



Adviescollege
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Economische Zaken en Klimaat
Mevrouw mr. drs. M.A.M. Adriaansens
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/HG/SH/bs/ATR3174/2024-U002

Uw referentie

Datum 15 januari 2024
Betreft Aandachtspunten voor nationaal IMVO-beleid

Geachte mevrouw Adriaansens,

Op 9 november 2023 is een voorstel om criteria voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO) toe te voegen aan de subsidiemodule *Seed capital tech-nostarters* (hierna: *Seed Capital* module) voor advies aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) gestuurd. Deze module zou het eerste onderdeel van het EZK-bedrijfsleveninstrumentarium zijn geworden waaraan verplichtingen op het gebied van IMVO zouden worden gekoppeld. De wijziging van de *Seed Capital* module maakte onderdeel uit van een pilot die als doel heeft inzichten op te doen voor een eventueel vervolg voor andere (subsidie-)instrumenten van EZK (hierna: EZK-pilot). Mede naar aanleiding van het ATR-advies heeft EZK besloten om de IMVO-criteria vooralsnog niet toe te voegen, in afwachting van de uitkomsten van een nader onderzoek naar de juiste juridische vormgeving.

Voor ATR was het opnemen van verplichte IMVO-criteria in het kader van de EZK-pilot aanleiding om vanuit regeldrukperspectief aandacht te besteden aan de randvoorwaarden voor een nationaal IMVO-beleid. Dat de IMVO-criteria vooralsnog uit de *Seed Capital* module geschrapt zijn maakt dit niet anders, omdat het streven nog steeds is om IMVO waar mogelijk toe te voegen aan het EZK-bedrijfsleveninstrumentarium. IMVO is bovendien een onderwerp dat volop in beweging is, vooral door ontwikkelingen op Europees niveau – de totstandkoming van de *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDDD) en de *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD).¹ Eerder brachten we adviezen uit over twee IMVO-beleidsnota's, een initiatiefwet en een regeling.² Ook het advies over de *Seed capital* module is inmiddels gepubliceerd.³ Met deze brief voegen wij algemene aandachtspunten bij de invoering van IMVO-verplichtingen aan dat advies toe. Vrijwillige vormen van IMVO-implementatie laten we buiten beschouwing.

¹ Zie [EUR-Lex - 52022PC0071 - NL - EUR-Lex \(europa.eu\)](#) (CSDDD voorstel); [L_2022322NL.01001501.xml \(europa.eu\)](#) (vastgestelde CSRD).

² Zie [Internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen - ATR \(atr-regeldruk.nl\)](#); [Bouwstenen voor wettelijke verplichtingen voor IMVO - ATR \(atr-regeldruk.nl\)](#); [Initiatiefwetsvoorstel verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen - ATR \(atr-regeldruk.nl\)](#) en [Advies vergunningverlening windenergiegebied IJmuiden Ver - ATR \(atr-regeldruk.nl\)](#).

³ Zie [Toegevoegde waarde IMVO bij Seed capital regeling onduidelijk - ATR \(atr-regeldruk.nl\)](#).

Gezien de relevantie voor het beleidsterrein van de ministers van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) en Buitenlandse Zaken (BZ), ontvangen zij een afschrift van deze brief.

Onduidelijk beleidskader

De Nederlandse inzet voor IMVO kan worden afgeleid uit Kamerbrieven van de minister voor BHOS (het algemene beleid), de Minister van BZ (het BNC-fiche over de CSDDD) en de staatssecretaris van EZK (de EZK-pilot).⁴ Nederland is sterk voorstander van IMVO-verplichtingen voor het bedrijfsleven. Vanwege het belang van een gelijk internationaal speelveld vindt het kabinet de Europese route het meest logisch om IMVO te regelen. Het kabinet vindt het Commissievoorstel voor de CSDDD echter te weinig ambitieus.⁵ Met die inzet is Nederland de Europese onderhandelingen ingegaan. Die onderhandelingen hebben intussen geleid tot een politiek akkoord tussen de Raad van Ministers van de EU en het Europees Parlement.⁶

De vraag is wat de Europese inzet betekent voor de nationale inzet, aanvullend op de aanstaande Europese verplichtingen. In de nationale beleidsstukken is de lijn van het aanvullend aan (of los van) Europa opleggen van IMVO-verplichtingen op nationaal niveau minder helder uitgewerkt. Vermeld wordt dat bij steunverlening van de overheid IMVO-kaders kunnen worden opgelegd, maar onduidelijk is of dit aanvullend aan de Europese standaarden zou moeten. Een onderbouwing van de noodzaak voor aanvullende nationale eisen ontbreekt vooralsnog. De beleidsstukken die over de nationale dimensie gaan, besteden weliswaar aandacht aan het tekortschieten van de vrijwillige implementatie van IMVO-criteria, maar gaan voorbij aan het feit dat de stap naar verplichtende implementatie al door de Europese wetgever is voorzien.

Met de nadere uitwerking van de EZK-pilot blijkt dat Nederland voornemens is om aanvullende nationale eisen te stellen.⁷ De verplichtingen in de EZK-pilot gaan gelden voor een grotere groep ondernemers dan de Europese verplichtingen die zullen voortvloeien uit de CSDDD. Hoewel de Europese discussie over de reikwijdte nog niet helemaal is afgerond, is duidelijk dat de Europese eisen alleen zullen gelden voor grote en zeer grote bedrijven. Het niet-beursgenoteerde mkb zal niet rechtstreeks onder de CSDDD vallen. Het kan echter via het zogenaamde *trickle down* effect daar wel indirect mee te maken krijgen. Dit effect doet zich voor als een mkb-bedrijf deel uitmaakt van een waardeketen van een groot bedrijf en door de laatste in de verantwoordingsplicht wordt meegenomen.

⁴ De meest belangrijke Kamerstukken zijn: de 'bouwstenenbrief' ([Kamerbrief over bouwstenen IMVO-wetgeving | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)); de beleidsnota *Van voorlichten tot verplichten (Van voorlichten tot verplichten: een nieuwe impuls voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemerschap | Beleidsnota | Rijksoverheid.nl)*; en tot slot de beleidsnota *Toepassing IMVO op EZK-bedrijfsleveninstrumentarium (Kamerbrief toepassing IMVO op EZK-bedrijfsleveninstrumentarium | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl)*. Over de eerste twee nota's heeft ATR eerder advies uitgebracht. Recent zijn er ook brieven naar de Kamer gegaan met analyses van de coherentie tussen de CSDDD, de CSRD en de OESO-Richtlijnen, zie [Kamerbrief over IMVO-wetten en wetsvoorstellen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#). Daarnaast zijn ook uitingen van andere overheidsspelers relevant, zoals RVO en het Nederlands Nationaal Contactpunt voor de OESO-Richtlijnen.

⁵ Zie [Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie | Tweede Kamer der Staten-Generaal \(BNC-fiche CSDDD\)](#).

⁶ Zie [Akkoord tussen Raad en Parlement over duurzaam ondernemen - Consilium \(europa.eu\)](#).

⁷ Op kleine schaal worden nu al verplichtende IMVO voorwaarden gesteld, maar dit gebeurt bij onderwerpen die een ander wettelijk regime hebben (buitenlandse markten c.q. privaatrechtelijke verhoudingen), namelijk de Internationale Programma's van BHOS en het inkoopbeleid van het Rijk.

ATR heeft in de eerdere adviezen al gewezen op de noodzaak van een goede onderbouwing van verplichtende IMVO-voorwaarden – gezien de substantiële regeldruk die deze voorwaarden met zich mee zullen brengen. Nog altijd zien we dat de beleidsonderbouwing van aanvullende nationale IMVO-eisen ondermaats is. Het gaat om de volgende aspecten:

1. Argumentatie voor het opleggen van aanvullende IMVO-eisen bij overheidssteun aan bedrijven die niet onder het CSDDD-regime zullen vallen.
2. Wettelijke status van IMVO-eisen.
3. Doel en de eindtermen van de pilot.
4. Regeldrukgevolgen in Nederland van het hele IMVO-kader.

Argumentatie voor het opleggen van aanvullende IMVO eisen bij overheidssteun

De IMVO-inzet van Nederland voor de Europese route is veel beter onderbouwd dan de aanvullende nationale verplichtingen.⁸ Aanvullende nationale verplichtingen vergen een stevige onderbouwing vanuit het streven om onnodige 'nationale koppen (*goldplating*)' bij Europese eisen tegen te gaan. Vergeleken met andere Europese landen viel Nederland al op met een initiatiefwet die veel strenger en breder is dan het voorstel van de Europese Commissie, de positie van de Raad van Ministers en bestaande regelgeving in Frankrijk en Duitsland.⁹ Een overweging is ook dat dezelfde doelen met vrijwillige instrumenten (uit de beleidsmix) kunnen worden nagestreefd, en dat die vrijwillige instrumenten na de invoering van de CSDDD waarschijnlijk aan effectiviteit winnen.¹⁰ Het belang van proportionaliteit, dat in de beleidsstukken steeds als randvoorwaarde wordt vermeld, vraagt om concrete uitwerking en operationalisering. Zo kan een conclusie zijn dat een IMVO-afwijzingsgrond bij een subsidiemodule wél proportioneel is, maar een IMVO-wegingsfactor bij de toekenning van subsidies niet. Een afwijzingsgrond dwingt de subsidieontvanger namelijk niet tot het vooraf maken van een uitgewerkt IMVO-plan en het achteraf rapporteren daarover.

Vanuit regeldrukperspectief moet ook het instellen van een afwijzingsgrond adequaat worden onderbouwd. In het concrete voorbeeld van de *Seed Capital* module moest een bedrijf kennis hebben genomen van de zogenaamde FMO-uitsluitingslijst om niet op voorhand te worden uitgesloten. Niet alle bedrijven die in aanmerking willen komen voor EZK-subsidies hebben echter een internationale of risicovolle waardeketen. De vraag rijst daarom of de regeldrukgevolgen van de gestelde eis voor bedrijven zonder een internationale of risicovolle waardeketen proportioneel zijn. De toelichting bij de *Seed Capital* module bevatte geen antwoord op deze vraag. Dit geldt ook voor de beleidsbrief waarmee de pilot (en deze specifieke module) werd aangekondigd. Daarmee is de conclusie dat de proportionaliteit van regeldrukgevolgen van de genoemde kennisnemingsverplichting bij de doorstart van de pilot beter moet worden onderbouwd.

De wettelijke status van IMVO-eisen

Er bestaat enige onduidelijkheid over de wettelijke status van het opleggen van IMVO-eisen. De beleidsbrief waarmee de EZK-pilot werd gelanceerd, meldt dat een bedrijf dat

⁸ Zie bijvoorbeeld ook [Kamerbrief over analyse CSDDD aan de hand van OESO-richtlijnen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

⁹ Zie de vergelijkingstabel die is gevoegd bij de Kamerbrief over IMVO-wetten en wetsvoorstellen (voetnoot 4).

¹⁰ Mogelijk wordt de vrijwillige implementatie van IMVO-criteria effectiever dan tot nu toe het geval was door 'slagschaduw' van de CSDDD: bedrijven die daar strikt genomen niet onder vallen, worden zich mogelijk ervan bewust dat ze bij de verantwoordingsverplichtingen betrokken kunnen worden.

zich niet aan de afspraken houdt, alsnog kan worden uitgesloten van ondersteuning.¹¹ Ook de nota van wijziging van de initiatiefwet voor een IMVO-kader stelt dat uitsluiting nu al tot de mogelijkheden behoort.¹² De vraag is echter wat de wettelijke grondslag voor die uitsluiting op het moment van schrijven was.

In het verlengde van de vraag naar de wettelijke grondslag ligt de vraag op welk niveau die grondslag moet worden geregeld. Het consultancybureau Enact adviseerde namens RVO om de Kaderwet EZK en LNV-subsidies te wijzigen, zodat IMVO als extra doelstelling aan subsidiemodules zou kunnen worden toegevoegd.¹³ Voor een dergelijke grondslag was met de indiening van de *Seed Capital* module niet gekozen. De gekozen lijn was dat IMVO-eisen *per module* op het niveau van de ministeriële regeling (RNES) kunnen worden ingevoegd, mits dit past bij de bestaande doelstelling van de betreffende module. De vraag rijst in dit verband of IMVO niet *altijd* een extra doelstelling vormt die een grondslag in de Kaderwet behoeft. Uit de aankondiging van een nader onderzoek naar de juiste juridische vormgeving van de pilot leidt ATR af dat de wettelijke status van IMVO-eisen inderdaad opheldering behoeft. Dit is vanuit het perspectief van regeldruk van belang omdat een wijziging van de Kaderwet een goede aanleiding is voor het versterken van de beleidsonderbouwing van de EZK-pilot en het eventuele vervolg daarop. Een andere gelegenheid daarvoor is de anticiperende CSDDD-implémentatiewet die is aangekondigd.¹⁴

Het doel en de eindtermen van de pilot

Het doel van de EZK-pilot is in algemene termen toegelicht in de beleidsnota van 2021. De toelichting op de *Seed Capital* module maakte niet expliciet dat het een belangrijke mijlpaal in de EZK-pilot was vanwege de invoering van verplichtende IMVO-voorwaarden.¹⁵ Het is voor de inzichtelijkheid van de beleidsonderbouwing bevorderlijk als nader wordt ingegaan op de vraag wat er precies geleerd moet worden met de pilot. De pilot zou gebruikt kunnen worden om de notie van proportionaliteit van aanvullende nationale IMVO-eisen nadrukkelijk te operationaliseren en te toetsen. In de toelichting op de *Seed Capital* module was van een dergelijke nadere uitwerking echter geen sprake. Voordat kan worden overgegaan van de pilot naar uitbreiding van IMVO-eisen naar het hele EZK-instrumentarium, zou de onderbouwing op orde moeten zijn. Andere aandachtspunten vanuit regeldrukperspectief zouden zijn: (1) sluit zoveel mogelijk aan bij bestaande rapportage- en onderzoekverplichtingen; (2) beperk de frequentie van rapportages; (3) werk met vaste en digitale formats; (4) zorg voor waarborgen voor de werkbaarheid (mkb-toets, invoeringstoets).

De regeldrukgevolgen in Nederland van het hele IMVO-kader

Er is veel aandacht voor de mogelijke implicaties van Europese richtlijnen op het gebied van IMVO en duurzaamheidsverslaggeving. Maar een uitgewerkt beeld van de overkoepelende implicaties voor de regeldruk voor het nationale bedrijfsleven ontbreekt. Proportionaliteit wordt wel genoemd, maar niet uitgewerkt. Het BNC-fiche over de CSDDD vertaalt de regeldrukgevolgen die de Europese Commissie in beeld heeft gebracht niet

¹¹ Zie de nota *toepassing IMVO op EZK-bedrijfsleveninstrumentarium* (voetnoot 3), p. 2.

¹² Zie [Kamerstuk 35761, nr. 17 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#), p. 15.

¹³ Bijlage bij nota *Toepassing IMVO op EZK-bedrijfsleveninstrumentarium* (voetnoot 3).

¹⁴ [Kamerbrief met stand van zaken nationale wetgeving IMVO | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#). Het kabinet had deze wet begin 2023 ingediend willen hebben, maar dit is nog niet gebeurd.

¹⁵ De toelichting bij de regeling over vergunningverlening windenergiegebied IJmuiden Ver (zie voetnoot 2) verwees helemaal niet naar de EZK-pilot.

naar de Nederlandse situatie.¹⁶ De regeldrukparagraaf vermeldt geen enkel getal. Zij stelt zelfs ten onrechte dat de Commissie de omvang van de administratieve lasten niet bekend heeft gemaakt.¹⁷ Voor ondernemers is het van belang dat zij inzicht kunnen krijgen in de verplichtingen waaraan zij moeten voldoen en de omvang van de regeldruk die voortvloeit uit de op handen zijnde IMVO-kaders (Europees én nationaal). De ervaringen met de EZK-pilot vormen een goede gelegenheid om de gevolgen van Europese en eventuele aanvullende nationale eisen aan de orde te stellen en in beeld te brengen. Daarnaast is het nodig om in de regeldrukanalyse aandacht te besteden aan de genoemde *trickle down* effecten, waardoor Europese verplichtingen in de CSDDD een veel bredere groep bedrijven raken dan alleen de grote bedrijven die onder de reikwijdte van de CSDDD vallen. Een studie in opdracht van het Europees Parlement, geïllustreerd aan de Duitse situatie, kan hiertoe inspiratie bieden.¹⁸

Tot besluit

In deze brief hebben wij aangegeven dat de beleidsonderbouwing van aanvullende nationale IMVO-eisen niet inzichtelijk maakt wat de proportionaliteit is van de regeldrukgevolgen van deze nationale koppen op Europese verplichtingen. We constateren dat de status en meerwaarde van de EZK-pilot onduidelijk is geworden nu die Europese verplichtingen beginnen uit te kristalliseren. Ook benadrukken wij dat het van belang is om de regeldrukconsequenties van de IMVO-kaders voor Nederlandse bedrijven integraal in beeld te brengen.

Het college is desgewenst graag bereid om met u in gesprek te gaan over bovenstaande aandachtspunten.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris

¹⁶ Zie *BNC-fiche CSDDD* (voetnoot 5).

¹⁷ De Europese Commissie heeft aangegeven dat de administratieve verplichtingen van de CSDDD veel overlap vertonen met die van de CSRD. Zie het impact assessment van de Commissie: [EUR-Lex - 52022SC0039 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

¹⁸ Zie [The cumulative effect of due diligence EU legislation on SMEs \(europa.eu\)](#).