

N Mensenrechten A1
MH/JC/AS
919-2023

Brussel, 17 oktober 2023

ADVIES

over

**HET ONTWERP VAN TWEEDE NATIONAAL ACTIEPLAN
ONDERNEMINGEN EN MENSENRECHTEN**

Op 13 juli 2023 hebben mevrouw Zakia Khattabi, Minister van Klimaat, Leefmilieu, Duurzame Ontwikkeling en Green Deal en mevrouw Hadja Lahbib, Minister van Buitenlandse Zaken, Europese Zaken en Buitenlandse Handel en de Federale Culturele Instellingen, het advies van de Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO gevraagd over het ontwerp van tweede nationaal actieplan Ondernemingen en mensenrechten. Na raadpleging van de betrokken beroeps- en interprofessionele organisaties en na een vergadering van de commissie Algemeen KMO-beleid op 12 september 2023 heeft het bureau van de Hoge Raad op 17 oktober 2023 bij hoogdringendheid onderstaand advies uitgebracht.

CONTEXT

In 2017 werd er een eerste Nationaal Actieplan (NAP) Ondernemingen en Mensenrechten goedgekeurd¹. Bij de voorbereiding van dat plan heeft de Hoge Raad ook advies gegeven.² Dat eerste plan geeft uitvoering aan de richtlijnen inzake ondernemingen en mensenrechten van de Verenigde Naties, de zogenaamde United Nations Guiding Principles of UNGP's. Deze UNGP's betreffen op hun beurt de uitvoering van het beleidskader "Protect, Respect and Remedy" van de Verenigde Naties.

Om de vorderingen te evalueren die door de Belgische overheden en ondernemingen werden geboekt sinds de aanneming van het eerste Nationaal Actieplan, werd in 2020 een National Baseline Assessment (NBA) uitgevoerd.³ De Belgische overheden hebben in maart 2021 de beslissing genomen om gevolg te geven aan de bevindingen van die NBA, door te beginnen met de ontwikkeling van een tweede Nationaal Actieplan Ondernemingen en Mensenrechten. Zo werd er onder meer begin 2022 een raadpleging georganiseerd van de stakeholders. Dat voorbereidend werk heeft geresulteerd in het ter advies voorliggend ontwerp van actieplan.

Ook dit ontwerp van actieplan neemt de UNGP's en de drie pijlers van het beleidskader "Protect, Respect and Remedy" als basis. Het plan heeft als doel "*Belgische bedrijven (die actief zijn in België en/of in het buitenland) en internationale bedrijven die actief zijn in België aan te moedigen en te ondersteunen om de mensenrechten te respecteren en te promoten*". Concreet bevat dit ontwerp van actieplan 66 acties die betrekking hebben op erg verschillende, internationale maar ook nationale domeinen en onderwerpen. Een aantal van die acties hebben gevolgen voor de zelfstandigen en de kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) of voor specifieke kmo-sectoren.

ALGEMENE STANDPUNTEN

1. Kmo's ondersteunen om bij te dragen aan deze belangrijke doelstelling

De Hoge Raad steunt acties die bijdragen tot de bescherming van de mensenrechten ten volle. Hij is begaan met de problemen en uitdagingen inzake mensenrechten die zich nog op veel plaatsen in de wereld stellen. In de eerder vermelde doelstelling van het plan staat dat men ondernemingen wil aanmoedigen en ondersteunen. De Hoge Raad steunt die benadering. Het is

1

https://www.duurzameontwikkeling.be/sites/default/files/content/nationaal_actieplan_ondernemingen_en_mensenrechten_2017.pdf

² HRZKMO advies nr. 740 van 15 december 2015 over het voorontwerp van nationaal actieplan Bedrijven en mensenrechten (online raadpleegbaar via [deze link](#))

³ <https://nationalbaselineassessment.be/nl/>

veel beter ondernemingen en zeker kmo's te stimuleren en te helpen acties te nemen die mensenrechten ten goede komen, dan hen allerhande verplichtingen ter zake op te leggen. De keuze voor deze benadering komt, behalve dan in die doelstelling, echter niet uitdrukkelijk aan bod in de ontwerp tekst. De Hoge Raad vraagt dat die benadering ook uitdrukkelijk zou opgenomen en toegelicht worden.

2. Kmo's vergen een specifieke benadering

Het is erg belangrijk dat er voldoende rekening wordt gehouden met de eigenheid van kmo's. Hun situatie is erg verschillend van die van grote ondernemingen. De overgrote meerderheid van de Belgische ondernemingen zijn kmo's en zelfs micro-ondernemingen (met minder dan 10 werknemers). Overeenkomstig het in de Europese Small Business Act vastgestelde principe van *think small first*, zou alle overheidsbeleid dat zich op ondernemingen richt op maat van de kmo's moeten gemaakt worden. Aangezien in de problematiek van de mensenrechten vaak grote multinationale ondernemingen een hoofdrol spelen, begrijpt de Hoge Raad dat er in dit domein beleidsmaatregelen genomen worden die zich uitsluitend op deze grotere ondernemingen richten. Maar ook daarbij moet gekeken worden naar eventuele indirecte effecten voor de kmo's die vaak in dezelfde bedrijfsketens actief zijn.

Kmo's hebben nood aan duidelijke informatie en eenvoudig toepasbare instrumenten. Managementnormen, formele verslaggeving, sociale audits en labels zijn voor de meeste kmo's praktisch, financieel en bedrijfseconomisch geen haalbare kaart. Informatie en ondersteuning via bijvoorbeeld lerende netwerken en de verspreiding van best practices vormen wel goede opties voor kmo's.

Daarbij moeten de verwachtingen ten opzichte van de rol die een onderneming kan spelen op het gebied van de mensenrechten ook in verhouding staan tot de daadwerkelijke impact die de onderneming kan hebben op die mensenrechten

In hoofdstuk 1 van het ontwerp wordt er op gewezen dat kmo's speciale aandacht moeten krijgen en ondersteund moeten worden. De Hoge Raad verwelkomt dat de eigenheid van kmo's daar erkend wordt. Hij vraagt echter dat er bij de inleiding van het actieplan daarover een toelichting wordt opgenomen die geldt voor alle hoofdstukken en acties van het plan.

Bovendien zou bij elke actie die een directe of indirecte impact heeft op ondernemingen moeten aangegeven worden wat de verwachte impact op de kmo's is en welke eventuele begeleidende maatregelen men voorziet. Ook bij de evaluatie van de uitvoering van het actieplan, moet er bijzondere aandacht besteed worden aan de impact van de acties op de kmo's.

3. Mensenrechten als onderdeel van duurzaam ondernemen

De Hoge Raad is er voorstander van om alle acties inzake mensenrechten die zich op kmo's richten, in te bedden in de bredere doelstelling van duurzaam ondernemen. Een geïntegreerd beleid en geïntegreerde communicatie naar kmo's toe inzake de verschillende aspecten van duurzaam ondernemen, maakt het voor kmo's duidelijker en eenvoudiger.

4. Gelijk speelveld

De Hoge Raad onderstreept het belang van een gelijk speelveld. Er dient voorkomen te worden dat de Belgische ondernemingen, en met de name de kmo's, nadeel ondervinden ten opzichte van buitenlandse ondernemingen doordat ze aan strengere regels onderworpen worden. Dat betekent enerzijds dat bij de acties die zich op Belgische ondernemingen richten, rekening moet gehouden worden met de gevolgen van die acties op de concurrentiepositie van de Belgische ondernemingen. Anderzijds betekent dit dat de acties die ermee voor helpen zorgen dat buitenlandse ondernemingen aan dezelfde of aan op zijn minst minimale eisen inzake mensenrechten dienen te beantwoorden, erg belangrijk zijn. De Hoge Raad denkt dan met name aan de acties 2, 3, 12, 14, 19, 21 en 22.

5. Beperk de reikwijdte van het actieplan

Volgens de Hoge Raad wordt er in het actieplan een te ruime invulling aan het begrip mensenrechten gegeven. Verschillende acties hebben betrekking op onderwerpen van sociale aard die in België doorgaans niet met mensenrechten geassocieerd worden en thuishoren onder het sociaal beleid en sociaal overleg. De Hoge Raad denkt dan specifiek aan de acties die betrekking hebben op discriminatie op de arbeidsmarkt (acties 38-44) en op arbeidsbescherming en gezondheid op het werk (acties 56-59). De Hoge Raad is van mening dat het begrip mensenrechten in dit actieplan restrictiever moet ingevuld worden.

6. Samenwerking met kmo-organisaties

Wanneer acties zich richten op of effecten hebben op kmo's, wordt er bij de verdere uitwerking van die maatregelen best samengewerkt met de organisaties die de kmo's vertegenwoordigen. Ze zijn het best geplaatst om de overheid het nodige advies te verstrekken opdat een actie zo efficiënt en effectief mogelijk kan uitgevoerd worden en ze zijn ook goed geplaatst om de kmo's te informeren en te ondersteunen. In dat kader is de Hoge Raad zeker ook voorstander van een sectorale benadering. In eenzelfde sector krijgt men vaak met gelijkaardige vragen en uitdagingen te maken.

7. Concrete uitvoering

Tot slot vraagt de Hoge Raad met het oog op de concrete uitvoering van het plan, dat bij de verschillende acties de beleidsverantwoordelijken voor de uitvoering, de budgettaire vereisten en de timing uitdrukkelijk vermeld worden.

SPECIFIEKE OPMERKINGEN

Actie 1 - Bijdrage aan de EU-richtlijn voor Due Diligence in het bedrijfsleven op het gebied van duurzame ontwikkeling

Wat deze actie betreft, zal er moeten op toegezien worden dat deze richtlijn geen onhaalbare verplichtingen met zich meebrengt voor de Belgische kmo's. Er wordt in de tekst alvast terecht op de mogelijke lasten en kosten voor de ondernemingen en de kmo's in het bijzonder gewezen.

Wat due diligence betreft, heeft de Hoge Raad eerder een advies gegeven over een wetsvoorstel houdende de instelling van een zorg- en verantwoordingsplicht voor de ondernemingen, over hun hele waardeketen heen.⁴

De Hoge Raad wil hier ook wijzen op de verwachte indirecte impact op de kmo's. Als grotere ondernemingen onder bepaalde due diligence verplichtingen vallen, zullen zij op hun beurt bepaalde eisen gaan stellen aan de kmo's in hun toeleveringsketen. Er dient vermeden te worden dat er door verschillende grotere ondernemingen aan eenzelfde kmo uiteenlopende eisen worden opgelegd.

Bij deze actie wordt er alvast op gewezen dat de Belgische regeringen ondersteuning en aanmoediging voor bedrijven en in het bijzonder kmo's zullen voorzien indien de due diligence richtlijn wordt goedgekeurd. De Hoge Raad verwelkomt dat maar vraagt dat hier al verder zou uitgewerkt worden waaruit die ondersteuning zal bestaan en vraagt ook dat er bij de concrete uitwerking van die ondersteuning wordt samengewerkt met de kmo-organisaties.

Actie 2 - Ondertekening van de Duits-Nederlandse gezamenlijke verklaring betreffende leefbaar inkomen en leefbaar loon

De Hoge Raad verwelkomt deze actie. In de eerste plaats steunt deze actie het streven naar een leefbaar inkomen en een leefbaar loon. Daarnaast helpt deze actie te komen tot een gelijk spelveld met buitenlandse ondernemingen. Belgische kmo's kunnen onmogelijk concurreren met ondernemingen uit landen waar zelfstandigen en werknemers tegen een zeer laag inkomen of loon werken. Deze actie komt niet alleen de situatie van die personen ten goede maar ook de concurrentiepositie van de Belgische kmo's.

Actie 3 - Bijdrage aan de aanpak van het gebruik van dwangarbeid in de wereldwijde waardeketens

De Hoge Raad steunt deze actie maar vraagt zich af hoe ondernemingen en met name kmo's zullen kunnen achterhalen of producten of onderdelen van die producten die ze invoeren van buiten de EU al dan niet gemaakt zijn door middel van dwangarbeid. De toeleveringsketen is vaak erg lang en complex. Er dient dus opgelet te worden kmo's geen onhaalbare verplichtingen op te leggen.

⁴ HRZKMO advies nr. 859 van 10 september 2021 (bekrachtigd door de algemene vergadering op 21 september 2021) over een wetsvoorstel houdende de instelling van een zorg- en verantwoordingsplicht voor de ondernemingen, over hun hele waardeketen heen (online raadpleegbaar via [deze link](#))

Actie 5 - Kennis delen over ketenbeheer en due diligence in Belgische sectorale lerende netwerken

Actie 6 - Promotie van de praktische online handleiding rond due diligence bij KMO's

Volgens de Hoge Raad zijn dit uitermate nuttige acties. Men werkt met de sectorfederaties, op een zeer praktische manier en op maat van de kmo's.

De Hoge Raad zal de bij hem vertegenwoordigde beroeps- en interprofessionele organisaties oproepen promotie te maken voor de Due Dilligence toolbox bij hun leden, zijnde dus de zelfstandigen en de kmo's. Hij stelt ook voor de communicatiecampagne bij het doelpubliek aan te vullen met een campagne gericht op de consumenten. Wanneer ondernemingen commercieel voordeel kunnen halen uit hun inspanningen op het vlak van mensenrechten, zullen ze extra gemotiveerd zijn. Door ook de consument meer bewust te maken van het belang van dergelijke initiatieven, zal die de inspanningen van de kmo's ter zake ook beter naar waarde kunnen schatten.

Actie 7 - Omzetting van de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) in Belgisch recht

Zoals bij de in voorbereiding zijnde due dilligence richtlijn, stelt zich ook hier het probleem van de indirecte impact voor kmo's doordat grote ondernemingen kmo's in hun toeleveringsketen rapporteringsverplichtingen opleggen. Ook hier dient dus vermeden te worden dat er door verschillende grotere ondernemingen aan eenzelfde kmo uiteenlopende eisen worden opgelegd. Hier moet de ontwikkeling voor kmo's van de richtlijnen voor vrijwillige rapportering met bijzondere aandacht opgevolgd worden. De eisen die aan kmo's worden opgelegd moeten in ieder geval haalbaar blijven.

Actie 9 - Alle belanghebbenden bewust maken van de integratie van kinderrechten in verantwoord ondernemen en de uitwisseling van informatie en goede praktijken vergemakkelijken

Onderaan pagina 11 lijkt een stuk tekst te ontbreken aangezien er geen opsomming van de verschillende sporen volgt.

Actie 12 - Respect voor de mensenrechten beter integreren in vrijhandelsakkoorden

De Hoge Raad vindt dit een belangrijke actie aangezien ze concreet bijdraagt aan de verbetering van de mensenrechten van personen in de landen waarmee handel wordt gedreven en tegelijkertijd zorgt voor een gelijk spelveld tussen de Belgische en de buitenlandse ondernemingen.

Actie 15 - Bescherming van mensenrechtenverdedigers en de openbare ruimte

Deze actie voorziet de verbintenis vanuit de federale overheid om aan te dringen dat ondernemingen en investeerders de ruimte voor organisaties van het maatschappelijk middenveld respecteren en overlegmechanismen voorzien met dit middenveld. De Hoge Raad is voorstander van een multistakeholderbenadering maar wijst er op dat er in België reeds heel wat overlegvormen bestaan en dat het voor de individuele kmo niet mogelijk is zelf dergelijk

overlegmechanisme op te zetten. Bovendien is het net de sterkte van de kmo dat deze door zijn kleine schaal sterk ingebed is in en betrokken is bij het lokale maatschappelijk leven en op eerder informele wijze nauwe contacten onderhoudt met zijn stakeholders.

Hoofdstuk 6 - Ondernemingen en Mensenrechten in het kader van ontwikkelings-samenwerking

De Hoge Raad wijst er in het kader van dit hoofdstuk op dat meer bewustmaking over de Afrikaanse markt nodig is om Belgische investeringen in Afrika aan te trekken. Investerings creëren de broodnodige jobs op het Afrikaans continent. Naast ontwikkelingssamenwerking moet er meer geïnvesteerd worden in de bewustmaking van het potentieel dat Afrika te bieden heeft voor Belgische ondernemers.

Actie 21 - Steun voor het programma 'Better Jobs Accelerator Fund'

Voor dezelfde redenen als vermeld bij actie 2, vindt de Hoge Raad dit ook een belangrijke actie.

Actie 23 - Sociale en ethische criteria bij aankopen actualiseren en versterken

De Hoge Raad erkent dat overheidsopdrachten een krachtig instrument kunnen zijn om de bescherming van mensenrechten en andere duurzaamheidsdoelstellingen te realiseren. Hij roept echter wel op hier zeer voorzichtig rond te werk te gaan om kmo's niet nog meer uit te sluiten van overheidsopdrachten. Momenteel nemen kmo's al in veel mindere mate deel aan overheidsopdrachten dan grotere ondernemingen. Er zijn verschillende overheidsinitiatieven om de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten te verbeteren.

Het gebruik van sociale en ethische criteria bij overheidsopdrachten kan die toegang verder bemoeilijken. Niet omdat zij niet aan die criteria voldoen, maar wel omdat zij het moeilijker hebben dan grote ondernemingen om te bewijzen dat zij aan die criteria voldoen. Doorgaans moeten ondernemingen door middel van instrumenten zoals formele verslaggeving, labels of externe verificatie aantonen dat zij aan dergelijke criteria beantwoorden. Voor kmo's is, gezien hun kleinere schaal, het gebruik van dergelijke instrumenten veel duurder dan voor grotere ondernemingen en vaak ook de facto onhaalbaar.

Bij de keuze van sociale en ethische criteria en bij de keuze van de gevraagde bewijsmiddelen moet dus goed nagedacht worden over de impact van die keuzes op de kmo's. Tevens moet nagegaan worden hoe kmo's kunnen geholpen worden om aan te tonen dat zij aan dergelijke criteria voldoen.

Actie 28 - Binnen de natuursteensector: steun aan het TruStone Initiatief

Actie 29 - Binnen de textielsector: het promoten van een multistakeholderinitiatief voor duurzame aankopen in de textiel- en kledingsector

Volgens de Hoge Raad zijn dit zeer nuttige initiatieven die ten volle de steun van de overheid verdienen.

Actie 30 - Het creëren , ontwikkelen of actualiseren van instrumenten rond mensenrechten

Actie 31 - Informatie over mensenrechten verspreiden via opleidingen en andere communicatiekanalen

De Hoge Raad pleit hier voor een zo goed mogelijk samenwerking en coördinatie tussen de verschillende betrokken overheden en de verschillende initiatieven om onduidelijkheid voor de kmo's, dubbel werk en hiaten te vermijden.

Actie 36 - Opvolging van de implementatie van de acties uit voorliggend NAP en evaluatie

De Hoge Raad vraagt dat bij deze evaluatie ook nagegaan wordt welke directe en indirecte effecten de acties hebben gehad voor de kmo's.

Hoofdstuk 11 - Maatregelen tegen discriminatie op de arbeidsmarkt

Hoofdstuk 14 - Arbeidsbescherming en gezondheid op het werk

De Hoge Raad hecht een groot belang aan de strijd tegen discriminatie op de arbeidsmarkt en aan de arbeidsbescherming en gezondheid op het werk. Zoals eerder bij de algemene standpunten in dit advies uitgelegd, is hij echter van mening dat deze onderwerpen en de bijhorende acties niet thuishoren in dit actieplan.

Actie 56 – Opvolging, implementatie en evaluatie van de aanpassing van de wet inzake de aard van de arbeidsrelaties voor platformwerkers

De Hoge Raad verwijst hier naar zijn standpunten ter zake in zijn advies nr. 880 over hoofdstuk 4 “Platformeconomie” van het voorontwerp van wet houdende diverse arbeidsbepalingen⁵ en zijn advies nr. 900 inzake het opstellen van een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de arbeidsongevallenverzekering voor zelfstandigen werkzaam voor opdrachtgevende platformen⁶.

Actie 58 - Uitvoering van het operationeel plan voor de bestrijding van sociale fraude 2022

In zijn eerdere adviezen over de plannen ter bestrijding van de sociale fraude heeft de Hoge Raad gevraagd meer controles uit te voeren in de platformeconomie om daar misbruiken tegen te gaan. Hij steunt dus deze actie. Er wordt bij deze actie verwezen naar het actieplan 2022, maar ondertussen is er ook een actieplan 2023-2024.⁷

⁵ HRZKMO advies nr. 880 van 17 mei 2022 over hoofdstuk 4 “Platformeconomie” van het voorontwerp van wet houdende diverse arbeidsbepalingen (online raadpleegbaar via [deze link](#))

⁶ HRZKMO advies nr. 900 van 18 april 2023 (bekrachtigd door de algemene vergadering van 24 april 2023) inzake het opstellen van een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de arbeidsongevallenverzekering voor zelfstandigen werkzaam voor opdrachtgevende platformen (online raadpleegbaar via [deze link](#))

⁷ <https://www.siod.belgie.be/nl/actieplan-sociale-fraudebestrijding-2023-2024>

BESLUIT

De bescherming van de mensenrechten is een doelstelling die de Hoge Raad ten volle steunt. Het is een goede benadering om kmo's te motiveren en te ondersteunen om daaraan bij te dragen, in plaats van hen extra regels en verplichtingen op te leggen. Het is tevens erg belangrijk dat er voldoende rekening wordt gehouden met de eigenheid van kmo's. Hun situatie is erg verschillend van die van grote ondernemingen. Zowel die ondersteunende benadering als die eigenheid van de kmo's zouden beter en centraler in het plan moeten uitgewerkt worden. Acties inzake mensenrechten die zich op kmo's richten worden best ingebed in de bredere doelstelling van duurzaam ondernemen. Daarnaast benadrukt de Hoge Raad ook het grote belang van een gelijk speelveld tussen Belgische en buitenlandse ondernemingen. In het actieplan wordt er een te ruime invulling aan het begrip mensenrechten gegeven. Wanneer acties zich richten op of effecten hebben op kmo's, wordt er best samengewerkt met de kmo-organisaties.
