

Vergaderjaar 2023–2024

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. 11

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2023

Het wetsvoorstel ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven werd in 2016 aangekondigd door het toenmalige kabinet.¹ Aanleiding was het spanningsveld tussen mededingingsregels en duurzaamheidsambities. Het wetsvoorstel helpt partijen die samen willen werken hun duurzaamheidsinitiatieven op grotere schaal te realiseren; zij kunnen met dit wetsvoorstel de verantwoordelijk Minister verzoeken een duurzaamheidsinitiatief te vertalen in regelgeving.²

Het primaire doel van deze brief is u te informeren over de recente ontwikkelingen in het Europese mededingingskader met betrekking tot duurzaamheidsinitiatieven. Vervolgens zal ik kort ingaan op de nationale gevolgen hiervan en wat dit alles bij elkaar betekent voor het wetsvoorstel ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven. Eerst een korte terugblik op het proces en waar we nu staan. Het wetsvoorstel is in juli 2019 bij uw Kamer ingediend, waarna het in januari 2021 door uw Kamer controversieel werd verklaard in aanloop naar de verkiezingen van 17 maart 2021. De Minister-President heeft uw Kamer bij brief van 17 januari 2022 vervolgens verzocht de behandeling van dit wetsvoorstel aan te houden.³ Het kabinet wilde bezien op welke wijze het wetsvoorstel aangepast zou kunnen worden, zoals destijds was aangekondigd in het coalitieakkoord.⁴

Op 5 juli 2022 heb ik uw Kamer verzocht het wetsvoorstel verder aan te houden.⁵ Dit hing samen met het feit dat het Europese mededingingskader op dat moment volop in beweging was. Het kabinet heeft de

¹ Kamerstuk 30 196, nr. 463 en Kamerstuk 30 196, nr. 480.

² Kamerstuk 35 247, nr. 2.

³ Kamerstuk 35 788, nr. 109.

⁴ Coalitieakkoord 2021–2025, «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» van 15 december 2021, p. 6. (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77)

⁵ Kamerstuk 35 247, nr. 10.

Commissie namelijk sinds 2015 ook verzocht om meer ruimte voor duurzaamheidsafspraken bij de toepassing van het kartelverbod. Na de vaststelling van de aangekondigde herziene richtsnoeren horizontale samenwerkingsovereenkomsten van de Europese Commissie (hierna: de Commissie), zou ik bezien wat die herziening betekent voor de ruimte die er binnen het mededingingskader bestaat voor duurzaamheidsinitiatieven en de vraag hoe verder te gaan met het wetsvoorstel ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven.

Ik kom in deze brief tot de conclusie dat het wetsvoorstel ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven door de Europese ontwikkelingen nog maar beperkt van toegevoegde waarde is. Bij de demissionaire status van het kabinet past terughoudendheid. Ik laat het daarom aan een volgend kabinet om over de toekomst van het wetsvoorstel te besluiten.

Ontwikkelingen EU-mededingingskader

De Europese Commissie kondigde in 2021 aan het mededingingskader te moderniseren ten behoeve van de digitale en duurzame transitie. Dit heeft zijn concrete uitwerking gevonden in een aanpassing van de horizontale richtsnoeren en het toekennen van een bijzondere uitzondering voor duurzaamheidsafspraken in de landbouwsector. Daarmee bestaat nu meer ruimte voor samenwerking tussen bedrijven met het oog op duurzaamheid. Dit is mede toe te schrijven aan inspanningen van het kabinet, de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) en maatschappelijke organisaties.

Herziening richtsnoeren horizontale samenwerkingsovereenkomsten

De richtsnoeren horizontale samenwerkingsovereenkomsten hebben betrekking op de toepassing van het Europese kartelverbod op horizontale samenwerkingsovereenkomsten, dat wil zeggen overeenkomsten tussen ondernemingen die op dezelfde markt actief zijn. Dit biedt duidelijkheid over de mededingingsregels voor ondernemingen die met elkaar samen willen werken. De laatste versie dateerde uit 2011. Na een uitgebreid herzieningsproces en uitloop van ruim een half jaar, heeft de Commissie de herziene horizontale richtsnoeren op 17 juli jl. vastgesteld.⁶

Het kabinet en de ACM hebben de afgelopen jaren bij de Commissie gepleit voor het meewegen van bredere maatschappelijke baten bij de beoordeling van duurzaamheidsafspraken.⁷ Dit is relevant, omdat een samenwerkingsafpraak die de concurrentie beperkt alleen is toegestaan als de voordelen van de afspraak voor de consument opwegen tegen de nadelen (bijvoorbeeld een prijsstijging). Bij duurzaamheidsafspraken zijn de baten meestal voor de maatschappij als geheel. Als ook maatschappelijke baten buiten de relevante markt worden meegewogen, zullen de voordelen in meer gevallen opwegen tegen de nadelen en zullen zulke afspraken in meer gevallen zijn toegestaan.

Nederland had op dit punt echter onvoldoende medestanders binnen het EU-adviescomité waarin de richtsnoeren zijn voorgelegd. Dit heeft er mede toe geleid dat de Commissie in de uiteindelijke richtsnoeren een striktere benadering hanteert dan Nederland had gewild en dat dus alleen

⁶ Richtsnoeren inzake de toepasselijkheid van artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op horizontale samenwerkingsovereenkomsten (C(2023) 4752).

⁷ Zie bijvoorbeeld de reactie Nederland op de openbare consultatie van de Europese Commissie die liep tot 26 april 2022: bijlage bij Kamerstuk 35 247, nr. 10 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/04/26/22207873-bijlage-1-response-nl-ministry-of-economic-affairs-and-climate-policy-to-sustainability-and-the-revised-hber-2022>

gekeken kan worden naar de duurzaamheidsvoordelen voor de gebruiker.⁸ Voordelen buiten de relevante markt kunnen alleen worden meegewogen, als de groep gebruikers die nadeel ondervindt van de afspraak in wezen dezelfde is als die van de voordelen profiteert.⁹ Deze benadering is alsnog ruimhartiger dan die onder de oude richtsnoeren uit 2011 was. De ACM concludeert ook dat dit onderdeel van de richtsnoeren niet in de weg staat aan recent door de ACM beoordeelde duurzaamheidsafspraken.¹⁰

Ik verwelkom bovendien dat de definitieve richtsnoeren nu verduidelijken welke type duurzaamheidsovereenkomsten buiten het kartelverbod¹¹ vallen en dus zijn toegestaan. Het gaat om overeenkomsten die uitsluitend tot doel hebben ervoor te zorgen dat wordt voldaan aan voldoende precieze vereisten of verboden in wettelijk bindende internationale verdragen, overeenkomsten of conventies, en die niet volledig worden uitgevoerd of gehandhaafd door een ondertekenende staat.¹² Dit biedt meer mogelijkheden voor afspraken die bijvoorbeeld als doel hebben de naleving van sociale grondrechten of verboden op het gebruik van kinderarbeid, illegale houtkap of het gebruik van bepaalde verontreinigende stoffen. Zowel de ACM als het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat hadden hier om verzocht in de reactie op de openbare consultatie. In het kader hiervan kunnen bedrijven bijvoorbeeld deelnemen aan bredere samenwerkingsregelingen voor hun bedrijfstak om nadelige duurzaamheidseffecten in hun waardeketens vast te stellen, te beperken en te voorkomen (ook bekend als *due-diligence* verplichtingen¹³).

Een andere positieve ontwikkeling is dat de Commissie bereid is om informeel advies te geven aan bedrijven.¹⁴ Dit sluit aan bij de praktijk die de ACM sinds 2020 voor duurzaamheidsafspraken hanteert. Bedrijven kunnen bij de ACM aankloppen indien zij onzeker zijn of voorgenomen samenwerkingsafspraken aan de mededingingsregels voldoen.

Alles overwegende concludeer ik dat de herziene richtsnoeren een aanzienlijke verbetering zijn ten opzichte van de oude richtsnoeren. De Commissie heeft gehoor gegeven aan de oproep van Nederland om ruimte en uitleg te bieden bij samenwerking tussen bedrijven met het oog op duurzaamheid. De komende jaren zal moeten blijken hoe de herziening

⁸ Op dit punt is de definitieve versie van de richtsnoeren hetzelfde gebleven als de consultatieversie van vorig jaar.

⁹ Een voorbeeld dat de Commissie noemt in haar richtsnoeren (p.182): «Zo zijn automobilisten die minder vervuulende brandstof kopen, ook burgers die baat zouden hebben bij schonere lucht als minder vervuulende brandstof wordt gebruikt». Daarbij moet een aanzienlijke overlapping van gebruikers (de automobilisten in dit voorbeeld) en de ruimere groep begunstigden (burgers) worden vastgesteld. Dit geldt vaak niet voor baten die zich buiten de EU voordoen. «Omgekeerd kunnen gebruikers kleding kopen die is gemaakt van duurzaam katoen waarvan de teelt minder chemicaliën en water vereist. In dit geval is het echter onwaarschijnlijk dat de gebruikers van de kleding en de begunstigden van de milieuvoordelen elkaar groten-deels overlappen, aangezien deze zich alleen voordoen in het gebied waar de katoen wordt geteeld.»

¹⁰ Zie p.2. van de reactie van de ACM op de EU-consultatie: <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/respons-acm-public-consultation-horizontal-block-exemptions-and-guidelines.pdf>

¹¹ Zoals vastgelegd in artikel 101 lid 1 VWEU

¹² Zie randnummer 528 van de Richtsnoeren horizontale samenwerkingsovereenkomsten.

¹³ Zo verduidelijkt de Commissie in randnummer 530 van de Richtsnoeren dat het opzetten van een vrijwillige database met algemene informatie onder bepaalde voorwaarden en over bijvoorbeeld leveranciers van (niet) duurzame waardeketens of het gebruik van (niet) duurzame productieprocessen de mededinging niet beperken en buiten het toepassingsgebied van het Europese kartelverbod vallen.

¹⁴ Mededeling van de Commissie van 4 oktober 2022 over informeel advies betreffende nieuwe of onopgeloste vragen met betrekking tot de artikelen 101 en 102 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie die in individuele gevallen rijzen (adviesbrieven) (Pb EU 2022, C 381)

in de praktijk uitpakt. Nederland zal in Brussel aandacht blijven vragen voor dit thema en het mee kunnen wegen van brede maatschappelijke baten. In de tussentijd zal de ACM door middel van haar prioriteringsbevoegdheden extra mogelijkheden bieden voor bepaalde typen duurzaamheidsinitiatieven die maatschappelijk gezien een positieve impact hebben (zie kopje «nationale gevolgen» hieronder).

Duurzaamheidsafspraken in de landbouwsector

Voor de Europese landbouwsector is sinds eind 2021 een speciale uitzondering op het kartelverbod van kracht, gericht op duurzaamheidsafspraken in die sector.¹⁵ De uitzondering geldt voor overeenkomsten tussen of met landbouwproducenten, die gericht zijn op het bereiken van duurzaamheidsnormen die verder gaan dan de wettelijke normen van de EU en/of lidstaten, en die onontbeerlijk zijn voor het behalen van die hogere norm. In dat geval zijn de afspraken toegestaan zonder voorafgaande goedkeuring.

De Commissie en nationale mededingingsautoriteiten houden ex post toezicht, maar kunnen enkel afspraken verbieden bij uitsluiting van de mededinging of als de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (o.a. redelijke prijzen voor consumenten) ernstig in het gedrang komen. De Commissie publiceerde op 7 december 2023 in zogenoemde richtsnoeren meer informatie over de toepassingsmogelijkheden van dit nieuwe artikel.

Het nieuwe artikel biedt producenten en ketenpartijen in de landbouwsector meer mogelijkheden om initiatieven op te zetten voor verdergaande verduurzaming. Er hoeft namelijk niet getoetst te worden of bij een afspraak een billijk (redelijk) aandeel in de daaruit voortvloeiende voordelen de gebruikers ten goede komt. Op dit punt wijkt de specifieke uitzondering voor de landbouwsector dus significant af van de horizontale richtsnoeren, en biedt daarmee meer ruimte dan in andere sectoren.

In de praktijk zal ook in de landbouwsector ervaring met duurzaamheidsafspraken en de richtsnoeren moeten worden opgedaan. Ik moedig partijen aan daartoe initiatieven uit te werken. Betrokken producenten, organisaties en ketenpartijen kunnen de Commissie om een «opinie» vragen en informeel advies inwinnen over voorgenomen duurzaamheidsafspraken. Ook de ACM is welwillend om het gesprek te voeren met ondernemingen in de sector over de mogelijkheden rondom samenwerking. Tot slot heeft de ACM op 7 september 2022 een leidraad over samenwerking tussen landbouwers gepubliceerd¹⁶ en zal deze na de publicatie van de richtsnoeren van de Commissie waar nodig aanpassen of verduidelijken.

Nationale gevolgen

De publicatie van de Europese richtsnoeren horizontale samenwerkingsovereenkomsten heeft ook gevolgen voor de wijze waarop de ACM toezicht houdt. Dit licht ik hierna verder toe.

¹⁵ Artikel 210bis van verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de Verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad (PbEU 2013, 347)

¹⁶ ACM, *Leidraad samenwerking landbouwers*, 7 september 2022, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/leidraad-samenwerking-landbouwers>.

De Beleidsregel mededinging en duurzaamheid is in 2014 opgesteld en in 2016 gewijzigd om partijen meer duidelijkheid te geven over de ruimte om samen te werken aan verduurzaming. Dit was een breed gedragen wens in de Tweede Kamer. De zogenoemde Europese horizontale richtsnoeren gaven destijds geen duidelijkheid op dit punt. Die duidelijkheid geven ze nu wel, na de hiervoor beschreven herziening. Daarom is de Beleidsregel mededinging en duurzaamheid ingetrokken.¹⁷

Nieuwe beleidsregel Toezicht ACM op duurzaamheidsafspraken

De hierboven toegelichte richtsnoeren horizontale samenwerkingsovereenkomsten worden sinds 17 juli jl. ook door de ACM toegepast in haar toezicht op nationale duurzaamheidsafspraken. In aanvulling daarop heeft de ACM op 4 oktober jl. de beleidsregel «Toezicht ACM op duurzaamheidsafspraken» gepubliceerd.¹⁸

Deze beleidsregel volgt de aanpak voor duurzaamheidsafspraken die de Commissie beschrijft in haar richtsnoeren. In de beleidsregel staat ook dat de ACM in het kader van haar prioriteringsbeleid in twee extra situaties niet zal optreden als aan alle voorwaarden wordt voldaan:

- Bedrijven die afspraken maken over de naleving van een bindende nationale of Europese duurzaamheidsregel die niet volledig (kan) worden uitgevoerd of gehandhaafd; en
- Bedrijven die afspraken maken over het op een efficiënte manier bereiken van milieudoelen, zoals vermindering van CO₂-uitstoot. Voor deze zogenaamde milieuschadeafspraken hoeven de voordelen voor de consument in de relevante markt niet (volledig) op te wegen tegen de nadelen, maar de consument moet wel een merkbaar en objectief aandeel van de voordelen ontvangen.

Dit geeft bedrijven extra duidelijkheid over hoe zij kunnen samenwerken in aanvulling op de herziene EU-richtsnoeren. Bedrijven die vragen hebben over duurzaamheidsafspraken kunnen die stellen aan de ACM. In de beleidsregel staat beschreven hoe contact met de ACM kan worden opgenomen, hoe de ACM informele beoordelingen maakt en wat de bedrijven daarvoor moeten aanleveren. Ook verduidelijkt de ACM onder welke omstandigheden bedrijven die hun duurzaamheidsafspraken aan haar voorleggen in beginsel niet voor boetes hoeven te vrezen.

Toegevoegde waarde wetsvoorstel ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven

Ik zie dat de groene transitie door maatschappelijke initiatieven versneld kan worden. Een recent voorbeeld is een samenwerking om afvalrecycling te bevorderen.¹⁹ Uit de hierboven geschetste ontwikkelingen blijkt dat het (Europese) mededingingskader al behoorlijk veel ruimte biedt voor vrijwillige initiatieven, en in het bijzonder voor de landbouwsector.

Het wetsvoorstel ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven biedt een grondslag om bij of krachtens AMvB duurzaamheidsregels voor een hele sector te stellen, naar aanleiding van een gemotiveerd verzoek uit de samenleving. Dit wetsvoorstel beoogt verschillende drempels voor duurzaamheidsinitiatieven weg te nemen, waaronder:

- 1) een individueel duurzaamheidsinitiatief met een beperkt aantal deelnemers dat volgens de indieners te weinig effect heeft op het

¹⁷ Stcrt. 2023, nr. 26587.

¹⁸ Stcrt. 2023, nr. 27772.

¹⁹ Brief duurzaamheidsafpraak afvalinzamelaars stimuleren recycling | ACM.nl

beoogde duurzaamheidsdoel en op grote schaal moeilijk tot stand komt vanwege coördinatieproblemen (coördinatie behoort niet tot de kernactiviteit van de marktpartij en er is geen brancheorganisatie actief voor de sector);

- 2) een ondernemer die wel wil meedoen maar zichzelf hiermee uit de markt kan prijzen terwijl niet-deelnemers profiteren van de voorzieningen die het initiatief oplevert (*free-rider problematiek*); en
- 3) een initiatief dat niet van de grond komt door spanning met het mededingingsrecht. De in deze brief geschetste recente ontwikkelingen binnen het mededingingsrecht verkleinen de meerwaarde van het wetsvoorstel op dit punt.²⁰

Het wetsvoorstel kent echter niet alleen maar voordelen. Zo zijn in het verslag²¹ door verschillende Kamerleden zorgen geuit over onder andere de mogelijke regeldrukeffecten.

Ik kom alles overwegende tot de conclusie dat het wetsvoorstel ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven door de Europese ontwikkelingen nog maar beperkt van toegevoegde waarde is. Zoals eerder opgemerkt, past bij de demissionaire status van het kabinet terughoudendheid. Ik laat het dan ook aan een volgend kabinet om te besluiten of zij de behandeling van het wetsvoorstel wil doorzetten.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
J.A. Vijlbrief

²⁰ Zie paragraaf 2.2.2 van het wetsvoorstel ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven. Kamerstuk 35 247, nr. 3

²¹ Kamerstuk 35 247, nr. 6