

Memorie van Toelichting wetsvoorstel ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel beoogt groene coalities te helpen duurzaamheidsinitiatieven te realiseren door de mogelijkheid te creëren initiatieven om te laten zetten in algemeen verbindende voorschriften. Het wetsvoorstel biedt daarvoor een heldere procedure waarbij recht wordt gedaan aan het initiatief en de publieke belangen kunnen worden geborgd. Het wetsvoorstel regelt daartoe dat partijen aan de minister die het aangaat kunnen verzoeken hun duurzaamheidsinitiatief, of een onderdeel daarvan, in een ministeriële regeling op te nemen. De minister maakt daarvoor een eigenstandige afweging. Door een duurzaamheidsinitiatief in een regelgeving op te nemen, wordt een aantal belemmeringen voor de totstandkoming of het succes van dergelijke initiatieven weggenomen. Dit wetsvoorstel geeft daarmee bijvoorbeeld ruimte aan bedrijven en inwoners die samen willen werken aan oplossingen die ons milieu minder belasten, klimaatverandering tegengaan of ervoor zorgen dat de aarde minder opwarmt.

2. Achtergronden van het wetsvoorstel

2.1 Aanleiding

Dit wetsvoorstel is aangekondigd in twee brieven aan de Tweede Kamer van 23 juni 2016¹ en 24 oktober 2016². De directe aanleiding voor het wetsvoorstel is het spanningsveld tussen mededinging en duurzaamheid dat naar voren kwam bij bijvoorbeeld afspraken tussen supermarkten, pluimveeslachterijen en pluimveehouders over duurzamer geproduceerd pluimveevlees (de zogenaamde Kip van Morgen), bij samenwerking tussen textielproducenten over leefbare lonen in productielanden alsook bij gezamenlijke afspraken over het sluiten van vijf kolencentrales binnen het Energieakkoord³. In dat kader werd geconstateerd dat zulke duurzaamheidsinitiatieven regelmatig de inzet van meerdere bedrijven vergen, en dat bij dergelijke samenwerking het mededingingsrecht, meer specifiek het kartelverbod, bedoeld in artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en artikel 6 van de Mededingingswet, in beeld komt. Duurzaamheidsinitiatieven die de regering om meerdere redenen gewenst acht, worden hierdoor in sommige gevallen belemmerd. Het kabinet kondigde met het oog hierop in haar brief van juli 2015 aan de Beleidsregel mededinging en duurzaamheid aan te scherpen⁴. De voorgestelde aanpassing bleek evenwel het beoogde doel van een gelijkwaardige afweging tussen het consumentenbelang en het duurzaamheidsbelang niet te kunnen realiseren. Bovendien bleken er Europeesrechtelijke bezwaren. Dit wetsvoorstel neemt beide bezwaren weg.

Een andere aanleiding voor dit wetsvoorstel is de brief aan de Tweede Kamer van 20 juli 2015⁵ over het belang dat in wet- en regelgeving voldoende ruimte wordt geboden aan innovatie, vernieuwing en ondernemerschap. Met het oog hierop is het programma 'Toekomstbestendige wetgeving' gestart. Het wetsvoorstel is een voorbeeld van de wijze waarop de bedoelde ruimte kan worden bewerkstelligd, zoals ook reeds genoemd in de brief van *voorjaar 2017*⁶. Hierop wordt in paragraaf 2.3 nader ingegaan.

2.2 Probleembeschrijving

2.2.1 Duurzaamheidsinitiatieven

Burgers, ondernemingen en organisaties in Nederland dragen bij aan het verduurzamen van de samenleving. Huishoudens zetten zonnepanelen op het dak en isoleren hun huis, bedrijven komen

¹ Kamerstukken II 2015/16, 30 196, nr. 463, p. 3 en 4.

² Kamerstukken II 2016/17, 30 196, nr. 480.

³ Zie Kamerstukken II 2014/15, 30 196, nr. 354, p. 1.

⁴ Kamerstukken II 2014/15, 30196, nr. 354

⁵ Kamerstukken II 2014/15, 33 009, nr. 10.

⁶ Deze brief wordt naar verwachting binnenkort gepubliceerd. Vgl. Kamerstukken II 2015/16, 33 009, nr. 30.

met allerlei innovatieve concepten om minder CO2 en andere broeikasgassen uit te stoten en maatschappelijke organisaties geven voorlichtingscampagnes aan bedrijven en huishoudens om slimmer om te gaan met energie of beter om te gaan met het milieu.

In sommige gevallen bestaan er echter belemmeringen voor het nemen of slagen van dergelijke individuele initiatieven. In die gevallen wordt samenwerking gezocht. Ten eerste om het effect van een initiatief te vergroten. Een individueel duurzaamheidsinitiatief kan soms te weinig effect sorteren op het duurzaamheidsdoel. Dat speelt bijvoorbeeld bij het streven naar vermindering van de CO2-uitstoot. Als een enkele onderneming of burger dit zou doen, heeft dat naar verwachting een verwaarloosbaar effect op het milieu. Alleen als voldoende mensen, bedrijven en organisaties zich aansluiten, kan een significante milieuwinst worden behaald.

Ten tweede kan zich een *first mover disadvantage* als belemmering voordoen. Dit is het fenomeen dat een ondernemer die als eerste een stap zet, zich uit de markt prijst. Deze situatie ontstaat als een ondernemer een duurzaamheidsinvestering niet door kan berekenen aan zijn afnemer of de consument. Als veel of alle ondernemingen dit risico als hoog inschatten, komt een duurzaamheidsontwikkeling niet of nauwelijks tot stand. In wezen treedt een *prisoner's dilemma* op. Duurzame productie zou de maatschappelijke welvaart vergroten, maar de dreiging van een *first mover disadvantage* verhindert dat de maatschappelijk optimale uitkomst wordt bereikt. Denk aan een innovatie die het fijnstofgehalte van brommers omlaag zou kunnen brengen. De meeste consumenten nemen de effecten die het gebruik van hun brommer heeft op het fijnstofgehalte in hun woon- of leefomgeving niet mee in hun aankoopbeslissing, terwijl dit voor de gezondheid van hun buurt- en stadsgenoten wel van belang is. Een individuele brommerproducent die de verbetering in al zijn producten doorvoert, loopt het risico dat hij minder brommers verkoopt doordat zijn brommers met een hogere prijs in de markt gezet worden. Hij zal dus hooguit geneigd zijn een 'duurzame brommer' in zijn assortiment op te nemen voor de consument die dit effect in hogere mate meeweegt en ook bereid is hiervoor te betalen. Het duurzaamheidseffect van de innovatie bereikt hierdoor niet zijn volle potentie.

Samenwerking om deze en wellicht andere redenen tussen verschillende groepen in de samenleving versterkt individuele bijdragen. Maatschappelijke organisaties en bedrijven leren van elkaar in platforms over het bereiken van duurzaamheidsdoelen, buurtgenoten organiseren gezamenlijk met experts de inkoop van zonne-energie of warmtepompen en boeren, overheden en energiemaatschappijen kijken samen hoe windmolens een goede plek in het landschap kunnen krijgen. Dergelijke samenwerkingsverbanden zijn vaak niet alleen een manier om een concreet initiatief tot stand te brengen, maar ook een proeftuin van nieuwe ideeën. Ze vergroten bovendien de betrokkenheid van burgers bij het oplossen van maatschappelijke uitdagingen en zijn vaak beter toegesneden op bedrijfsprocessen en de stand van de technologie, waardoor de initiatieven sneller kunnen worden gerealiseerd.

Convenanten en andere vormen van afspraken tussen ondernemingen in een sector en maatschappelijke organisaties zijn de afgelopen jaren een belangrijke vorm geweest waarin maatschappelijke samenwerking is geconcretiseerd. Zo zijn er, zeker niet uitputtend, de afgelopen jaren afspraken gemaakt tussen maatschappelijke partijen over bijen, duurzaam beton, afvalverwerking, grasraffinage, maatschappelijk verantwoord bankieren en festivalbeheer.

2.2.2 Problemen bij gezamenlijke duurzaamheidsinitiatieven

Afspraken en convenanten benutten een potentieel aan duurzaamheidsverbeteringen dat onaangeboord zou blijven als de afspraken niet gemaakt zouden worden. Tegelijkertijd blijkt in de praktijk van deze convenanten dat nog niet alle initiatieven voor duurzame ontwikkeling in Nederland tot hun volle potentie kunnen worden benut. Dat heeft verschillende oorzaken die zich in verschillende fasen van het proces tot het komen en uitvoeren van een initiatief kunnen voordoen. Hieronder worden deze beschreven.

Free-riderproblematiek

Een initiatief kan in zijn geheel niet of slechts gedeeltelijk van de grond komen als partijen die niet aan het initiatief meedoen, wel meeprofiteren van de voorzieningen die het initiatief oplevert, zonder dat zij daarvoor investeringen hebben hoeven doen. De zogenaamde 'free rider'-

problematiek. De prikkel om vooraf te investeren in een duurzaamheidsinitiatief wordt ontmoedigd, omdat de kosten en baten van een investering niet in één hand liggen. Dit kan bijvoorbeeld gaan om een onderzoek naar duurzame productiemethodes dat daarna gemakkelijk te kopiëren is door partijen die niet aan het onderzoek hebben bijgedragen. Deze problematiek is niet of moeilijk te voorkomen door te proberen de sector door zelfregulering sectorbrede afspraken te laten maken: een onderneming kan altijd besluiten niet mee te doen.

Coördinatieproblemen

Daarnaast kan een initiatief niet van de grond komen of niet zijn volle potentie bereiken als er coördinatieproblemen zijn. In dit soort gevallen is mogelijk iedere marktpartij wel bereid om zijn steentje bij te dragen, maar moet iemand dat coördineren. Omdat die coördinatie niet de *core-business* is van de verschillende marktpartijen en bovendien tijd en geld kost, komt een initiatief soms moeilijk tot stand. Een oplossing die met het oog hierop vaak wordt gezocht is om gezamenlijk en/of via brancheorganisaties afspraken te maken om een zekere mate van dekking van een initiatief in de sector te bewerkstelligen. Die gezamenlijkheid kan zowel horizontaal – bedrijven binnen dezelfde branche of burgers slaan de handen ineen –, als verticaal – bedrijven maken afspraken binnen de keten met bijvoorbeeld leveranciers en/of met maatschappelijke organisaties –, als met een combinatie van beide, worden bereikt. Dat lost het probleem echter niet altijd op. Niet in alle sectoren zijn bijvoorbeeld brancheorganisaties actief, of er is slechts een klein percentage van een branche aangesloten.. Het is voor private partijen dan in vergelijking met de reeds beschreven problemen, alsnog lastig schaalgrootte voor afspraken te creëren.

Spanning met het mededingingsrecht

Ook kan het zijn dat een initiatief niet van de grond komt door spanning met het mededingingsrecht, meer specifiek het kartelverbod.

Het kartelverbod heeft tot doel te voorkomen dat bedrijven afspraken maken die een negatief effect hebben op de prijs/kwaliteitverhouding van producten en diensten die consumenten afnemen. Het is daarbij in eerste instantie aan partijen zelf te beoordelen of zij zich aan de Mededingingswet houden: de toezichthouder komt over eventuele afspraken achteraf tot een oordeel (en legt zo nodig een boete op)⁷. Partijen vinden die eigen beoordeling vooraf soms ingewikkeld, ook al vanwege de complexiteit van de jurisprudentie rondom mededingingsregelgeving. Soms kunnen hierdoor uitonderhandelde afspraken van groene coalities geen doorgang vinden vanwege de negatieve effecten op consumenten. Dat was bijvoorbeeld het geval rond Kip van Morgen⁸ en de sluiting van kolencentrales in het Energieakkoord⁹. In beide processen is met het oog op de mededingingsgevolgen uiteindelijk voor een andere route dan het convenantentrajec gekozen.

Naar aanleiding van dergelijke trajecten stellen sommige groene coalities de vraag of het consumentenvoordeel zo veel gewicht moet worden gegeven als het nu door mededingingswetgeving krijgt: een afspraak dient in de huidige situatie steeds een billijk voordeel voor de consument van een bepaald product opleveren. Dat roept vragen op bij afspraken met bijvoorbeeld een in potentie groot duurzaamheidsvoordeel en een klein consumentennadeel. Mede naar aanleiding van deze casussen zijn partijen bovendien in de regel juridisch advies gaan inwinnen bij de totstandkoming van een convenant. Dat biedt meer helderheid, maar kan soms niet alle onzekerheden wegnemen. Bij diverse partijen rijst daardoor de vraag of het maken van afspraken de tijdsinvestering waard is. Gevolg is dat initiatieven moeilijker van de grond komen.

Energie uit de samenleving

⁷ De ACM kan wel vooraf haar algemene toezichtsbeleid schetsen. Rondom duurzaamheidsinitiatieven heeft zij in dat kader kenbaar 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.

⁸ Vgl. Aanhangsel Handelingen II 2012/13 2035, nr. 1709. Uit onderzoek van de ACM bleken de voordelen hiervan voor de consument niet op te wegen tegen de nadelen. Kamerstukken II 2014/15, 30196, nr 354

⁹ Kamerstukken II 2013/14, 30196, nr. 2

Bovenstaande problemen zorgen er voor dat de energie bij burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven om te komen tot afspraken en convenanten weglekt. Initiatiefnemers die tegen een teleurstelling zijn aangelopen, bedenken zich vaak voordat zij opnieuw een initiatief zullen nemen. Mensen die anderen veel energie in een initiatief zien steken, en zien dat ze tegen bovenstaande problemen aanlopen, worden hierdoor wellicht ontmoedigd. Ook dat mechanisme leidt ertoe dat duurzaamheidsinitiatieven niet of later van de grond komen.

2.3 Rechtvaardiging voor overheidsinterventie

2.3.1. Nieuwe omgang met de netwerksamenleving

De samenleving van nu kan worden gezien als een netwerksamenleving. De vorige paragraaf liet zien dat individuen, bedrijven en maatschappelijke organisaties gezamenlijk en/of samen met de overheid initiatieven nemen voor een meer duurzame samenleving. In plaats van boven de partijen, staat de overheid daarmee steeds vaker tussen de partijen of is zelfs (als afnemer of werkgever) één van de partijen. Zij probeert anderen aan te sporen en mee te nemen om vanuit hun wensen, enthousiasme en verantwoordelijkheden mede invulling te geven aan publieke belangen, zoals duurzaamheid. Regelmatig ook speelt de overheid in op de veelheid aan maatschappelijke innovaties en initiatieven die spontaan tot stand komen. Het nastreven van de realisatie van publieke belangen is daarmee minder dan voorheen een exclusieve verantwoordelijkheid van de overheid geworden. Dit biedt kansen en stelt de overheid ook voor nieuwe sturingsvraagstukken. Zo neemt de mogelijkheid en wenselijkheid van directe sturing af, bijvoorbeeld doordat bij veel vraagstukken verschillende bestuurlijke niveaus betrokken en bevoegd zijn en de burger steeds beter in staat is zelf keuzes te maken. Doordat partijen in diverse netwerken opereren en steeds op elkaar reageren is het effect van eenzijdige interventies bovendien minder voorspelbaar geworden. Daar staat tegenover dat de innovatieve kracht van deze netwerken tot meer welvaart kan leiden en ook in het publieke domein kansen biedt om de prestaties van de overheid te verbeteren, bijvoorbeeld doordat andere partijen dan de overheid taken op zich willen nemen die eerder exclusief tot het publieke domein behoorden.

Deze ontwikkelingen, en de wijze waarop de overheid daarmee om kan gaan, zijn beschreven in een bredere brief van de Minister van Economische Zaken over toekomstbestendige wetgeving.¹⁰ Hierin wordt gewezen op het belang dat in wet- en regelgeving voldoende ruimte wordt geboden aan innovatie, vernieuwing en ondernemerschap, waarbij tegelijkertijd publieke belangen op een adequate manier geborgd worden. Dit vraagt van de overheid om na te denken over hoe regels wendbaarder en toekomstbestendiger gemaakt kunnen worden, als antwoord op de veranderende economische en maatschappelijke dynamiek. Vanuit deze gedachte is een programma 'Toekomstbestendige wetgeving' gestart door de drie genoemde ministers met betrokkenheid van vele andere actoren. In verschillende brieven aan de Tweede Kamer is over de uitkomsten van dit programma gerapporteerd, laatstelijk bij brief van PM¹¹, die diende als eindrapport van het programma. In laatstgenoemde brief werd het onderhavige wetsvoorstel ook genoemd als een voorbeeld van de wijze waarop de bedoelde ruimte kan worden bewerkstelligd.

2.3.2. Belang gezamenlijke duurzaamheidsinitiatieven

Gezamenlijke initiatieven zoals in paragraaf 2.2.1 beschreven kunnen in belangrijke mate bijdragen aan maatschappelijke uitdagingen waar Nederland voor staat. Zo is het bereiken van de energietransitie in belangrijke mate afhankelijk van verduurzaming van de energieproductie door bedrijven en huishoudens zelf, waar gezamenlijke initiatieven onontbeerlijk voor zijn. Hetzelfde geldt voor het bereiken van de doelen zoals afgesproken in het Parijse klimaatakkoord¹² of andere internationaal verankerde duurzaamheidsdoelen, samenkomend in de duurzame ontwikkelingsdoelen (sustainable development goals) van de Verenigde Naties¹³ en duurzaamheidsdoelstellingen die voortvloeien uit het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Maar ook buiten de terreinen waar dergelijke harde verduurzamingsdoelen

¹⁰ Mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Veiligheid en Justitie. Kamerstukken I 2015/16, 33 009, E

¹¹ PM EZ (brief is nog niet uit)

¹² Overeenkomst van Parijs: Parijs, 12 december 2015 (Trb.2016, 162)

¹³ VN-resolutie 75/1. Vgl. Kamerstukken 2016/17, 26485, nr 232

gelden, kunnen maatschappelijke initiatieven bijdragen aan publieke belangen en hebben zij een waarde uit zichzelf vanwege de sociale binding die met zo'n initiatief gepaard gaat.

2.4 Keuze voor het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel is een onderdeel van de wijze waarop de regering vorm wil geven aan haar omgang met de netwerksamenleving. Het wetsvoorstel past dan ook goed in het gedachtegoed dat in het programma Toekomstbestendige wetgeving is uitgewerkt. Het maakt het immers mogelijk snel en flexibel in te spelen op ontwikkelingen in de samenleving die bijdragen aan publieke belangen. Daarnaast geeft het een geformaliseerd recht aan de samenleving om verzoeken in te dienen om tot regelgeving te komen. Dit recht past goed bij een overheid die 'responsief' is in de zin dat zij luistert naar gerechtvaardigde wensen uit de samenleving en hier op inspringt door deze wensen zo goed mogelijk te honoreren. De regering is van mening dat dit wetsvoorstel, dat beperkt is tot duurzaamheidsinitiatieven, in dat verband kan worden gezien als een test of een dergelijke vorm van wetgeving ook voor andere publieke belangen geschikt zou kunnen zijn. Deze vraag zal een expliciet onderdeel uitmaken van de evaluatie van dit wetsvoorstel, die is beschreven in paragraaf 3.8 van deze toelichting.

Dit wetsvoorstel lost bovendien de in paragraaf 2.2 beschreven problemen op. Zo kan, doordat – nadat de minister een eigenstandige afweging heeft gemaakt – een maatschappelijk initiatief wordt omgezet in wetgeving, worden voorkomen dat partijen zich als free-rider gedragen. Partijen kunnen zich niet meer onttrekken aan het uitvoeren van breed gedragen duurzaamheidsverbeteringen. Dit wetsvoorstel vermindert het risico op coördinatieproblemen, doordat de overheid een bepalende rol kan worden toebedeeld. En deze wet voorkomt dat partijen met een initiatief dat het publiek belang bevordert, dit niet weten te realiseren vanwege (de angst voor) strijdigheid met mededingingsregelgeving. Partijen kunnen door de wet de minister het verzoek doen (een deel van) een initiatief om te zetten in regelgeving. De minister kan daar na een eigenstandige afweging toe overgaan. Mededingingsregelgeving strekt zich in beginsel niet uit tot overheidsregulering, en is daarmee niet van toepassing op dergelijke regulering. Het besluit van de minister om op verzoek regels te stellen en daarmee een dergelijk initiatief dat een publiek doel dient te ondersteunen kan daarmee duurzaamheidsinitiatieven verder brengen, waar partijen in de samenleving dat mogelijk niet of alleen beperkt voor elkaar zouden kunnen krijgen.

2.5 Alternatieven

Voor elk van de in paragraaf 2.2.2 beschreven problemen voor gezamenlijke duurzaamheidsinitiatieven bestaan alternatieve oplossingen.

Als voorbeeld van een oplossing van free-riderproblemen kan worden gewezen op de Wet op de bedrijveninvesteringszones, die de eerdere Experimentenwet BI-zones in 2014 verving. Die wet maakt het voor een gemeenteraad mogelijk, op verzoek van ondernemers in een winkelstraat of een bedrijventerrein die willen investeren in de kwaliteit van hun bedrijfsomgeving, een heffing in te stellen voor alle ondernemers in het desbetreffende gebied. Zij betalen deze heffing aan de gemeente. De opbrengst daarvan wordt in de vorm van een subsidie uitgekeerd aan de vereniging of stichting die de bedrijveninvesteringszone beheert. Deze oplossing vergt echter wel een wetstraject, dat geruime tijd kan duren.

Het coördinatieprobleem zou opgelost kunnen worden door als overheid als partij tussen de partijen een coördinerende rol op te pakken, of die coördinerende rol bij een onafhankelijk orgaan te leggen in overeenstemming met de initiatiefnemers. Voorbeelden hiervan zijn het Energieakkoord en de IMVO-convenanten, waarbij de SER een coördinerende rol heeft. Tegelijkertijd kan ook de overheid niet iedere partij verplichten deel te nemen aan een initiatief, zonder daarbij over te gaan tot het stellen van regels.

Het risico dat bedrijven vanwege (angst voor) strijdig handelen met het mededingingsrecht niet mee willen doen aan brede initiatieven, zou opgelost kunnen worden door aanpassing van het Europese mededingingsrecht, bijvoorbeeld door meer ruimte voor en duidelijkheid over

duurzaamheidsafspraken te creëren of duurzaamheidsafspraken zelfs uit te sluiten van het kartelverbod. Dat zijn in min of meerdere mate verstrekkende voorstellen die zelfs zouden kunnen betekenen dat ondernemingen een vrijbrief krijgen om prijsverhogende afspraken te maken, zolang de afspraken met duurzaamheid te maken hebben. Dergelijke wijzigingen zouden een verregaande aanpassing van de Europese regels vergen, het risico op *greenwashing* van kartels doen toenemen en mededingingswetgeving onnodig belasten met politieke afwegingen. Toezichthouders kunnen binnen het mededingingsrecht beperkt rekening houden met andere publieke belangen dan mededinging en alleen als deze ondubbelzinnig en concreet zijn vastgesteld, en als de voordelen ten goede komen aan de afnemers. Verdergaande afwegingen horen niet bij de toezichthouder thuis, omdat van toezichthouders dan wordt gevraagd een politiek oordeel te vellen over de wenselijkheid van duurzaamheidsafspraken ten opzichte van de gevolgen daarvan voor de mededinging. Met dit wetsvoorstel wordt deze afweging bij de politiek gelegd en wordt daarmee het mededingingsrecht zuiver gehouden.

Al deze alternatieven kennen, naast de al beschreven bezwaren, het bezwaar dat slechts één van de in paragraaf 2.2.2 beschreven problemen wordt aangepakt, waar het onderhavige wetsvoorstel een oplossing biedt voor alle beschreven problemen gezamenlijk. Daarnaast zijn er individuele bezwaren bij verschillende van deze alternatieven.

Een soms geopperde optie om alle beschreven problemen op te lossen is dat bedrijven een algemeen verbindendverklaring aanvragen. Een bekend voorbeeld van een situatie van algemeenverbindendverklaring is de collectieve arbeidsovereenkomst. Een belangrijk bezwaar tegen deze optie is dat er wordt uitgegaan van een gemaakte duurzaamheidsafpraak. Dit betekent dat partijen onderling al zijn overeengekomen hun gedrag aan te passen, waarna deze afspraken van overheidswege op de gehele doelgroep van toepassing worden verklaard. Indien de onderlinge overeenkomst een mededingingsbeperking oplevert, valt deze overeenkomst reeds vanaf het moment van sluiten ervan onder het kartelverbod. De omstandigheid dat er een algemeenverbindendverklaring volgt, doet hier niet aan af. Wanneer de overheid een mededingingsbeperkende overeenkomst algemeen verbindend verklaart, handelt zij bovendien zelf in strijd met het Europees recht (zie paragraaf 4.2.1), als gevolg waarvan de Staat aansprakelijk kan worden gesteld voor de als gevolg van deze handeling geleden schade.

2.6 Beperkingen aan de gekozen oplossing

Voorliggend wetsvoorstel geeft partijen uit de maatschappij de mogelijkheid de potentie van hun duurzaamheidsinitiatief ten volle te benutten door de mogelijkheid te creëren het initiatief, of een onderdeel daarvan, om te laten zetten in een ministeriële regeling. Hiertoe kan de minister, nadat hij het daartoe verstrekkende verzoek eigenstandig heeft overwogen, besluiten om regels op te stellen in het belang van de duurzame ontwikkeling waarin het duurzaamheidsinitiatief wordt opgenomen. Het is van belang om ook hier aan te stippen dat ook dit wetsvoorstel – en de initiatieven daarbinnen – aan kaders moeten voldoen. Deze kaders worden in paragraaf 3.4 beschreven.

3. Hoofdpijnen wetsvoorstel

3.1 Algemeen

Dit wetsvoorstel beoogt de in paragraaf 2.2.2. beschreven belemmeringen voor de totstandkoming of het succes van duurzaamheidsinitiatieven, weg te nemen. Hiertoe biedt dit wetsvoorstel een grondslag om, na een daartoe strekkend verzoek, regels te stellen in het belang van duurzame ontwikkeling. Partijen die een duurzaamheidsinitiatief hebben ontwikkeld, kunnen een verzoek indienen om dit duurzaamheidsinitiatief om te zetten in een wettelijke regeling. Dit zijn de voorschriften die partijen in het kader van hun duurzaamheidsinitiatief bedacht hebben. De minister kan na een eigenstandige beoordeling van dit verzoek overgaan tot het stellen van deze regels. Op het verzoek tot het stellen van regels, de beoordeling daarvan en het besluit daarover wordt hierna nader ingegaan.

De voorgestelde regels worden door de minister die de verantwoordelijkheid heeft voor het beleidsterrein waar een initiatief betrekking op heeft, opgenomen in een ministeriële regeling. Gevolg hiervan is dat de voorschriften, bedacht in het kader van het duurzaamheidsinitiatief, voor een ieder gaan gelden. De minister ziet toe op de naleving van de regels. Om te verzekeren dat initiatieven daadwerkelijk bijdragen aan de duurzame ontwikkeling, dat andere belangen niet onnodig worden geschaad en dat er voldoende politieke betrokkenheid is, worden waarborgen in de procedure ingebouwd. Hiermee wordt een evenwicht gevonden tussen de gewenste snelheid waarmee duurzaamheidsinitiatieven kunnen worden gerealiseerd, en de zorgvuldigheid waarmee dat gepaard moet gaan. Deze waarborgen worden in dit hoofdstuk nader toegelicht.

Het wetsvoorstel is alleen bedoeld voor de ondersteuning van duurzaamheidsinitiatieven die komen vanuit de samenleving en door partijen worden ingebracht. Dit wetsvoorstel biedt hierom slechts een grondslag voor het stellen van regels in het belang van duurzame ontwikkeling indien hiervoor een verzoek wordt ingediend. Het wetsvoorstel biedt dus geen grondslag voor regels die enkel van overheidszijde worden geïnitieerd. Voor dergelijke regels behoren de daarvoor geldende specifieke wettelijke stelsels te worden gebruikt.

Het verzoeken om het vastleggen van een maatregel die voor iedereen moet gelden is niets nieuws: burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kunnen dit al doen binnen het kader van het reguliere wetgevingsproces, en doen dit ook regelmatig. Te denken valt aan het recht van petitie en het burgerinitiatief naar aanleiding waarvan regelgeving tot stand kan komen. Bestaande wetgeving biedt niet in alle gevallen de mogelijkheid om duurzaamheidsinitiatieven op deze manier te ondersteunen. Er zal niet altijd een grondslag zijn om de door partijen gewenste regels te stellen. Het op voorhand creëren van de voor duurzaamheidsinitiatieven benodigde specifieke grondslagen is niet goed mogelijk aangezien op voorhand niet bekend is op welk terrein welke duurzaamheidsinitiatieven tot stand zullen komen. Als bestaande regelgeving al een grondslag biedt voor het stellen van de gewenste regels, zal het bovendien niet altijd mogelijk zijn deze regels door middel van een ministeriële regeling snel tot stand te brengen. Partijen hebben vaak juist wel behoefte aan een snelle ondersteuning van hun duurzaamheidsinitiatief. Doordat dit wetsvoorstel voorziet in een brede grondslag om op verzoek van partijen een duurzaamheidsinitiatief in een ministeriële regeling om te zetten, kan aan de behoefte aan snelle ondersteuning van deze initiatieven gehoor worden gegeven. Dit past bij de visie van de overheid als partij midden in de samenleving, die snel kan reageren op veranderingen in die samenleving. Daarbij wordt opgemerkt dat waar het op grond van bestaande wetgeving al mogelijk is de regels waartoe wordt verzocht bij ministeriële regeling te stellen, dit wetsvoorstel geen basis biedt voor het stellen van die regels (zie paragraaf 3.4.4).

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om rond het brede onderwerp van duurzame ontwikkeling op verzoek regels te stellen. De ruime delegatiebevoegdheid die aan de minister wordt gegeven om op verzoek een duurzaamheidsinitiatief in een ministeriële regeling om te zetten, maakt het noodzakelijk om een zorgvuldige procedure te introduceren voor de totstandkoming van deze regels. Daartoe voorziet dit wetsvoorstel in procedurevoorschriften voor vier fasen in het proces tot het stellen van de regels: de indieningsfase, de beoordelingsfase, de advies- en consultatiefase en de besluitvormingsfase.

3.2 Reikwijdte

Het wetsvoorstel richt zich specifiek op het wegnemen van belemmeringen rond duurzaamheidsinitiatieven. Duurzaamheid of duurzame ontwikkeling is een breed begrip dat niet eenduidig te definiëren is. De VN-commissie Brundtland uit 1987 heeft een definitie van duurzame ontwikkeling gegeven. Duurzame ontwikkeling is volgens deze veel gebruikte definitie de "ontwikkeling die aansluit op de behoeften van het heden zonder het vermogen van de toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen". Duurzaamheid gaat dus over de schaarste van de hulpbronnen waarmee welvaart wordt voortgebracht, zowel nu als in de toekomst. Daarbij valt te denken aan de bescherming van milieu en ecologie, maar onder duurzaamheid wordt ook dikwijls volksgezondheid, dierenwelzijn en eerlijke handel geschaad. De Verenigde Naties hebben zeventien

zogenaamde duurzame ontwikkelingsdoelen¹⁴ vastgesteld. Al deze doelen vallen binnen de in dit wetsvoorstel gebruikte definitie van duurzame ontwikkeling. Zij kunnen dan ook als niet-uitputtende voorbeelden worden gezien. Een duurzaamheidsinitiatief dat één van deze doelen dient, valt in beginsel binnen de reikwijdte van dit voorstel. Opgemerkt wordt nog dat de duurzame ontwikkelingsdoelen die met het initiatief worden nagestreefd kunnen voortvloeien uit (inter)nationale afspraken. Dit is echter niet noodzakelijk. Het kan ook een geheel nieuw initiatief van partijen betreffen.

Om deze zeer brede definitie van duurzame ontwikkeling verder in te kaderen, worden bij algemene maatregel van bestuur onderwerpen aangewezen waarop een verzoek tot het stellen van regels betrekking kan hebben. Hiermee worden de terreinen ten aanzien waarvan een verzoek kan worden gedaan nader gespecificeerd. Te denken valt aan onderwerpen zoals milieu, energie, landbouw en natuur. Ook het VWEU biedt, bijvoorbeeld in de artikelen 10, 11, 13, 191 en 194 aanknopingspunten om deze onderwerpen nader te duiden. Vooralsnog is beoogd aan dit wetsvoorstel een zo breed mogelijke werking te geven zodat initiatieven op alle terreinen van duurzame ontwikkeling voor ondersteuning via dit wetsvoorstel in aanmerking komen.

Bij de na te streven duurzaamheidsdoelstellingen kan ook gedacht worden aan de doelstellingen die zijn vastgelegd in het door Nederland ondertekende internationale klimaatakkoord van Parijs¹⁵. Doel van dit verdrag is om de opwarming van de aarde te beperken. De verdragspartijen hebben zich gecommitteerd aan het nemen van maatregelen om hun broeikasgasuitstoot te beperken, maar ook aan het gezamenlijk ondernemen van actie om het doel van het verdrag te bereiken, bijvoorbeeld door het maken van afspraken over klimaatfinanciering en technologieoverdracht. Partijen in de samenleving zijn ook bereid hun verantwoordelijkheid te nemen en bij te dragen aan het bereiken van de doelen van het verdrag. Wanneer zij deze bijdrage leveren in de vorm van een duurzaamheidsinitiatief, kan dit initiatief ondersteund worden door dit om te zetten in regelgeving, nadat de minister het verzoek eigenstandig heeft overwogen. Hierbij valt te denken aan een duurzaamheidsinitiatief waaruit het verzoek voortvloeit om regels te stellen over normen voor productiemethoden die door het tegengaan van CO₂-emissies milieuvervuiling beperken.

3.3 Indieningsfase

De procedure om te komen tot het omzetten van een duurzaamheidsinitiatief in regelgeving vangt aan met de indieningsfase. In het wetsvoorstel wordt niet bepaald wie een verzoek tot het stellen van regels kan doen. De bedoeling daarvan is ruimte te bieden aan iedereen die een duurzaamheidsinitiatief heeft, of dat nu maatschappelijke organisaties, ondernemingen of individuele burgers zijn.

Het wetsvoorstel stelt wel diverse voorwaarden aan het verzoek. Dat wordt gedaan om de minister in staat te stellen om eigenstandig tot een juiste afweging te komen bij de beoordeling van het verzoek. Daarbij past het dat een verzoek tot regelgeving uit de maatschappij ook wordt ondersteund met een onderbouwing door de indieners van dat verzoek. In het wetsvoorstel is op hoofdlijnen geduid welke gegevens bij het verzoek moeten worden aangeleverd. De verwachting is dat de indieners van een verzoek tot regelgeving conform dit wetsvoorstel, dit verzoek in de regel pas zullen doen, nadat de in paragraaf 2.2 beschreven eigen mogelijkheden 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

¹⁴ Kamerstuk 2016/17, 26485, nr 232. De duurzame ontwikkelingsdoelen staan ook bekend als de *UN Sustainable Development Goals*, hieronder vallen zeventien doelstellingen die voor 2030 behaald moeten zijn. Hieronder vallen onder andere de volgende doelstellingen: bestrijding van armoede; bestrijding van honger en bevordering van duurzame landbouw; gezondheidszorg voor iedereen; onderwijs voor iedereen; gelijke behandeling van man en vrouw; schoon water en sanitair voor iedereen; toegang tot betaalbare en duurzame energie; bevorderen van duurzame economische groei en werkgelegenheid; duurzame consumptie en productie; tegengaan van klimaatverandering; duurzaam gebruik van de zeeën, bescherming ecosystemen, bossen en biodiversiteit.

beperkt. Wanneer initiatiefnemers voornemens zijn een verzoek in te dienen, zonder een dergelijk daaraan voorafgaand proces, kunnen de lasten hoger zijn.

In een algemene maatregel van bestuur zullen de aan te leveren gegevens nader worden geduid. Hierna wordt nader ingegaan op de bij het verzoek aan te leveren gegevens.

3.3.1 Voorstel voor de te stellen regels

Bij het verzoek moeten indieners een voorstel voegen voor de te stellen regels. Het instrument dat met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd houdt in dat op verzoek regels worden gesteld nadat een eigenstandige afweging door de minister heeft plaatsgevonden. Dit betekent dat (inhoudelijke) voorschriften die in het kader van een duurzaamheidsinitiatief of onderdelen daarvan zijn bedacht in een wettelijke regeling worden omgezet. De indieners van een verzoek dienen aan te geven ten aanzien van welke voorschriften zij de minister verzoeken deze in een wettelijke regeling op te nemen. Van partijen wordt dus niet gevraagd om een "kant en klare" wettelijke regeling aan te leveren. Dat kan in redelijkheid ook niet van partijen worden gevraagd.

3.3.2 Draagvlak

Verzoekers moeten ook een beschrijving aanleveren van het draagvlak voor het indienen van een verzoek tot het stellen van regels. Een goed inzicht in de mate waarin onder betrokkenen draagvlak bestaat voor een verzoek is essentieel om voor de minister die het aangaat tot een overwogen besluit te kunnen komen over het al dan niet stellen van de regels. Als bijvoorbeeld een aanzienlijk deel van de bedrijven in een sector die geraakt wordt door de maatregel zich niet in de maatregel kan vinden, zal het verzoek niet worden gehonoreerd. In dat geval verhoudt het instrument dat tot doel heeft om breed gedragen initiatieven uit de samenleving te ondersteunen, zich niet tot de feitelijke situatie waarin het initiatief niet breed gedragen blijkt te zijn. Een voorafgaande zekerstelling van voldoende draagvlak is bovendien van belang met het oog op het parlementaire proces dat middels dit wetsvoorstel wordt doorlopen om tot regelgeving te komen.

Draagvlak dient er te zijn onder degenen voor wie het verzoek gevolgen heeft. Daarbij moet in ieder geval worden ingegaan op het draagvlak onder consumenten. De reden hiervoor is dat een duurzaamheidsinitiatief al snel gevolgen kan hebben voor bijvoorbeeld de prijs of producteigenschappen van het betreffende product. Het is van belang om te weten of consumenten bereid zijn voor deze nieuwe prijs/kwaliteitverhouding te betalen. Consumenten worden vaak geconfronteerd met een informatieachterstand en een lage organisatiegraad. Individueel kan een prijsverhoging voor consumenten bijvoorbeeld te marginaal zijn om op te acteren, terwijl een onredelijke prijsverhoging onder het mom van duurzaamheid, kan leiden tot significant welvaartsverlies. Des te belangrijker is het om draagvlak onder consumenten te inventariseren zodat wordt geborgd dat de voorkeuren van een minder actieve, maar grote groep niet ondersneeuwen.

Naast consumenten zullen vaak ook ondernemingen worden geraakt door de te stellen regels. Daarom moet in de regel ook het draagvlak onder ondernemingen beschreven worden. In het geval er nog anderen zijn voor wie het verzoek gevolgen heeft, dient ook het draagvlak onder deze groep beschreven te worden. Aansluitend daarop moet het draagvlak onder maatschappelijke organisaties die zich bezig houden met het onderwerp aan de orde komen. Als initiatiefnemers deze organisaties niet hebben weten te overtuigen van nut en noodzaak van het initiatief, is het de vraag of het initiatief voldoende meerwaarde heeft voor de belangen die zij vertegenwoordigen.

De voorwaarde dat het draagvlak moet worden beschreven draagt er aan bij dat de indieners van het verzoek vooraf, dus voordat het initiatief wordt voorgelegd, onderzocht hebben of de gevolgen van het initiatief op dezelfde manier beleefd worden door de indieners als door anderen die zich bezig houden met het onderwerp, danwel geraakt worden door de voorgestelde maatregel. Deze vroege consultatie door partijen zelf kan er bijvoorbeeld toe leiden dat het duurzaamheidsinitiatief wordt aangepast zodat er wel draagvlak voor bestaat en de kans dat aan het verzoek gehoor wordt gegeven, wordt vergroot.

Uit de beschrijving van het draagvlak zal blijken welk deel van degenen voor wie het verzoek gevolgen heeft of, voor zover het maatschappelijke organisaties betreft, die zich met het

onderwerp bezig houden waarop het verzoek betrekking heeft, zich wel en niet achter het verzoek scharen. Het is de bedoeling dat daarbij ook inzichtelijk wordt gemaakt wat de belangrijkste redenen zijn waarom er onder bepaalde partijen geen draagvlak voor het verzoek is. Bij de beschrijving van het draagvlak zal dus ook de mening van partijen die zich niet achter de maatregel kunnen scharen afdoende belicht moeten worden.

Er is bewust voor gekozen in het wetsvoorstel geen specifieke cijfermatige grenzen aan te geven voor het draagvlak dat onder de verschillende doelgroepen moet worden aangetoond. In de praktijk verschillen initiatieven en sectoren dusdanig dat dit niet mogelijk bleek. Mede daardoor is bijvoorbeeld een vast percentage van de omzet in een sector niet altijd een goede indicatie van het draagvlak in een sector. Sommige sectoren bestaan uit qua grootte vergelijkbare bedrijven. Wanneer er in een dergelijke sector onder 70 procent van de bedrijven draagvlak voor een verzoek bestaat, kan dat worden beoordeeld als zijnde voldoende draagvlak. Andere sectoren kennen juist één of enkele grote bedrijven, met daarnaast een aantal kleinere bedrijven. Als in zo'n sector bijvoorbeeld alleen de grote bedrijven een verzoek ondersteunen en de kleinere bedrijven unaniem sterk tegen zijn, dan is het de vraag of er daadwerkelijk sprake is van draagvlak.

Overigens hoeft draagvlak niet te betekenen dat (koepel)organisaties instemmen met de maatregel: het kan afhankelijk van de omstandigheden ook voldoende zijn als er een goed onderzoek is gedaan naar de voorkeuren van een specifieke doelgroep over een maatregel. Zo is het denkbaar dat consumenten die geconfronteerd worden met een duurzaamheidsinitiatief dat de prijzen van producten die zij kopen verhoogt, zich daar alles overziend in zouden kunnen vinden. Consumentenorganisaties kunnen dan in het geheel niet, of alleen op afstand betrokken zijn, en hoeven de maatregel zelf niet te onderschrijven of er geen oordeel over te vormen.

3.3.3 Gevolgen duurzaamheid, markteffecten en neveneffecten

Bij het verzoek moet ook een onderbouwing worden aangeleverd van de gevolgen van de voorgestelde regels die in regelgeving zouden moeten worden opgenomen. Dat betreffen de gevolgen van de voorgestelde regels voor de duurzame ontwikkeling, de markteffecten en andere relevante gevolgen van de voorgestelde regels. Inzicht in de mate waarin de voorgestelde regels bijdragen aan het bereiken van het beoogde doel en de gevolgen van de te stellen regels zijn essentieel om de subsidiariteit en proportionaliteit van de voorgestelde regels te kunnen beoordelen en een afgewogen besluit te kunnen nemen om het duurzaamheidsinitiatief al dan niet in regelgeving om te zetten.

Het spreekt voor zich dat het doel van de verzochte regels duidelijk moet zijn gelegen in een verbetering van de duurzame ontwikkeling zoals beschreven in de Brundtland-definitie. Partijen zullen dat verregaand aannemelijk moeten maken, bijvoorbeeld door objectief onderzoek waaruit het duurzaamheidseffect van hun initiatief blijkt.

Het is van belang om ook andere gevolgen mee te wegen in het besluit om een duurzaamheidsinitiatief in regelgeving om te zetten. Zo kan de situatie zich voordoen dat een duurzaamheidsinitiatief een grote bijdrage levert aan de duurzame ontwikkeling maar tegelijkertijd gepaard gaat met grote negatieve gevolgen op een ander gebied. Dat kan een reden zijn voor de minister om niet op het verzoek in te gaan. Inzicht in andere effecten van de voorgestelde regels is daarom nodig. Dat is expliciet voorgeschreven voor de markteffecten. Een duurzaamheidsinitiatief kan tot veranderingen op markten leiden, en kan daarmee in bepaalde gevallen tot hogere prijzen voor de consument leiden. In dat geval moet de bijdrage aan de duurzame ontwikkeling kunnen worden afgewogen tegen de effecten die die verandering in de markt tot gevolg hebben, bijvoorbeeld voor de consument. Daarnaast moeten ook andere relevante gevolgen in beeld worden gebracht. Deze zijn niet nader gedefinieerd, maar zijn afhankelijk van het initiatief. Hierbij valt te denken aan gevolgen voor de handelspositie van een sector of gevolgen voor de arbeidsmarkt.

Een voorbeeld van een manier waarop de beschrijving van de duurzaamheidseffecten en neveneffecten kan worden vormgegeven is een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Dit geeft in de regel helder inzicht in het probleem en in de positieve en negatieve effecten van de duurzaamheidsinitiatieven op de maatschappij. Ook wanneer kwantificering niet op alle punten

mogelijk blijkt, kunnen via een MKBA-achtige exercitie alle voor- en nadelen op een rijtje worden gezet. De handreiking MKBA¹⁶ kan voor de indieners van een duurzaamheidsinitiatief als handvat dienen om een MKBA uit te voeren.

3.3.4 Bijdrage aan toezicht en handhaving

Indien de minister besluit tot het ondersteunen van een duurzaamheidsinitiatief, worden de door indieners voorgestelde regels opgenomen in een ministeriële regeling. Dat betekent dat de minister in beginsel verantwoordelijk is voor het toezicht op de naleving van die regels en de handhaving daarvan. Met ieder duurzaamheidsinitiatief dat wordt ondersteund stijgen daarmee de toezichtslasten voor de overheid. De voor toezichthoudende activiteiten in te zetten capaciteit is altijd beperkt. Om toch zo veel mogelijk duurzaamheidsinitiatieven te kunnen ondersteunen, moeten de indienende partijen beschrijven hoe zij zullen bijdragen aan het toezicht op de naleving van de te stellen regels en de handhaving daarvan. Hierbij valt te denken aan het bewerkstelligen dat de normadressaten (op vrijwillige basis) actief gegevens aan de toezichthouder aanleveren waardoor dit toezicht eenvoudiger en deels op afstand kan plaatsvinden. Ook kan gedacht worden aan het inrichten van privaat toezicht op (een deel van) de normadressaten die hier vrijwillig aan deelnemen, waardoor de toezichthouder de voor het toezicht beschikbare capaciteit risicogericht kan inzetten.

3.4 Beoordelingsfase

Na de indieningsfase volgt de beoordelingsfase. Aan de hand van acht criteria beziet de minister of het verzoek moet worden afgewezen. Deze criteria zijn voor een deel een explicitering van randvoorwaarden die sowieso gelden bij het opstellen van regelgeving. Omdat het hier gaat om regels die (alleen) op verzoek worden gesteld, krijgen deze het karakter van afwijzingsgronden voor een verzoek.

3.4.1 Verzoek voldoet niet aan de eisen

De minister zal beoordelen of alle voor een verzoek benodigde gegevens zijn aangeleverd. Indien blijkt dat niet alle gegevens zijn aangeleverd of dat de aangeleverde gegevens kwalitatief onvoldoende zijn, zal de minister de indieners hiervan op de hoogte stellen. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als het draagvlak onvoldoende is onderzocht waardoor de beschrijving van dit draagvlak niet goed onderbouwd is. Maar ook wanneer de onderbouwing van de gevolgen van de voorgestelde regels onvoldoende is doordat verschillende in het oog springende neveneffecten niet of nauwelijks zijn onderzocht, of doordat het onderzoek zelf nauwelijks op wetenschappelijke gegevens lijkt te zijn gebaseerd.

3.4.2 Strijd met internationaal recht

Een verzoek wordt in ieder geval afgewezen als de te stellen regels in strijd zouden zijn met een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie. Vanzelfsprekend mag een minister, ook bij het stellen van regels op verzoek van partijen, niet handelen in strijd met het Europees of (ander) internationaal recht.

3.4.3 Afwijken van wet of AmvB

Een verzoek zal ook afgewezen worden wanneer de te stellen regels zouden afwijken van hetgeen bij wet of bij algemene maatregel van bestuur is geregeld. De te stellen regels worden opgenomen in een ministeriële regeling. Het is niet wenselijk dat deze ministeriële regeling voorschriften zou bevatten die afwijken van voorschriften die al in hogere (nationale) regelingen zoals een wet of een algemene maatregel van bestuur, zijn opgenomen. Bovendien zou het inwilligen van een dergelijk verzoek doorgaans geen effect sorteren. In het geval dat er een conflict ontstaat tussen verschillende overheidsregelingen, krijgt de hogere regelgeving doorgaans voorrang. De te stellen

¹⁶ Romijn, G. en G. Renes (2013), *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*, Den Haag: CPB/PBL, te vinden op:

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2013/12/06/algemene-leidraad-voor-maatschappelijke-kosten-batenanalyse/algemene-leidraad-voor-maatschappelijke-kosten-batenanalyse.pdf>

regels kunnen in een wet of algemene maatregel van bestuur opgenomen voorschriften bijvoorbeeld wel uitwerken of aanvullen. In dat geval is er geen sprake van een afwijking van de voorschriften die al in een hogere regeling zijn opgenomen.

3.4.4 Al bestaande aanwezigheid van grondslag

Wanneer de voorgestelde regels al op grond van een ander wettelijk stelsel bij ministeriële regeling kunnen worden gesteld, wordt het verzoek ook afgewezen. Wanneer er onder dit wetsvoorstel een duurzaamheidsinitiatief in regelgeving zou worden omgezet, terwijl er ook een specifieke wet is die het betreffende onderwerp beslaat, zouden de regels onder dit wetsvoorstel komen te staan naast de voorschriften die op grond van die specifieke wet gelden. In het geval dat die specifieke wet een grondslag biedt om de voorgestelde regels in een ministeriële regeling op te nemen, dan heeft het de voorkeur om de voorschriften onder die wet te stellen. De procedure daarvoor kan sneller doorlopen worden dan de procedure onder dit wetsvoorstel. Het grote voordeel is bovendien dat de eenheid van regelgeving in dat geval geborgd wordt doordat de voorschriften in het specifiek daarvoor bedoelde wettelijk stelsel worden opgenomen. Afwijzing van een verzoek op deze grond betekent dus niet dat de voorgestelde regels niet gesteld zullen worden.

3.4.5 Onvoldoende draagvlak

Een vijfde afwijzingsgrond betreft de situatie dat er naar het oordeel van de minister onvoldoende draagvlak bestaat voor het stellen van de regels. Dit wetsvoorstel beoogt breed gedragen duurzaamheidsinitiatieven uit de samenleving te ondersteunen. De indieners van het verzoek moeten bij het verzoek beschrijven in welke mate er draagvlak is voor het verzoek. Wanneer voorgedragen initiatieven niet breed gedragen blijken te zijn, behoort niet te worden overgegaan tot omzetting van het duurzaamheidsinitiatief in regelgeving. Overigens wordt het aan de minister gelaten om te bepalen wanneer er voldoende draagvlak voor een verzoek is. De reden hiervoor is dat dit niet algemeen te bepalen is. De verdeling van het draagvlak zal per sector of onderwerp heel verschillend uitpakken (zie ook paragraaf 3.3.2). De minister zal daarom bepalen wanneer er naar zijn idee voldoende draagvlak voor een verzoek is.

3.4.6 Uitvoering en handhaving

Het verzoek zal ook worden afgewezen indien de te stellen regels in onvoldoende mate uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Dit houdt verband met het feit dat de door indieners voorgestelde regels worden opgenomen in een ministeriële regeling, waardoor de minister in beginsel verantwoordelijk is voor de uitvoering, het toezicht op de naleving en de handhaving van die regels. Zie hierover verder paragraaf 3.3.4 en de hoofdstukken 5 en 6 van deze memorie van toelichting.

3.4.7 Aard van de te stellen regels

Deze afwijzingsgrond heeft betrekking op de situatie dat de te stellen regels naar hun aard op het niveau van een formele wet zouden moeten worden opgenomen.

Voor een deel gaat het daarbij om onderwerpen waarvoor de zogenaamde 'grondwettelijke delegatieverboden' gelden. De Grondwet bepaalt op basis van de gekozen formulering of delegatie van regelgevende bevoegdheid in de op basis van de Grondwet tot stand gekomen wetten mogelijk is. In dat geval wordt de formule "bij of krachtens de wet" of enigerlei vorm van het werkwoord "regelen" of de zelfstandige naamwoorden "regels" of "regeling" gebruikt. Als voorbeelden van voorschriften waarvoor de Grondwet eist dat deze bij wet worden vastgesteld, kunnen worden genoemd regelingen, inhoudende beperkingen van bepaalde grondrechten (artikelen 2, vierde lid, 4, 6, 7, eerste en derde lid, 8, 9, 12, tweede lid, en 13) vaststelling van straffen die de rechter terzake van een delict kan opleggen (artikel 89, tweede lid) en regeling van de berechting van andere dan civielrechtelijke geschillen (artikel 112, tweede lid). Zie hierover verder aanwijzing 23 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Voor een ander deel gaat het om situaties waarin het primaat van de wetgever zou worden aangetast door het stellen van regels bij ministeriële regeling op basis van het wetsvoorstel. Dit primaat van de wetgever is vastgelegd in aanwijzing 22 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en wordt nader uitgewerkt in aanwijzing 24. Voorbeelden van voorschriften die zo veel mogelijk in de wet zouden moeten worden opgenomen zijn voorschriften die de grondslag vormen van een stelsel van vergunningen en voorschriften betreffende de rechtsbescherming.

3.4.8 Afweging positieve en negatieve gevolgen

De laatste afwijzingsgrond betreft het geval waarin de minister besluit dat de positieve gevolgen van het stellen van de verzochte regels voor de duurzame ontwikkeling niet zouden opwegen tegen de (negatieve) gevolgen daarvan. Deze beoordeling zal in eerste instantie plaatsvinden aan de hand van de gegevens die daarover door de verzoekende partijen zelf zijn aangeleverd. Omdat de minister hierover uiteindelijk zelf een oordeel moet vellen, zal hij alle hem beschikbare informatie meenemen in deze afweging. Daarnaast zal hij, waar nodig, advies inwinnen om tot een definitieve afweging te kunnen komen. Daarvoor dient de hierna volgende advies- en consultatiefase.

3.5 Advies- en consultatiefase

De advies- en consultatiefase dient voor de minister om tot een goede en zo objectief mogelijke eigenstandige afweging te komen van alle gevolgen van het al dan niet omzetten van een duurzaamheidsinitiatief in regelgeving. Deze fase valt uiteen in twee onderdelen: de advisering en de consultatie.

Het wetsvoorstel voorziet in een verplichting voor de minister om de ACM in staat te stellen advies uit te brengen over de markteffecten van de verzochte regels. Het is van belang dat de minister goed inzicht heeft in de gevolgen van een duurzaamheidsinitiatief voor de consumenten zodat een gedegen afweging kan worden gemaakt tussen de met de te stellen regels gepaard gaande verbetering voor de duurzame ontwikkeling en de nadelige markteffecten van deze regels. Daarom moet door verzoekende partijen bij een verzoek tot het stellen van regels een onderbouwing worden aangeleverd van de markteffecten van de voorgestelde regels, waarbij met name de gevolgen voor de consument relevant zijn. Omdat duurzaamheidsinitiatieven in bepaalde gevallen gepaard gaan met een prijsverhogend effect voor consumenten is het des te meer van belang dat deze door verzoekende partijen aangeleverde onderbouwing een goed en juist inzicht geeft in deze effecten. De ACM heeft als toezichthouder aanzienlijke ervaring met het beoordelen van voorstellen voor veranderingen in markten. In het kader van het toezicht op het kartelverbod (inclusief de vrijstellingsmogelijkheid daarvan) inventariseert de ACM onder andere de gevolgen van (potentieel) mededingingsbeperkende afspraken voor consumenten. De ACM is daarmee bij uitstek geschikt om markeffecten, zoals de veranderingen op prijs, keuzemogelijkheden en kwaliteit, te toetsen. De minister zal, ten aanzien van verzoeken die niet al op grond van één van de afwijzingsgronden van artikel 4, onderdelen a tot en met g, al direct worden afgewezen, daarom de ACM in staat stellen om te adviseren over de onderbouwing die partijen hebben aangeleverd ten aanzien van de effecten op de relevante markten. Concreet betekent dit dat de ACM vanuit haar mededingingsrechtelijke expertise zal beoordelen of de door verzoekende partijen aangeleverde informatie inhoudelijk juist is. Indien zij daar aanleiding toe ziet zal zij daarover aan de minister een advies uitbrengen. De ACM zal in haar advies geen afweging maken over de positieve gevolgen van de voorgestelde regels voor de duurzame ontwikkeling en opzichte van de negatieve gevolgen daarvan voor de consument en geen oordeel geven over de wenselijkheid van het stellen van de regels.

Het is goed denkbaar dat de minister, afhankelijk van het onderwerp waar het verzoek betrekking op heeft, ook andere instellingen zal verzoeken een advies uit te brengen over de gevolgen van het omzetten van een duurzaamheidsinitiatief in regelgeving. Daarbij kan gedacht worden aan universiteiten of adviesinstellingen zoals het Planbureau voor de Leefomgeving. Omdat het, afhankelijk van het onderwerp, over een breed scala aan instellingen kan gaan, is hier geen verplichting toe in het wetsvoorstel opgenomen. Het is aan de minister om te beoordelen wanneer hij het nodig acht om aanvullend advies te vragen en aan wie dit advies te vragen.

Als de minister na ontvangst van de gevraagde adviezen overtuigd is van de wenselijkheid het duurzaamheidsinitiatief in regelgeving om te zetten, wordt de ontwerpregelgeving breed geconsulteerd. Dat wordt in ieder geval in de Staatscourant gedaan, omdat dit een voor ieder toegankelijk medium is. Dit laat onverlet dat er daarnaast gekozen kan worden om de ontwerpregelgeving ook via de daarvoor bestemde website via internet te consulteren. Het doel van de consultatie is om een ieder in de gelegenheid te stellen zijn reactie, wensen of bedenkingen bij het voorstel te uiten. Met name voor degenen die zich niet hebben geschaard achter het verzoek

het duurzaamheidsinitiatief in wetgeving om te zetten, biedt dit een platform om de bedenkingen tegen de voorgestelde regels rechtstreeks bij de minister te uiten.

Naast de consultatie zal de minister, overeenkomstig het beleid daaromtrent, aan de organisatie die wordt belast met het toezicht op de naleving en de handhaving van de voorgestelde regels, verzoeken een uitvoerings- en handhavingstoets op de ontwerpregeling uit te brengen.

3.6 Besluitvormingsfase

Op basis van de informatie, verkregen uit de advies- en consultatiefase, zal de minister na een eigenstandige overweging besluiten of het initiatief in een ministeriële regeling wordt opgenomen. Het is mogelijk dat de voorschriften in de uiteindelijke regeling afwijken van de in het verzoek voorgestelde regels. Dat zou een uitkomst kunnen zijn van de consultatie of uitvoerings- en handhavingstoets, bijvoorbeeld omdat een bepaald voorschrift moet worden aangepast om te verzekeren dat een ieder daaraan kan voldoen of omdat een voorschrift anders moet worden vormgegeven zodat effectief toezicht daarop mogelijk is. Als een dergelijke situatie zich voordoet, zal de minister daarover in beginsel overleg hebben met de verzoekende partijen. Dit omdat het een verzoek van de betreffende partijen tot het stellen van regels betreft. Wanneer de minister wenst af te wijken van de door partijen voorgestelde regels, is het redelijk om deze partijen hierover te raadplegen. Het blijft echter de minister die besluit of de regels gesteld worden en hoe deze uiteindelijk komen te luiden.

Na afronding van de ontwerpregeling wordt deze voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer. Deze voorhangprocedure is om twee redenen opgenomen. Ten eerste omdat dit wetsvoorstel voorziet in een ruime delegatiegrondslag voor het stellen van regels in het belang van duurzame ontwikkeling na een daartoe strekkend verzoek. Door een voorhangprocedure op te nemen krijgt het parlement inzicht in en zeggenschap over de te stellen regels. Ten tweede borgt deze voorhangprocedure dat de vast te stellen regeling zowel procedureel als inhoudelijk kwalificeert als overheidsbesluit zodat voldaan wordt aan de zogenaamde "nuttig effect-jurisprudentie" van het Hof van Justitie van de Europese Unie. In paragraaf 4.2.1. wordt hierop nader ingegaan.

Het wetsvoorstel voorziet in een bevoegdheid tot het stellen van regels voor de minister die het aangaat. Omdat het regels betreft die in het belang van duurzame ontwikkeling worden gesteld, kunnen deze regels het beleidsterrein van meerdere ministers betreffen. De minister op wiens beleidsterrein het verzoek betrekking heeft, zal de regels stellen. Omdat een duurzaamheidsinitiatief vaak gevolgen zal hebben voor de markt waarop een initiatief plaatsvindt, en daarmee onder andere de prijs/kwaliteitverhouding die consumenten betalen, worden de regels altijd in overeenstemming met de minister van Economische Zaken vastgesteld. Indien het verzoek het beleidsterrein van de minister van Economische Zaken betreft, stelt hij de regels zelfstandig vast.

3.7 Right to challenge

Het wetsvoorstel voorziet in een mogelijkheid voor het verlenen van een ontheffing of vrijstelling van de regels die worden gesteld in een regeling op grond van dit wetsvoorstel. Deze mogelijkheid kan worden gebruikt "indien met de aanvraag waarvoor de vrijstelling of ontheffing wordt verleend aantoonbaar ten minste op een gelijkwaardige wijze aan de duurzame ontwikkeling wordt bijgedragen". Deze bepaling wordt aangeduid als een 'right to challenge', dat in het kader van het programma Toekomstbestendige wetgeving is uitgewerkt. Voor dit right to challenge is gekozen omdat het wetsvoorstel het mogelijk maakt om aanvullend op bestaande regelgeving extra eisen te stellen ten behoeve van een duurzame ontwikkeling, die voor alle betrokkenen gaan gelden. Het kan echter zo zijn dat partijen binnen de doelgroep al zelfstandig initiatieven hebben genomen voor een duurzame ontwikkeling (of plannen hebben in die richting) die afwijken van de regeling die tot stand wordt gebracht, maar een zelfde of zelfs verdergaande verduurzaming opleveren. Omdat het doel van verduurzaming voor de regering voorop staat, wil zij ruimte geven aan dergelijke alternatieve oplossingen.

3.8 Evaluatie

De minister evalueert de regels die op grond van dit wetsvoorstel tot stand zijn gekomen binnen vijf jaar. Deze evaluatie ziet op de doeltreffendheid van de regels en de effecten daarvan in de praktijk. Zeker nu de regels worden gesteld op verzoek van partijen, is het wenselijk om deze na verloop van tijd te evalueren om te kunnen beoordelen of deze daadwerkelijk effect hebben in de praktijk en dus daadwerkelijk bijdragen aan de duurzame ontwikkeling. Als de regels niet of onvoldoende blijken bij te dragen aan duurzame ontwikkeling, kan de minister de betreffende regeling intrekken. In het geval dat partijen in de praktijk al eerder merken dat de regels niet goed werken, kunnen zij altijd een (nieuw) verzoek tot het stellen van aangepaste regels indienen. Als uit de evaluatie blijkt dat de regels doeltreffend zijn en de effecten daarvan zichtbaar zijn en over die regels onder betrokkenen in hoge mate tevredenheid bestaat, ligt het voor de hand dat deze regels een bestendig karakter krijgen in de sectorspecifieke wetgeving.

Naast de evaluatiebepaling voor de op grond van dit wetsvoorstel gestelde regels, is in dit wetsvoorstel ook een evaluatiebepaling voor de wet zelf opgenomen. Dit wetsvoorstel beoogt een aanvullende route te bieden aan partijen om duurzaamheidsinitiatieven tot stand te brengen. De verwachting is dat het voorstel daarmee bijdraagt aan een duurzamer Nederland. Tegelijkertijd is het vooraf onzeker hoe vaak initiatieven aangedragen zullen worden, in hoeveel gevallen initiatieven daadwerkelijk in regelgeving worden omgezet en in welke mate deze ook het beoogde doel (meer duurzaamheid) bereiken. Met het oog daarop is opgenomen dat dit wetsvoorstel binnen vijf jaar wordt geëvalueerd. Het ligt voor de hand om bij deze evaluatie naast de mate waarin de wet bijdraagt aan een duurzame ontwikkeling, ook in te gaan op de effectiviteit van de voorgeschreven procedure. Hiervoor is het van belang om naast het monitoren van tot stand gekomen initiatieven, ook initiatieven die niet voor omzetting in regelgeving in aanmerking zijn gekomen te volgen. Dit geeft een beeld van de meerwaarde van de mogelijkheden die deze wet biedt om duurzaamheidsinitiatieven te ondersteunen.

4. Verhouding tot andere wetgeving

4.1. Nationaal recht

4.1.1 Mededingingswet

Dit wetsvoorstel is bedoeld als aanvullend instrument voor het realiseren van een duurzame ontwikkeling. In de eerste plaats gaat het daarbij om een aanvulling op de mogelijkheid die artikel 101, derde lid, van het VWEU en artikel 6, derde lid, van de Mededingingswet bieden om op duurzaamheid gerichte afspraken te maken die mogelijk zijn onder het kartelverbod. Deze bepaling, die in het VWEU en de Mededingingswet nagenoeg gelijk luiden, biedt een vrijstelling op het kartelverbod voor afspraken "die bijdragen tot verbetering van de productie of van de distributie of tot bevordering van de technische of economische vooruitgang, mits een billijk aandeel in de daaruit voortvloeiende voordelen de gebruikers ten goede komt, en zonder nochtans aan de betrokken ondernemingen

- a. beperkingen op te leggen die voor het bereiken van deze doelstellingen niet onmisbaar zijn, of
- b. de mogelijkheid te geven, voor een wezenlijk deel van de betrokken goederen en diensten de mededinging uit te schakelen."

Deze vrijstelling blijft uiteraard bestaan. Het blijft dus mogelijk in situaties waarin er geen noodzaak of wens is om een duurzaamheidsinitiatief in regelgeving op te nemen, toch afspraken te maken die weliswaar een kartel opleveren maar toch zijn toegestaan. Ter uitwerking van deze vrijstelling is de Beleidsregel mededinging en duurzaamheid 2016 opgesteld, waarin nader is uitgewerkt in welke situaties de vrijstelling geldt.

4.1.2. Aansluiten bij bestaande wettelijke kaders

In de tweede plaats kunnen andere (sectorspecifieke) wetten ook een grondslag bieden voor regels die duurzame ontwikkeling tot doel hebben. Indien een dergelijke grondslag ook de mogelijkheid biedt om snel op een initiatief in te spelen, kan de betrokken minister die een initiatief krijgt voorgelegd, al dan niet in het kader van dit wetsvoorstel, uiteraard gebruik maken van die mogelijkheid. Het initiatief wordt daardoor in de bestaande sectorspecifieke regelgeving geïncorporeerd. Daarmee wordt voorkomen dat op grond van onderhavige wet na een daartoe strekkend verzoek regels worden gesteld op een terrein waarvoor tevens regels gelden op grond van een specifieke wet. Een verzoek tot het stellen van regels wordt daarom op grond van artikel 5, aanhef en onderdeel d, afgewezen indien deze regels reeds op grond van een andere wet bij ministeriële regeling kunnen worden gesteld. Het wordt wenselijk gevonden dat regels in beginsel worden gesteld onder het bijzondere wettelijk kader dat daarvoor is gecreëerd. Indien de regels waartoe wordt verzocht onder het bijzondere wettelijk kader slechts bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen worden gesteld en er dus (nog) geen grondslag is om deze regels onder de bijzondere wet bij ministeriële regeling te stellen, kan onderhavig wetsvoorstel wel soelaas bieden. Het wetsvoorstel biedt in dat geval de mogelijkheid om snel ondersteuning te bieden aan een duurzaamheidsinitiatief door dit in een ministeriële regeling om te zetten.

Zoals eerder toegelicht zullen de op grond van dit wetsvoorstel gestelde regels binnen een periode van vijf naar na inwerkingtreding daarvan geëvalueerd worden. Wanneer de uitkomsten van deze evaluatie positief zijn, ligt het voor de hand dat er stappen worden gezet om deze regels omwille van eenheid te integreren in het daarvoor bestemde wettelijke stelsel. Tot het moment dat de daarvoor benodigde wetgeving is gerealiseerd, blijft onderhavig wetsvoorstel een grondslag bieden voor deze regels.

4.1.3. Hogere regelgeving

Een andere in artikel 5 opgenomen afwijzingsgrond (onderdeel c) doet zich voor indien de te stellen regels zouden afwijken van hetgeen bij wet of bij algemene maatregel van bestuur is geregeld. Het is niet wenselijk om dit wetsvoorstel te gebruiken om, ook al is dat op verzoek van partijen uit de samenleving en bestaat daarvoor een breed draagvlak, af te wijken van hogere wetgeving die via de daarvoor geëigende kanalen tot stand is gebracht. Deze afwijzingsgrond ziet daarmee niet op de situatie waarin het onderwerp van de te stellen regels al is opgenomen in een wet of algemene maatregel van bestuur waarbij de op grond van onderhavig wetsvoorstel te stellen regels niet in strijd zijn met die bestaande regels doordat zij de bestaande regels

bijvoorbeeld verder uitwerken of invullen. Voor een dergelijke situatie biedt onderhavig wetsvoorstel wel een grondslag.

4.2. Europees en internationaal recht

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

Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de minister na een eigenstandige overweging een duurzaamheidsinitiatief omzet in regelgeving. Daartoe voorziet dit wetsvoorstel in een grondslag voor de minister die het aangaat om op grond van een daartoe strekkend verzoek regels te stellen in het belang van een duurzame ontwikkeling. Voor een dergelijk verzoek moet voldoende draagvlak zijn onder degenen voor wie het verzoek gevolgen heeft, waaronder in ieder geval ondernemingen, consumenten, en onder betrokken maatschappelijke organisaties. De minister zal afwegen of de positieve gevolgen van de te stellen regels voor de duurzame ontwikkeling opwegen tegen de andere (negatieve) gevolgen van de regels voor bijvoorbeeld consumenten. Het enkele feit dat een verzoek wordt gedaan, betekent dus niet dat de voorgestelde regels ook daadwerkelijk worden gesteld en betekent ook niet dat de regels altijd exact conform het verzoek worden gesteld. De minister zal altijd op basis van een eigen afweging van de verschillende belangen en door middel van het inwinnen van onafhankelijk advies, besluiten om al dan niet op het verzoek in te gaan en over te gaan tot het stellen van de regels. De minister zal in dat verband ook beoordelen of aanpassing van de middels het verzoek voorgestelde regels noodzakelijk is om deze regels daadwerkelijk te stellen. Hiermee wordt geborgd dat de vaststelling van de regels een overheidsbesluit is. Daarnaast is voorzien in een voorhangprocedure om de Eerste en Tweede Kamer de mogelijkheid te geven zich uit te spreken over de voorgestelde regels.

De borging van het overheidskarakter en de democratische legitimering van het besluit om over te gaan tot het stellen van regels is noodzakelijk om te voorkomen dat er strijd zou kunnen ontstaan met het Europees recht, in het bijzonder de artikelen 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), en 101 van het VWEU. Het is mogelijk dat er een verzoek wordt gedaan tot het stellen van regels dat, indien het als afspraak tussen ondernemingen zou zijn vormgegeven, in strijd zou zijn met artikel 101 VWEU (het kartelverbod). Dit artikel verbiedt overeenkomsten tussen ondernemingen, besluiten van ondernemersverenigingen en onderling afgestemde feitelijke gedragingen die de handel tussen lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden en ertoe strekken of tot gevolg hebben dat de mededinging binnen de interne markt wordt verhinderd, beperkt of vervalst. Het kartelverbod is gericht tot ondernemingen, maar in combinatie met het eerder genoemde artikel 4, derde lid, van het VEU, heeft dit artikel ook gevolgen voor wetgeving van de lidstaten met (potentieel) mededingingsbeperkende gevolgen. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft bepaald¹⁷ dat lidstaten geen afbreuk mogen doen aan het nuttig effect van het Europees recht. Deze zogenaamde 'nuttig effect-jurisprudentie' is gebaseerd op de algemene goede trouwverplichting van de lidstaten tegenover de Unie. Deze verplichting, ook wel aangeduid als "Unietrouw", volgt uit artikel 4, derde lid, van het VEU. Volgens vaste rechtspraak van het Hof handelt een lidstaat ook in strijd met de eerder genoemde verdragsbepalingen wanneer een lidstaat "het tot stand komen van met artikel 101 VWEU strijdige mededingingsregelingen 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".

Volgens deze jurisprudentie zijn twee categorieën van overheidsmaatregelen verboden. Dit betreft ten eerste overheidsmaatregelen die het tot stand komen van met artikel 101 VWEU strijdige mededingingsregelingen opleggen, begunstigen of de werking ervan versterken. De kern van dit verbod is dat lidstaten niet via wetgeving afspraken van ondernemingen mogen beschermen tegen de toepassing van artikel 101 VWEU. Het gaat dus om situaties dat er sprake is van een gedraging, bijvoorbeeld een afspraak tussen ondernemingen, die in strijd is met artikel 101 VWEU en waarvan een lidstaat via wetgeving deelname aan die afspraak oplegt of begunstigt of de werking van die afspraak versterkt. Van dit laatste zou sprake kunnen zijn in geval van het

¹⁷ Zaken C-267/86 van Eycke, C-185/91 Reiff, C-153/93 Delta Schiffarts- und Speditionsgesellschaft, C-96/94, Centro Servizi Spediporto, C-35/96 Commissie/Italië, C-35/99 Arduino, C-250/03 Mauri en de gevoegde zaken C-94/04 en C-202/04 Cipolla.

algemeen verbindend verklaren van op duurzaamheid gerichte afspraken. In onderhavig wetsvoorstel is hiervan geen sprake omdat er slechts een verzoek wordt gedaan tot het stellen van regels. Er is in dat geval geen sprake van een mededingingsbeperkende afspraak zodat deze ook niet kan worden bekrachtigd. Daarbij is het wel van belang dat, indien de voorgestelde regels als afspraak tussen ondernemingen in strijd zouden zijn met het kartelverbod, deze niet al worden toegepast voordat de minister daadwerkelijk is overgegaan tot het stellen van de regels. Ook zullen partijen zich bewust moeten zijn van de werking van het kartelverbod tijdens het proces van voorbereiding van een verzoek tot het stellen van regels. Ten overvloede wordt opgemerkt dat het kartelverbod ook blijft gelden wanneer de minister overgaat tot het stellen van regels op verzoek. Partijen mogen dus niet, naast of in aanvulling op die regels, in strijd met het kartelverbod handelen.

De tweede categorie van verboden overheidsmaatregelen betreft de overheidsmaatregelen waaraan het overheidskarakter wordt ontnomen door de verantwoordelijkheid voor het nemen van besluiten tot interventie op economisch gebied aan particuliere marktdeelnemers te delegeren. In deze situatie wordt een publiekrechtelijke bevoegdheid aan ondernemingen gedelegeerd. Beslissend is in dat geval of de overheid daadwerkelijk het laatste woord heeft. Is dat het geval, dan is er sprake van een besluit met overheidskarakter en is er geen sprake van strijd met de artikelen 4, derde lid, van het VEU, en 101 van het VWEU. De jurisprudentie van het Hof van Justitie hierover is vrij casuïstisch van aard. Illustratief is de zaak Cipolla¹⁸. Dit betrof een Italiaanse regeling over kostenveroordeling voor advocaten in procedures. De beroepsorganisatie voor advocaten stelde een ontwerp voor deze tariefregeling op. Het Hof oordeelde daarover eerder al dat een beroepsorganisatie daarbij niet handelt als verlengstuk van het openbaar gezag. Het Hof stelde echter vast dat het overheidskarakter van de tariefregeling voldoende was geborgd doordat het ontwerp voor de regeling daadwerkelijk door de minister kon worden aangepast en afgekeurd. Uit deze rechtspraak kan worden afgeleid dat het stellen van voorschriften door een minister op verzoek geen delegatie van publiekrechtelijke bevoegdheden inhoudt. In lijn met deze jurisprudentie is in artikel 25c van de Auteurswet bijvoorbeeld een bevoegdheid opgenomen voor de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen om op verzoek van een vereniging van makers of exploitanten een billijke vergoeding vast te stellen voor de verlening van een exploitatiebevoegdheid. Onderhavig wetsvoorstel betreft niet het vaststellen van een vergoeding, maar het stellen van regels. De eerder genoemde jurisprudentie verzet zich hier echter niet tegen, zolang er geen sprake is van delegatie van publiekrechtelijke bevoegdheden. De op grond van dit wetsvoorstel te stellen regels kunnen weliswaar alleen worden gesteld naar aanleiding van een daartoe strekkend verzoek, maar het is de minister die de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de voorgestelde regels beoordeelt en, na het volgen van een voorhangprocedure bij het parlement, bepaalt of er in het (publiek) belang van de duurzame ontwikkeling regels worden gesteld en zo ja, welke.

4.2.2. Verhouding te stellen regels tot Europees en internationaal recht

Op grond van dit wetsvoorstel zullen geen regels gesteld worden die in strijd zijn met internationaal recht. Om deze reden is in artikel 5 opgenomen dat een verzoek tot het stellen van regels wordt afgewezen als de te stellen regels in strijd zouden zijn met een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie. Hierbij moet in de eerste plaats gedacht worden aan het VWEU en de onderliggende Europese regelgeving. Meest relevant in dit verband zijn de bepalingen omtrent de interne markt waarmee beoogd wordt het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal te borgen. Uitgangspunt van dit beleid is dat lidstaten in beginsel goederen, personen, diensten en kapitaal, afkomstig uit andere lidstaten, toelaten. Belemmeringen zijn slechts toegestaan wanneer er sprake is van een gerechtvaardigde uitzondering. De regels die op grond van dit wetsvoorstel worden gesteld, zullen waarschijnlijk het meest verband houden met het vrij verkeer van goederen (artikel 28 e.v. VWEU). Het ligt namelijk het meest voor de hand om bij het stellen van normen teneinde bij te dragen aan de duurzame ontwikkeling aan te sluiten bij (de productie van) goederen. Daarom wordt hierna op dit aspect nader ingegaan.

Het vrij verkeer van goederen kan beperkt worden door financiële en niet-financiële beperkingen. Financiële beperkingen zijn in- en uitvoerrechten of heffingen van gelijke werking. Deze

¹⁸ gevoegde zaken C-94/04 en C-202/04.

beperkingen zijn niet toegestaan (artikel 30 VWEU). De tussenstaatse handel kan daarnaast worden beperkt door niet-financiële beperkingen: kwantitatieve in- of uitvoerbeperkingen en maatregelen van gelijke werking (artikelen 34 en 35 VWEU). Een maatregel van gelijke werking is volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie "iedere (handels)regeling der Lid-Staten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren"¹⁹. Kwantitatieve invoer- en uitvoerbeperkingen en maatregelen van gelijke werking zijn verboden. Deze niet-financiële belemmeringen kunnen echter gerechtvaardigd worden met een beroep op de in artikel 36 VWEU opgesomde belangen: de bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit of de industriële en commerciële eigendom. De desbetreffende maatregel moet dan wel noodzakelijk en proportioneel zijn. Daarnaast is een beroep op de "rule of reason" mogelijk. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft bepaald dat "belemmeringen van [het] intracommunautaire verkeer moeten worden aanvaard voor zover dringende behoeften ze noodzakelijk maken" (zaak C-120/78 Cassis de Dijon). Het belangrijkste verschil met de verdragsexceptie is dat de "rule of reason" kan worden ingeroepen ter bescherming van ieder (dwingend) publiek belang. Er moet dus sprake zijn van een maatschappelijk publiek belang, zoals milieubescherming, dat met de maatregel wordt gediend. Ook in dit geval geldt dat de maatregel noodzakelijk en proportioneel moet zijn.

Wanneer er op grond van dit wetsvoorstel regels worden gesteld die het vrij verkeer van goederen daadwerkelijk of potentieel beperken, zal dus telkens moeten worden bezien of een beroep op een rechtvaardigingsgrond mogelijk is. Daarvoor is in eerste instantie van belang op welk terrein de duurzame ontwikkeling wordt gediend. Als dit terrein valt onder de belangen die zijn opgesomd in artikel 36 VWEU, ligt een beroep op deze verdragsexceptie voor de hand. Is dit echter niet het geval, maar wordt er met de regels wel aantoonbaar een maatschappelijk publiek belang gediend, dan moet een beroep op de "rule of reason" worden gedaan. In beide gevallen moet worden aangetoond dat de te stellen regels noodzakelijk zijn en niet verder gaan dan noodzakelijk om het daarmee beoogde doel te realiseren. Daarnaast moet de maatregel non-discriminatoir zijn.

Naast het VWEU moet ook rekening worden gehouden met andere verdragen. Dat betreft bijvoorbeeld de Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie, maar ook meer specifieke verdragen op het terrein waarop de regels worden gesteld. Telkens zal moeten worden bezien of de te stellen regels passen binnen deze verdragen.

5. Uitvoering

Voor een beschrijving van de wijze waarop aan dit wetsvoorstel uitvoering wordt gegeven, wordt verwezen naar hoofdstuk 3. Het onderwerp waarop het verzoek tot het stellen van regels betrekking heeft, bepaalt welke minister verantwoordelijk is voor de behandeling van dat verzoek. Het is goed denkbaar dat, voordat een verzoek tot het stellen van regels wordt ingediend, er al contacten zijn tussen de betreffende partijen uit de samenleving en het betreffende departement. Te denken valt aan contacten die er op veel terreinen zijn in het kader van zogenaamde "green deals" en andere convenanten waarbij bedrijfsleven en overheid samenwerken. In dat verband zou dit wetsvoorstel behulpzaam kunnen zijn om een grotere verbetering van de duurzame ontwikkeling te realiseren. Partijen kunnen echter ook zelfstandig een duurzaamheidsinitiatief ontwikkelen en een verzoek indienen tot het omzetten van dit initiatief in regelgeving. Ook in dat geval kunnen partijen overwegen om al voor indiening van het formele verzoek in contact te treden met het betreffende departement over een voorgenomen verzoek. Hiermee kan worden voorkomen dat partijen veel tijd en energie steken in een verzoek waarvan op voorhand helder is dat de te verzoeken regels niet zullen worden gesteld, bijvoorbeeld omdat deze niet passen bij het door de minister gevoerde beleid.

Indien de minister die het aangaat, besluit tot het stellen van regels, wordt deze minister ook verantwoordelijk voor de uitvoering van de regels, het toezicht op de naleving en de handhaving daarvan. Dat geldt ook voor beoordelingen van verzoeken tot ontheffing of vrijstelling (right to

¹⁹ zaak C-8/74 Dassonville.

challenge) en de evaluatie van de gestelde regels, die vijf jaar na inwerkingtreding daarvan voorzien is.

6. Toezicht en handhaving

6.1. Inleiding

Het bijzondere karakter van het wetsvoorstel, waarmee regels op verzoek van partijen gesteld kunnen worden die aanvullend zijn ten opzichte van bestaande regels, brengt met zich dat dit voorstel zal dienen als grondslag voor voorschriften die in belangrijke mate technisch van aard zijn en niet zonder meer leiden tot inbreuken op in de maatschappij levende fundamentele waarden, of tot individuele schade of letsel bij mens of dier. Gelet hierop wordt voorzien in een bestuursrechtelijk sanctie-instrumentarium.

Om de toezichts- en handhavingslasten zo beperkt mogelijk te houden moeten de verzoekende partijen bij het verzoek tot het stellen van regels ook ingaan op de wijze waarop zij zullen bijdragen aan het toezicht op de naleving en de handhaving van de te stellen regels. Hierbij kan gedacht worden aan het inzetten van private instrumenten waar partijen al over beschikken. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat partijen een keurmerk hebben ontwikkeld dat wordt toegekend wanneer aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Partijen zouden kunnen verzoeken om deze (inhoudelijke) voorwaarden in een ministeriële regeling op te nemen. In dat geval kan de controle die partijen zelf al in het kader van het keurmerk uitvoeren, behulpzaam zijn bij de inrichting van toezicht en handhaving van de gestelde regels door de overheid. Hierbij valt te denken aan een bepaalde vorm van risicogebaseerde inrichting van toezicht en handhaving.

6.2. Toezicht

Voorzien is dat de minister die het aangaat bij besluit ambtenaren aanwijst die met het toezicht op de naleving van de gestelde regels zijn belast. Het is zeer waarschijnlijk dat de op grond van dit wetsvoorstel te stellen regels een onderwerp beslaan dat (gedeeltelijk) al wordt geregeld in een ander wettelijk stelsel. Het ligt dan voor de hand om de toezichthouders die met het toezicht op de naleving van die wet zijn belast, ook te belasten met het toezicht op de naleving van de op grond van dit wetsvoorstel te stellen regels. Deze toezichthouders hebben veelal inzicht in de kring van normadressaten en zijn reeds ingevoerd in de bestaande wettelijke verplichtingen. Het onderbrengen van het toezicht op de naleving van de op grond van dit wetsvoorstel te stellen regels zal in dat geval synergiewinst op kunnen leveren.

6.3. Handhaving

6.3.1. Last onder bestuursdwang en dwangsom

Het wetsvoorstel voorziet in de bevoegdheid voor de minister die het aangaat om een last onder bestuursdwang op te leggen ter handhaving van de gestelde regels. Met het toekennen van deze bevoegdheid is de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen overeenkomstig artikel 5:32 van de Awb gegeven. Met het toekennen van de bevoegdheid tot het opleggen van deze herstelsancties wordt de minister in staat gesteld om af te kunnen dwingen dat overtreding van de te stellen regels ongedaan wordt gemaakt.

6.3.2. Bestuurlijke boete

De minister die het aangaat kan een bestuurlijke boete opleggen aan degene die in strijd met de gestelde regels handelt. Het kunnen beschikken over een punitief handhavingsinstrumentarium is noodzakelijk om als aanvulling op en versterking van de bestuursrechtelijke herstelsancties (last onder bestuursdwang en last onder dwangsom) in een slagvaardige en efficiënte handhaving van de te stellen regels te kunnen voorzien. Of van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt zal per regeling die op verzoek van initiatiefnemers tot stand komt, moeten worden beoordeeld. Door de in het wetsvoorstel opgenomen voorhangprocedure, wordt de keuze voor het gebruik van de bevoegdheid ook aan de Eerste en Tweede Kamer voorgelegd.

Het wetsvoorstel voorziet in een maximum boete ter hoogte van een geldboete van de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Dat is op dit moment € 82.000,-. 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 onder een specifiek daarvoor bestemd wettelijk kader. 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. Omdat de te stellen regels naar verwachting in hoge mate tot rechtspersonen (waaronder ook grote bedrijven) gericht zijn, moet de op te leggen boete ook voldoende afschrikwekkend zijn. Daarom is gekozen voor aansluiting bij de vijfde categorie uit het Wetboek van Strafrecht.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen regels worden gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete. Daarvoor wordt gedacht aan een systeem van vaste boetes, onderverdeeld in een aantal categorieën die oplopen in hoogte. Daarbij wordt ook de mogelijkheid overwogen om de boetebedragen te verhogen of verlagen als sprake is van één van de volgende omstandigheden: geringe of juist ernstige gevolgen van de overtreding, overtreding door een particulier of recidive door de overtreder. Aangezien de voorschriften op grond van dit wetsvoorstel worden gesteld bij ministeriële regeling, vindt de indeling van alle specifieke voorschriften die met een bestuurlijke boete gehandhaafd kunnen worden in de boetecategorieën noodzakelijkerwijs ook plaats bij ministeriële regeling.

7. (Financiële) gevolgen

De verwachting is dat het wetsvoorstel ertoe zal leiden dat meer duurzaamheidsinitiatieven tot stand komen en meer initiatieven hun volledige potentie kunnen bereiken. Dat zal gepaard gaan met een stijging van de lasten voor zowel bedrijfsleven als overheid. De omvang van deze stijging is nog moeilijk te overzien. Wel kan worden aangegeven waar deze lastenstijging ontstaat.

Degenen die een duurzaamheidsinitiatief willen laten omzetten in regelgeving, moeten daartoe een verzoek indienen. Een dergelijk verzoek moet aan verschillende voorwaarden voldoen (zie hiervoor paragraaf 3.3). De minister zal het ontvangen verzoek vervolgens moeten beoordelen en het proces tot besluitvorming moeten doorlopen (zie hiervoor paragrafen 3.4 tot en met 3.6). Daarmee ontstaan lasten voor bedrijfsleven en overheid. De daadwerkelijke omvang van deze lasten is afhankelijk van het aantal verzoeken dat wordt ingediend en de inhoud van deze verzoeken. Een omvangrijk en ingewikkeld verzoek zal meer vergen van zowel indieners als minister. Daardoor zijn de gevolgen voor bedrijfsleven en de ambtelijke organisatie op voorhand niet te kwantificeren.

Als de minister besluit tot het omzetten van het duurzaamheidsinitiatief in regelgeving, zal een ieder zich aan deze regels moeten houden. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat bepaalde ondernemers aan hogere standaarden moeten gaan voldoen. De uitvoeringslasten stijgen dan. In hoeverre dit het geval is, en hoe groot de gevergdde aanpassing is, wordt pas duidelijk als er een verzoek tot het stellen van regels wordt ingediend. Dat geldt vanzelfsprekend ook voor een inschatting van de stijging van de toezichtlasten voor de overheid als gevolg van de te stellen regels.

Opgemerkt wordt wel dat de gevolgen voor de ondernemers die zich succesvol kunnen beroepen op het 'right to challenge' naar verwachting beperkt zullen zijn, omdat zij aantoonbaar kunnen maken dat zij ten minste op een vergelijkbare manier al aan de duurzame ontwikkeling bijdragen,. Er is in dat geval wel een beperkte toename van de administratieve lasten voor zowel bedrijven als overheid.

8. Totstandkomingsproces

PM

II. Artikelsgewijs

Artikel 1

In dit artikel zijn de begripsbepalingen opgenomen. Voor een toelichting op de definitie van duurzame ontwikkeling wordt verwezen naar paragraaf 3.2. Daarnaast is in dit artikel bepaald dat waar in het wetsvoorstel wordt gesproken over Onze Minister dit Onze Minister die het aangaat betreft. Deze definitie is opgenomen omdat het onderwerp waarop een duurzaamheidsinitiatief betrekking heeft, bepalend is voor de minister onder wiens verantwoordelijkheid een verzoek tot het omzetten van dit initiatief in regelgeving valt.

Artikel 2

Dit artikel vormt de kern van het wetsvoorstel. Het biedt een grondslag voor de minister die het aangaat om op grond van een daartoe strekkend verzoek regels te stellen in het belang van een duurzame ontwikkeling. De systematiek van het stellen van deze regels op grond van een daartoe strekkend verzoek is in paragraaf 3.1 toegelicht. Voor een nadere toelichting op de reikwijdte van het wetsvoorstel wordt verwezen naar paragraaf 3.2. Een toelichting op de rol van de Minister van Economische Zaken is te vinden in paragraaf 3.6.

Artikel 3

Artikel 3 regelt het verzoek tot het stellen van regels. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar paragraaf 3.3.

Artikel 4

De gronden waarop een verzoek tot het stellen van regels wordt afgewezen zijn in dit artikel opgenomen. Een en ander is in paragraaf 3.4 toegelicht.

Artikel 5

Met dit artikel wordt de ACM belast met een adviestaak in het kader van het verzoek een duurzaamheidsinitiatief om te zetten in regelgeving. De ACM zal advies uitbrengen over de onderbouwing van de markteffecten van de voorgestelde regels. Dit betreft de onderbouwing die ingevolge artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel c, moet worden aangeleverd bij een verzoek tot het omzetten van een duurzaamheidsinitiatief in regelgeving. Voor een toelichting op de adviestaak, wordt verwezen naar paragraaf 3.5.

Artikelen 6 en 7

Een toelichting op de consultatie- en voorhangprocedure staat in paragraaf 3.6.

Artikel 8

Met artikel 8 wordt voorzien in de mogelijkheid tot het verlenen van een vrijstelling of ontheffing van de regels waarin een duurzaamheidsinitiatief wordt omgezet. Dit 'right to challenge' is bedoeld voor diegenen die aantoonbaar op een gelijkwaardige wijze kunnen bijdrage aan de duurzame ontwikkeling. De aanvraag tot een vrijstelling of ontheffing bevat in ieder geval een tweetal zaken. Ten eerste een beschrijving van de maatregelen die worden getroffen om ten minste een gelijkwaardige duurzame ontwikkeling te bereiken als die bereikt wordt door het volgen van de gestelde regels. Ten tweede een onderbouwing van de gevolgen van de maatregelen voor de duurzame ontwikkeling, de gevolgen van de maatregelen voor consumenten en andere relevante gevolgen. Deze gegevens zijn nodig om te kunnen beoordelen of met de alternatieve wijze waarop aan de duurzame ontwikkeling wordt bijgedragen niet gepaard gaat met (andere) grote nadelen, bijvoorbeeld voor consumenten. De bij een verzoek aan te leveren gegevens zullen nader worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. Op basis van het verzoek en de daarbij aangeleverde informatie zal de minister beoordelen of er inderdaad op een gelijkwaardige wijze wordt bijgedragen aan de duurzame ontwikkeling en of de positieve gevolgen van de voorgestelde aanpak voor de duurzame ontwikkeling opwegen tegen andere negatieve gevolgen hiervan, bijvoorbeeld voor consumenten. Aan een vrijstelling of ontheffing kunnen voorschriften en voorwaarden worden verbonden en zij kunnen onder beperkingen worden verleend. Zij kunnen daarnaast te allen tijde worden ingetrokken. Omdat het wenselijk is dat een vrijstelling of ontheffing van de op verzoek gestelde regels kenbaar is, wordt het verlenen daarvan vermeld in de Staatscourant. Dit geldt ook voor het intrekken van een vrijstelling of ontheffing. Evenals de op verzoek gestelde regels, wordt ook een vrijstelling of ontheffing binnen vijf jaar na verlening

geëvalueerd. Deze eis dient om te verzekeren dat de met een vrijstelling of ontheffing toegestane aanpak daadwerkelijk een vergelijkbare bijdrage levert aan de duurzame ontwikkeling.

Artikel 9

Artikel 9 bepaalt dat de regels waarin een duurzaamheidsinitiatief wordt omgezet, vijf jaar na inwerkingtreding daarvan worden geëvalueerd. In paragraaf 3.8 is deze evaluatiebepaling toegelicht.

Artikelen 10 tot en met 12

De artikelen 10 tot en met 12 betreffen het toezicht op de naleving en de handhaving van de regels waarin een duurzaamheidsinitiatief wordt omgezet. Deze artikelen zijn toegelicht in paragraaf 6.

Artikel 13

Ingevolge artikel 13 wordt geëvalueerd binnen vijf jaar na inwerkingtreding daarvan. Dit wordt in paragraaf 3.8 toegelicht.

Artikel 14

Artikel 14 betreft de inwerkingtreding van de wet. Deze treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 15

Met dit artikel wordt de wet voorzien van een citeertitel: Wet ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat dit wetsvoorstel beoogt duurzaamheidsinitiatieven te ondersteunen en ruimte te creëren voor de realisatie daarvan.

De minister van Economische Zaken,