

Zijne Excellentie
H.G.J. Kamp
Demissionair Minister van Economische Zaken
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC DEN HAAG

Briefnummer
17/10.756/MF/Ven

Den Haag
30 juni 2017

Onderwerp
Internetconsultatie wetsvoorstel 'Ruimte
voor duurzaamheidsinitiatieven'

Telefoonnummer
070-3490330
E-mail
feenstra@vnoncw-mkb.nl

Excellentie,

Graag reageren wij op de consultatie over het voorontwerp van het wetsvoorstel Ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven.

Het voorontwerp beoogt een bijdrage te leveren aan het realiseren van duurzaamheidsinitiatieven door de mogelijkheid te creëren initiatieven om te laten zetten in algemeen geldende voorschriften.

VNO-NCW en MKB-Nederland herkennen dat in de praktijk duurzaamheidsinitiatieven die van maatschappelijke waarde kunnen zijn in sommige gevallen tegen de grenzen van geldende wet- en regelgeving aanlopen, waardoor deze niet van de grond komen. Met het oog op het voorontwerp zijn wij van mening dat (i) duidelijk moet zijn dat de Mededingingswet en/of Europese regels geen ruimte bieden aan het betreffende duurzaamheidsinitiatief voordat een beroep wordt gedaan op het instrument van algemeen geldend verklaren¹, (ii) alleen op beperkte schaal kan worden geëxperimenteerd met dit instrument en (iii) de inzet van dit instrument er niet toe mag leiden dat op oneigenlijke wijze de normale marktwerking wordt uitgeschakeld of verplichtingen via initiatieven van derden worden opgelegd.

Naar onze mening dient het voorontwerp op een aantal punten te worden aangepast om deze punten te waarborgen. Hieronder zullen wij deze punten nader toelichten.

Voorontwerp pakt niet oorzaak van het probleem aan, maar biedt *work-around*
Allereerst wijzen wij erop dat het instrument van algemeen geldend verklaren niet de

¹ Wij wijzen er hierbij op dat de Autoriteit Consument en Markt reeds nieuwe uitgangspunten hanteert bij het toezicht op duurzaamheidsafspraken, waarbij het de ruimte voor samenwerking binnen de huidige wetgeving beter inzichtelijk maakt.

meest ideale wijze is om problemen met de (Europese) mededingingsregels aan te pakken. Het zou veel beter zijn als de oplossing zou worden gezocht bij de oorzaak van deze problemen, namelijk de toepassing van de Europese mededingingsregels. Op basis van de jurisprudentie van het EU Hof van Justitie inzake “de leer van de inherente beperkingen” is er meer ruimte binnen het mededingingsrecht om duurzaamheidsafspraken te maken dan op dit moment door de toezichthouders wordt toegestaan. De EU zal meer duidelijkheid moeten geven over deze ruimte. De verwachting is dat die duidelijkheid nog een aantal jaren op zich zal laten wachten. Om deze reden kunnen wij ons vinden in de rechtvaardiging die in de Memorie van toelichting van het voorontwerp is gegeven voor overheidsinterventie. Wel zijn wij van mening dat Nederland zich in de EU zal moeten blijven inspannen om de oorzaak van de problemen te adresseren.

Experimenteer karakter moet worden onderstreept met horizonbepaling

De opmerking hiervoor maakt dat wij bepleiten dat vooraf duidelijk is dat dit voorontwerp niet (automatisch) leidt tot een permanente situatie. Het voorontwerp maakt mogelijk dat de komende jaren wordt geëxperimenteerd met het instrument om duurzaamheidsinitiatieven van marktpartijen algemene gelding te geven. Daarbij hoort een wettelijk verankerde horizonbepaling van vijf jaar. Zo kan in de komende jaren een boost worden gegeven aan duurzaamheidsinitiatieven die de markt graag zelf wil oppakken. Het instrument geeft zekerheid aan partijen en kan voorkomen dat een kleine groep het initiatief vertraagt of blokkeert. Op basis van de Europese ontwikkelingen en de ervaringen met het algemeen geldend verklaren van duurzaamheidsinitiatieven in deze wet moet na vijf jaar bepaald worden of het dan nog nodig is om de wet te verlengen voor nieuwe initiatieven. Als dat niet het geval is zal de wet automatisch komen te vervallen.²

Meer waarborgen tegen oneigenlijke of onbedoelde effecten nodig

In aanvulling op het voorgaande is in het ontwerp wetsvoorstel een aantal wijzigingen noodzakelijk met betrekking tot de reikwijdte, het recht van indienen, draagvlak en bezwaar en beroep.

Reikwijdte wet verdient verduidelijking

In het ontwerp wetsvoorstel wordt bij algemene maatregel van bestuur bepaald op welke onderwerpen een verzoek betrekking kan hebben (artikel 2). Wij zijn van mening dat in het voorontwerp zelf moet zijn vastgelegd wat de reikwijdte precies is. Dat moet niet worden bepaald in lagere regelgeving. Hiervoor moet duidelijk in de Memorie van toelichting een aantal specifieke terreinen worden aangewezen en veel scherper worden afgebakend wat binnen deze terreinen onder duurzaamheidsinitiatieven wordt verstaan. Uit het voorontwerp moet helder blijken met welke onderwerpen in de komende periode geëxperimenteerd kan worden, en welke niet.

² Met uiteraard ordentelijk overgangsrecht, zodat in deze periode ingewilligde verzoeken niet voortijdig worden afgekeurd.

Daarnaast is van belang dat de wet alleen gebruikt wordt om samenwerkingsverbanden verder te brengen die worden belemmerd door de huidige (beperkte) interpretatie van de Mededingingswet. Dit doel is nu onvoldoende benoemd in het ontwerpvoorstel en de memorie van toelichting. Het ontbreken van deze problematiek zou een afwijzingsgrond moeten vormen in de beoordeling van verzoeken door de minister. De ACM zou de minister nader kunnen adviseren of van een dergelijke belemmering op het vlak van de mededinging sprake is.

Recht van indienen moet beperkt zijn tot direct betrokkenen

Het ontwerpvoorstel geeft ruimte aan eenieder om een verzoek in te dienen om een duurzaamheidsinitiatief om te zetten in een wettelijk bindende regeling. Partijen die geen verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering van het initiatief, zouden op deze wijze via regelgeving verplichtingen kunnen (laten) opleggen aan anderen.

Wij hebben grote zorgen over de consequenties van deze benadering. Er kan dan niet meer worden gesproken van zelfregulering of van initiatieven uit de markt zelf. Dit kan immers een veelheid aan initiatieven uitlokken van groepen die trachten met behulp van dit instrument – de daarvoor geëigende route via parlementaire besluitvorming te omzeilen en zo – anderen te dwingen om hun gedrag aan te passen. Dit is om vele formele en praktische redenen zeer onwenselijk.

Wij zijn daarom van mening dat de mogelijkheid om bij de minister een verzoek te kunnen indienen moet worden beperkt tot degenen die “een belangrijke meerderheid” vormen van de groep burgers of bedrijven die aan de daaruit voortkomende regels en verplichtingen moeten voldoen. Een dergelijk verzoek zou dan overigens wel mede ondersteund kunnen worden door andere partijen, zoals burgers, bedrijven, of andere (belangen)organisaties.³

Draagvlaktoets moet nader worden verduidelijkt

Het ontwerpvoorstel stelt dat er ‘voldoende draagvlak’ moet zijn voor een verzoek, maar in de wet wordt niet nader gespecificeerd wat voldoende draagvlak inhoudt. Wij begrijpen dat het toetsen van draagvlak maatwerk betreft. Niettemin vinden wij het wenselijk dat de indieners van een verzoek meer duidelijkheid krijgen over de wijze waarop zij het draagvlak voor hun initiatief feitelijk kunnen onderbouwen. Artikel 3 van het ontwerpvoorstel moet hiervoor worden uitgebreid, zodat duidelijk is dat indieners in ieder geval informatie verstrekken over:

³ Dit zogenoemde ‘recht van indienen’ kan nader worden vormgegeven in artikel 3 van het ontwerpvoorstel naar analogie van de bestaande regeling in artikel 15.37 van de Wet Milieubeheer. In deze wet is vastgelegd dat een afvalbeheersbijdrage algemeen verbindend kan worden verklaard, op basis van een verzoek door slechts degenen die naar het oordeel van de minister een ‘belangrijke meerderheid’ vormen van degenen die deze bijdrage moeten betalen. Op basis van dit artikel heeft de minister al vele besluiten genomen, bijvoorbeeld rond het inzamelen van papier en karton of banden. De praktijk laat zien dat deze aanpak op basis van een “belangrijke meerderheid” goed werkt.

- het aantal en soort organisaties dat aan de verplichtingen moet voldoen, met daarbij onderscheid tussen kleine, middelgrote en grote ondernemingen, marktaandeel en werkgelegenheid;
- het deel van deze organisaties dat het verzoek onderschrijft, waarbij wordt aangetoond dat het om een belangrijke meerderheid gaat van degenen die aan de regels moeten voldoen;
- de gevolgen voor de verschillende groepen, inzicht in de relevante markt, inzicht in de keten en effecten op handelspositie, en de internationale concurrentiepositie.

In artikel 4 is opgenomen dat een verzoek door de minister kan worden afgewezen, indien de positieve gevolgen niet zouden opwegen tegen de gevolgen voor consumenten en andere relevante gevolgen. In deze afwijzingsgrond zou nader gespecificeerd moeten worden dat het niet gaat om de gevolgen voor consumenten in enge zin, maar om de gevolgen voor burgers en bedrijven in brede zin.

Mogelijkheid van bezwaar en beroep moet bestaan

In het wetsvoorstel ontbreekt een bezwaar- en beroepregeling. Partijen die worden belast met de uitvoering maar niet behoren tot de groep van initiatiefnemers hebben geen enkele mogelijkheid om in verweer te komen tegen deelname aan het initiatief, anders dan de mogelijkheid van een ontheffing waarbij een gelijkwaardig alternatief aangedragen moet worden. Het is niet meer dan redelijk dat een besluit van de minister tot het vastleggen van regels op basis van een verzoek van partijen open wordt gesteld voor bezwaar en beroep bij een bestuursrechter. Daar kan het besluit getoetst worden aan de procedurele voorwaarden die in de wet zelf omschreven zijn.

Tot slot

Graag verzoeken wij u deze reactie te betrekken bij de verdere besluitvorming over dit voorontwerp. Graag zijn wij bereid om een nadere toelichting te geven.

Hoogachtend,

mr. J.M. Lammers
directeur economische zaken