

Vergaderjaar 2020–2021

35 247

Regels ter bevordering van de totstandkoming en realisatie van maatschappelijke initiatieven gericht op duurzame ontwikkeling door na een daartoe strekkend verzoek deze initiatieven in regelgeving op te nemen (Wet ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven)

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 1 oktober 2020

I. ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben hier nog enkele vragen en opmerkingen over.

De leden van de VVD-fractie hebben grote twijfels bij de effectiviteit van dit wetsvoorstel. De aanleiding voor dit wetsvoorstel is de belemmering in de huidige Mededingingswet, zoals bijvoorbeeld het maken van prijsafspraken of het kartelverbod die (de opstart) van duurzaamheidsinitiatieven in de weg zitten. Zij delen het belang om deze belemmeringen weg te nemen, bijvoorbeeld via vrijstellingen of ontheffingen. Naar de mening van deze leden haalt dit wetsvoorstel deze belemmeringen in de huidige wetgeving niet weg, maar regelt dit wetsvoorstel juist de procedure voor het maken van vergaande extra regelgeving op voordracht van allerlei organisaties, die geen direct belang hoeven te hebben, waarbij het de betreffende Minister is die bepaalt of deze regelgeving er komt in plaats van dat deze wordt voorgelegd aan de Staten-Generaal. Het parlement kan alleen haar opvatting uiten via een voorhangprocedure.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat hierdoor de situatie ontstaat dat de mededinging kan worden beperkt op basis van vage normen die worden ingevuld door organisaties die eigen regels aandragen. Vervolgens zijn deze leden van mening dat er te weinig toezicht vanuit het parlement is op deze mededingingbeperkende regels. Ook de rol van de Autoriteit Consument & Markt (ACM) lijkt meer gericht op het adviseren dan op het beoordelen van de regelingen. Deze leden vinden dit zorgelijk en staan daardoor kritisch tegenover deze procedure.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel en hebben hierover vragen en opmerkingen.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben een positieve grondhouding ten aanzien van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel stelt de overheid in staat om initiatieven uit de samenleving te omarmen en

verbindend te verklaren. Dat helpt in de transitie naar een duurzame en circulaire economie. Deze leden willen de regering nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij vinden het belangrijk dat er meer ruimte komt voor duurzaamheidsinitiatieven. Deze leden zien dan ook de noodzaak van dit wetsvoorstel en waarderen de inzet van de regering op dit punt. Deze leden zijn van mening dat dit wetsvoorstel een stap in de goede richting is, maar vragen de regering ook in Europees verband erop aan te dringen om de belemmeringen van mededingingsreggeving voor duurzaamheidsinitiatieven zoveel mogelijk weg te nemen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben hierbij enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel dat tot doel heeft om duurzaamheidsinitiatieven te stimuleren door de mogelijkheid te creëren deze initiatieven om te laten zetten in algemeen verbindende voorschriften. Hoewel de procedure daartoe weliswaar niet de volledige waarborgen kent die bij het tot stand komen van wetgeving wel gebruikelijk zijn, kunnen deze leden toch deze procedure steunen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met grote interesse kennisgenomen van het onderhavige. Deze leden vinden het van belang dat maatschappelijke organisaties, ondernemingen en burgers de ruimte krijgen om verantwoord te ondernemen en hierin gezamenlijk optrekken. Zij herkennen dat de angst voor kartelvorming ambitieus MVO-beleid in de weg kan zitten en zouden dit graag anders zien. Het voorliggende wetsvoorstel zet in hun ogen een betekenisvolle stap in de juiste richting. Tegelijkertijd constateren de leden dat de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) zeer kritisch is over het wetsvoorstel en willen zij ook de door de Afdeling geuite zorgen serieus nemen. Derhalve hebben de leden op dit moment nog een aantal vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben enkele vragen over de doeltreffendheid en de uitwerking van het voorliggende voorstel.

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66, GroenLinks, de SP, de PvdA, de ChristenUnie en de SGP over het bovengenoemde wetsvoorstel in het verslag. Graag ga ik op deze vragen in.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie constateren dat in de inleiding van de memorie van toelichting de ACM niet wordt genoemd. Zij vinden dit opmerkelijk, aangezien de ACM in 2014 het visiedocument Mededinging & Duurzaamheid heeft gepubliceerd en zo duidelijkheid verschaft over de toetsing van duurzaamheidsafspraken aan de Mededingingswet. Dit wetsvoorstel beoogt daarover nu nieuwe ruimte te geven aan bedrijven en inwoners die samen willen werken aan oplossingen die ons milieu minder belasten of klimaatverandering tegengaan.

Vraag 1

Hoe verhoudt de nieuwe ruimte in het wetsvoorstel zich tot de vier criteria die door de ACM in het visiedocument Mededinging & Duurzaamheid zijn opgesteld?

Het visiedocument Mededinging en Duurzaamheid van de ACM en de daarin opgenomen vier criteria hebben tot doel duidelijkheid te bieden over de ruimte voor samenwerking op het gebied van duurzaamheid *binnen* de mededingingskaders, met name op grond van de vrijstelling van het kartelverbod in artikel 6, derde lid, van de Mededingingswet. Het wetsvoorstel gaat over het in publieke regelgeving vertalen van maatschappelijke initiatieven, waarmee *buiten* de mededingingskaders wordt gebleven.

Vraag 2

In hoeverre is de ACM meegenomen in de totstandkoming van dit wetsvoorstel? Zo ja, wat waren hun bezwaren tegen deze nieuwe wet en in welke punten kon het ACM zich juist goed vinden? Zo nee, waarom is dit niet gebeurd?

De ACM is vanuit haar rol als toezichthouder op de mededingingsregels betrokken bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. Zo heeft de ACM meegedacht over alternatieve oplossingen voor de spanning tussen duurzaamheidsafspraken en het mededingingsrecht en over de vormgeving van het wetsvoorstel, met name waar het gaat om de potentiële negatieve gevolgen voor de marktwerking van het vertalen van een duurzaamheidsafpraak in regelgeving. De ACM kan zich vinden in het wetsvoorstel en haar adviserende rol daarbinnen en heeft in haar uitvoeringstoets geoordeeld dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is. Het wetsvoorstel zorgt ervoor dat de ACM als toezichthouder geen maatschappelijke belangen hoeft af te wegen, maar zich kan blijven richten op haar wettelijke taak het proces van concurrentie tussen bedrijven te beschermen – waardoor de consument uiteindelijk kan rekenen op een goede prijs/kwaliteitverhouding van producten en diensten.

Vraag 3

De leden van de CDA-fractie lezen dat het wetsvoorstel ruimte moet geven aan bedrijven en inwoners die samen willen werken aan oplossingen die ons milieu minder belasten of klimaatverandering tegengaan. Kan de regering, naast de casus van «de Kip van Morgen», leefbare lonen in de textielproductie en het voorbeeld van de sluiting van de kolencentrales in het Energieakkoord in 2013, nog andere, actuele voorbeelden geven van initiatieven, zowel van ondernemingen, maatschappelijke organisaties als individuele burgers, waarbij dit wetsvoorstel van meerwaarde had of zou kunnen zijn?

De afgelopen jaren zijn in het kader van bijvoorbeeld de *Green Deals* diverse voorstellen langsgeslagen waarvan het denkbaar zou zijn geweest dat voorliggend wetsvoorstel partijen had kunnen helpen in het verder brengen hiervan. Deze voorstellen liggen bijvoorbeeld op het terrein van binnenvaart, beton, biodiversiteit en natuursteen.

Vraag 4

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de regering aan belangstelling verwacht. Heeft de regering al een idee hoeveel initiatieven er op de plank liggen?

Nee, ik kan geen indicatie geven over het aantal initiatieven dat mogelijk-kerwijs op de plank ligt bij bedrijven en maatschappelijke organisaties. Wel hebben enkele maatschappelijke organisaties in eerder gevoerde gesprekken aangegeven enthousiast te zijn over het wetsvoorstel en te verkennen of ze initiatieven aan kunnen dragen.

Vraag 5

Hoe gaat de regering de mogelijkheden van deze wet onder ondernemers en maatschappelijke organisaties promoten?

Ik zal het wetsvoorstel actief onder de aandacht brengen bij ondernemersorganisaties en maatschappelijke organisaties. Dit zal ik bijvoorbeeld doen door deel te nemen aan bijeenkomsten van belangenverenigingen en maatschappelijke organisaties en via de daartoe bestemde communicatiekanalen (nieuwsberichten, toelichtingen aan bladen van vakverenigingen, maatschappelijke organisaties).

2. Achtergronden van het wetsvoorstel

Vraag 6

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de directe aanleiding voor het wetsvoorstel het spanningsveld tussen mededingen en duurzaamheid is dat onder andere naar voren kwam bij samenwerking tussen textielproducenten over leefbare lonen in productielanden. Deze leden vragen zich echter af of het voorliggend wetsvoorstel hier momenteel een antwoord voor biedt. Klopt het dat er momenteel nog geen bepaling is opgenomen die het mogelijk maakt hieromtrent afspraken te maken?

Het is thans mogelijk om afspraken te maken tussen textielproducenten over leefbare lonen in productielanden, voor zover zij niet in strijd zijn met de mededingingsregels. Daarin verandert dit wetsvoorstel niets. Het wetsvoorstel maakt het tegelijkertijd vooralsnog niet mogelijk in het kader van dit wetsvoorstel initiatieven over leefbare lonen in te dienen. Dit met het oog op een beheersbare uitvoering. Het is op voorhand onbekend hoeveel verzoeken zullen worden ingediend en welke gevolgen dit heeft voor de uitvoeringspraktijk. Om deze reden is de reikwijdte van de wet in eerste instantie beperkt tot verzoeken ten aanzien van vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, duurzame energieproductie of energiebesparing en dierenwelzijn of dierenwelzijn. Uitvoeringsproblemen die zich in de eerste fase na inwerkingtreding van de wet kunnen voordoen, kunnen hierdoor zo veel mogelijk worden beperkt en er kan gericht worden bezien wat verder nodig is om de wet uit te voeren. Het wetsvoorstel laat de mogelijkheid open om in de toekomst ook andere onderwerpen aan te wijzen (waaronder internationale ketenverantwoordelijkheid) ten aanzien waarvan een verzoek kan worden ingediend.

2.1. Aanleiding

Vraag 7

De leden van de VVD-fractie lezen dat de directe aanleiding voor het wetsvoorstel het spanningsveld tussen mededinging en duurzaamheid is, die bijvoorbeeld naar voren kwam bij «De kip van Morgen»-casus van de ACM. Hierin kwam de ACM tot de conclusie dat de duurzaamheidsafspraken over «De kip van Morgen» een beperking van de concurrentie opleveren op de markt voor verkoop van kippenvlees aan de consumenten. Hierbij werd volgens de ACM nadrukkelijk rekening gehouden met de voor- en nadelen voor consumenten op het gebied van dierenwelzijn, milieu en gezondheid (ACM, pag. 8). Vervolgens lezen deze leden in de memorie van toelichting dat «duurzaamheidsinitiatieven die de regering om meerdere redenen gewenst acht, [...] hierdoor in sommige gevallen belemmerd [worden]». Hoe is hierin de rol van de ACM als onafhankelijke toezichthouder meegenomen?

De ACM houdt toezicht op mededingingsregelgeving. Dit wordt met het wetsvoorstel niet anders. De ACM interpreteert die regelgeving voor toepassing in de dagelijkse praktijk, en kan hier uiteraard niet van

afwijken. De ACM ziet daarbij dat afspraken tussen ondernemingen kunnen bijdragen aan het bereiken van publieke duurzaamheidsdoelen. Zij heeft ter verduidelijking van wat binnen het mededingingsrecht mogelijk is onlangs de Leidraad duurzaamheidsinitiatieven in consultatie gebracht. Daarnaast geeft de ACM aan hoe zij in de praktijk met vragen over duurzaamheidsafspraken zal omgaan, en nodigt zij ondernemingen uit om al in een vroeg stadium met de ACM van gedachten te wisselen over voorgenomen duurzaamheidsafspraken. De ruimte die de ACM binnen het mededingingsrecht constateert om duurzaamheidsinitiatieven doorgang te laten vinden, laat onverlet dat er casussen kunnen zijn waarin de ACM als onafhankelijk toezichthouder op basis van het mededingingsrecht van oordeel moet zijn dat een initiatief geen doorgang kan vinden. Deze casussen kunnen tegelijkertijd maatschappelijk gezien wel meerwaarde hebben. Dit wetsvoorstel biedt een route om deze initiatieven tot stand te laten komen. De ACM heeft daarbij een adviserende rol, in de zin dat de regering de toezichthouder de gelegenheid zal geven inzicht te bieden in de markteffecten van een initiatief.

Vraag 8

Volgens deze leden mag gewenst regeringsbeleid niet zomaar een reden zijn om de ACM naast zich neer te leggen. Verandert dit wetsvoorstel de rol van de ACM en zo ja, in hoeverre?

De ACM houdt toezicht op mededingingsregelgeving. Dat verandert niet als gevolg van dit wetsvoorstel. In aanvulling daarop krijgt de ACM een beperkte aanvullende rol: zij wordt in staat gesteld advies uit te brengen over de markteffecten van regels die in het kader van dit wetsvoorstel worden voorgesteld.

Vraag 9

De leden van de VVD-fractie lezen in de brief dat bij de beoordeling van duurzaamheidsinitiatieven het consumentenbelang en het duurzaamheidsbelang gelijkwaardig tegen elkaar worden afgewogen. Hoe verhoudt dit nieuwe voorstel zich tot de vrijstellingscriteria, zoals vermeld in artikel 6, derde lid, van de Mededingingswet?

Het mededingingsrecht heeft tot doel het proces van concurrentie en daarmee consumentenbelangen te beschermen. Binnen de mededingingskaders is het daarom niet mogelijk om een duurzaamheidsbelang en het consumentenbelang gelijkwaardig tegen elkaar af te wegen. Het visiedocument Mededinging en Duurzaamheid van de ACM en de daarin opgenomen vier criteria beogen duidelijkheid te bieden over de ruimte voor samenwerking op het gebied van duurzaamheid *binnen* de mededingingskaders. Het consumentenbelang blijft daarmee voorop staan. Het wetsvoorstel gaat over het in publieke regelgeving vertalen van maatschappelijke initiatieven, waarmee *buiten* de mededingingskaders wordt gebleven. Daardoor is het mogelijk om een integrale beoordeling te maken ten aanzien van de wenselijkheid om een duurzaamheidsinitiatief te vertalen in regelgeving. Die beoordeling biedt wel ruimte om het duurzaamheidsbelang en het consumentenbelang gelijkwaardig tegen elkaar af te wegen.

Vraag 10

Worden deze criteria aangepast en zo ja, om welke criteria gaat het dan?

De criteria in artikel 6, derde lid, van de Mededingingswet worden niet aangepast met dit wetsvoorstel.

Vraag 11

De leden van de D66-fractie constateren dat Nederland ten aanzien van arbeidsovereenkomsten reeds een systematiek kent van cao's die algemeen verbindend kunnen worden verklaard. Deze leden vragen de regering toe te lichten in hoeverre het proces van het verbindend verklaren van een cao lijkt en verschilt ten aanzien van het voorgestelde proces van het omzetten van een initiatief in regels.

Overeenkomst tussen algemeenverbindendverklaring en dit wetsvoorstel is dat in beide gevallen het proces aanvangt met een privaat initiatief ten aanzien waarvan door de overheid wordt beoordeeld of het wenselijk is hieraan algemene gelding te geven. Bij algemeenverbindendverklaring wordt een private afspraak tussen bepaalde partijen middels een besluit van algemene strekking van toepassing op een ieder. Er blijft sprake van een private afspraak. Deze valt daarmee onder het kartelverbod: consumenten mogen geen nadeel ondervinden van de afspraak, zelfs als de duurzaamheidsvoordelen groot zijn. Partijen zijn zelf verantwoordelijk voor handhaving van de afspraak.

Onder dit wetsvoorstel dienen partijen een verzoek in om een duurzaamheidsinitiatief te vertalen in regelgeving. Het is niet nodig daarvoor een private afspraak te maken. De te stellen regels vallen dan niet onder het kartelverbod. De overheid is verantwoordelijk voor de handhaving.

Vraag 12

De leden van de D66-fractie constateren dat Nederland reeds een systematiek van convenanten voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO-convenanten) kent. In deze convenanten werken bedrijven, vakbonden, maatschappelijke organisaties en de overheid samen aan duurzaamheidsopgaves. Deze leden vragen de regering toe te lichten of zij overwogen heeft om convenanten voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO-convenanten) volgens een vergelijkbare systematiek als cao's verbindend te verklaren.

De mogelijkheid om het instrument algemeenverbindendverklaring in te zetten is onderzocht. Een belangrijk bezwaar tegen deze optie is echter dat bij algemeenverbindendverklaring wordt uitgegaan van een private afspraak, waaraan algemene gelding wordt gegeven. Indien die afspraak een mededingingsbeperking oplevert, valt deze afspraak vanaf het moment van sluiten daarvan onder het kartelverbod. Als de overheid een dergelijke afspraak algemeen verbindend zou verklaren, handelt de overheid zelf in strijd met het Europees recht (beginsel van Unietrouw). Algemeenverbindendverklaring is daarmee geen alternatief voor dit wetsvoorstel.

Vraag 13 en 14

De leden van de GroenLinks-fractie zien graag een aantal uitgewerkte (fictieve) voorbeelden van de mogelijkheden van deze wet zodat zij (en andere belangstellenden) hiervan een beter beeld krijgen. Wellicht aan de hand van de historische voorbeelden die genoemd zijn in de memorie van toelichting, maar wellicht ook compleet fictieve voorbeelden. Wat voor soort regels zouden kunnen worden gesteld? Welke voordelen kunnen hiermee worden behaald?

Fictief voorbeeld 1. Foliedaken voor kippen. Uit nieuw wetenschappelijk onderzoek in de pluimveehouderij blijkt in 2025 dat er een folie voor daken van pluimveestallen kan worden ontwikkeld dat frisse lucht doorlaat en tegelijkertijd de uitstoot van stalemissies tegengaat. Zij dienen op basis van dat onderzoek een initiatief in bij de verantwoordelijk

Minister om nieuwe kippenstallen vanaf 2027 een (deels) foliedak te laten hebben. Deze eis blijkt wetenschappelijk te onderbouwen, draagvlak te hebben onder zowel ondernemingen, consumenten als maatschappelijke organisaties en verder geen grote nadelen met zich mee te brengen. De regel komt vervolgens op basis van het wetsvoorstel tot stand.

Fictief voorbeeld 2. Beter sluitingen van rioolputten. Maatschappelijke organisaties en ondernemingen die zich bezig houden met broeikasgassen rond infrastructuur, constateren op basis van nieuw wetenschappelijk onderzoek in 2024 dat rioolputten via minuscule gaatjes onnodig veel methaan loslaten in de atmosfeer. Zij dienen op basis van dat onderzoek een initiatief in bij de verantwoordelijk Minister, waardoor rioolputten beter gesloten zullen worden. Deze eis blijkt wetenschappelijk te onderbouwen, draagvlak te hebben onder zowel ondernemingen, consumenten als maatschappelijke organisaties en verder geen grote nadelen met zich mee te brengen. De regel komt vervolgens op basis van het wetsvoorstel tot stand.

Vraag 15

Kan dit wetsvoorstel een bijdrage leveren aan het oplossen van de huidige stikstofproblematiek?

Het wetsvoorstel kan een bijdrage leveren aan het oplossen van de huidige stikstofproblematiek mits een ingediend verzoek valt onder de reikwijdte van het wetsvoorstel (hier van toepassing: vermindering van de uitstoot van broeikasgassen ten aanzien van landbouw en landgebruik) en mits wordt voldaan aan de overige vereisten van het wetsvoorstel.

Vraag 16

De leden van de GroenLinks-fractie vragen voorts of na het inwerking-treden van de wet uitgebreidere testcasussen kunnen worden ontwikkeld waarbij duidelijker wordt wat er verwacht wordt van een indiener, zodat het voor belangstellenden duidelijk wordt wat de mogelijkheden van dit wetsvoorstel zijn en hiervan geleerd kan worden. Deze leden verwachten dat er met een aantal goede testcasussen meer belangstelling zal zijn en het succesgehalte hoger wordt. Hiermee wordt de positieve impact van de wet groter.

Bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt een handleiding (online) beschikbaar gesteld, die partijen moet helpen initiatieven in te dienen. De handleiding wordt gecreëerd aan de hand van gesprekken met partijen en enkele casussen die onder auspiciën van de SER doorge-sproken zullen worden. Het ligt daarnaast voor de hand om de handleiding aan te passen naar aanleiding van de (eerste) ervaringen met nieuwe initiatieven.

Vraag 17

De leden van de SP-fractie juichen toe dat de regering mogelijk wil maken dat samenwerking die uit maatschappelijk oogpunt wenselijk is, maar spanning kent met het mededingingsrecht, toch doorgang kan vinden. Tegelijkertijd verbazen deze leden zich erover dat de reikwijdte van het wetsvoorstel beperkt is tot vermindering van uitstoot van broeikasgassen, duurzame energieproductie en diergezondheid. Ofschoon deze leden genoemde onderwerpen van groot maatschappelijk belang achten, missen zij hier de internationale en mensenrechtelijke component, iets waar zij zich altijd voor hebben ingezet. Hoewel het wetsvoorstel mogelijk maakt bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) alsnog zaken toe te voegen aan de reikwijdte vragen deze leden de regering nader te beargumenteren waarom niet is gekozen om een onderwerp waarop de regering beweert zich nadrukkelijk in te zetten, onder andere via de

convenanten, toch deel uit te laten maken van de reikwijdte van het wetsvoorstel.

Zie het antwoord op vraag 6.

2.2. Probleembeschrijving

2.2.1. Duurzaamheidsinitiatieven en noodzaak om samen te werken

Vraag 18

De leden van de VVD-fractie beamen dat er ruimte moet zijn voor innovatieve initiatieven vanuit ondernemers en maatschappelijke partijen, en dat er ook ruimte moet zijn om deze op te schalen. Zij vragen of dit wetsvoorstel dat nu het effectiefst regelt, bijvoorbeeld door zich te beroepen op het «first mover disadvantage». Door afspraken te maken «met (een groot deel van) de ondernemingen in een sector» bestaat volgens deze leden het gevaar dat de kleine ondernemers ondergesneeuwd worden. Zij kunnen zich niet altijd organiseren zoals de grote partijen binnen een sector dat doen, waardoor het gevaar dreigt dat zij niet betrokken worden bij nieuwe afspraken. Deze leden zouden daarom liever zien dat het voor ondernemers in innovatieve duurzaamheidsinitiatieven mogelijk is om makkelijk aanspraak te doen op het Innovatiefonds. Hierdoor wordt het «first mover disadvantage» ook ontnomen, zonder dat een groep (kleinere) ondernemers wordt meegezogen in afspraken van grotere partijen. Deelt de regering deze angst met de VVD? Zo nee, waarom niet?

Nee, de regering deelt deze angst niet. Het wetsvoorstel biedt veel waarborgen voor de belangen van kleine ondernemers. De belangrijkste is dat de verantwoordelijk Minister na dient te gaan of er draagvlak is voor een initiatief. Daarvoor dient zij te kijken naar de beschrijving van het draagvlak door de indieners. Die beschrijving moet specifiek ingaan op de achtergrond van eventuele tegenstanders van een regeling en de kenmerken van voor- en tegenstanders. Indien vooral kleine ondernemingen tegenstanders zijn van een initiatief, moet dat in deze analyse aan bod komen. Een hoge gezamenlijke omzet van bedrijven die achter het wetsvoorstel staan is dus zeker niet voldoende «bewijs» dat er sprake is van draagvlak. Verder moet de verantwoordelijk Minister partijen ook zelf in staat stellen te reageren op het initiatief en de draagvlakbeschrijving door de initiatiefnemers. Op deze manier komen de belangen van kleine ondernemers op verschillende momenten tijdens de besluitvormingsfase naar voren, en zijn er verschillende momenten waarop de verantwoordelijk Minister de belangen van kleine ondernemers expliciet meeweegt in haar afweging of het proportioneel is om regels te stellen.

Vraag 19

De leden van de VVD-fractie vragen verder hoe deze duurzaamheidsinitiatieven, zoals het voorbeeld van de brommer, zich verhouden tot het consumentenbelang.

Het voorbeeld van de duurzame brommer wordt in de memorie van toelichting genoemd als voorbeeld van een innovatie (het fijnstofgehalte van brommers wordt omlaag gebracht) dat niet zijn volle potentie kan bereiken vanwege het *first mover disadvantage*. Het wetsvoorstel bevat expliciete waarborgen dat het belang van de consument wordt meegewogen, naast het gevolg voor de duurzame ontwikkeling en andere gevolgen zoals de markteffecten en eventuele andere gevolgen van de te stellen regels. Zo dienen initiatiefnemers het draagvlak voor de maatregel onder consumenten te beschrijven, en de markteffecten (waaronder de

verandering in prijs) te onderbouwen. De ACM wordt daarnaast in staat gesteld advies uit te brengen over de markteffecten van het voorstel.

Vraag 20

Als, zoals geschetst in het voorbeeld over de brommer, de meeste consumenten de effecten van fijnstofgehalte niet mee (willen) nemen in hun aankoopbeslissing, zou dat volgens de regering dan ook nog mogen?

Zie het antwoord op vraag 19. Of het mogelijk is om regels te stellen rondom dit voorbeeld, zal afhangen van het ingediende verzoek, de onderbouwing daarvan, en uiteindelijk de eigenstandige afweging van de verantwoordelijk Minister. Die zal het draagvlak onder consumenten en de gevolgen voor consumenten in de beoordeling mee moeten nemen.

Vraag 21

Hoe verhoudt dit zich tot het «billijk aandeel van de voordelen die ten goede moeten komen aan de gebruikers», zoals in artikel 6, derde lid, van de Mededingingswet?

Zoals in de antwoorden op de vragen 1 en 9 is opgemerkt, staat dit wetsvoorstel los van de vrijstelling van het kartelverbod die in artikel 6, derde lid, van de Mededingingswet is geregeld. Dit wetsvoorstel biedt de mogelijkheid voor een meer integrale belangenafweging dan de genoemde bepaling mogelijk maakt. Daarvan kan een gevolg zijn dat de gebruiker van een product vanwege de beoogde duurzaamheidswinst te maken zal krijgen met een nadeel in de prijs van het product.

Vraag 22

En hoe voorkomt de regering dat de rekening van de afspraken tussen maatschappelijke partijen en ondernemingen (ongewenst) op het bord van de consument komt?

Bestaande mededingingsregelgeving voorkomt dit. Wanneer maatschappelijke partijen en ondernemingen afspraken maken die leiden tot een nadeel voor de consument, is dit een kartel. De ACM kan hierop handhaven. Dit wetsvoorstel wijzigt die regelgeving niet. Wel biedt het de mogelijkheid dat maatschappelijk breed gedragen initiatieven met een klein consumentennadeel en grote duurzaamheidseffecten doorgang kunnen vinden.

2.2.2. Problemen bij gezamenlijke duurzaamheidsinitiatieven

Vraag 23

De leden van de CDA-fractie lezen dat samenwerken op het gebied van duurzaamheidsinitiatieven volgens de regering stuit op vier problemen die dit wetsvoorstel tracht op te lossen:

- 1. freerider-problematiek;*
- 2. coördinatieproblemen in bijvoorbeeld gefragmenteerde sectoren;*
- 3. spanning met mededingingsrecht (kartelverbod);*
- 4. ontmoediging tot het nemen van duurzaamheidsinitiatieven door voorgaande problemen.*

Ten aanzien van de spanning met het mededingingsrecht lezen deze leden in voetnoot 8 dat de ACM rondom duurzaamheidsinitiatieven kenbaar heeft gemaakt dat het toezicht op openbare initiatieven waar alle relevante partijen aan tafel zitten niet haar prioriteit heeft en zij alleen zal handhaven als er klachten zijn. Wat vindt de regering van deze houding van de ACM?

De ACM is een onafhankelijk toezichthouder. Zij gaat zelf over haar prioriteiten en de wijze waarop zij toezicht houdt. De ACM heeft onlangs laten weten voornemens te zijn haar prioriteiten rond duurzaamheidsinitiatieven te willen wijzigen. Zie het antwoord op vraag 7, waar wordt ingegaan op de conceptleidraad duurzaamheidsafspraken die de ACM onlangs in consultatie heeft gebracht.

2.3. Rechtvaardiging voor overheidsinterventie

2.3.1. Nieuwe omgang met de netwerksamenleving

Vraag 24

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat de regering in haar brief het belang benoemt dat voldoende ruimte moet worden geboden aan innovatie, vernieuwing en ondernemerschap in een divers landschap aan netwerken. Dat als gevolg daarvan regels wendbaarder en innovatiever worden als antwoord op de veranderende economie en dynamische maatschappij, prijzen deze leden. Klopt het dat de regeldruk voor ondernemers hierdoor eerder afneemt dan toeneemt?

De aanpak van het kabinet om naar wendbaarheid en toekomstbestendigheid van wet- en regelgeving te kijken heeft als doel ruimte te bieden aan innovatie en nieuwe technologische ontwikkelingen en vraagt erom wetgeving kritisch tegen het licht te houden. Om snel in te kunnen spelen op veranderende economische en maatschappelijke dynamiek kan dit enerzijds betekenen dat regels vervallen of aangepast worden, anderzijds kan het betekenen dat er nieuwe regels nodig zijn om innovatie en nieuwe verdienmodellen in goede banen te leiden. Of de regeldruk voor ondernemers hierdoor afneemt zal in de praktijk afhangen van de inhoud van de (vervallen, nieuwe of aangepaste) regels.

Vraag 25

Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot Europese of internationale samenwerking tussen partijen die, gezien de netwerksamenleving, zich ook voordoen?

Het is mogelijk dat een duurzaamheidsinitiatief dat voortvloeit uit een succesvolle Europese of internationale samenwerking met behulp van dit wetsvoorstel kan worden vertaald in regelgeving. Er zijn echter ook situaties waarin dit niet het geval is omdat enkel Nederlandse regelgeving niet volstaat, maar er (ook) Europese of internationale regelgeving nodig is. In dat geval zullen (ook) andere wegen moeten worden gezocht dan de route van dit wetsvoorstel.

2.4. Keuze voor het wetsvoorstel

Vraag 26

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat dit wetsvoorstel onder andere het freerider-probleem oplost. Partijen kunnen zich door het wetsvoorstel «niet meer onttrekken aan het uitvoeren van breed gedragen duurzaamheidsverbeteringen». Klopt het dat daarmee het doel van de wet is om extra regels te maken ter bevordering van duurzaamheidsinitiatieven in plaats van het wegnemen van belemmeringen in de Mededingingswet?

Het doel van het wetsvoorstel is om de totstandkoming en realisatie van maatschappelijke initiatieven gericht op duurzame ontwikkeling te bevorderen. Het wetsvoorstel biedt een extra instrument voor partijen die goede initiatieven hebben om de duurzame ontwikkeling te bevorderen, maar tegen freerider-, coördinatieproblemen of mededingingsregels

aanlopen. De overheid kan hen in die gevallen helpen, door een initiatief op grond van dit wetsvoorstel in het belang van een duurzame ontwikkeling te vertalen in regels. Ik zet daarnaast in op een (Europese) oplossing voor specifieke belemmeringen binnen mededingingsreggeving. Zie ook het antwoord op vraag 9 en de brief over de hoofdlijnen van dit wetsvoorstel (Kamerstukken II, 2016/17, 30 196, nr. 480).

Vraag 27

In hoeverre rijmt dit voornemen tot extra regelgeving met het voornemen in het regeerakkoord om belemmeringen weg te nemen bij de Mededingingswet en met de algemene houding van de regering om geen onnodige extra regels op te leggen?

Het wetsvoorstel sluit aan op het regeerakkoord. Het neemt belemmeringen die partijen soms ervaren bij samenwerking met het oog op duurzaamheid vanwege strijd met de mededingingsregels weg. Daarnaast zet ik in Europees verband in op een wijziging van de Europese mededingingsregels om op die manier meer ruimte voor duurzaamheidsafspraken tussen partijen te creëren. Dit is een traject van lange adem. De regering is hiervoor afhankelijk van de Europese Commissie en medestanders in Europa.

Vraag 28

De leden van de VVD-fractie vragen hierbij nogmaals wat dit doet voor bijvoorbeeld het midden- en kleinbedrijf (mkb), die zich niet altijd kunnen organiseren of zijn aangesloten bij brancheverenigingen. Dit wordt in de memorie van toelichting zelf ook bevestigd, door onder paragraaf 2.2.2, «problemen bij gezamenlijke duurzaamheidsinitiatieven: coördinatieproblemen» te schrijven dat er «niet in alle sectoren bijvoorbeeld brancheorganisaties actief [zijn], of er is slechts een klein percentage van de branche aangesloten» (pag. 4).

De meeste bedrijven zijn vertegenwoordigd via de brancheorganisaties die hun belangen vertegenwoordigen. In de sectoren met een lage participatiegraad van brancheverenigingen, kunnen initiatiefnemers draagvlak aantonen door bijvoorbeeld steekproeven onder de betrokken bedrijven. Daarnaast staat kleine bedrijven mogelijkheid open om via een internetconsultatie te reageren op een ontwerpregeling die op grond van een ingediend verzoek tot stand komt. De ACM wordt ook in staat gesteld om advies uit te brengen over de markteffecten van de ontwerpregeling, waarbij ook de gevolgen voor kleine bedrijven aan bod kunnen komen. Dit alles borgt dat de gevolgen voor bedrijven in een sector met een lage organisatiegraad alsnog meegenomen worden in de beoordeling van de Minister.

Vraag 29

Klopt het dat ondernemers hiermee de kans lopen onderworpen te worden aan een enorme regeldruk die is aangedragen door (activistische) maatschappelijke organisaties?

Initiatiefnemers zullen bij de indiening van een verzoek moeten beschrijven wat het draagvlak is onder degenen die met de te stellen regels te maken krijgen. De verantwoordelijke Minister zal bij de beoordeling van een verzoek aspecten meewegen als draagvlak, de uitvoerbaarheid van de te stellen regels en de verhouding van de gevolgen van de te stellen regels tot de te realiseren duurzame ontwikkeling. De laatstgenoemde gevolgen hebben ook betrekking op de regeldruk die de te stellen regels zullen opleveren. Zie ook het antwoord op vraag 18.

Vraag 30

Verandert dit wetsvoorstel bijvoorbeeld de casus van «De kip van Morgen» en betekent dit dan dat de kleine supermarkten, poeliers, slagers en markthandelaren, die ongeveer vijf procent van de markt bestrijken, gedwongen worden om alleen nog «De kip van Morgen» aan te bieden?

Het is niet mogelijk om hier op voorhand een uitspraak over te doen. De regels die gesteld worden, komen voort uit een verzoek dat partijen indienen: op dit moment kunnen er nog geen verzoeken worden ingediend. Het is in theorie wel voorstelbaar dat in het geval van de Kip van Morgen minimumeisen als bodem in de markt voor supermarkten in Nederland zou worden opgelegd. Als het wenselijk wordt gevonden op een dergelijk verzoek in te gaan, moet daarbij het belang van (onder andere) de kleine ondernemer zijn meegewogen en moet worden getoetst hoe de te stellen regels zich verhouden tot hoger (Europees) recht. Zie ook het antwoord op vraag 18.

Vraag 31

De leden van de VVD-fractie juichen het toe als branches en maatschappelijke partijen de handschoen oppakken om duurzame initiatieven van de grond te krijgen en vinden dat zij hierin voldoende ruimte moeten krijgen, maar tegelijkertijd vinden deze leden dat dit niet ten koste mag gaan van het mkb. In hoeverre heeft de regering hier rekening mee gehouden binnen dit wetsvoorstel?

Zie het antwoord op vraag 18.

Vraag 32

In hoeverre wordt het consumentenbelang meegenomen in deze «breed gedragen duurzaamheidsverbeteringen».

Zie de antwoorden op de vragen 19 en 20.

Vraag 33

Dragen de consumenten deze verbeteringen dan bijvoorbeeld ook in hun aankoopbeslissing?

Zie de antwoorden op de vragen 19 en 20. Het is goed mogelijk dat consumenten duurzaamheidsverbeteringen in hun aankoopbeslissing meenemen. Het is aan de indieners van een verzoek om dit te beschrijven nadat zij bijvoorbeeld onderzoek hebben gedaan naar de mening van consumenten.

Vraag 34

De leden van de CDA-fractie lezen in de reactie van de regering op het advies van de Afdeling het volgende: «Zoals bij punt 3 al opgemerkt is in het wetsvoorstel de balans gezocht tussen een voortvarende beoordelingsprocedure voor een maatschappelijk duurzaamheidsinitiatief en een zorgvuldig proces om tot een regeling te komen. Dit zal er in de praktijk doorgaans toe leiden dat regelgeving op grond van dit wetsvoorstel een langere voorbereidingsperiode zal kennen dan reguliere regelgeving op hetzelfde niveau» (pag. 18). Hoe verhoudt de «langere voorbereidingsperiode» zich tot de stelling dat het wetsvoorstel het mogelijk maakt «snel en flexibel in te spelen op ontwikkelingen in de samenleving die bijdragen aan publieke belangen» (memorie van toelichting, pag. 7)?

Problemen als free-ridergedrag en spanning met het mededingingsrecht kunnen ervoor zorgen dat het moeilijk is om tussen maatschappelijke partijen te komen tot afspraken en convenanten over duurzaamheid. Het wetsvoorstel biedt betrokken partijen een snellere mogelijkheid om te

komen tot regelgeving op basis van breed gedragen duurzaamheidsinitiatieven dan een wetgevingsproces. De passage op pagina 7 benadrukt dat aspect van de wet. De passage op pagina 18 maakt daarentegen een vergelijking tussen regels die op grond van dit wetsvoorstel tot stand komen, en de situatie waarin er op grond van een andere wet al een grondslag is om deze regels (op hetzelfde niveau) te stellen. In dat geval duurt de procedure in het kader van dit wetsvoorstel langer dan wanneer gebruik wordt gemaakt van de bestaande grondslag. Dit wordt veroorzaakt door de waarborgen die met het oog op de zorgvuldigheid van het proces in het wetsvoorstel zijn ingebouwd.

2.5. Alternatieven

Vraag 35

De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd naar de alternatieven voor dit wetsvoorstel die de belemmeringen voor duurzaamheidsinitiatieven bij de huidige Mededingingswet weghalen in plaats van de extra regeldruk die met dit voorliggend wetsvoorstel wordt gecreëerd. Kan de regering aangeven waarom er niet is gekozen voor een vrijstelling of ontheffing op de bestaande wetgeving?

Een uitzondering op enkel het Nederlandse kartelverbod (via een ontheffing of vrijstelling) lost het mededingingsprobleem van duurzaamheidsafspraken niet op. Mededingingsbeperkende afspraken vallen doorgaans namelijk ook onder het Europese kartelverbod, omdat deze veelal (potentieel) een grensoverschrijdend effect hebben. Partijen die een Nederlandse ontheffing krijgen, kunnen in dat geval op grond van het Europese kartelverbod alsnog een boete krijgen. Binnen het kader van het wetsvoorstel worden geen afspraken gemaakt tussen partijen, waardoor voornoemde problematiek niet speelt. Overigens blijf ik mij ook inzetten voor meer ruimte voor duurzaamheidsafspraken binnen het Europees mededingingskader.

Vraag 36

De leden van de VVD-fractie hebben de alternatieve oplossingen die in de memorie van toelichting worden toegelicht bekeken. Zij missen hierin alternatieve oplossingen die bijdragen aan de verlaging van de regeldruk voor ondernemers. Deze leden zijn benieuwd waarom er niet is gekozen voor een vrijstelling of ontheffing op de bestaande wetgeving. Bijvoorbeeld door aan te sluiten bij artikel 6, lid 3 van de Mededingingswet. De wetgever zou ervoor kunnen kiezen om deze uitzonderingsgrond verder in te vullen met criteria. Kan de regering aangeven waarom deze keuze gemaakt is?

Hetgeen hiervoor bij vraag 35 is opgemerkt over een nationale ontheffing op het kartelverbod, geldt eveneens voor het nader invullen van artikel 6, derde lid, van de Mededingingswet. Een afspraak die door een nadere (nationale) invulling van artikel 6, derde lid, onder de Mededingingswet wellicht zou zijn toegestaan, kan onder het Europese kartelverbod (en de vergelijkbare vrijstelling daarvan) alsnog verboden zijn. Op dit moment biedt de beleidsregel mededinging en duurzaamheid, waarin artikel 6, derde lid, van de Mededingingswet, ten aanzien van duurzaamheidsafspraken is ingevuld, de maximale ruimte die is toegestaan onder het Europese mededingingsrecht. Een verdergaande aanscherping, zoals in 2016 voorgesteld, was volgens de Europese Commissie en de ACM in strijd het Europese mededingingsrecht en is daarom niet doorgezet (zie ook Kamerstukken II, 2015/16, 30 196, nr. 463).

Vraag 37

Heeft de regering regeldruk meegenomen in het wegen van de alternatieven ten opzichte van dit wetsvoorstel? Zo ja, welke afwegingen heeft de regering hierin dan precies meegenomen? Zo nee, waarom heeft de regering dit niet gedaan?

Ja. Daarbij zij wel aangetekend dat er niet veel haalbare oplossingen zijn die zowel het free-ridersprobleem, het coördinatieprobleem als het mededingingsprobleem waar maatschappelijke organisaties tegen aan lopen oplossen. Ook als alleen het mededingingsprobleem voorop wordt gesteld, blijken weinig alternatieven die met enige snelheid gerealiseerd kunnen worden (juridisch) mogelijk. Zie hiervoor ook het hoofdstuk over alternatieven voor het wetsvoorstel in de memorie van toelichting. Als gevolg hiervan hebben de regeldrukeffecten alleen een rol gespeeld in de keuze tussen geen wetsvoorstel (en daarmee alleen Europese inzet op wijziging van het mededingingskader), of wél een wetsvoorstel (naast de Europese inzet). Afweging om door te gaan met het wetsvoorstel is dat de regeldrukeffecten van het wetsvoorstel zelf (zeer) beperkt zijn. De wetgever kan bij de individuele initiatieven die naar aanleiding van het wetsvoorstel naar voren kunnen worden gebracht per geval bezien of er aanleiding is over te gaan tot het stellen van regels. Ook de regeldruk is een onderdeel van die beoordeling.

Vraag 38

De leden van de CDA-fractie lezen dat er voor de beschreven problemen voor gezamenlijke duurzaamheidsinitiatieven diverse alternatieve oplossingen bestaan. Ook de Afdeling merkt in haar advies op dat de doelstellingen van het wetsvoorstel «langs andere wegen» kunnen worden nagestreefd. Bijvoorbeeld via de gangbare wetgevingsprocedure en door een aanvullende wettelijke grondslag op specifieke terreinen. Zou de regering hierop willen ingaan?

De Afdeling noemt de gangbare wetgevingsprocedure als alternatief voor het wetsvoorstel. Een ieder kan de overheid nu tenslotte ook al verzoeken om regels op te stellen of aan te passen, bijvoorbeeld via een burgerinitiatief, het reageren op een consultatie of het anderszins aanschrijven van politieke ambtsdragers. Deze route kan relatief lang duren als hiervoor een wet tot stand moet komen. Een langjarig proces waarbij aanpassing van hogere regelgeving nodig is, brengt het risico met zich mee dat de energie van betrokken partijen bij een duurzaamheidsinitiatief wegvloeit vanwege de onzekerheid over de vraag of de benodigde regels van (essentiële onderdelen van) een initiatief, wel tot stand kunnen komen. Gedurende de periode die nodig is om de benodigde regelgeving te realiseren wordt geen of minder duurzaamheidswinst geboekt. Een ander door de Afdeling genoemd alternatief voor dit wetsvoorstel zou zijn het op voorhand opnemen van grondslagen voor lagere regelgeving in bestaande wetgeving. Het probleem hierbij is dat het op voorhand meestal niet bekend is op welk terrein duurzaamheidsinitiatieven tot stand komen. Op voorhand kan daarom niet goed bepaald worden voor welke onderwerpen en wetten grondslagen moeten worden opgenomen om toekomstige initiatieven in regelgeving te kunnen vertalen.

Vraag 39

De leden van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten waarom zij bij het algemeen bindend verklaren van een mededingingsbeperkende overeenkomst in strijd zou handelen met het Europees recht en bij het onderhavige wetsvoorstel dat niet het geval is.

Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt dat lidstaten afspraken die in strijd zijn met het kartelverbod niet algemeen verbindend mogen verklaren.¹ Dit wetsvoorstel is niet in strijd met deze jurisprudentie omdat partijen onder dit wetsvoorstel een *verzoek* indienen om een duurzaamheidsinitiatief op te nemen in regelgeving. Anders dan bij algemeenverbindendverklaring is daarbij geen sprake van een (mededingingsbeperkende) *afsprake*. Verder bevat het wetsvoorstel de nodige waarborgen om te verzekeren dat de verantwoordelijkheid voor de op grond van dit wetsvoorstel te stellen regels bij de overheid ligt en niet bij de partijen die een verzoek indienen. Het is de Minister die op basis van een eigenstandige afweging besluit om al dan niet op het verzoek in te gaan. Bovendien worden de ontwerpregels voorgehangen bij het parlement.

Vraag 40

De leden van de SP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de regering niet heeft gekozen voor algemeenverbindendverklaring van de met het wetsvoorstel beoogde mededingingsbeperkende overeenkomsten omdat dit in strijd zou zijn met het Europees recht. Deze leden vragen de regering in hoeverre algemeenverbindendverklaring van mededingingsbeperkende maatregelen of soortgelijke varianten reeds bestaan in andere Europese lidstaten en in hoeverre deze zijn beoordeeld als een inbreuk op het Europees recht. Hierbij verzoeken deze leden ook de pleidooien om Europese superconglomeraten («kampioenen») toe te staan bij het antwoord te betrekken en vragen deze leden de regering waarom samenwerking op microschaal in Europees mededingingsrechtelijk opzicht kwalijker zou zijn dan het samengaan van de twee wereldwijd toonaangevende producenten van hogesnelheidstreinen.

In de jurisprudentie van het Hof van Justitie wordt het algemeen verbindend verklaren van een kartelafsprake door de overheid gezien als een inbreuk op het Europees recht. Zie ook het antwoord op vraag 39. Mij zijn geen voorbeelden uit andere lidstaten bekend waar mededingingsbeperkende duurzaamheidsafspraken algemeen verbindend worden verklaard.

Waar duurzaamheidsafspraken tussen concurrenten op Nederlands grondgebied tegen het kartelverbod kunnen aanlopen, gaat het bij de controle op concentraties (zoals het samengaan van twee aanbieders van hogesnelheidstreinen) om de vraag of de mededinging hierdoor significant wordt belemmerd. Dit is een ander onderdeel van het mededingingstoezicht.

Vraag 41

Voorts vragen deze leden of de regering het met hen eens is dat het Europees mededingingsrecht herzien dient te worden ten bate van het maatschappelijk belang in plaats van het concurrentievermogen van het Europese grootbedrijf en vragen zij de regering tevens daarbij aan te geven in hoeverre deze twee zaken wat haar betreft met elkaar samenvallen.

¹ Dit volgt uit het beginsel van Unietrouw. Een lidstaat handelt volgens het Hof in strijd met dit beginsel van Unietrouw wanneer zij «het tot stand brengen komen van een met artikel 101 VWEU strijdige mededingingsregeling oplegt of begunstigt of de werking ervan versterkt, dan wel aan zijn eigen regeling het overheidskarakter ontnemt door de verantwoordelijkheid voor het nemen van besluiten tot interventie op economisch gebied aan particuliere marktdeelnemers te delegeren». Het algemeenverbindendverklaren van een kartelafsprake kwalificeert als «het versterken van de werking» van een verboden afspraak en is dus niet toegestaan.

Een stevige en politiek onafhankelijke handhaving van de mededingingsregels is van groot belang om bedrijven concurrerend en innovatief te houden, ketens goed te laten functioneren, consumenten te beschermen en markten open te houden. Stevige handhaving van de mededingingsregels is dan ook niet alleen in het belang van het concurrentievermogen van het Europees grootbedrijf, maar juist ook van kleinere bedrijven en consumenten. Dit is ook aangegeven in de Kabinetspositie Europese concurrentiekracht.²

Vragen 42 en 43

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat de impact van het op verzoek invoeren van algemeen geldende regels groot kan zijn. Een in dit opzicht minder vergaande variant is het bieden van ruimte voor mededingingsbeperkende duurzaamheidsafspraken. Op zichzelf bieden Europese mededingingsregels en Europese jurisprudentie (voor wat betreft afspraken die de Europese markt raken) hier ruimte voor, mits sprake is van een legitiem publiek belang dat de beperking aanvaardbaar maakt. Het probleem is dat, zoals de regering in de memorie van toelichting ook aangeeft, van toezichthouders geen politiek oordeel verwacht kan worden over de wenselijkheid van duurzaamheidsafspraken. Heeft de regering de mogelijkheid om voor mededingingsbeperkende afspraken een herroepingsmogelijkheid in te voeren, zoals ook geldt ten aanzien van fusies (artikel 47 van de Mededingingswet), overwogen? Welke voor- en nadelen ziet de regering?

Ja, alternatieven voor het wetsvoorstel zijn overwogen. Hetgeen hiervoor bij vraag 35 is opgemerkt over een nationale ontheffing op het kartelverbod, geldt echter eveneens voor een herroepingsmogelijkheid. Een afspraak die als gevolg van een dergelijke herroeping onder het Nederlandse mededingingsrecht wellicht zou zijn toegestaan, kan onder het Europese mededingingsrecht (en de vergelijkbare vrijstelling daarvan) alsnog verboden zijn. Er kan aan partijen dan een boete worden opgelegd wegens overtreding van het Europese kartelverbod. Daarmee is een herroepingsmogelijkheid geen werkbaar alternatief voor het voorliggende wetsvoorstel.

Vraag 44

De leden van de SGP-fractie benoemend dat de regering het voorliggende wetsvoorstel presenteert als oplossing voor alle problemen waar duurzaamheidsinitiatieven met gezamenlijke afspraken tegenaan lopen. Is de veronderstelling juist dat niet alle afspraken zich lenen voor vastlegging bij of krachtens AMvB, zoals volumeafspraken?

In principe komen alle duurzaamheidsinitiatieven die binnen de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen en waarop na het doorlopen van het hele beoordelings-, advies- en consultatie-, en besluitvormingsproces positief wordt besloten, voor vertaling in regelgeving in aanmerking. In dat proces zijn diverse waarborgen opgenomen om te voorkomen dat te lichtzinnig tot het stellen van die regels wordt besloten. Onder andere (maar zeker niet uitputtend) zijn vragen die aan de orde komen: draagt het stellen van de verzochte regels voldoende bij aan een duurzame ontwikkeling, passen die regels binnen de nationale en internationale kaders, beperkt het stellen van regels de mededinging of de belangen van de consument niet te zeer? De inschatting is dat dergelijke aspecten in de praktijk er toe leiden dat sommige verzoeken niet worden gehonoreerd.

² Kamerstuk 30 821, nr. 73.

Vraag 45

In hoeverre zouden afspraken zoals bijvoorbeeld gedaan in het kader van de Verklaring van Noordwijk met een vergoeding voor verdoofde castratie van biggen passen in de reikwijdte van het voorliggende wetsvoorstel, los van het al dan niet doorstaan van de mededingingstoets?

Het onderwerp van de Verklaring van Noordwijk (verdoofde castratie van biggen) valt binnen de reikwijdte van het wetsvoorstel. Het betreft namelijk een verbetering van dierenwelzijn. De mededingingstoets van artikel 6 van de Mededingingswet is overigens niet aan de orde. Zie ook het antwoord op vraag 9.

2.6. Beperkingen aan de gekozen oplossing

Vraag 46

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting geen beperkingen. Betekent dit dat deze er volgens de regering niet zijn?

Het opschrift van paragraaf 2.6 «Beperkingen aan de gekozen oplossing», waar de leden van de CDA-fractie op wijzen, is abusievelijk in de memorie van toelichting opgenomen. Hier had moeten staan «Mogelijkheden van de gekozen oplossing».

3. Hoofdpijnen wetsvoorstel

3.1. Algemeen

Vraag 47

De leden van de VVD-fractie lezen dat partijen die een breed gedragen maatschappelijk duurzaamheidsinitiatief hebben ontwikkeld een verzoek kunnen indienen om dit initiatief te vertalen in een wettelijke regeling. De regering kiest hier dus bewust voor het toevoegen van extra regelgeving in plaats van het bekijken welke belemmeringen er kunnen worden weggehaald. Welke afweging maakt de regering hierin?

Zowel het wegnemen van belemmerende regelgeving als nieuwe regelgeving kan van belang zijn om maatschappelijke duurzaamheidsinitiatieven doorgang te laten vinden. Het wetsvoorstel laat de mogelijkheid voor partijen om belemmeringen in bestaande regelgeving voor een duurzame ontwikkeling aan de orde te stellen onverlet. Deze belemmeringen kunnen, indien de klachten terecht zijn, worden weggenomen door aanpassing van die regelgeving zelf. Indien het een belemmering door een bepaling op wetsniveau is, dan is het aan de formele wetgever om te beslissen of die bepaling moet worden geschrapt; betreft het een belemmering in een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling, dan kan die belemmering via het reguliere proces worden weggenomen, zonder dat daar de ingewikkelder procedure van dit wetsvoorstel voor nodig is.

Vragen 48 en 49

Op basis van welke criteria beoordeelt de regering of een initiatief breed gedragen is? Wanneer is volgens de regering aan deze criteria voldaan?

Het is een politieke afweging of het draagvlak voldoende is om een initiatief te vertalen in regelgeving. Daarvoor zijn in het wetsvoorstel geen specifieke criteria opgenomen. In de praktijk verschillen initiatieven en sectoren ook dusdanig dat dergelijke grenzen zouden leiden tot ongewenste inflexibiliteit. Zo zou een vereiste dat bedrijven die het voorstel moeten gaan naleven met gezamenlijk ten minste 70 procent van de omzet in een sector achter een voorstel moeten staan, in sommige

sectoren te laag zijn. Bijvoorbeeld in een sector met één grote partij (75% procent van de omzet) en enkele kleinere partijen. Daar zou een vanzelfsprekende goedkeuring van een initiatief op basis van een dergelijke omzetsdrempel kunnen betekenen dat een grote partij regels kan helpen opleggen waar hij zelf eenvoudig aan kan voldoen, terwijl de kleinere partijen hier veel moeite mee hebben. In andere sectoren is een dergelijk percentage juist te hoog. Bijvoorbeeld in een sector met veel kleine, moeilijk bereikbare bedrijven waar uit peilingen onder die bedrijven blijkt dat er veel enthousiasme is voor het voorstel.

Vraag 50

De leden van de VVD-fractie vragen verder wanneer er volgens de regering sprake is van een maatschappelijk duurzaamheidsinitiatief. Zijn hier criteria voor?

Ja. Er moet sprake zijn van een initiatief gericht op duurzame ontwikkeling. Duurzaamheid wordt daarbij gedefinieerd overeenkomstig Resolutie 66/288 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 27 juli 2012. Ten aanzien van een dergelijk initiatief kan een verzoek worden ingediend. Dit verzoek moet betrekking hebben op één van de volgende onderwerpen: vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, duurzame energieproductie of energiebesparing, diergezondheid of dierenwelzijn. Daarnaast moet een verzoek voldoen aan een aantal ontvankelijkheidseisen. Hierbij gaat het om informatie die moet worden aangeleverd om het verzoek te kunnen beoordelen. Vervolgens vindt een integrale beoordeling plaats van het verzoek. Belangrijke aspecten hierbij zijn het bestaan van voldoende draagvlak voor het verzoek, de positieve gevolgen van het verzoek voor de duurzame ontwikkeling, de negatieve gevolgen van het verzoek voor de marktwerking en de verhouding van het verzoek tot hoger (Europees) recht.

Vragen 51 t/m 56

Wanneer is aan deze criteria voldaan? Hoe wordt er uiteindelijk op toegezien of aan deze criteria is voldaan? Daarbij wordt een dergelijk verzoek vervolgens «(politiek) eigenstandig gewogen». Wat wordt hiermee precies bedoeld en wie weegt het politieke gedeelte daarvan? Waarom laat de regering deze politieke weging niet bij het parlement liggen? Ligt hierin niet juist een taak voor de Kamer of maken de partijen die een duurzaamheidsinitiatief hebben ontwikkeld zelf een politieke afweging? Hoe wordt het algemeen belang hierin gewogen en door wie?

Verzoeken worden in behandeling genomen als zij voldoen aan de eisen die de wet stelt aan het verzoek. De regering maakt vervolgens ten aanzien van ieder verzoek in het kader van dit wetsvoorstel een eigenstandige afweging of zij aanleiding ziet het verzoek te vertalen in regelgeving. Daarbij wordt onder andere gekeken naar het draagvlak voor het initiatief, de mate waarin het initiatief duurzaamheid bevordert en de markteffecten. Het parlement wordt door middel van een voorhangprocedure de gelegenheid geboden een politieke weging te maken over de wenselijkheid van die regelgeving.

Vraag 57

Welke rol heeft het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) bij het maken van nieuwe regelgeving als uitvloeisel van deze wet?

De verantwoordelijk Minister vraagt aan het Adviescollege toetsing regeldruk om advies over de ontwerpregelgeving.

Vraag 58

En welke rol heeft de ACM hierin?

Zie het antwoord op vraag 7.

Vraag 59

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering de mening deelt dat het beter en logischer zou zijn om de ACM vooraf te laten vaststellen of er sprake is van een gedragen maatschappelijk duurzaamheidsinitiatief, bijvoorbeeld op basis van het door de ACM opgestelde visiedocument Mededinging & Duurzaamheid? Hierbij kan de ACM zelf de afweging maken of het duurzaamheidsinitiatief opweegt tegen prijsstijgingen en de gevolgen voor de mededinging. Ter illustratie dragen deze leden het in het wetsvoorstel genoemde voorbeeld van «De Kip van Morgen» aan. De ACM kwam in de casus van «De Kip van Morgen» tot de conclusie dat de voordelen voor consumenten niet opwogen tegen onder andere het verbod op regulier geproduceerd kippenvlees. Het probleem in die casus lag niet in het afbakenen van het begrip «duurzaamheid», maar in de nadelige gevolgen voor de consument die de aanvraag in kwestie tot gevolg had. De vraag is daarom in hoeverre het nodig is dat organisaties hun eigen regels kunnen aandragen.

De taak van de ACM is het toezicht houden op mededingingsregelgeving. Mededingingsregelgeving beschermt het proces van concurrentie tussen ondernemingen, en realiseert daarmee een goede prijs/kwaliteitverhouding voor de consument. De ACM kwam bij de «Kip van Morgen» tot de conclusie dat de voordelen voor consumenten niet opwogen tegen de nadelen voor consumenten, waardoor die afspraak geen doorgang kon vinden. De ACM kan (binnen het mededingingsrecht) niet beoordelen of de effecten op het dierenwelzijn voor kippen opwegen tegen de nadelen voor de consument. Dat is een politieke afweging. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de verschillende voor- en nadelen van duurzaamheidsinitiatieven wel politiek en op basis van gelijkwaardigheid gewogen kunnen worden.

Vraag 60

De leden van de VVD-fractie lezen daarnaast dat verzoekers van het duurzaamheidsinitiatief moeten laten zien dat de duurzame ontwikkeling wordt bevorderd en dat andere belangen niet onnodig worden geschaad. Wie beoordeelt of andere belangen niet onnodig worden geschaad?

De regering en het parlement beoordelen of andere belangen niet onnodig worden geschaad.

Vraag 61

Daarnaast vragen deze leden hoe de regering de rol van het parlement hierin ziet?

Het parlement heeft een essentiële rol. Het parlement controleert de regering en kan de regering ervan weerhouden een initiatief te vertalen in regelgeving.

Vragen 62 en 63

Deelt de regering de mening van deze leden en die van de Afdeling dat het parlement hiermee een deel van haar wetgevende bevoegdheid uit handen geeft? Zo nee, waarom niet? Waarom heeft de regering gekozen om het parlement in dit wetsvoorstel alleen voorhang te geven bij nieuwe regelgeving?

Nee, die mening deel ik niet. In de eerste plaats geeft de in het wetsvoorstel opgenomen voorhangprocedure het parlement de mogelijkheid zich uit te spreken over de te stellen regels. Daarnaast is, naar aanleiding van het advies van de Afdeling over het aan haar voorgelegde wetsvoorstel, het ingediende wetsvoorstel aangepast. De onderwerpen ten aanzien waarvan een verzoek kan worden ingediend zijn in het wetsvoorstel zelf opgenomen (in plaats van, zoals eerder voorzien, in een algemene maatregel van bestuur). Dit betekent dat het parlement zich direct over de reikwijdte van het wetsvoorstel kan uitspreken. Daarmee wordt de bevoegdheid tot het stellen van regels op grond van dit wetsvoorstel begrensd.

Voor het faciliteren van duurzaamheidsinitiatieven langs de lijn van dit wetsvoorstel is zowel de zorgvuldigheid als voortvarendheid van de besluitvorming van belang. Langjarige processen brengen het risico met zich mee dat de energie van betrokken partijen bij een duurzaamheidsinitiatief wegvloeit vanwege de onzekerheid over de vraag of de benodigde regels van (essentiële onderdelen van) een initiatief, wel tot stand kunnen komen. De voorhangprocedure biedt zowel zekerheid in het proces dat het parlement zich indien gewenst uit kan spreken over regelgeving, als voortvarendheid in het verder brengen van het initiatief.

Vraag 64

Verwacht u hiermee een toename van de regelgeving in het kader van deze wet?

Ja. Met dit wetsvoorstel is beoogd dat partijen kunnen verzoeken breed gedragen maatschappelijke duurzaamheidsinitiatieven te vertalen in regelgeving. De regering zal aan een deel van deze initiatieven naar verwachting gehoor kunnen geven.

Vraag 65

De leden van de CDA-fractie lezen dat het wetsvoorstel een groot aantal waarborgen bevat, noodzakelijk voor een zorgvuldige totstandkoming van deze regelgeving. Voorbeelden: aantonen dat duurzame ontwikkeling wordt bevorderd en andere belangen niet onnodig worden geschaad, bezien in hoeverre er draagvlak is, en het moet gaan om breed gedragen maatschappelijke initiatieven. Aan deze voorwaarden voldoen, is een behoorlijke exercitie. Het wetsvoorstel wil niemand uitsluiten en richt zich behalve op bedrijven onder andere ook op individuele burgers. Denkt de regering dat individuele burgers, of relatief kleine ondernemingen in het mkb, voldoende toegerust zijn om een verzoek gehonoreerd te krijgen?

De hoeveelheid eisen aan partijen maakt het kleine partijen inderdaad moeilijker, maar zeker niet onmogelijk, een verzoek in te dienen. Veelal zal een verzoek voortkomen uit gesprekken tussen de overheid en maatschappelijke organisaties waar veel partijen, ook kleine, bij betrokken zijn. Het is de verwachting dat zij in gezamenlijkheid in staat zullen zijn te voldoen aan de eisen die voortvloeien uit het wetsvoorstel. Daarnaast zullen kleine partijen vaak verenigd zijn, of zich kunnen verenigen, in een beroepsvereniging of belangenorganisatie, van waaruit de benodigde expertise of financiering ingebracht zal kunnen worden. In de gevallen dat een kleine partij er echt alleen voor zou staan, is het denkbaar dat zij via crowdfunding of door donaties de benodigde fondsen realiseren.

Vraag 66

De leden van de D66-fractie hebben het voorgestelde proces dat een initiatief moet doorlopen bestudeerd. Deze leden vragen de regering een inschatting te maken hoe lang zij verwacht dat het in totaal duurt voordat een initiatief is omgezet in regels die inwerking zijn getreden.

Naar verwachting kan een eenvoudig duurzaamheidsinitiatief op basis van dit wetsvoorstel na ontvangst van een verzoek binnen een jaar worden omgezet in regels.

Vraag 67

Tevens vragen deze leden de tijdsduur per fase van het proces uiteen te zetten.

Een amvb op grond van deze wet zou in beginsel binnen zes maanden na ontvangst van het verzoek moeten kunnen worden voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer. Dit is de streeftermijn voor de besluitvormingsfase. Binnen die termijn zouden noodzakelijke adviezen (over bijvoorbeeld de duurzaamheidseffecten) binnen kunnen zijn, de ontwerp-regeling zijn opgesteld en partijen (die niet bij het initiatief betrokken waren) zijn geconsulteerd. Indien er zich situaties voordoen waarbij dit niet haalbaar is stelt de verantwoordelijke Minister de indieners van het verzoek hiervan op de hoogte en geeft daarbij aan waarom de termijn niet gehaald is. Vervolgens wordt de ontwerp-regeling gedurende vier weken voorgehangen bij de Kamers. In geval van een positieve afronding van de voorhangprocedure kan de regelgeving worden vastgesteld en gepubliceerd, waarna deze in werking kan treden.

Vraag 68

De leden van de SGP-fractie benoemen dat een van de aanleidingen om met dit wetsvoorstel te komen, de afwijzing van het initiatief «De Kip van Morgen» is. Om een goed beeld te krijgen van de effectiviteit van het voorliggende wetsvoorstel, horen deze leden graag op welke wijze de genoemde afspraken ingevoerd hadden kunnen worden als regels op basis van het voorliggende wetsvoorstel.

Zie het antwoord op vraag 30.

3.2. Reikwijdte

Vraag 69

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat volgens het wetsvoorstel kan iedereen een verzoek indienen. Deze leden zetten daar vraagtekens bij. Is de veronderstelling juist dat de wet bedoeld is om ruimte te geven aan initiatieven waarbij partijen zijn betrokken die zelf aan zet zijn voor de uitvoering, en niet aan initiatieven van maatschappelijke organisaties die bepaalde regels willen opleggen aan een bepaalde sector?

Ja. Het doel van het wetsvoorstel is om de totstandkoming en realisatie van maatschappelijke initiatieven met een breed draagvlak gericht op duurzame ontwikkeling te bevorderen. De ruimte is dus bedoeld voor initiatieven waar zowel ondernemingen als maatschappelijke organisaties en consumenten achter staan. Het is niet de bedoeling (en niet mogelijk) dat één groep uit de samenleving het wetsvoorstel gebruikt voor het eenzijdig opleggen van regels. Dat is in het wetsvoorstel tot uiting gekomen in de eis dat er draagvlak moet zijn onder alle betrokken partijen, en specifiek onder de partijen die het wetsvoorstel uit moeten gaan voeren. De verschillende eisen en voorwaarden die worden gesteld om dit zeker te stellen, staan toegelicht in de antwoorden op vraag 48, 49 en 52. De draagvlakeisen staan los van de vraag wie een verzoek kan indienen. Bij het laatste is voorzien in meer flexibiliteit, om ervoor te zorgen dat een initiatief niet stil komt te liggen wanneer er weliswaar groot draagvlak is in een sector voor een initiatief, maar er – bijvoorbeeld – om van de inhoud van het initiatief losstaande redenen niet meerdere indieners kunnen worden gevonden.

Vraag 70

Is de regering bereid de ruimte voor het indienen van een verzoek in te perken, zodat de betrokkenheid van uitvoerende (markt)partijen gewaarborgd is?

Nee. Dat heeft onnodige negatieve effecten, terwijl door (onder meer) de draagvlakeisen de betrokkenheid van partijen die onder de doelgroep van de regels vallen al geborgd is. Zie het antwoord op vraag 69.

3.2.1. Algemeen

Vraag 71

De leden van de VVD-fractie lezen dat op dit moment de reikwijdte van het voorstel als volgt is:

- 1. de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen ten aanzien van elektriciteit, gebouwde omgeving, industrie, landbouw en landgebruik en mobiliteit;*
- 2. duurzame energieproductie of energiebesparing;*
- 3. dierenwelzijn of diergezondheid.*

Waarom is er door de regering gekozen voor deze drie groepen en andere sectoren, waar duurzaamheidsinitiatieven ook spelen, buiten beschouwing te laten?

Zie het antwoord op vraag 6.

Vraag 72

De leden van de D66-fractie wijzen erop dat productieketens internationaal van aard kunnen zijn. In sommige sectoren zijn er daarom internationale initiatieven tot convenanten om duurzaamheid in de keten beter te borgen. Deze leden vragen de regering toe te lichten in hoeverre internationale initiatieven middels het onderhavig wetsvoorstel in aanmerking komen om in regelgeving omgezet te worden.

Het wetsvoorstel kan een bijdrage leveren aan het verbeteren van de duurzaamheid in de keten, mits een ingediend verzoek valt onder de reikwijdte van het wetsvoorstel (bijv. het verbeteren van dierenwelzijn en verminderen van de uitstoot van broeikasgassen) en mits wordt voldaan aan de overige vereisten van het wetsvoorstel. Daarbij maakt het niet uit of het initiatief nationaal of internationaal van aard is. Zie verder het antwoord op vraag 25.

3.2.2. Definitie duurzame ontwikkeling

Vraag 73

De leden van de CDA-fractie lezen dat in dit wetsvoorstel wordt aangesloten bij de omschrijving van duurzame ontwikkeling die is opgenomen in Resolutie 66/288 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 27 juli 2012. Duurzame ontwikkeling wordt daar omschreven als «de ontwikkeling naar een economische, sociale en milieuvriendelijke duurzame toekomst voor de aarde en voor huidige en toekomstige generaties». Welke alternatieve definities voor duurzame ontwikkeling zijn er nog meer?

Het aantal definities van duurzame ontwikkeling is legio. Een veelgebruikte definitie is de zogenaamde «Brundtland-definitie»: deze beschrijft duurzame ontwikkeling als «de ontwikkeling die aansluit op de behoeften van het heden zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen.» De in het wetsvoorstel gekozen definitie is de (meest) recent door Nederland onderschreven definitie.

3.2.3. Onderwerp van verzoek

Vraag 74

De leden van de VVD-fractie lezen dat op dit moment een gering aantal onderwerpen in de wet is opgenomen vanwege uitvoeringsproblemen. Tegelijkertijd lezen deze leden in het wetsvoorstel dat het in de toekomst wel mogelijk is de reikwijdte uit te breiden naar bijvoorbeeld internationale ketenverantwoordelijkheid door een AMvB aan te nemen en daarna met een wetsvoorstel tot wijziging van de wet te komen. Waarom kiest de regering voor deze volgorde en waarom kan er niet direct een wetsvoorstel totstandkomen?

Zoals in antwoord op vraag 6 is opgemerkt, zijn de onderwerpen waarop een verzoek betrekking kan hebben begrensd. Daarmee kunnen uitvoeringsproblemen zo veel mogelijk worden voorkomen. Het is tegelijkertijd goed mogelijk dat in de toekomst de wens ontstaat om ook andere onderwerpen aan te wijzen ten aanzien waarvan een verzoek kan worden ingediend. Om in die gevallen snel in te kunnen spelen op een behoefte aan een uitbreiding van deze onderwerpen is het mogelijk gemaakt om door middel van tijdelijke delegatie onderwerpen aan te wijzen ten aanzien waarvan ook een verzoek kan worden ingediend. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen indien zich een nieuw (acuut) maatschappelijk probleem aandient, waarvoor vanuit de samenleving een oplossing onder dit wetsvoorstel wordt aangedragen dat aan alle eisen voldoet. In zo'n geval hoeft zo'n oplossing niet te wachten op een aanpassing van de reikwijdte van de wet, alvorens dit kan worden opgepakt. Door de tijdelijke delegatie moet een uitbreiding van de reikwijdte zo spoedig mogelijk worden gevolgd door een wetsvoorstel dat beoogt de uitbreiding op wetsniveau te verankeren.

Vragen 75 en 76

De leden van de CDA-fractie lezen dat een verzoek om regels te stellen op basis van dit wetsvoorstel betrekking kan hebben op een beperkt aantal onderwerpen (om uitvoeringsproblemen in de beginfase te voorkomen), te weten:

- 1. de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen ten aanzien van elektriciteit, gebouwde omgeving, industrie, landbouw en landgebruik en mobiliteit;*
- 2. duurzame energieproductie of energiebesparing;*
- 3. dierenwelzijn of diergezondheid.*

Kan de regering nog eens duidelijk maken op grond waarvan deze keuze is gemaakt en waarom bijvoorbeeld een aparte titel voor land- en tuinbouw ontbreekt?

Hoezeer zullen initiatieven op het gebied van land- en tuinbouw, op basis van de huidige onderwerpskeuze, onder het wetsvoorstel vallen?

Zie het antwoord op vraag 6. Er is voor gekozen om de reikwijdte van het wetsvoorstel vast te stellen aan de hand van maatschappelijke doelen (zoals dierenwelzijn), en niet op basis van sectoren (zoals landbouw). Een deel van de initiatieven die in de land- en tuinbouw opkomen kunnen naar verwachting in behandeling worden genomen, omdat deze genoemde doelen zullen bevorderen.

Vraag 77

Hoezeer geldt dat voor initiatieven op het terrein van biodiversiteit?

Het wetsvoorstel kan een bijdrage leveren aan het verbeteren van de biodiversiteit, mits een ingediend verzoek past binnen de reikwijdte van het wetsvoorstel (bijv. het verbeteren van dierenwelzijn en verminderen

van de uitstoot van broeikasgassen) en mits wordt voldaan aan de overige vereisten van het wetsvoorstel.

Vraag 78

Wat voor initiatieven uit de land- en tuinbouw zullen mogelijkterwijs niet onder de regeling vallen?

Het gaat om initiatieven die geen betrekking hebben op vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, duurzame energieproductie of energiebesparing of diergezondheid of dierenwelzijn. Te denken valt aan een initiatief om de verkoopprijs van tomaten te verhogen, om land- en tuinbouwers een steuntje in de rug te geven na een tegenslag in de sector.

Vraag 79

Wordt de gekozen onderwerpskeuze/prioritering breed in de samenleving gedeeld, daar het wetsvoorstel zich ook nadrukkelijk op de samenleving richt?

Nee. Verschillende organisaties vinden het van belang dat het wetsvoorstel een brede reikwijdte heeft. Die wens is afgewogen tegen het belang dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is. Om deze reden is de reikwijdte van de wet in eerste instantie beperkt tot verzoeken ten aanzien van vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, duurzame energieproductie of energiebesparing en diergezondheid of dierenwelzijn. En is daarbij de mogelijkheid gecreëerd op een later moment onderwerpen aan deze reikwijdte toe te voegen. Zie ook de antwoorden op de vragen 6 en 74.

Vraag 80

De leden van de GroenLinks-fractie hebben begrip voor het feit dat op dit moment het wetsvoorstel betrekking heeft op een beperkt aantal onderwerpen. Wel merken deze leden op dat er geen enkel sociaal onderwerp wordt genoemd. Dit is een gemiste kans, want zo zou ook op sociaal vlak ervaring kunnen worden opgedaan met de praktijk van dit wetsvoorstel. Is de regering bereid ook een of meerdere sociale onderwerpen toe te voegen?

Zie de antwoorden op de vragen 6 en 74.

Vraag 81

Deze leden zien ook graag biodiversiteit als onderwerp, gezien de urgentie van dit onderwerp en het brede draagvlak hiervoor, zie bijvoorbeeld het Deltaplan Biodiversiteit. Is de regering hiertoe bereid?

Zie de antwoorden op de vragen 6 en 74.

Vraag 82

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de regering aanleiding ziet het aantal onderwerpen van verzoek beperkt te houden. Waarom werden onderwerpen met betrekking tot internationale ketenverantwoordelijkheid of biodiversiteit niet als wenselijk beschouwd in deze opsomming?

Zie het antwoord op de vragen 6 en 74.

Vraag 83

De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering refereert aan het Klimaatakkoord. Inmiddels zijn aan de verschillende klimaattafels afspraken gemaakt en is het definitieve Klimaatakkoord verschenen. Om een indruk te krijgen van de reikwijdte van het wetsvoorstel horen deze leden graag welk type afspraken zich zouden lenen voor uitvoering via het voorliggende wetsvoorstel.

Het type afspraken waarbij coördinatie-, freeriderproblemen of mededingingsrisico's zich voordoen, en waarvoor nog geen grondslag is in bestaande wetgeving, kunnen op basis van dit wetsvoorstel ingediend worden om initiatieven te vertalen naar regelgeving. Enkele fictieve voorbeelden staan vermeld in het antwoord op vraag 13.

3.2.4 Toevoeging andere onderwerpen van verzoek

Vraag 84

De leden van de CDA-fractie lezen dat de onderwerpen uit artikel 2, tweede lid, niet-limitatief zijn en het mogelijk is om (tijdelijk) in een AMvB nieuwe onderwerpen aan te wijzen. Acht de regering dit wenselijk, gelet op de kritiek van de Afdeling met betrekking tot de begrenzing van de reikwijdte?

Zoals in antwoord op de vragen 62 en 63 al is opgemerkt, is het wetsvoorstel met betrekking tot het begrenzen van de reikwijdte juist naar aanleiding van het advies van de Afdeling aangepast. In het aan de Afdeling voorgelegde wetsvoorstel was sprake van een delegatie naar een algemene maatregel van bestuur voor het bepalen van de onderwerpen waar een verzoek betrekking op kon hebben. Naar aanleiding van het advies zijn deze onderwerpen in het wetsvoorstel zelf opgenomen. In antwoord op vraag 74 is ingegaan op de wenselijkheid van de tijdelijke delegatiegrondslag die daarnaast is opgenomen.

Vragen 85, 86 en 87

In de memorie van toelichting staat dat een dergelijke AMvB zo spoedig mogelijk moet worden gevolgd door een wetsvoorstel. Wat verstaat de regering onder «zo spoedig mogelijk»? Is hier een termijn aan verbonden? En hoe wordt beoordeeld of er sprake is van «spoedeisendheid»?

De formulering «zo spoedig mogelijk» is de standaard formulering van de figuur van de tijdelijke delegatie, zoals vastgelegd in het model in aanwijzing 2.39, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Met deze formulering komen tijdelijke delegatiebepalingen al in diverse wetten voor.³ Wat onder «zo spoedig mogelijk» wordt verstaan, zal per geval verschillen en, zoals voor alle wetgeving geldt, mede afhankelijk zijn van andere actoren in het wetgevingsproces. Het is dus zeer lastig om hier een termijn aan te verbinden. Ook de beoordeling van de spoedeisendheid is een beoordeling die per geval moet plaatsvinden. Het zal met name gaan om acute maatschappelijke problemen, waarvoor ook direct maatschappelijke oplossingen onder dit wetsvoorstel worden aangedragen.

Vraag 88

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen met instemming dat de mogelijkheid bestaat om meer onderwerpen toe te voegen. Zij zien momenteel dat deze op basis van een AMvB kunnen worden toegevoegd. Deze leden vragen hoe, indachtig de geest van het wetsvoorstel, vanuit de maatschappij onderwerpen zouden kunnen worden aangedragen wanneer daar behoefte aan is. Ziet de regering hier ruimte toe?

Er is zeker ruimte voor maatschappelijke partijen (burgers, bedrijven, instellingen) om onderwerpen aan te dragen die in hun ogen onder de reikwijdte van het wetsvoorstel moeten vallen. Zoals in het antwoord op vraag 74 al is opgemerkt, kan dit zich bij voorbeeld voordoen indien een

³ Enkele voorbeelden: artikel 7g, zesde lid, Kadasterwet, artikel 60, derde lid, Meststoffenwet, artikel 82, derde lid, Participatiewet en artikel 82, derde lid, Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.

initiatief wordt aangedragen dat nog niet binnen de alsdan bestaande reikwijdte van de wet kan worden opgepakt, maar wel aansluit bij een nieuw (acuut) maatschappelijk probleem en aan alle eisen voldoet. Maar ook los van een concreet initiatief kunnen onderwerpen worden aangedragen. Uiteraard moet dan eerst zorgvuldig worden afgewogen of het in het algemeen belang is om dat onderwerp toe te voegen. Is dat het geval, dan is het afhankelijk van de vraag hoe spoedeisend het aangedragen onderwerp is, of gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om dit onderwerp tijdelijk bij amvb toe te voegen, of dat een (regulier) wetsvoorstel wordt voorbereid.

3.2.5. Experimenten en regionale dekking

Vraag 89

De leden van de VVD-fractie lezen dat het wetsvoorstel ruimte laat voor experimenten met een regionale dekking. Zij delen deze visie, omdat er ook veel duurzaamheidsinitiatieven op lokaal niveau ontstaan en er op lokaal en/of regionaal niveau ook de ruimte moeten zijn om tot dergelijke duurzaamheidsinitiatieven te komen. Echter, deze leden zien hier wel een gevaar wanneer dit leidt tot meer regelgeving voor ondernemers. Ook plaatsen zij vraagtekens bij het verder delegeren van bevoegdheden. Deze leden zijn wel positief gestemd dat bij dergelijke regionale initiatieven rekening wordt gehouden met wat redelijkerwijs geëist kan worden qua regeldruk, tijd en kosten.

Deze opmerking neem ik voor kennisgeving aan.

Vraag 90

De leden van de CDA-fractie lezen dat in twee situaties een voorschrift zich kan beperken tot een regio in plaats van tot heel Nederland (namelijk: eerst uittesten op kleine schaal of een probleem in specifieke regio). Heeft de regering hier voorbeelden van?

Op dit moment is er nog geen zicht op specifieke regionale problemen die baat kunnen hebben bij het wetsvoorstel. Dat laat onverlet dat deze in de toekomst wel op zouden kunnen komen. Voorstelbaar is bijvoorbeeld dat in een bepaalde regio een specifieke fijnstofproblematiek speelt, en dat bedrijven bereid zijn maatregelen te treffen – maar wel willen dat dan iedereen in de (betreffende) regio meedoet. In zo'n geval kan het wetsvoorstel mogelijk helpen, zeker als het specifieke probleem meerdere gemeentes of provincies zou doorkruisen.

3.3. Indieningsfase

Vraag 91

De leden van de CDA-fractie lezen dat de verwachting is dat de indieners van een verzoek tot regelgeving op basis van dit wetsvoorstel, dit verzoek in de regel pas zullen doen nadat de in paragraaf 2.2.1 beschreven eigen mogelijkheden om een initiatief te realiseren niet toereikend blijken te zijn. In dergelijke gevallen is het merendeel van de gevraagde gegevens al voorhanden, en zijn de aanvullende administratieve lasten voor de initiatiefnemer beperkt. Op basis waarvan trekt de regering deze conclusie (ten aanzien van de administratieve lastendruk)?

Het is in gevallen zoals bij samenwerking tussen partijen bij green deals of duurzaamheidsconvenanten te verwachten dat het merendeel van de gevraagde gegevens al voorhanden is. Bijvoorbeeld de verwachte effecten voor de duurzaamheid en de (kosten voor) ondernemers zullen doorgaans al in kaart zijn gebracht.

Vraag 92

Deze leden lezen voorts dat een verzoek alleen wordt beoordeeld als alle voor een verzoek benodigde gegevens zijn aangeleverd. In welke mate kunnen de indieners daarbij (departementale) ondersteuning krijgen?

Het is aan de betrokken departementen partijen duidelijkheid te bieden over de gegevens die indieners rond een specifiek initiatief precies aan dienen te leveren. In algemene zin wordt partijen daarnaast op basis van dit wetsvoorstel een (online) handleiding ter beschikking gesteld. Deze zal ook ingaan op de aan te leveren gegevens. Het is aan partijen zelf de gegevens te verzamelen en aan te leveren.

Vraag 93

Hoe krijgt deze ondersteuning vorm?

Veelal zal een verzoek worden voorafgegaan door een informeel proces waarin de initiatiefnemers al contact met het desbetreffende departement hebben over het in te dienen initiatief. In dat proces kan ook al een indicatie worden gegeven van de kans van slagen. Door een dergelijke inschatting kan worden voorkomen dat partijen veel tijd en energie steken in een bij voorbaat kansloos verzoek. Deze contacten kunnen ook van belang zijn om in een vroeg stadium duidelijkheid te krijgen over de vraag of het voorgenomen verzoek past bij het door de verantwoordelijke Minister gevoerde beleid en derhalve kans van slagen heeft.

Vraag 94

De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich af waarom de suggestie van het ATR om een vrijwillige scan in de indieningsfase mogelijk te maken, niet is overgenomen. Met een dergelijke scan kan een indiener vooraf inzicht krijgen in de haalbaarheid van een verzoek, waardoor dit veel geld en moeite kan schelen wanneer een indiening kansloos lijkt te zijn.

Het ATR stelde voor initiatiefnemers de mogelijkheid te geven een quickscan te doen naar de juridische gevolgen van een initiatief. Dat is onwenselijk. Een verzoek tot regelgeving wijzigt naar verwachting (meerdere malen) tijdens het proces van het verzamelen van de voor indiening benodigde gegevens, bijvoorbeeld omdat aanpassing van het verzoek nodig is om voldoende draagvlak te verwerven. Voor een juridische toets van het ATR is een gedetailleerde uitwerking van het verzoek nodig. Ook een kleine aanpassing van het verzoek kan gevolgen hebben voor een oordeel over de toepassing van deze redenen. Daarom is ervoor gekozen om initiatiefnemers de mogelijkheid te geven tijdig met het betrokken departement van gedachten te wisselen over de wijze waarop hun verzoek ingericht zou kunnen worden om kans van slagen te hebben. Deze vorm van ondersteuning is ook flexibeler dan een quickscan. Paragraaf 5 van de memorie van toelichting is daar na advies van het ATR op aangepast.

Vraag 95

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in de indieningsfase aan veel eisen moet worden voldaan. Zij vragen de regering in hoeverre het haalbaar wordt geacht voor kleinere branches, burgercollectieven en maatschappelijke organisaties om aan deze eisen te voldoen. In hoeverre zou het mogelijk zijn ambtelijke ondersteuning te verlenen, bijvoorbeeld bij het inventariseren van draagvlak, wanneer hier behoefte aan blijkt?

Zie het antwoord op vraag 65.

Vraag 96

Voorts vragen deze leden, in lijn met het advies van de Afdeling, hoe kan worden voorkomen dat verzoekers een heel traject ingaan van consultatie en indiening, terwijl op andere gronden redelijk makkelijk vast te stellen valt dat het verzoek niet zal worden toegekend?

Zie het antwoord op vraag 93.

Vraag 97

In hoeverre zou toetsing ex ante hierin van meerwaarde kunnen zijn?

Zie de antwoorden op de vragen 93 en 94.

Vraag 98

Deze leden vragen vered of, conform het verzoek van Land- en Tuinbouworganisatie (LTO) Nederland, kan worden meegewerkt aan een testcasus waaruit duidelijk wordt welke eisen aan een verzoek worden gesteld en hoe de behandeling er in de praktijk uit ziet.

Het verantwoordelijke departement werkt graag mee aan een testcase. Zie verder het antwoord op vraag 93.

Vraag 99

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen tevens of een inschatting kan worden gegeven van het tijdsbestek tussen het moment van starten van de indieningsfase (en daarbij behorende consultatie) tot en met de uiteindelijke verankering van de voorwaarde in regelgeving.

Zie de antwoorden op de vragen 66 en 67.

Vraag 100

De leden van de SGP-fractie horen graag in hoeverre van initiatiefnemers wordt verwacht dat ze een concreet voorstel voor de in te voeren regels doen. Deze leden willen erop wijzen dat als sprake is van een in zekere mate vaag verzoek de uitwerking ervan in regelgeving op het bordje van de regering komt en dat dan het risico bestaat dat het draagvlakonderzoek een verkeerd beeld geeft.

Verzoekers moeten een omschrijving van de door het stellen van regels te bereiken doelen aanleveren. Van verzoekers wordt dus niet gevraagd een «kant en klare» regeling aan te leveren. Dat kan in redelijkheid ook niet van verzoekers worden gevraagd. Het is wel van belang dat verzoekers duidelijk maken wat zij beogen ten aanzien van de te stellen regels. Dit om tot een regeling te kunnen komen waarmee wordt beantwoord aan de wensen van verzoekers. Bovendien is dan geborgd dat het draagvlakonderzoek een juist beeld geeft van het draagvlak van de te stellen regels.

3.3.1. Omschrijving van de te bereiken doelen**Vragen 101 en 102**

De leden van de VVD-fractie lezen dat niet wordt vastgelegd wie een verzoek moet doen tot het stellen van regels. Zij lezen dat alle maatschappelijke organisaties en individuen een aanvraag kunnen doen, ook wanneer zij geen direct belang bij de sector hebben. Deze leden vrezen dat tal van activistische organisaties aanvragen kunnen doen met als doel hun opvattingen in regelgeving te gieten. Waarom kiest de regering hiervoor? Waarom zijn de aanvragers niet beperkt tot diegene die direct betrokken zijn of een direct belang hebben in de betreffende sector?

Zie hiervoor het antwoord op vraag 69.

Vraag 103

De leden van de CDA-fractie lezen dat het wetsvoorstel diverse voorwaarden stelt aan een verzoek, zoals een omschrijving van de door het stellen van regels te bereiken doelen. Kan de regering een voorbeeld geven van een doel dat «helder» is omschreven?

Ja. Het verbeteren van de leefomstandigheden van kippen, door het vergroten van het aantal vierkante meter leefoppervlakte van kippen van 0,2 m² per kip naar 0,4 m² per kip.

3.3.2. Draagvlak**Vraag 104**

De leden van de VVD-fractie lezen dat de verzoeker van een regeling zeven onderdelen in beeld moet brengen, waaronder de achtergrond van eventuele tegenstand bij een regeling. Deze leden vinden het belangrijk dat ook de tegenstanders een plek hebben bij deze procedure en vinden het dus goed dat wanneer er signalen zijn dat de leden van coöperaties of belangenverenigingen zich niet kunnen vinden in het voorstel, de coöperatie en/of belangenvereniging extra uitleg en informatie moet geven.

De regering is het eens met de fractie van de VVD dat het van belang is dat initiatiefnemers die te maken krijgen met een beweging die niet of minder enthousiast is over een initiatief, inhoudelijk beschrijven welke redenen deze beweging heeft om het initiatief niet te steunen.

Vraag 105

De leden van de VVD-fractie zijn positief gestemd door te lezen dat het belang van de consument serieus wordt meegewogen in het draagvlak. Deze leden zijn wel benieuwd hoe getoetst gaat worden of het belang van de consumenten voldoende is meegenomen.

Zie hiervoor het antwoord op vraag 7.

Vraag 106

In de memorie van toelichting staat dat aan de eis wordt voldaan wanneer bijvoorbeeld de Consumentenbond positief gereageerd heeft en een (wetenschappelijk verantwoorde) steekproef onder betrokken consumenten is gedaan. Zijn dit de enige twee vormen voor de verzoekers om consumentendraagvlak te inventariseren?

Het kan in ieder geval op deze manieren. Het staat partijen vrij om voorstellen te doen om via andere methoden draagvlak onder consumenten in kaart te brengen. De merites daarvan zullen per geval moeten worden beoordeeld.

Vraag 107

De leden van de VVD-fractie zijn kritisch ten aanzien van het beschrijven van draagvlak voor degene die te stellen krijgen met de regels. Waarom kiest de regering hier alleen voor het beschrijven van draagvlak en niet van het aantonen van dit draagvlak?

Het wetsvoorstel maakt onderscheid tussen «degenen die de te stellen regels zullen moeten naleven» en «degenen voor wie de te stellen regels anderszins gevolgen zullen hebben». Voor eerstgenoemde groep, die primair te stellen krijgt met de regels, moet «een onderbouwing van de aanwezigheid van draagvlak voor het verzoek» worden aangeleverd. Dit betekent dat het draagvlak ook aangetoond moet worden. Alleen voor de tweede groep wordt volstaan met de eis tot het aanleveren van een

«beschrijving» van het draagvlak. Hier is voor gekozen naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. De Afdeling is van oordeel dat de regering op basis van een initiatief voldoende ruimte moet hebben om beleidsafwegingen te maken en dat het dus aan haar is om het draagvlak als voldoende te bestempelen.

Vraag 108

Hoe borgt de regering dat dit draagvlak er daadwerkelijk is?

Initiatiefnemers dienen een onderbouwing te geven van de aanwezigheid van draagvlak voor hun initiatief onder degenen die de te stellen regels zullen moeten naleven, en het draagvlak onder degenen voor wie de te stellen regels anderszins gevolgen zullen hebben te beschrijven. Het is aan de regering (en uiteindelijk ook het parlement) om te beoordelen of hierbij gelegitimeerd (cijfer-)materiaal wordt gebruikt. Bij twijfel kan de regering besluiten zelf onderzoek te doen. Ook kunnen derde partijen zo nodig in de consultatiefase hun mening kenbaar maken over het door initiatiefnemers ingediende materiaal.

Vraag 109

Is daarbij een standpuntbepaling van een brancheorganisatie voldoende of kijkt de regering verder dan dat?

De regering kijkt verder dan dat, bijvoorbeeld naar de mate waarin een brancheorganisatie kan laten zien dat leden (en niet-leden) actief betrokken zijn bij een voorstel.

Vraag 110

Welke instrumenten zoals een enquête, peiling of meting wil de regering hiervoor gebruiken?

Ieder van deze instrumenten kan ingezet worden als de regering twijfels heeft bij de beschrijving van het draagvlak in een initiatief.

Vraag 111

Hoe borgt de regering dat belangen van bijvoorbeeld kleinere ondernemingen onevenredig hard worden geraakt door deze extra regels?

Zie hiervoor het antwoord op vraag 18.

Vragen 112 en 113

De leden van de CDA-fractie lezen dat verzoekers bij de indiening van een initiatief moeten beschrijven wat het draagvlak is onder:

- *degenen die met te stellen regels te maken krijgen;*
- *degenen voor wie het verzoek verder gevolgen heeft;*
- *ondernemingen waar een verzoek betrekking op heeft, anders dan degenen die de te stellen regels zullen moeten naleven;*
- *maatschappelijke organisaties die zich bezighouden met het duurzaamheidsbelang dat wordt nagestreefd.*

«Draagvlak» is een arbitrair begrip. Hoe gaat de desbetreffende Minister, zonder cijfermatige grenzen op het gebied van bijvoorbeeld omzet, bepalen of een initiatief voldoende draagvlak heeft? Welk beoordelingskader kan de desbetreffende Minister hiervoor hanteren?

Het is aan het oordeel van de regering en (daarna) het parlement te bepalen of een initiatief voldoende draagvlak heeft. In het antwoord op vraag 48 wordt ingegaan op afwegingen die daarbij een rol kunnen spelen.

Vraag 114

De leden van de D66-fractie vragen hoe het draagvlak gemeten wordt bij een sector waar coördinatieproblemen zich voordoen.

Initiatiefnemers kunnen in dergelijke gevallen om het draagvlak te beschrijven (grote) steekproeven (laten) doen.

Vraag 115

Als de coördinatieproblemen ertoe leiden dat het draagvlak niet gepeild kan worden, in hoeverre is het wetsvoorstel dan effectief om de coördinatieproblemen te overwinnen?

De verwachting is niet dat coördinatieproblemen ertoe leiden dat het draagvlak niet beschreven kan worden.

Vraag 116

De leden van de GroenLinks-fractie achten het noodzakelijk dat om bepaalde duurzame ontwikkelingen te stimuleren, er in bepaalde gevallen geen of in mindere mate rekening gehouden dient te worden met gevestigde belangen die niet willen meewerken aan een duurzame ontwikkeling. Deze leden willen graag weten hoe zwaar het oordeel weegt van achterblijvers in de duurzame ontwikkeling.

Zie hiervoor de antwoorden op de vragen 48 en 50.

Vraag 117

Deze leden zien graag dat urgentie en de hoeveelheid positieve impact van een regel zwaar worden meegerekend in het eindoordeel over een regel en dat naarmate een indiener kan aantonen dat een initiatief urgent is en impact heeft, de draagvlaktoets minder zou moeten wegen. Is de regering het met deze leden op dit punt eens?

Nee. Dit wetsvoorstel is bedoeld voor duurzaamheidsinitiatieven met maatschappelijk draagvlak. Indien de regering zelf van oordeel is dat duurzaamheidsmaatregelen nodig zijn, dan is een regulier wetgevingsproces de geëigende route.

Vraag 118

De leden van de SGP-fractie hebben de volgende vraag. Stel dat het verzoek komt van een groep afnemers van een bepaald product en zich richt op het stellen van kwaliteitseisen aan de producten van leveranciers, geldt het leveren van onderbouwing van de aanwezigheid van draagvlak dan ook het draagvlak onder leveranciers? De afnemers moeten de kwaliteitseisen naleven, maar het zijn uiteindelijk de leveranciers die de kwaliteitseisen moeten gaan waarmaken.

De verplichting tot onderbouwing van het draagvlak richt zich op de partijen die een eis moeten gaan naleven. Als er grote effecten zijn voor andere partijen in de keten, dan ligt het voor de hand dat de draagvlakbeschrijving onder die partijen eveneens uitgebreid is, zodat de regering (en later het parlement) zich ook daarvan een goed oordeel kan vormen. De voor het onderwerp verantwoordelijk Minister zou initiatiefnemers in dergelijke gevallen kunnen laten weten dat een dergelijke beschrijving essentieel is voor het verder brengen van het initiatief bij zowel regering als parlement, en hen de mogelijkheid kunnen geven het verzoek op dit punt aan te vullen.

Vraag 119

De leden van de SGP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de informatieverstrekking beperkt kan blijven als het in beeld brengen van het draagvlak dusdanig veel inzet vraagt voor indienende partijen dat dit ten opzichte van de mogelijke meerwaarde van een initiatief buitenproportioneel zou zijn. Deze leden ontvangen graag een toelichting hierop. Volgens het wetsvoorstel kan iedereen een verzoek doen. Deze leden vinden het van belang dat altijd goed draagvlakonderzoek gedaan wordt, ongeacht de capaciteit van degene die het verzoek doet.

Het is van belang dat initiatiefnemers altijd het draagvlak voor een initiatief beschrijven. Dat hoeft niet bij ieder initiatief in dezelfde mate. Van een initiatief met in potentie beperkte voor- én nadelen, zou het niet proportioneel zijn te vragen om het draagvlak bij partijen die hooguit zijdelings effecten van het initiatief zullen ervaren tot in hoge mate van detail te beschrijven. Dan bestaat het risico dat de kosten van het indienen van het initiatief dusdanig hoog worden dat er geen initiatief meer tot stand komt. Zo zou in het voorbeeld van vraag 13 over foliedaken voor kippenhokken, het buiten proportie kunnen zijn van de indieners een uitgebreid draagvlakonderzoek onder de toeleveranciers van folie voor kippenhokken te verwachten.

Vraag 120

De leden van de SGP-fractie constateren dat in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting weinig woorden worden gewijd aan de mate waarin er draagvlak moet zijn voor het verzoek onder degenen die de te stellen regels zullen moeten naleven. Deze leden ontvangen graag een nadere toelichting.

Zie de antwoorden op de vragen 48 en 50

Vraag 121

Is het niet verstandig om te bepalen dat er sprake moet zijn van een grote mate van draagvlak?

Het is van belang dat initiatiefnemers onderbouwen dat er draagvlak is onder degenen die de te stellen regels moeten naleven en het draagvlak onder andere betrokkenen beschrijven. Het is aan de regering en het parlement om te beoordelen of hiermee een voldoende (grote) mate van draagvlak wordt gerealiseerd.

3.3.3. Gevolgen duurzaamheid, markteffecten en neveneffecten**Vraag 122**

De leden van de CDA-fractie lezen dat indieners bij het verzoek ook een onderbouwing moeten aanleveren van de gevolgen voor de duurzame ontwikkeling, de markteffecten en andere gevolgen. Hoe kan nadere duiding worden gegeven aan de wijze waarop deze onderbouwing kan plaatsvinden?

Hiertoe zal rond de publicatie van het wetsvoorstel in het Staatsblad een handleiding (online) worden gepubliceerd.

3.3.4. Bijdrage aan toezicht en handhaving**Vragen 123, 124 en 125**

De leden van de CDA-fractie lezen in artikel 3, vierde lid, dat bij AMvB nadere regels kunnen worden gesteld over de wijze van indiening van een verzoek. Wat moeten deze leden zich daarbij voorstellen?

*Onder wat voor omstandigheden zou hiervan sprake kunnen zijn?
Hoe kan worden voorkomen dat er wordt gedifficulteerd?*

Op dit moment is niet voorzien dat op grond van deze bepaling regels worden gesteld over de wijze van indiening van een verzoek. Deze grondslag is opgenomen voor het geval het in de toekomst wenselijk is om hierover wel regels te stellen. Dat zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn als de reikwijdte van het wetsvoorstel wordt uitgebreid, waardoor ten aanzien van meer onderwerpen verzoeken kunnen worden ingediend. Het kan dan wenselijk zijn om het proces van indiening verder te faciliteren en te stroomlijnen en zo duidelijkheid te creëren voor potentiële aanvragers. Te denken valt dan aan regels over de aanwijzing van een loket waar verzoeken moeten worden ingediend. Een dergelijke algemene maatregel van bestuur wordt, zoals gebruikelijk, geconsulteerd, behandeld in de ministerraad en voor advies voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Voor zover de gevolgen van deze regels voor potentiële aanvragers als difficulterend ervaren zouden kunnen worden, zijn er voldoende momenten ingebouwd waarop hierop kan worden ingegrepen.

3.4. Beoordelingsfase

Vraag 126

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de Afdeling grote zorgen heeft over de beoordelingsfase. Hoewel de regering spreekt van een niet-limitatieve lijst waarmee rekening wordt gehouden, is er geen expliciete grond opgenomen om op basis van andere voorwaarden af te kunnen wijken. Deze leden vragen waarom niet voor een dergelijke grond is gekozen en of de regering hier nog de meerwaarde van inziet.

Naar aanleiding van de zorgen van de Afdeling advisering van de Raad van State bij de beoordelingsfase, is het wetsvoorstel – ook artikel 4 – substantieel aangepast. In dit artikel is verduidelijkt dat de beoordelend Minister op basis van een eigenstandige, integrale belangenafweging, waarbij alle bij een verzoek van belang zijnde overwegingen kunnen worden betrokken, op een verzoek kan beslissen. Het nieuwe artikel 4 gaat niet langer over afwijzingsgronden voor een verzoek, maar over de beoordeling van een verzoek. De eerder opgenomen afwijzingsgronden zijn gesplitst in een tweetal soorten criteria die worden betrokken bij de beoordeling van een verzoek. Dit zijn ten eerste criteria waarmee in ieder geval rekening wordt gehouden bij een verzoek. Ten tweede zijn dit gevallen waarin geen regels worden gesteld (bijvoorbeeld wanneer er strijd is met Europees recht). Door de niet-limitatieve opsomming van deze gronden volgt dat ook andere gronden kunnen worden gebruikt om een verzoek af te wijzen. Gelet hierop zie ik dan ook geen meerwaarde in verdere aanpassing van dit artikel.

Vraag 127

Tevens lezen deze leden dat de Afdeling kritiek heeft op de keuze om initiatieven niet per wet te bekrachtigen. Zij stellen dat hiermee onder meer voorbij wordt gegaan aan de verschillende wetmatige borgen die ons stelsel kent. Deze leden vragen de regering aan te geven waarom een verankering per wet niet als opportuun wordt beschouwd.

Het wetsvoorstel gaat uit van maatschappelijke initiatieven waarbij door maatschappelijke partijen al is uitgedacht wat voor soort regels er gesteld moeten gaan worden. Het is van groot belang dat voortvarend op zo'n initiatief wordt gereageerd indien dat ondersteuningswaardig is. Daarom is gekozen voor delegatie van de regelgevende bevoegdheid naar het niveau van een algemene maatregel van bestuur. Tegelijk moet de voortvarendheid niet ten koste gaan van de zorgvuldigheid. Daarom is gezocht naar een balans tussen die twee belangen. In het wetsvoorstel is

onder andere via een voorhangprocedure geborgd dat de Kamer altijd betrokken moet worden bij de regels die op grond van het wetsvoorstel worden gesteld. Dit biedt de Kamer de mogelijkheid zich uit te spreken over de wenselijkheid van de te stellen regels. Bovendien is geborgd dat regels waarbij de Kamer sowieso betrokken moet zijn vanwege de aard van die regels, niet onder dit wetsvoorstel kunnen worden gesteld. Zie hiervoor artikel 4 waarin is geregeld dat regels die naar hun aard in een wet moeten worden opgenomen, niet onder dit wetsvoorstel tot stand mogen komen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om regels waarmee grondrechten worden ingeperkt of die grondslagen voor vergunningenstelsels bevatten. Overigens zal dit wetsvoorstel in de praktijk gebruikt worden voor regels die, wanneer zij onder sectorspecifieke wetten tot stand zouden komen, veelal ook op het niveau van een AMvB of een ministeriële regeling zouden worden gesteld.

3.4.1. Weging van de wenselijkheid om over te gaan tot het stellen van regels

Vragen 128 en 129

De leden van de CDA-fractie lezen dat in het wetsvoorstel enkele beoordelingscriteria zijn opgenomen voor de beoordeling van de wenselijkheid om een initiatief te vertalen in regelgeving (artikel 4, eerste lid). Deze reeks is niet-limitatief, dat wil zeggen dat ook andere criteria kunnen worden betrokken bij de beoordeling van de wenselijkheid om gehoor te geven aan een verzoek. Bijvoorbeeld «draagvlak» en «ondersteuning van een breed gedragen maatschappelijk initiatief». Wanneer is naar de mening van de regering sprake van een «breed gedragen initiatief»? Hoe kan dit worden vastgesteld?

Hiervan is sprake als een initiatief door burgers, maatschappelijke partijen, bedrijven en overheden wordt gesteund. Zie ook het antwoord op vraag 32.

Vraag 130

De leden van de CDA-fractie wijzen er voorts op dat voor wat betreft de niet-limitatieve afwijzingsgronden en het advies van de Afdeling de regering expliciet de integrale, eigenstandige afweging van de Minister heeft benadrukt. Hoe kijkt de regering aan tegen het nut en de noodzaak om aanvullend aan de niet-limitatieve afwijzingsgronden een grond op te nemen met een strekking als volgt: «of andere afwegingen van de Minister uit hoofde van het algemeen belang c.q. afweging van andere publieke belangen»?

Zie het antwoord op vraag 126.

Vraag 131

De leden van de SGP-fractie horen graag waarom de regering er niet voor heeft gekozen om de aanwezigheid van voldoende draagvlak onder degenen die de te stellen regels zullen moeten naleven, expliciet op te nemen als beoordelingscriterium in artikel 4.

Artikel 4 is aangepast naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. De Afdeling was van mening dat het risico bestond dat de noodzakelijke, op het algemeen belang gebaseerde integrale afweging naar de achtergrond zou verdwijnen. Naar aanleiding daarvan is in het wetsvoorstel opgenomen dat de verantwoordelijk Minister dient te beoordelen of het in het algemeen belang is dat er regels worden gesteld. De aanwezigheid van voldoende draagvlak is een onderdeel van die beoordeling. Voldoende draagvlak onder degenen die de te stellen regels moeten naleven is daarbij als criterium komen te

vervallen. Indieners van een verzoek dienen overigens nog wel op grond van artikel 3, eerste lid, onderdelen b en c, het draagvlak onder degenen die de regels zullen moeten naleven en andere groepen, te beschrijven. De weging of dit als voldoende wordt beschouwd, blijft – naast andere overwegingen – voorbehouden aan de regering.

Vraag 132

Is de regering hier alsnog toe bereid?

Ik heb naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State artikel 4 van het wetsvoorstel gewijzigd. Het opnieuw opnemen van voldoende draagvlak als beoordelingscriterium is niet in lijn met het advies van de Afdeling op dit punt.

3.4.1.1. Proportionaliteit

Vragen 133, 134 en 135

De leden van de VVD-fractie lezen dat een Minister kan oordelen dat een regeling te beperkte duurzaamheidsvoordelen heeft om de prijsstijging voor consumenten, die het gevolg is van de regeling, te rechtvaardigen. In hoeverre moet dit besluit worden onderbouwd?

Kan tegen dit oordeel bezwaar of beroep worden aangetekend?

Zo ja, bij welke instantie?

Regelgeving wordt altijd voorzien van een toelichting, die de onderbouwing van die regeling bevat. Dit volgt uit aanwijzing 4.42 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Uit aanwijzing 4.43 volgt dat in een toelichting onder andere aandacht wordt besteed aan de doelen die met de regeling worden nagestreefd, de noodzaak tot overheidsinterventie en de lasten voor burgers, bedrijven en instellingen. De weging van de gevolgen van het vertalen van een duurzaamheidsinitiatief in een wettelijke regeling moet derhalve in de toelichting worden onderbouwd op een wijze waaruit blijkt wat de gevolgen van de op te stellen regelgeving zijn en waarom besloten is om ondanks die gevolgen toch regelgeving tot stand te brengen. Tegen het besluit om naar aanleiding van een verzoek al dan geen regelgeving op te stellen, kan geen bestuursrechtelijk bezwaar of beroep worden ingesteld.

Vragen 136, 137 en 138

De leden van de VVD-fractie vragen wat de procedure is als achteraf blijkt dat een prijsstijging groter is dan van tevoren werd ingeschat.

Hoe kan de regeling in dat geval worden teruggedraaid?

Kan er een boete worden opgelegd bij een hogere prijsstijging als dit het gevolg is van een verkeerde inschatting van de desbetreffende bewindspersoon?

Op grond van het wetsvoorstel worden de regels binnen vijf jaar na inwerkingtreding daarvan geëvalueerd. Indien uit die evaluatie bijvoorbeeld blijkt dat met de regels niet de gewenste duurzaamheidswinst wordt bereikt of de (negatieve) gevolgen daarvan onevenredig veel groter zijn dan oorspronkelijk ingeschat, kan de regeling worden ingetrokken. Overigens wordt zowel de intrekking als de verlenging van een regeling op grond van dit wetsvoorstel bij de Kamer voorgehangen. Dit biedt de Kamer de mogelijkheid om zich uit te spreken over de wenselijkheid van intrekking of verlenging. Een boete kan enkel worden opgelegd indien een regeling op grond van dit wetsvoorstel wordt overtreden.

3.4.1.2. Overige aspecten van belang bij weging (draagvlak)

Vraag 139

De leden van de VVD-fractie lezen dat er geen specifieke grenzen gehanteerd worden ten aanzien van de hoogte van het draagvlak op basis waarvan een Minister kan concluderen dat er sprake is van voldoende draagvlak. Waarom is hier niet gekozen voor objectieve criteria?

Zie het antwoord op vraag 48.

Vraag 140

Hoe waarborgt de regering de balans tussen flexibiliteit en ongewenste politieke invloed die kan leiden tot een ongelijk speelveld?

Het wetsvoorstel legt het primaat voor besluitvorming bij de politiek. Daarbij is gezocht naar een goede balans tussen voortvarendheid van het verder brengen van een duurzaamheidsinitiatief, en zorgvuldige politieke beoordeling daarvan. Omdat de initiatieven in regels vertaald worden, is er per definitie sprake van een gelijk speelveld – de regels gelden voor eenieder.

Vraag 141

Deze leden zijn het daarnaast eens met het voorstel om verschillende percentages te hanteren voor sectoren om achter voorstellen te staan, omdat de regering hiermee aantoont oog te hebben voor de kleinere ondernemers.

De memorie van toelichting geeft handvatten mee voor verzoekers van een initiatief om het draagvlak onder de groep die de te stellen regels gaan naleven in beeld te brengen. Deze indicaties dragen bij aan een objectievere beoordeling van het draagvlak dan een bepaald percentage. Zie ook het antwoord op vraag 48.

Vraag 142

De leden van de CDA-fractie lezen dat deze paragraaf enkel rept over «draagvlak» als overig aspect dat van belang is bij weging. Zijn er geen andere aspecten die meewegen?

Op basis van een integrale afweging wordt beoordeeld of het in het algemeen belang is om een duurzaamheidsinitiatief te vertalen in regelgeving. Artikel 4, eerste lid, van het wetsvoorstel bevat een aantal criteria aan de hand waarvan een verzoek in ieder geval wordt beoordeeld. Deze criteria zijn in de memorie van toelichting toegelicht. In paragraaf 3.4.1.4 wordt toegelicht dat ook andere aspecten kunnen worden meegenomen bij deze beoordeling. Het draagvlak voor een verzoek is hier uitgelicht omdat dit een belangrijk aspect is. Het wetsvoorstel is tenslotte bedoeld om breed gedragen maatschappelijke duurzaamheidsinitiatieven te ondersteunen. Naast het draagvlak kunnen er ook andere aspecten zijn waarvan het van belang is deze bij de beoordeling te betrekken.

3.4.2. Redenen om niet over te gaan tot het stellen van regels

Vraag 143

De leden van de VVD-fractie kunnen zich vinden in de redenen om niet over te gaan tot het stellen van regels en vinden deze logisch. Wel delen deze leden van de kritiek van de Afdeling dat er een risico bestaat dat de Minister een verzoek om regelgeving niet kan afwijzen wanneer er geen expliciete afwijzingsgronden van toepassing zijn. Hoe denkt de regering dit risico verder te ondervangen?

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling op dit punt is artikel 4 van het wetsvoorstel, dat gaat over de beoordeling van een verzoek, aangepast. In dit artikel is verduidelijkt dat de beoordelend Minister op basis van een eigenstandige, integrale weging van alle belangen op een verzoek kan beslissen. Het nieuwe artikel 4 gaat niet langer over afwijzingsgronden voor een verzoek, maar over de beoordeling van een verzoek. De eerder opgenomen afwijzingsgronden zijn gesplitst in een tweetal soorten criteria die worden betrokken bij de beoordeling van een verzoek. Dit zijn ten eerste criteria waarmee in ieder geval rekening wordt gehouden bij een verzoek. Ten tweede zijn dit gevallen waarin geen regels worden gesteld (bijvoorbeeld wanneer er strijd is met Europees recht). Beide opsommingen zijn niet-limitatief. Met deze aanpassingen is in het wetsvoorstel voldoende geborgd dat alle bij een verzoek van belang zijnde overwegingen bij de beoordeling betrokken kunnen worden en, indien nodig, kunnen leiden tot afwijzing van een verzoek.

3.5. Advies- en consultatiefase

Vraag 144

De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd of de toetsing van de ACM ook aangepast dient te worden, nu de balans tussen consumentenbelang en duurzaamheidsbelang in de Wet ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven opnieuw bepaald is.

Dit wetsvoorstel wijzigt het mededingingsrecht niet. Zie de antwoorden op de vragen 8 en 9. Daarmee hoeft de positie van de ACM als toezichthouder op het mededingingsrecht ook niet aangepast te worden.

Vraag 145

Verandert er iets aan de manier waarop de ACM de voorstellen toetst en dus aan de advisering van de ACM?

Dit wetsvoorstel breidt de rol van de ACM rond duurzaamheidsinitiatieven beperkt uit. Wat niet verandert is dat de ACM afspraken tussen partijen conform (Europese) mededingingsregelgeving achteraf toetst. Het wetsvoorstel voegt daaraan toe dat de ACM daarnaast een beperkte adviserende functie krijgt ten aanzien van een initiatief dat in het kader van dit wetsvoorstel wordt voorgelegd. De ACM beoordeelt of de markteffecten van een initiatief goed in beeld zijn gebracht. De ACM zal vanuit die rol geen (juridisch)oordeel geven over de mededingingsrechtelijke consequenties van een initiatief. Wel heeft de ACM onlangs laten weten voornemens te zijn haar prioriteiten rond duurzaamheidsinitiatieven te willen wijzigen. Zie het antwoord op vraag 7, waar wordt ingegaan op de conceptleidraad duurzaamheidsafspraken die de ACM onlangs in consultatie heeft gebracht.

Vraag 146

De leden van de VVD-fractie lezen daarnaast dat de ACM in het wetsvoorstel geen eigenstandig onderzoek uitvoert. Zij doet bijvoorbeeld geen analyse van de feitelijke juistheid van de aangeleverde informatie. Waarom is hiervoor gekozen?

De ACM heeft een beperkte adviserende rol in het proces. De ACM adviseert over de onderbouwing van de markteffecten door de indieners. Het is de verantwoordelijkheid van de indieners dat hierbij feitelijk juiste informatie wordt aangeboden. Als hier twijfels over zijn, kan de verantwoordelijk bewindspersoon hier nader onderzoek naar doen. De ACM kan die twijfels zo nodig bij de desbetreffende bewindspersoon signaleren.

Vraag 147

Verder vragen deze leden wat de procedure is voor als de gedelegeerde wetgever besluit af te wijken van het advies van de ACM.

De ACM adviseert over de onderbouwing van de markteffecten van een initiatief. Zij adviseert daarmee over een deelaspect. Andere deelaspecten zijn bijvoorbeeld de te bereiken duurzaamheidswinst en het draagvlak voor een initiatief. De ACM adviseert dus niet over het gehele initiatief. De gedelegeerde wetgever betreft de uitkomsten van het advies van de ACM op het genoemde deelaspect bij haar weging van het initiatief als geheel.

Vraag 148

Is het advies van de ACM bindend? Zo nee, in hoeverre moet de gedelegeerde wetgever onderbouwen waarom zij afwijkt van het advies van de ACM?

Nee. Zie het antwoord op vraag 147.

Vraag 149

Is dit een besluitvorming waar tegen in bezwaar en beroep kan worden gegaan?

De ACM kan besluiten advies uit te brengen over de markteffecten van de te stellen regels. Tegen de wijze waarop met dit advies wordt omgegaan, kan geen bezwaar of beroep worden ingesteld.

Vraag 150

De leden van de CDA-fractie lezen dat de desbetreffende Minister de ACM alleen in staat moet stellen advies uit te brengen als het initiatief niet al op basis van artikel 4, eerste lid, onderdelen a tot en met e niet zal worden vertaald in regelgeving. Deze leden vragen zich af of hier niet artikel 3, eerste lid, onderdelen a tot en met e wordt bedoeld (want artikel 4, eerste lid heeft geen onderdelen a tot en met e).

Hier is inderdaad abusievelijk een onjuiste verwijzing opgenomen. Verwezen had moeten worden naar artikel 4, tweede lid, onderdelen a tot en met d. Aan de ACM wordt namelijk alleen gevraagd advies uit te brengen als het initiatief niet al op basis van de in artikel 4, tweede lid, opgenomen criteria niet in regelgeving kan worden vertaald, omdat de regels in strijd zouden zijn met hoger (inter)nationaal recht, er al een grondslag is om de regel te stellen of de regels naar hun aard in een wet zouden moeten worden opgenomen.

Vraag 151

De leden van de CDA-fractie lezen dat de advies- en consultatiefase uiteen valt in twee onderdelen: de advisering (artikel 5) en de consultatie (artikel 6). Voor wat betreft de advisering, lezen deze leden dat de adviserende partij niet in het wetsvoorstel wordt gedefinieerd «met het oog op de brede duurzaamheidsdefinitie». Hoe verzekert de regering zich ervan dat zij een compleet overzicht heeft van alle relevante, misschien ook elkaar tegensprekende adviezen op basis waarvan zij een afweging kan maken?

Voor de advisering op het gebied van de duurzaamheidseffecten van een initiatief is in het wetsvoorstel inderdaad geen specifieke partij aangegeven. Dit met het oog op de brede duurzaamheidsdefinitie. Het is niet te verwachten dat «één partij in staat is met een hoge mate van deskundigheid te adviseren op zowel, bijvoorbeeld, de effecten op het dierenwelzijn van een landbouwhuisdier als op de CO₂-winst door het sluiten van een kolencentrale. Het is aan de regering hierbij afhankelijk van het

initiatief een onafhankelijk deskundige aan te zoeken. Het wetsvoorstel borgt met genoemde bepaling dat de regering dit doet.

Vraag 152

De leden van de GroenLinks-fractie vragen in hoeverre een gedelegeerde Minister bevoegd is om van het advies van de ACM af te wijken, zoals bijvoorbeeld onlangs ook bij de postmarkt is gebeurd?

Zie het antwoord op vraag 147.

Vraag 153

De leden van de SGP-fractie hechten aan een goede analyse van de gevolgen van de vaststelling van regelgeving op basis van een verzoek voor de regeldruk. Is de regering bereid naast de ACM ook advies te vragen aan het ATR?

De verantwoordelijk Minister vraagt aan het ATR om advies over de ontwerpregelgeving.

3.6. Besluitvormingsfase

Vraag 154

De leden van de CDA-fractie lezen dat de gedelegeerde wetgever na «een eigenstandige afweging waarbij wordt gezien of het in het algemeen belang is om regels te stellen» kan overgaan tot het vertalen van een (duurzaamheids)initiatief in regelgeving. Artikel 7 van het wetsvoorstel voorziet in voorhang bij beide Kamers der Staten-Generaal en artikel 4 geeft de criteria voor beoordeling van een verzoek. Op grond van artikel 7, tweede lid, moet de desbetreffende Minister binnen zes maanden zorgen voor overlegging van ontwerp-regels aan het parlement «tenzij is besloten geen regels te stellen». Hoe kan het parlement inzicht krijgen in de afweging van de Minister om verzoeken tot het stellen van regels af te wijzen (en dus geen regels te stellen)?

De Minister die het aangaat informeert de indieners van een verzoek over de afwegingen om geen regels te stellen. Bij de evaluatie van dit wetsvoorstel krijgt het parlement inzicht in het aantal afgewezen verzoeken en de redenen voor afwijzing.

Vraag 155

De leden van de CDA-fractie lezen verder dat er situaties denkbaar zijn waarin de streeftermijn van zes maanden niet haalbaar is, bijvoorbeeld wanneer de ACM aanleiding ziet extra eigenstandig onderzoek uit te voeren. Zij vragen zich af wat het totale tijdspad per verzoek is?

Zie de antwoorden op de vragen 66 en 67.

Vraag 156

Hoe lang mag dit maximaal duren?

In de wet is geen maximum termijn vastgelegd maar een streeftermijn van zes maanden waarbinnen de ontwerpregels worden voorgehangen. Het is ook denkbaar dat in geval van complexe initiatieven deze termijn niet wordt gehaald. Bijvoorbeeld als onderzoek door de ACM of andere deskundigen vanwege de complexiteit meer tijd in beslag neemt, en de desbetreffende Minister vervolgens de tijd nodig heeft om tot een gedegen afweging te komen.

Vraag 157

De leden van de SGP-fractie hechten aan het primaat van de wetgever en hebben goede nota genomen van de staatsrechtelijke bezwaren van de Afdeling. Deze leden constateren dat de regering naar aanleiding van deze kritiek heeft gekozen voor een regeling op het niveau van een AMvB in plaats van een ministeriële regeling. Dat is een goede zaak. Deze leden vragen daarbij waarom de regering niet gekozen heeft voor een zware voorhangbepaling, waarbij de Kamers kunnen besluiten dat de voorgestelde regels bij wet ingevoerd moeten worden.

De leden van de SGP-fractie doelen met «zware voorhangbepaling» waarschijnlijk op «nahang». Dit houdt in dat een vastgestelde algemene maatregel van bestuur pas in werking kan treden nadat de beide Kamers de gelegenheid hebben gekregen om aan te geven dat de regels alsnog in een wet moeten worden opgenomen. De Kamers worden *achteraf*, dus pas na de vaststelling van de algemene maatregel van bestuur, betrokken. De voorhangprocedure zoals voorgesteld in het wetsvoorstel houdt in dat de beide Kamers *vooraf*, dat wil zeggen vóór de vaststelling van de algemene maatregel van bestuur, bij de ontwerpregelgeving worden betrokken. Ik meen hiermee de beide Kamers een beter instrument in handen te geven.

Vraag 158

De leden van de SGP-fractie vragen of het de bedoeling is om bij de terinzagelegging tijdens de consultatiefase en bij de voorhang alle relevante stukken, inclusief de resultaten van het draagvlakonderzoek, openbaar te maken.

Ja, het is de bedoeling dat zowel bij de internetconsultatie als bij de voorhang een zo compleet mogelijk beeld wordt gegeven, zodat een ieder een goede afweging kan maken van de wenselijkheid van het stellen van de regels. Daartoe zullen de relevante stukken openbaar worden gemaakt.

3.7. Right to challenge**Vraag 159**

De leden van de VVD-fractie lezen dat de «right to challenge» zich al aandient bij de consultatie. Zij vragen of ook na de consultatie de «right to challenge» nog geldt. Dit omdat volgens deze leden een efficiëntieslag altijd mogelijk moet zijn voor een ondernemer, en niet alleen in een bepaalde door de overheid gestelde termijn plaats hoeft te vinden.

Ja, het gebruik van het «right to challenge» (artikel 8 van het wetsvoorstel) is niet beperkt tot de consultatiefase. Ook nadat de regels gesteld zijn, kan er een beroep op worden gedaan. Dat kan bij voorbeeld het geval zijn indien een onderneming nieuwe technieken ontwikkelt die haar in staat stellen op een andere, voor haar kostenefficiëntere wijze, aan de doelen van de op grond van het wetsvoorstel gestelde regels te voldoen.

Vraag 160

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Minister binnen vijf jaar na verlening van de vrijstelling of ontheffing de doeltreffendheid en de effecten daarvan in de praktijk beoordeelt. Waarop is deze termijn van vijf jaar gebaseerd?

De termijn van vijf jaar is een standaard termijn voor het verrichten van een evaluatie. Die termijn is ook opgenomen in de modelbepaling voor wetsevaluaties in aanwijzing 5.58 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. In de toelichting bij die aanwijzing staat: «In het algemeen ligt een

evaluatietermijn van vijf jaar in de rede. Onder omstandigheden kan een andere termijn de voorkeur verdienen. Bij een termijn van minder dan vijf jaar moet er echter rekening mee worden gehouden dat die termijn mogelijk te kort is voor een evaluatie, omdat er dan nog weinig ervaring met de wet in de praktijk is opgedaan.» Diezelfde afweging heeft hier plaatsgevonden: pas na vijf jaar zal er over het algemeen voldoende ervaring zijn met de verleende ontheffing of vrijstelling om een zinvolle evaluatie uit te voeren. Overigens laat de formulering «*binnen vijf jaar*» de mogelijkheid open dat in concrete situaties een kortere termijn wordt gekozen. De gekozen termijn maakt het mogelijk de evaluatie van de verleende ontheffing of vrijstelling te koppelen aan de evaluatie van de gestelde regels zelf (die ook binnen vijf jaar worden geëvalueerd; zie artikel 9 van het wetsvoorstel). Zo kan een oordeel worden gegeven over het geheel van wat er op grond van een initiatief aan regels is gesteld en de wenselijkheid van voortzetting daarvan.

Vraag 161

De leden van de GroenLinks-fractie achten het mogelijk dat wanneer een bedrijf vrijgesteld wordt van regels dit verstrekken gevolgen kan hebben omdat een dergelijk bedrijf bijvoorbeeld een product goedkoper kan aanbieden dan de rest van de sector. Wanneer de duurzaamheid van het product gelijkwaardig is, is dit geen probleem, maar dit moet wel zeer zorgvuldig worden geborgd. Anders kan er een oneerlijk concurrentievoordeel ontstaan. Het wetsvoorstel regelt dat de desbetreffende Minister beslist over vrijstellingen, zonder hierover advies in te winnen. Is dit proces wel zorgvuldig genoeg?

De desbetreffende Minister zal (zoals overigens met betrekking tot al haar besluiten) proportioneel moeten handelen. Het is op voorhand niet proportioneel om voor iedere vrijstellingsaanvraag onafhankelijk advies in te winnen. Zeker voor uitzonderingen voor kleine, innovatieve bedrijven kunnen de maatschappelijke kosten hierdoor onnodig hoog worden. Dat laat onverlet dat het in de rede kan liggen in voorkomende gevallen wel advies te vragen over bijvoorbeeld de duurzaamheidseffecten. Overigens is de verwachting dat ook andere bedrijven de Minister zullen willen wijzen op een eventueel mindere effectiviteit van de maatregelen die aanvragers van een vrijstelling willen nemen. Zij hebben hier een commercieel belang bij.

Vraag 162

Hoe komt een Minister tot een goed afgewogen oordeel over de duurzaamheid van een product?

De verzoekers dienen de duurzaamheidseffecten van hun initiatief te beschrijven. Daarnaast kan een verantwoordelijk bewindspersoon om advies over de duurzaamheidseffecten aan een onafhankelijke partij vragen, indien daartoe aanleiding is. De regering oordeelt mede op basis daarvan of een vrijstelling verleend kan worden.

Vraag 163

Hoe beslist een Minister of op gelijkwaardige wijze aan duurzame ontwikkeling wordt bijgedragen?

De verantwoordelijk Minister beziet hiertoe of de verwachte duurzaamheidseffecten van een vrijstellingsaanvraag ten minste gelijk zijn aan de duurzaamheidseffecten van de regels die naar aanleiding van een initiatief tot stand komen.

Vraag 164

De leden van de SP-fractie maken uit de memorie van toelichting op dat de regering een «right to challenge» laat bestaan, waardoor onder andere de consument met lagere prijzen te maken zou kunnen krijgen. Deze leden merken op dat voor een aanzienlijk deel van de duurzaamheidsinitiatieven een hogere prijs het nadrukkelijke doel is en welke voordelen zij daarmee ziet in het opnemen van deze zinsnede. Deze leden vragen de regering om voorbeelden waarin een «right to challenge», de facto een afwijking van standaarden voor duurzaamheid, zal leiden tot voordelen voor het maatschappelijk belang

Duurzaamheidsinitiatieven kunnen tot gevolg hebben dat een hogere prijs voor een product of dienst tot stand komt. Het is daarbij denkbaar dat een enkel bedrijf of instelling met lagere (of zelfs geen) extra kosten gelijkwaardige duurzaamheidswinst weet te behalen dan wanneer zij de maatregelen uit het initiatief zou moeten volgen. Bijvoorbeeld vanwege innovatie technieken die het bedrijf heeft ontwikkeld. In dat geval zou de consument bij dat bedrijf een lagere prijs kunnen gaan betalen, terwijl er geen of zelfs positieve gevolgen zijn voor de duurzaamheid. Het is van belang dat maatschappelijke duurzaamheidsinitiatieven dergelijke ontwikkelingen niet tegenwerken. Bijvoorbeeld omdat deze innovatieve bedrijven verplicht worden specifieke maatregelen te nemen, die vanwege de innovatie van het bedrijf niet nodig zijn om duurzaamheidswinst te behalen. Het is lastig (zo niet onmogelijk) op voorhand aan te geven welke (toekomstige innovaties van) ondernemingen in aanmerking kunnen komen voor een vrijstelling, omdat zij meer duurzaamheid realiseren tegen een lagere prijs.

Vragen 165 en 166

en of deze afwijkingsmogelijkheid niet zal leiden tot grootschalige ondermijning van de duurzaamheidsinitiatieven die met deze wet mogelijk moeten worden gemaakt. De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het positief dat partijen de gestelde regels en voorwaarden kunnen uitdagen wanneer zij hetzelfde doel ook bereiken. Wel vragen zij in hoeverre het «right to challenge» voorwaarden kan ondergraven en ertoe kan leiden dat negatieve effecten, zoals genoemd in paragraaf 2.2.2. van de memorie van toelichting, zich alsnog voordoen.

Nee. Een vrijstelling kan alleen gegeven worden als onderbouwd kan worden waarom het behaalde duurzaamheidsdoel op een andere manier kan worden behaald. Zie ook de antwoorden op de vragen 161 tot en met 164.

Vraag 167

Tevens vragen deze leden of, wanneer succesvol een uitzonderingspositie wordt bedongen op een voorwaarde, vanwege een andere, betere methode, de voorwaarde hier niet simpelweg op zou moeten worden aangepast.

De «uitzonderingspositie» op grond van het right to challenge zal normaal gesproken worden bedongen door anderen dan de initiatiefnemers. Het kan bijvoorbeeld gaan om een groot bedrijf met een eigen R&D-afdeling die een geavanceerde methode heeft ontwikkeld om de uitstoot van CO₂ te reduceren. Indien de op grond van een initiatief gestelde regels een andere methode voorschrijven die minder geavanceerd is, wellicht zelfs minder CO₂-reductie oplevert, maar wél voor alle betrokken bedrijven toepasbaar is, kan zo'n bedrijf waarschijnlijk met succes een ontheffing of vrijstelling aanvragen. Maar het vervolgens voorschrijven van die geavanceerde methode voor alle bedrijven kan kleinere bedrijven voor een onmogelijke opgave stellen.

3.8. Evaluatie, verval en intrekking

3.8.1. Evaluatie, verval en intrekking van de regels

Vraag 168

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regeling standaard wordt voorzien van een horizonbepaling van maximaal vijf jaar en uiterlijk binnen vijf jaar geëvalueerd wordt. Is er ook nog een minimumbepaling van de evaluatie van de regeling?

Er is hier geen minimumbepaling voor.

Vragen 169, 170 en 171

De leden van de CDA-fractie lezen dat een regeling die niet het gewenste resultaat heeft automatisch komt te vervallen, of met vijf jaar kan worden verlengd als het gewenste resultaat meer tijd vraagt. Hebben deze leden het goed begrepen dat bij verlenging en intrekking het parlement wel wordt betrokken en bij verval niet?

Zo ja, vanwaar deze keuze?

Zou het niet nuttig zijn om ook over vervallen regelingen van gedachten te wisselen en daaruit lessen te trekken voor toekomstige verzoeken of de werkbaarheid van procedure(s)?

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is in het wetsvoorstel opgenomen dat regelgeving op grond van dit wetsvoorstel standaard wordt voorzien van een horizonbepaling. De regelgeving vervalt na maximaal vijf jaar. De regelgeving wordt, inclusief de voorziene horizonbepaling, bij de Kamer voorgehangen. Iedere afwijking op deze hoofdregel, namelijk verlenging of intrekking van de regeling, wordt eveneens bij de Kamer voorgehangen. Dit biedt de mogelijkheid om over alle scenario's (verval als gevolg van de horizonbepaling, verlenging en intrekking) van gedachten te wisselen. Het is nuttig om in breder verband van gedachten te wisselen over de effecten van regelingen, en de wijze waarop het proces daarover wordt ingericht. Hierom bevat het wetsvoorstel evaluatiebepalingen, zowel voor het wetsvoorstel zelf als voor de regelgeving op grond van het wetsvoorstel. Zie ook het antwoord op vraag 154.

Vraag 172

De leden van de CDA-fractie lezen verder dat het wenselijk kan zijn regelgeving die op grond van het wetsvoorstel tot stand is gebracht in te trekken. In welke situaties zou dit wenselijk kunnen zijn?

Bijvoorbeeld bij initiatieven die succesvol blijken en daarom een reguliere, niet tijdelijke plek krijgen binnen daarvoor opgestelde specifieke wetgeving. Daarnaast valt te denken aan regelgeving die strijdig zou zijn met regels die volgen uit nieuwe wetgeving die bijvoorbeeld afkomstig is uit Europa.

3.8.2. Evaluatie van de wet

Vraag 173

De leden van de VVD-fractie vinden het verstandig en logisch om de voorgestelde wet te evalueren over zeven jaar en de winstpunten hieruit mee te nemen. Zij gaan er hierbij vanuit dat de betrokken verzoekers ook aan tafel zitten bij deze evaluatie, specifiek ook de betrokkenen die onder de regelgeving vallen en het niet eens zijn geweest met de betreffende regels. Ook zouden deze leden graag een vinger aan de pols willen houden over de hoeveelheid regelgeving die wordt gemaakt in het kader

van deze wet. Is de regering bereid om de Kamer jaarlijks te rapporteren over de hoeveelheid regelgeving?

Nee. De Kamer krijgt elk initiatief te zien. Daarnaast wordt in de evaluatie van de wet stilgestaan bij de regels die naar aanleiding van de wet tot stand komen.

4. Verhouding tot andere wetgeving

Vraag 174

De leden van de VVD-fractie lezen in het advies van de Afdeling dat de Afdeling adviseert om dit wetsvoorstel niet in te dienen. Deze leden vinden dit een zwaarwegend oordeel. Zij delen de argumentatie van de Afdeling dat de vrijheid van de wetgever te verstrekkend wordt beperkt en dat dit een integrale belangenafweging in de weg staat.

De leden van de VVD-fractie lezen in dit voorstel de mogelijkheid om vergaande regelgeving te maken waarbij de Staten-Generaal geen finaal oordeel meer kan vellen over het besluit van de regering, maar slechts haar opvatting kan geven via een voorhangprocedure. Deelt de regering de mening van deze leden dat hiermee de bevoegdheid en het mandaat van het parlement wordt aangepast?

Het is van belang dat de Afdeling advisering van de Raad van State het oordeel om het wetsvoorstel niet in te dienen gaf over de aan haar *voorgelegde* versie van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is naar aanleiding van het advies van de Afdeling substantieel aangepast. De voorhangprocedure borgt dat de beide Kamers altijd betrokken moeten worden bij de regels die op grond van het wetsvoorstel worden gesteld. Dit biedt de Kamers de mogelijkheid zich uit te spreken over de wenselijkheid van de te stellen regels. Zoals in het antwoord op vraag 127 als is opgemerkt, is bovendien geborgd dat regels die naar hun aard op wetsniveau gesteld moeten worden, niet onder dit wetsvoorstel kunnen worden gesteld.

Vraag 175

Daarnaast wordt volgens de Afdeling de vrijheid van de wetgever om te oordelen over nut, noodzaak en proportionaliteit van een duurzaamheidsinitiatief ingeperkt doordat een reeks afwijzingsgronden is opgenomen. De Afdeling ziet het risico dat de desbetreffende Minister onvoldoende afwijzingsgronden heeft waardoor aanvragers van extra regelgeving bij een onvoldoende gemotiveerde afwijzing van de zijde van de Minister deze kunnen afdwingen bij de rechter. Ook bij een dergelijke procedure is er geen ruimte voor een oordeel van het parlement omdat deze volledig is weg gedelegeerd in deze wet. Deelt de regering deze opvatting en wat is de opvatting van de regering over de rol van het parlement hierin? De ruimte voor een Minister om op basis van andere gronden dan de vastgestelde afwijzingsgronden een verzoek af te wijken, is tegelijkertijd onduidelijk en niet expliciet geregeld.

Ik deel deze opvatting niet. Voor de beantwoording van de vraag of de Minister voldoende mogelijkheden heeft om op basis van andere gronden een verzoek af te wijzen, verwijs ik naar het antwoord op vraag 126. Zoals daar aangegeven gaat het nieuwe artikel 4 niet langer over afwijzingsgronden, maar over de beoordeling voor een verzoek. Ook de Kamer wordt in staat gesteld een oordeel te geven over de overwegingen om al dan niet op een verzoek in te gaan doordat de ontwerpregeling, met de toelichting, bij de Kamer wordt voorgehangen. Overigens merk ik op dat, zoals ook toegelicht in de beantwoording van vraag 149, tegen een besluit

om naar aanleiding van een verzoek al dan niet over te gaan tot het stellen van regels, geen bezwaar of beroep open staat.

Vraag 176

De leden van de VVD-fractie lezen dat de grootste kritiek van de Afdeling is dat dit voorstel niet voldoet aan de «nuttig-effect»-jurisprudentie van het Hof van Justitie. De regering geeft aan dat zij artikel 4 heeft aangepast om hierin tegemoet te komen. Is de regering bereid om dit onderdeel en dit artikel nogmaals te laten toetsen door de Afdeling en dit advies met de Kamer te delen? Zo nee, waarom niet?

Nee, ik zal wetsvoorstel niet nogmaals aan de Afdeling voorleggen. Vanwege de aard van de kritiek van de Afdeling is het aangepaste voorstel overeenkomstig de daarvoor geldende procedure in de ministerraad besproken en vervolgens bij de Kamer ingediend. Alleen als er ingrijpende wijzigingen zouden zijn aangebracht die *niet* het gevolg zijn van het advies, wordt volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving de Afdeling over die wijzigingen gehoord.

Vragen 177 en 178

De regering ziet naar aanleiding van dit advies zelf ook redenen om dit verder te verduidelijken en heeft het wetsvoorstel hierop aangepast. Kan de regering nader verduidelijken op welke punten het voorstel dan precies is aangepast om zo aan de opmerkingen van de Afdeling tegemoet te komen?

Kan de regering ook nader onderbouwen hoe de juridische houdbaarheid van het aangepaste wetsvoorstel daarin is betrokken?

De jurisprudentie over het nuttig effect biedt de wetgever de mogelijkheid om onder voorwaarden het initiatief om te komen tot algemeen verbindende voorschriften aan ondernemingen te laten. Het belangrijkste punt van zorg van de Afdeling lijkt dat in het wetsvoorstel zoals aan haar voorgelegd, onvoldoende geborgd was dat er sprake is van een integrale belangenafweging, waardoor niet aan voornoemde voorwaarden wordt voldaan. Naar aanleiding hier van is artikel 4 van het wetsvoorstel substantieel aangepast. In dit artikel is verduidelijkt dat de beoordelende Minister op basis van een eigenstandige, integrale belangenafweging, waarbij alle bij een verzoek van belang zijnde overwegingen kunnen worden betrokken, op een verzoek kan beslissen. Voor een verdere toelichting op de aanpassing van dit artikel, wordt verwezen naar het antwoord op vraag 126. Daarnaast is in artikel 3 verduidelijkt dat van partijen niet verwacht wordt dat zij een «kant en klare» regeling aanleveren, maar een omschrijving van de door het stellen van regels te bereiken doelen. Met deze aanpassingen wordt steviger in het wetsvoorstel verankerd dat het de Minister is die beslist of er regels gesteld worden en wordt beter geborgd dat het wetsvoorstel voldoet aan de jurisprudentie over het nuttig effect.

4.1. Experimenteerregelgeving

Vraag 179

De leden van de CDA-fractie lezen elders dat zogenaamde «experimenteerbepalingen» alternatieve instrumenten kunnen zijn voor het vertalen van een duurzaamheidsinitiatief in regelgeving, die minder ingrijpend zijn en toch (de) gewenste duurzaamheidswinst opleveren. Heeft de regering daar een aantal voorbeelden van?

Voorbeelden zijn artikel 2.4 van de Crisis- en herstelwet en artikel 23.3 van de Omgevingswet.

4.2. Europees en internationaal recht

Vragen 180 en 181

De leden van de CDA-fractie lezen ten aanzien van de Europese dimensie van het wetsvoorstel dat moet worden voorkomen dat de Minister een mededingingsbeperkende gedraging oplegt, begunstigt of versterkt als een regeling in het kader van het wetsvoorstel wordt getroffen. Een verzoek mag daarom geen te bekrachtigen afspraken bevatten. Hoe kan worden voorkomen dat dit toch gebeurt?

Mogelijk door indieners hierover in een zo vroeg mogelijk stadium duidelijk te informeren?

Het is inderdaad van belang dat aan een verzoek geen met het kartelverbod strijdige afspraken ten grondslag liggen (die bijvoorbeeld al worden toegepast). Partijen zullen zich dus bewust moeten zijn van de werking van het kartelverbod tijdens het proces van voorbereiding van een verzoek. In de memorie van toelichting is hier al op gewezen en ook in de verdere communicatie als het wetsvoorstel tot wet is verheven, zal hier continu op gewezen worden.

Vraag 182

De leden van de CDA-fractie lezen dat onder andere de Afdeling wijst op het belang van Europese inbedding van een regeling omtrent duurzaamheidsinitiatieven, onder andere vanwege het grensoverschrijdende aspect. Kan de regering aangeven op welke wijze zij denkt Europese inbedding van dit voorstel te realiseren?

Met de Afdeling ben ik van mening dat het Europees (mededingings)recht meer ruimte moet bieden voor duurzaamheidsinitiatieven. Ik zet mij hier blijvend voor in. Dat doe ik via vele mij beschikbare kanalen, waaronder gesprekken met de Commissie op verschillende niveaus.

Vraag 183

Zijn er met dit wetsvoorstel vergelijkbare initiatieven uit andere EU-landen bekend?

Nee, er zijn mij geen vergelijkbare initiatieven uit andere lidstaten bekend.

4.2.1. Verhouding van de wet tot Europees (mededingings)recht

Vraag 184

De leden van de PvdA-fractie hebben een vraag ten aanzien van de effectiviteit van het voorliggend wetsvoorstel. De Afdeling wijst in dit verband op het risico dat marktpartijen door de uitwerking van het initiatief materieel toch afspraken maken die onder het kartelverbod vallen. Kunt u aangeven welke waarborgen in het wetsvoorstel zijn aangebracht om dit te voorkomen?

De regels die op grond van dit wetsvoorstel tot stand komen, vallen buiten het mededingingsrecht. Zie hiervoor het antwoord op vraag 139. Partijen moeten zelf in de gaten houden dat hun activiteiten in het kader van de voorbereiding van een verzoek of daaromheen niet in strijd zijn met het kartelverbod. Zie hiervoor het antwoord op de vragen 180 en 181.

Vragen 185 en 186

De leden van de SGP-fractie horen graag wat de stand van zaken is ten aanzien van het overleg op Europees niveau over de ruimte in het mededingingsrecht voor duurzaamheidsinitiatieven. Komt er in het Europese mededingingsrecht meer ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven?

De besprekingen vinden momenteel plaats. Er is op verschillende niveaus met de Europese Commissie gesproken. De vorige Europese Commissie zag de Nederlandse voorbeelden van spanning tussen mededinging en duurzaamheid als een nationale aangelegenheid, maar sloot niet uit dat andere lidstaten er op den duur ook mee te maken gaan krijgen. De Europese Commissie heeft inmiddels aangekondigd de Europese mededingingsregels te evalueren, en beziet daarbij ook de rol van duurzaamheid. Zie ook het antwoord op vraag 182.

5. Uitvoering

Vraag 187

De leden van de VVD-fractie vernemen in de memorie van toelichting dat de regering behulpzaam wil zijn bij het maken van een dergelijke inschatting, zodat kan worden voorkomen dat partijen veel tijd en energie steken in een bij voorbaat kansloos verzoek. Deze contacten kunnen volgens de memorie van toelichting ook van belang zijn om in een vroeg stadium duidelijkheid te krijgen over de vraag of het voorgenomen verzoek past bij het door regering gevoerde beleid en derhalve kans van slagen heeft. Deze leden zijn positief gestemd dat hierdoor onnodige kosten en tijd voor ondernemers wordt voorkomen.

Deze opmerking neem ik ter kennisgeving aan.

Vraag 188

De leden van de CDA-fractie lezen dat departementen faciliterend kunnen optreden richting indieners die een verzoek overwegen, zoals hulp bij het maken van een inschatting van de (juridische) slagingskans van een verzoek. Zou de regering het begrip «faciliterend» kunnen definiëren?

Zie het antwoord op vraag 93.

Vraag 189

Op welke dienstverlening mogen indieners van een verzoek rekenen, en welke niet?

Zie de antwoorden op vragen 93 en 95.

Vraag 190

Hoe borgt de regering dat elk departement een indiener op dezelfde wijze faciliteert?

Vakdepartementen zullen te zijner tijd voorlichting krijgen over hoe om te gaan met het faciliteren van een verzoek. Hierbij helpt het dat de reikwijdte van het wetsvoorstel gericht is op een aantal onderwerpen, waardoor het risico op verschillen afneemt.

6. Toezicht en handhaving

6.1. Bestuurlijke boete

Vraag 191

De leden van de CDA-fractie lezen dat het wetsvoorstel voorziet in een maximumboete ter hoogte van een geldboete van de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Dat is nu 83.000 euro. Is overwogen om in het kader van proportionaliteit de boetehoogte uit te drukken in een percentage van de jaaromzet?

De bestuurlijke boete bedraagt maximaal het bedrag van de vijfde categorie van het Wetboek van Strafrecht. Op dit moment is dat inderdaad

€ 83.000. Dit is conform het kabinetsstandpunt over sanctiestelsels⁴, waarin staat dat wettelijke boetemaxima in het bestuursrecht aansluiten bij de boetecategorieën van het Wetboek van Strafrecht. Er is voor deze categorie gekozen omdat de te stellen regels normen betreffen die nog niet op initiatief van de overheid tot stand zijn gebracht en dus verder gaan dan de overheid tot dat moment heeft geregeld. Nu dit wetsvoorstel ziet op het stellen van regels op verzoek van partijen, ligt het voor de hand om ook met betrekking tot de maximale boetehoogte bij het karakter van deze normen aan te sluiten.

Er is overigens sprake van een boetemaximum. Dat betekent dat bij het bepalen van de hoogte van de boete rekening kan worden gehouden met aspecten als de ernst van de overtreding en de grootte of omzet van het bedrijf. Daarnaast biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om bij lagere regelgeving de overtredingen in verschillende boetecategorieën in te delen, waarbij ook rekening kan worden gehouden voornoemde aspecten.

7. Regeldruk

7.1. Indieningsfase

Vraag 192

De leden van de VVD-fractie lezen dat partijen die niet betrokken zijn bij de indiening van een verzoek eveneens te maken kunnen krijgen met regeldruk. Zij zullen mogelijk worden gevraagd een enquête in te vullen over de mate waarin zij zich kunnen vinden in het voorstel. Dat kost bij een standaardtarief van 54 euro voor een uur werk. Komen deze kosten bij de partij terecht die niet betrokken is bij de indiening of zijn deze kosten voor de indiener?

Indien een partij besluit deel te nemen aan een enquête, worden de kosten van die deelname gedragen door de partij die dat besluit neemt.

Vragen 193 en 194

De leden van de CDA-fractie lezen dat de «regeldrukkosten» voor een draagvlakonderzoek uiteen kunnen lopen van 5.000 tot 60.000 euro per ingediend verzoek en dat de regeldrukkosten voor een effectenonderzoek uiteen kunnen lopen van 5.000 tot 50.000 euro per ingediend verzoek. Hoe verhouden deze kosten zich tot de doelstelling dat «iedereen» een verzoek moet kunnen doen: maatschappelijke organisaties, ondernemingen of individuele burgers? Sluiten de hoge kosten kleinere partijen niet uit van een kansrijk verzoek?

Zie het antwoord op vraag 65.

Vraag 195

Welke financieringsmogelijkheden zijn er voor de «regeldrukkosten» voor een draagvlak- en effectenonderzoek onder een met dit wetsvoorstel beoogd duurzaamheidsinitiatief, bijvoorbeeld voor het kleine ondernemen in het mkb?

Geen. Het is ook niet wenselijk een dergelijke financieringsmogelijkheid in het leven te roepen. Dit zou disproportioneel nieuwe lasten opleveren voor de rijksoverheid en (uiteindelijk) de belastingbetaler. Zie voor verder geboden ondersteuning de antwoorden op de vragen 92 en 93.

Vraag 196 MC

Kan Invest-NL hierbij een rol spelen?

⁴ Stcrt. 2018, 31269.

Nee. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 195 is het niet wenselijk om financieringsmogelijkheden in het leven te roepen. Om die reden wordt geen rol voor Invest-NL voorzien.

7.2. Regeldruk van tot stand te brengen regelgeving

Vraag 197

De leden van de VVD-fractie lezen dat het wetsvoorstel zal leiden tot regelgeving om duurzaamheidsinitiatieven mogelijk te maken. Bij de totstandkoming van deze regelgeving zullen waar opportuun de regeldruk-effecten in kaart worden gebracht en worden meegenomen bij het beoordelen van de proportionaliteit van het desbetreffende voorstel. Deze leden steunen dit voorstel. De leden vragen daarbij wat de rol van het ATR in deze is.

Zie het antwoord op vraag 57.

8. Totstandkomingsproces

8.1. Rondetafelgesprekken met ondernemingen, maatschappelijke organisaties en wetenschappers

Vraag 198

De leden van de VVD-fractie lezen dat er ondernemers zijn die zich terecht zorgen maken over een toename in de administratieve en financiële lasten en de gevolgen voor de internationale concurrentiepositie van Nederland. Ook maken zij zich zorgen over het wel of niet opnemen van een percentage voor het meten van draagvlak. In hoeverre zijn deze bezwaren vanuit de ondernemers meegenomen in het wetsvoorstel?

Zie de antwoorden op de vragen 18, 29, 48 en 52 tot en met 56.

Vraag 199

Kloppen deze zorgen over de toename van administratieve en financiële lasten voor ondernemers? Zo nee, waarom niet?

Zie het antwoord op vraag 18.

Vraag 200

De leden van de CDA-fractie lezen dat er rondetafelgesprekken met dertien ondernemingen, zeven maatschappelijke organisaties en vijf wetenschappers hebben plaatsgevonden. Een rondetafelgesprek was met vertegenwoordigers van het mkb die verschillende sectoren vertegenwoordigen. Welke sectoren waren dit?

Aan het rondetafelgesprek namen vertegenwoordigers deel uit verschillende sectoren, waaronder de houtindustrie, technologische industrie, transport-, telecom-, verzekeringen-, detailhandel-, tuinbouw-, textiel- en levensmiddelensector.

Vraag 201

Wat waren de uitkomsten van de bijeenkomst waarbij leden van VNO-NCW de werking van het wetsvoorstel aan de hand van praktijkvoorbeelden konden toetsen?

De leden van VNO-NCW hebben vooralsnog geen praktijkvoorbeelden ingebracht op basis waarvan kan worden gezien hoe het wetsvoorstel in de praktijk zou kunnen uitpakken.

8.2. Balans tussen zorgvuldigheid en snelheid

Vraag 202

De leden van de CDA-fractie lezen dat in artikel 14 van het wetsvoorstel is opgenomen dat de wet uiterlijk binnen zeven jaar wordt geëvalueerd. Deze leden merken op dat dit artikel 15 moet zijn.

Hier is inderdaad sprake van een verschrijving.

Vraag 203

De leden van de CDA-fractie lezen verder dat is voorgesteld te werken met testcasussen. Hoe staat de regering hier tegenover?

Ik sta hier positief tegenover.

Vraag 204

Is zij bereid een of meer testcasussen te organiseren, om een verzoek rondom een (hypothetisch) duurzaamheidsinitiatief van begin tot eind te doorlopen?

De SER heeft voorgesteld met ondernemingen en maatschappelijke organisaties aan de hand van enkele testcasussen het proces van het wetsvoorstel door te lopen. Ik ben bereid hieraan mee te werken.

Vraag 205

Wat vindt de regering van een gefaseerde inwerkingtreding, waarin een dergelijke testcasus, bedoeld om ervaring op te doen met de toepassing en interpretatie van de regeling, een plek kan krijgen?

Het is lastig voorstelbaar hoe een dergelijke inwerkingtreding praktisch en juridisch vorm zou moeten krijgen. Wel kan een dergelijke testcasus, zoals ook beschreven in het antwoord op de voorgaande vraag, helpen bij het zo nodig verder aanscherpen van de communicatie over de wijze waarop partijen gebruik kunnen gaan maken van het wetsvoorstel.

Vraag 206

Is het feit dat aan de regelgeving die uit het voorstel tot stand komt een experimenteel karakter wordt gegeven aanvullend van belang bij de mogelijkheid om een testcasus te houden?

Nee.

8.3. Advies Adviescollege toetsing regeldruk

Vragen 207 en 208

De leden van de VVD-fractie hebben vragen bij het naast zich neerleggen door de regering van het advies van het ATR om een mkb-toets in te voeren. Zeker gezien bij deze vragen zijn ontstaan of het mkb wel voldoende gehoord wordt bij dergelijke «breed maatschappelijk gedragen duurzaamheidsinitiatieven». Waarom heeft de regering besloten om de mkb-toets niet toe te passen? Hoe past dat in het karakter van de mkb-toets?

Veelal zullen initiatieven tot stand komen met betrokkenheid van (belangenverenigingen van) het MKB. Bij elk initiatief zal daarbij het draagvlak onder die ondernemers worden beschreven. De meerwaarde van een verplichte MKB-toets in processen waarin MKB'ers al een grote rol hadden lijkt hiermee op voorhand klein, zal bovendien leiden tot verdere (regel-)druk voor betrokken ondernemers, vertraging van het totstandkomingsproces en vanwege de overheidsinzet die daarvoor nodig

is ook gevolgen hebben voor de belastingbetaler. Het ligt daarom niet voor de hand deze toets dwingend voor te schrijven.

Vraag 209

Deelt de regering de opvatting van deze leden dat het bijzonder is dat juist het ministerie dat de mkb-toets heeft ingevoerd nu zelf besluit om deze niet toe te passen?

Nee, zie het antwoord op de vragen 207 en 208.

Vraag 210

Hoe kan de regering garanderen dat in hoge mate rekening wordt gehouden met de belangen van het mkb bij dergelijke duurzaamheidsinitiatieven

Zie het antwoord op vraag 18.

Vraag 211

en wat gaat de regering doen als blijkt dat hierin een misschatting is gemaakt?

Als blijkt dat de effecten van een regeling die tot stand is gekomen onder het wetsvoorstel, anders zijn dan vooraf ingeschat, bestaat de mogelijkheid de regeling in te trekken.

Vraag 212

Waar haalt de regering de, in de memorie van toelichting aangehaalde, feiten vandaan dat de indieners vaak behoren tot vertegenwoordigers van het mkb

De convenantenpraktijk en het Klimaatakkoord laten zien dat (vertegenwoordigers van) het MKB betrokken zijn bij maatschappelijke gesprekken over een duurzamer samenleving.

Vraag 213

en hoe verhoudt dit zich tot bijvoorbeeld de casus van «De kip van Morgen», één van de aanleidingen voor dit wetsvoorstel, waar het mkb niet bij betrokken was?

De Kip van Morgen betrof een onderlinge afspraak tussen betrokken supermarkten, producenten en verwerkers van kippenvlees. De ACM heeft daarbij gekeken naar de gevolgen van de afspraak voor de concurrentie. Een duurzaamheidsinitiatief dat onder dit wetsvoorstel tot stand komt zal voor een ieder gaan gelden. Vandaar dat het wetsvoorstel diverse waarborgen kent om het draagvlak onder diegenen die met de te stellen regels te maken krijgen mee te wegen.

Vraag 214

De leden van de CDA-fractie lezen dat het advies van het ATR op twee onderdelen niet is overgenomen.

- *Volgens de regering heeft een vrijwillige quickscan in de indieningsfase (om in een vroeg stadium duidelijkheid te hebben over hoe kansrijk een verzoek is) geen meerwaarde, omdat het informele proces dat aan een verzoek voorafgaat voldoende indicatie biedt. Kan de regering uitleggen waarom zij zo op dit informele proces vertrouwt dat een quickscan haar inziens onnodig is?*

Zie het antwoord op vraag 94.

Vraag 215

- *De regering volgt het advies voor een mkb-toets niet op, omdat zij verwacht dat indieners van verzoeken vaak zullen behoren tot het mkb en zo automatisch al rekening wordt gehouden met de belangen van het mkb. Waarop baseert de regering deze redenering?*

Zie de antwoorden op de vragen 18, 207 en 212.

Vraag 216

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het ATR zich zorgen maakt over de regeldruk voor het mkb en stelt een mkb-toets voor. Deze leden zijn groot voorstander van een dergelijke mkb-toets bij initiatieven die voor hun van (grote) invloed zijn. Zij zouden er zeer veel waarde aan hechten wanneer een dergelijke toets alsnog kan worden opgenomen en vragen de regering nogmaals toe te lichten waarom zij wil voorkomen dat dergelijke toetsing plaatsvindt.

Zie de antwoorden op de vragen 207 en 211.

8.4. Uitvoeringstoets ACM**Vraag 217**

De leden van de VVD-fractie vernemen dat aan het wetsvoorstel additionele uitvoeringskosten verbonden zijn voor de ACM. Hoeveel uitvoeringskosten worden verwacht hier jaarlijks aan uit te geven?

Het is vooraf moeilijk in te schatten hoeveel initiatieven ingediend gaan worden en hoeveel daarvan daadwerkelijk in regelgeving worden vertaald. De ACM schrijft daarom dat de additionele kosten op voorhand moeilijk in te schatten is. Na het eerste jaar zal met de ACM bezien worden of extra middelen aan de ACM moeten worden toegekend, of dat de kosten voor het uitvoeren van de adviesrol van de ACM binnen de huidige afspraken tussen EZK en de ACM worden opgevangen.

Vraag 218

Hoeveel verzoeken verwacht de regering het eerste jaar ongeveer te krijgen?

Op voorhand is moeilijk in te schatten hoeveel initiatieven het eerste jaar worden ingediend.

Vraag 219

Is de regering bereid om, wanneer na inwerkingtreding het aantal verzoeken hoger uitvalt dan verwacht, extra middelen toe te kennen

Indien het aantal verzoeken hoger uitvalt dan verwacht zal de regering kijken of een herverdeling van de middelen nodig is om de verzoeken te behandelen.

Vraag 220

en vindt de regering dit wenselijk?

Ja.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer