnormen

20. Het gaat om Lara Wolters.

21. Bundesministerium fuer wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Das Lieferkettengesetz ist da, [bmz.de/de/entwicklungspolitik/lieferkettengesetz](https://www.bmz.de/de/entwicklungspolitik/lieferkettengesetz), laatst geraadpleegd op 29 juni 2021.

houden. Dat is de juridische boodschap uit het arrest in de zaak *Milieudefensie tegen Shell*. Deze boodschap moet ingang vinden in de te ontwikkelen wettelijke stelsels voor globaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. Dat zou een zeer relevante en vooruitstrevende Nederlandse bijdrage zijn aan de wedstrijd van wetgevers op dit terrein. In het licht van de omvang en urgentie van de transities die de maatschappij in de komende decennia moet bewerkstelligen lijkt mij een dergelijke verknoping van de gedachtelijn uit het *Milieudefensie/Shell*-vonnis met de publiekrechtelijke verplichtingen tot globaal maatschappelijk verantwoord ondernemen noodzakelijk.