

Vergaderjaar 2018–2019

35 247

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel beoogt partijen te helpen duurzaamheidsinitiatieven te realiseren door de mogelijkheid te creëren hun initiatieven om te laten zetten in algemeen verbindende voorschriften. Het wetsvoorstel biedt daarvoor een heldere procedure waarbij recht wordt gedaan aan het duurzaamheidsinitiatief en de publieke belangen kunnen worden geborgd. Het wetsvoorstel regelt daartoe hoe partijen aan de Minister die het aangaat kunnen verzoeken hun duurzaamheidsinitiatief, of een onderdeel daarvan, in regelgeving te vertalen. De gedelegeerde wetgever maakt telkens een eigenstandige afweging ten aanzien van de wenselijkheid om de regels te stellen. Door een duurzaamheidsinitiatief in regelgeving te vertalen, wordt een aantal belemmeringen voor de totstandkoming of voor 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 of klimaatverandering tegengaan.

2. Achtergronden van het wetsvoorstel

2.1. Aanleiding

Het 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

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

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

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 (hierna: VWEU) 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 zijn brief van 13 juli 2015 aan de Beleidsregel mededinging en duurzaamheid aan te scherpen⁴. Deze aanscherping bleek echter om Europeesrechtelijke redenen niet zo ver te kunnen gaan dat bij de beoordeling van duurzaamheidsinitiatieven het consumentenbelang en het duurzaamheidsbelang gelijkwaardig tegen elkaar worden afgewogen. Met dit wetsvoorstel is dit wel mogelijk.

Een andere aanleiding voor het 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 aan de Tweede Kamer van 24 februari 2017 over transparantie van het wetgevingsproces⁶. Hierop wordt in paragraaf 2.3 nader ingegaan.

2.2. Probleembeschrijving

2.2.1. Duurzaamheidsinitiatieven en noodzaak om samen te werken

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 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.

Initiatieven van individuele partijen worden versterkt en soms zelfs mogelijk gemaakt door samenwerking. 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 beslissen samen of en 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 voor nieuwe ideeën. Ze vergroten bovendien de betrokkenheid van individuele burgers, bedrijven en instellingen bij het oplossen van maatschappelijke uitdagingen en zijn vaak beter toegesneden op bedrijfsprocessen, op de complexe omgevingen waar organisaties in opereren en op de stand van de technologie. Hierdoor kunnen de initiatieven sneller worden gerealiseerd.

Convenanten en andere vormen van afspraken tussen (een groot deel van de) ondernemingen in een sector en maatschappelijke organisaties zijn de afgelopen jaren een belangrijke vorm geweest waarin maatschappelijke samenwerking concreet gestalte heeft gekregen. Zo zijn er, zeker niet

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

⁴ Kamerstukken II 2014/15, 30 196, nr. 354.

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

⁶ Kamerstukken II 2015/16, 33 009, nr. 39.

uitputtend, de afgelopen jaren afspraken gemaakt tussen maatschappelijke partijen over bijen, duurzaam beton, afvalverwerking, grasraffinage, maatschappelijk verantwoord bankieren en festivalbeheer. Dergelijke afspraken vullen de leemte die ontstaat tussen enerzijds traditionele wetgeving en anderzijds individuele oplossingen uit de markt en samenleving.

Er zijn goede redenen waarom maatschappelijke organisaties en ondernemingen tot afspraken komen waarbij (een groot deel van) een bepaalde sector betrokken is. Ten eerste kan een individueel duurzaamheidsinitiatief 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 voorkomen afspraken met (een groot deel van) de ondernemingen in een sector het optreden van het zogeheten *first mover disadvantage*. 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: niemand zal de eerste stap willen zetten, en degenen die dat doen, worden weggeconcentreerd. 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 grotere mate meeweegt en ook bereid is hiervoor te betalen. Het duurzaamheidseffect van de innovatie bereikt hierdoor niet zijn volle potentie.

Ten derde wordt vaak samenwerking gezocht om potentiële problemen in waardeketens te identificeren en op te lossen. Bij de invulling van de verantwoordelijkheid van bedrijven, zeker in het kader van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen, om de mogelijke negatieve impact van hun handelen in de keten te identificeren, te voorkomen en te verminderen, krijgen bedrijven te maken met complexe situaties. Samen met andere partijen is de kans vaak groter dat bedrijven oplossingen voor deze problemen kunnen realiseren.

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 van het ontstaan tot het 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 of afspraken zijn moeilijk afdwingbaar. Free-rider-problemen speelden bijvoorbeeld bij het sluiten van milieuconvenanten, waardoor convenanten niet altijd de fundamentele verandering opleverden die werden beoogd⁷.

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 tot de kernactiviteiten van de verschillende marktpartijen behoort en bovendien tijd en geld kost, komt een initiatief soms moeilijk tot stand. Denk hierbij aan een sector waarin veel kleine bedrijven actief zijn, zoals de transport- en logistieksector. Wanneer enkele partijen het initiatief nemen om de uitstoot van fijnstof (NO_x) van vrachtwagens te verminderen, zullen zij vanwege de vele partijen in de sector veel energie moeten steken in het vinden van partners, het onderhandelen over een acceptabele uitstootnorm, het verschaffen van informatie, het monitoren van prestaties en het borgen van afspraken. Juist kleine bedrijven zullen daar over het algemeen minder toe in staat zijn. Bovendien speelt mee dat een initiatief de ene partij mogelijk meer zal bevoordelen dan de andere partij, waardoor prikkels om gezamenlijk actie te ondernemen niet voor iedere partij even groot zijn. Zelforganisatie komt daardoor minder snel van de grond. 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. Ook speelt mee dat private partijen hun sectorgenoten vaak niet op een adequate manier kunnen binden, waardoor coördinatie niet kan worden afgedwongen (zie ook paragraaf 2.5).

⁷ Zie bijvoorbeeld: Bressers H, De Bruijn T, Lulofs K: De evaluatie van de Nederlandse milieuconvenanten. Beleidswetenschap 2004, 3: 242–270.

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 de beoogde afspraken binnen de kaders van de Mededingingswet blijven: daarop vindt achteraf toezicht plaats⁸. Partijen vinden die eigen beoordeling vooraf soms ingewikkeld, ook vanwege de complexiteit van de jurisprudentie rondom mededingingsregelgeving. Ook kunnen uitonderhandelde afspraken van samenwerkende partijen in het kader van een duurzaamheidsinitiatief op basis van het mededingingskader soms geen doorgang vinden vanwege de negatieve effecten op consumenten dan wel afnemers. Dat was bijvoorbeeld het geval rond de Kip van Morgen⁹ en de sluiting van kolencentrales in het Energieakkoord¹⁰. In beide processen is met het oog op de mededingingsgevolgen uiteindelijk voor een andere route dan het convenantentraject gekozen.

Naar aanleiding van dergelijke trajecten rijst de vraag of het consumentenvoordeel zoveel 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 op te leveren. Dat roept vragen op bij afspraken met bijvoorbeeld een in potentie groot duurzaamheidsvoordeel en een klein consumentennadeel. Mede naar aanleiding van de in de aanleiding genoemde casussen die uiteindelijk botsten met het mededingingsrecht, zijn partijen in de regel juridisch advies gaan inwinnen bij de totstandkoming van een convenant. Dat biedt meer helderheid, maar kan soms niet alle onzekerheden wegnemen. Diverse partijen vragen zich daarom af of het maken van afspraken de tijdsinvestering wel waard is. Gevolg is dat initiatieven moeilijker van de grond komen.

Ontmoedigde initiatiefnemers

Bovenstaande problemen zorgen ervoor dat de energie bij burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven om te komen tot afspraken en convenanten wegloopt. Daarbij kan één van de genoemde problemen dominant zijn, maar kunnen ook meerdere problemen tegelijkertijd ervoor zorgen dat een initiatief niet goed van de grond komt of minder impact heeft dan werd beoogd. 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.

⁸ De ACM kan wel vooraf haar algemene toezichtbeleid 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.

⁹ Zie Aanhangsel Handelingen II 2012/13 nr. 2035. Uit onderzoek van de ACM bleken de voordelen hiervan voor de consument niet op te wegen tegen de nadelen. Kamerstukken II 2014/15, 30 196, nr. 354.

¹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 30 196, nr. 2.

2.3. Rechtvaardiging voor overheidsinterventie

2.3.1. Nieuwe omgang met de netwerksamenleving

De vorige paragraaf liet zien dat individuen, bedrijven en maatschappelijke organisaties gezamenlijk en/of samen met de overheid initiatieven nemen voor een duurzamere 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 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 over toekomstbestendige wetgeving.¹¹ 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 dat zij nadenkt 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 toenmalige Ministers van Economische Zaken, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Veiligheid en Justitie met betrokkenheid van vele andere actoren. In verschillende brieven aan de Tweede Kamer is over de uitkomsten van dat programma gerapporteerd, laatstelijk bij brief van 26 juni 2017¹², 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 klimaatakkoord¹³ of andere internationaal verankerde duurzaamheidsdoelen, samenkomend in de duurzame ontwikkelingsdoelen (sustainable development goals) van de Verenigde

¹¹ Brief van 20 juli 2015 van de Minister van Economische Zaken, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Veiligheid en Justitie, Kamerstukken II 2014/15, 33 009, nr. 10.

¹² Kamerstukken II 2016/17, 33 009, nr. 42.

¹³ De op 12 december 2015 te Parijs tot stand gekomen Overeenkomst van Parijs (Trb. 2016, 162).

Naties¹⁴ en duurzaamheidsdoelstellingen die voortvloeien uit het VWEU. Maar ook buiten de terreinen waar dergelijke harde verduurzamingsdoelen 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 mogelijk snel en flexibel in te spelen op ontwikkelingen in de samenleving die bijdragen aan publieke belangen. Daarnaast biedt het wetsvoorstel een geformaliseerde uitwerking van het recht van de samenleving om verzoeken in te dienen om tot regelgeving te komen. Burgers en bedrijven hebben reeds het recht te verzoeken om regelgeving op grond van het grondwettelijk beschermde recht van petitie (artikel 5 van de Grondwet). De uitwerking van dit recht voor duurzaamheidsinitiatieven 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 vraag of deze vorm van wetgeving ook voor andere publieke belangen geschikt zou kunnen zijn, zal 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 2.2.2 beschreven problemen op. Zo kan worden voorkomen dat partijen zich als free-rider gedragen, doordat – nadat de gedelegeerde wetgever een eigenstandige afweging heeft gemaakt – een maatschappelijk initiatief wordt vertaald in regelgeving. 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. Dit wetsvoorstel voorkomt daarnaast dat partijen met een waardevol initiatief dat het publiek belang bevordert, zich laten weerhouden dit te realiseren vanwege (de angst voor) strijdigheid met mededingingsregelgeving. Partijen kunnen door de wet een verzoek indienen om (een deel van) een initiatief te vertalen in regelgeving. De gedelegeerde wetgever kan daartoe overgaan na een eigenstandige afweging waarbij wordt bezien of het in het algemeen belang is om de regels te stellen. De mededingingsregelgeving strekt zich in beginsel niet uit tot overheidsregulering, en is daarmee niet van toepassing op dergelijke regulering. De beslissing om op basis van een verzoek regels te stellen en daarmee een dergelijk maatschappelijk initiatief dat een publiek doel dient te ondersteunen kan zo 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 voor free-riderproblemen kan worden gewezen op de Wet op de bedrijveninvesteringszones. Die wet maakt het voor een gemeenteraad mogelijk, op verzoek van ondernemers in een winkelstraat of een bedrijventerrein die willen investeren in de kwaliteit

¹⁴ VN-resolutie 75/1. Vgl. Kamerstukken II 2016/17, 26 485, nr. 232.

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. Hiermee is voor een concreet free-riderprobleem een oplossing geboden. Zou deze oplossing ook op andere terreinen worden toegepast, dan vergt dit, vanwege het feit dat heffingen een basis in een formele wet behoeven, telkens een wetstraject.

Het coördinatieprobleem zou opgelost kunnen worden door als overheid als partij tussen de partijen een coördinatierol 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 Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO)-convenanten, waarbij de Sociaal-Economische Raad (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 mindere of meerdere mate verstreckende 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 dan van toezichthouders 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 regelgever gelegd en wordt daarmee het mededingingsrecht zuiver gehouden.

Al deze alternatieven kennen, naast de al beschreven bezwaren, het bezwaar dat niet alle van de in paragraaf 2.2.2 beschreven problemen worden aangepakt, terwijl het onderhavige wetsvoorstel een oplossing biedt voor alle beschreven problemen gezamenlijk en er bovendien voor zorgt dat de energie bij partijen behouden blijft vanwege de snelheid in het proces.

Een soms geopperde optie om alle beschreven problemen op te lossen is dat bedrijven een algemeenverbindendverklaring aanvragen. Een bekend voorbeeld van een 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 het sluiten ervan onder het kartelverbod. De omstandigheid dat er een algemeenverbindendverklaring volgt, doet hier niet aan af. Als

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. Daarnaast biedt het onderhavige wetsvoorstel ten opzichte van het algemeen verbindend verklaren van afspraken extra mogelijkheden voor (overheids)sturing. Bij de algemeenverbindendverklaring is uitvoering en handhaving aan private partijen. In het onderhavige wetsvoorstel is de overheid hiervoor verantwoordelijk aangezien er sprake is van regelgeving.

Als alternatief voor dit wetsvoorstel wordt soms ook de mogelijkheid genoemd om binnen bestaande wetgeving en met gebruikmaking van de reguliere wetgevingsprocedure duurzaamheidsregelgeving tot stand te brengen. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kunnen binnen het reguliere wetgevingsproces nu al verzoeken wetgeving op te stellen of aan te passen. Naast het hiervoor genoemde recht van petitie, valt te denken aan het burgerinitiatief naar aanleiding waarvan regelgeving tot stand kan komen, het reageren op een consultatie of het anderszins aanschrijven van politieke ambtsdragers. Probleem is dat aanpassing van regelgeving relatief lang kan duren. Regelmatig zal aanpassing van hogere regelgeving (een wet) nodig zijn. Gedurende de periode die nodig is om de benodigde regelgeving te realiseren, wordt geen of minder duurzaamheidswinst geboekt. Bovendien brengt een langjarig proces het risico mee dat partijen besluiten hun eigen inzet in een breder akkoord te verminderen, omdat er onzekerheid bestaat over de doorgang van (voor hen) essentiële onderdelen van het akkoord waarvoor regelgeving benodigd is.

Een ander alternatief voor dit wetsvoorstel kan zijn het op voorhand opnemen van grondslagen voor lagere regelgeving in bestaande wetgeving. Aanpassing van die hogere regelgeving is niet nodig als er al een grondslag in is gecreëerd voor aanpassing van regelgeving op lager niveau. Dat zou het hierboven beschreven probleem oplossen van de langjarige trajecten die moeten worden doorlopen voordat een initiatief in regelgeving kan worden vertaald. Het probleem is dat op voorhand meestal niet bekend is op welk terrein duurzaamheidsinitiatieven tot stand komen. Daardoor is het ook niet op voorhand duidelijk in welke wetten voor welke onderwerpen en voor welk soort regels grondslagen moeten worden opgenomen om toekomstige initiatieven snel in regelgeving te kunnen vertalen. Dit heeft tot gevolg dat deze grondslagen pas kunnen worden gecreëerd als ten aanzien van een duurzaamheidsinitiatief blijkt dat een dergelijke grondslag nodig is.

2.6. Beperkingen aan de gekozen oplossing

Voorliggend wetsvoorstel geeft de mogelijkheid de potentie van een duurzaamheidsinitiatief van partijen uit de maatschappij ten volle te benutten door de mogelijkheid te creëren het initiatief, of een onderdeel daarvan, naar aanleiding van een verzoek te vertalen in regelgeving. Hiertoe kan de gedelegeerde wetgever, nadat hij het daartoe verstrekende verzoek eigenstandig heeft overwogen, besluiten om regels op te stellen in het belang van de duurzame ontwikkeling waarin het duurzaamheidsinitiatief wordt opgenomen.

3. Hoofdpijnen wetsvoorstel

3.1. Algemeen

Dit wetsvoorstel regelt dat breed gedragen maatschappelijke duurzaamheidsinitiatieven kunnen worden vertaald in regelgeving. Hiertoe biedt het wetsvoorstel een grondslag. Partijen die een duurzaamheidsinitiatief hebben ontwikkeld, kunnen een verzoek indienen om dit initiatief te vertalen in een wettelijke regeling. Zij omschrijven daarbij welke doelen zij in het belang zouden vinden van een duurzame ontwikkeling, in hoeverre hiervoor draagvlak is, en waarom de voordelen hiervan opwegen tegen eventuele nadelen.

Een dergelijk verzoek wordt vervolgens (politiek) eigenstandig gewogen. Daarbij wordt bezien of het in het algemeen belang is om de verzochte regels te stellen. Na een positieve uitkomst van deze weging kan een algemene maatregel van bestuur, mogelijk verder uitwerkt in een ministeriële regeling, worden opgesteld, als gevolg waarvan het duurzaamheidsinitiatief voor een ieder gaat gelden. De Minister ziet toe op de naleving van de regels.

Dit wetsvoorstel biedt hiermee naast reguliere wetgevingstrajecten een alternatieve wijze om te komen tot regelgeving. Het is van belang dat deze regelgeving evenals reguliere wetgeving zorgvuldig tot stand komt. Het wetsvoorstel bevat ten behoeve hiervan een groot aantal waarborgen. Verzoekers moeten bijvoorbeeld laten zien dat duurzame ontwikkeling wordt bevorderd en andere belangen niet onnodig worden geschaad. Daarnaast ligt het voor de hand dat bij de beoordeling van een verzoek altijd wordt bezien in hoeverre hiervoor draagvlak is. Het wetsvoorstel dient tenslotte om breed gedragen maatschappelijke initiatieven te ondersteunen. Verder komt regelgeving op basis van de verzoeken alleen tot stand als het parlement hier geen bezwaren tegen heeft. Ook is ervoor gekozen om aan de regeling die tot stand komt op basis van voorliggend wetsvoorstel standaard een experimenteel karakter toe te kennen in de zin dat de regeling per definitie tijdelijk van aard zal zijn: er is bepaald dat deze regeling standaard wordt voorzien van een horizonbepaling en wordt geëvalueerd. Dit draagt eraan bij dat initiatieven die succesvol blijken te zijn door middel van het reguliere wetgevingsproces binnen de daarvoor opgestelde specifieke wetgeving toekomstbestendig worden gemaakt. Regelgeving ten aanzien van initiatieven die niet tot het gewenste resultaat leidt, komt hierdoor automatisch te vervallen. Volledigheidshalve wordt vermeld dat de regelgeving die tot stand komt op grond van dit wetsvoorstel geen experimentele regelgeving is als bedoeld in de aanwijzingen 2.41 en 2.42 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarbij bij wijze van (tijdelijk) experiment van bestaande hogere regelgeving kan worden afgeweken. In dit wetsvoorstel betreft het experimentele karakter (enkel) de tijdelijkheid van de regelingen. Op grond van dit wetsvoorstel kan hogere regelgeving (tijdelijk) worden aangevuld, maar van die hogere regelgeving kan niet worden afgeweken. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 3.4.

De uiteindelijk tot stand te brengen regels worden gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Bij de beoordeling of bepaalde materie aanleiding geeft voor regeling krachtens algemene maatregel van bestuur in een ministeriële regeling zijn de uitgangspunten zoals opgenomen in aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving leidend. Dit betekent dat als het bij de te stellen regels gaat om voorschriften van administratieve aard, detailvoorschriften of voorschriften die dikwijls wijziging behoeven, voor een ministeriële regeling kan worden gekozen. In geval van voorschriften van andere aard zullen de voorschriften worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur, met inachtneming van de

Aanwijzingen voor de regelgeving over de op wetsniveau te regelen onderwerpen waarop in paragraaf 3.4 nader wordt ingegaan.

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 gebruikelijke wet- en regelgevingsprocedures te worden gevolgd. Daarbij wordt opgemerkt dat waar het op grond van bestaande wetgeving al mogelijk is de regels waartoe wordt verzocht op hetzelfde regelingsniveau te stellen, dit wetsvoorstel geen basis biedt voor het stellen van die regels (zie paragraaf 3.4).

3.2. Reikwijdte

3.2.1. Algemeen

Het wetsvoorstel bevat een delegatiegrondslag die het mogelijk maakt om een duurzaamheidsinitiatief in een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling te vertalen. Om deze brede delegatiegrondslag te begrenzen wordt de reikwijdte van de wet langs twee lijnen geregeld. Ten eerste is opgenomen dat de regels enkel kunnen worden gesteld in het belang van de duurzame ontwikkeling. Daarbinnen wordt bepaald op welke onderwerpen een verzoek tot het stellen van regels betrekking kan hebben.

3.2.2. Definitie duurzame ontwikkeling

Duurzaamheid of duurzame ontwikkeling is een breed begrip dat niet eenduidig te definiëren is. In dit voorstel wordt aangesloten bij de omschrijving die is opgenomen in Resolutie 66/288 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 27 juli 2012.¹⁵ Duurzame ontwikkeling wordt daar omschreven als de ontwikkeling naar een economische, sociale en milieuvriendelijke duurzame toekomst voor de aarde en voor huidige en toekomstige generaties. Daarbij valt te denken aan de bescherming van milieu en ecologie, maar onder duurzaamheid wordt ook dikwijls volksgezondheid, dierenwelzijn en eerlijke handel geschaard. Dit is evenwel geen uitputtende opsomming van onderwerpen die onder het begrip duurzame ontwikkeling vallen.

3.2.3. Onderwerp van verzoek

Een verzoek om regels te stellen kan op basis van dit wetsvoorstel betrekking hebben op een beperkt aantal onderwerpen. De keuze om deze onderwerpen in te perken, is ingegeven door de noodzaak om de brede delegatiegrondslag die dit wetsvoorstel kent, te begrenzen. In artikel 2, derde lid, is een opsomming van de onderwerpen opgenomen. In eerste instantie is ervoor gekozen om verzoeken ten aanzien van de onderwerpen vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, duurzame energieproductie of energiebesparing en diergezondheid of dierenwelzijn mogelijk te maken. De keuze voor deze onderwerpen vloeit mede voort uit het feit dat het Energieakkoord en de Kip van Morgen aanleidingen vormden voor dit wetsvoorstel, welke initiatieven betrekking hadden op de onderwerpen duurzame energieproductie en dierenwelzijn.

¹⁵ Ook bekend als de RIO-verklaringen van de VN. Zie: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_66_288.pdf.

De initiële inperking van onderwerpen waarop initiatieven in het kader van duurzame ontwikkeling kunnen worden ingediend is van belang met het oog op een goede uitvoering van de wet. Het is op voorhand onbekend hoeveel verzoeken zullen worden ingediend en welke gevolgen dit heeft voor de uitvoeringspraktijk. Door het gering aantal onderwerpen dat in de wet is opgenomen ten aanzien van de reikwijdte, zullen uitvoeringsproblemen die zich in de eerste fase na inwerkingtreding van de wet kunnen voordoen, zo veel mogelijk worden beperkt en kan gericht worden bezien wat verder nodig is om de wet uit te voeren.

Het eerste onderwerp ten aanzien waarvan verzoeken kunnen worden ingediend betreft de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen ten aanzien van elektriciteit, gebouwde omgeving, industrie, landbouw en landgebruik en mobiliteit. Dit onderwerp is ingegeven door de wens van het kabinet om invulling te geven aan de verplichting tot vermindering van de uitstoot van broeikasgassen die voortvloeit uit het door Nederland ondertekende Klimaatakkoord van Parijs.¹⁶ Doel van dit verdrag is 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. Concreet wordt aan deze verplichtingen, samen met medeoverheden, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven, uitvoering gegeven door de uitwerking van een nationaal klimaatakkoord aan de hand van vijf zogenoemde klimaattafels (electriciteit, gebouwde omgeving, industrie, landbouw en landgebruik en mobiliteit). Daarbij hanteert elke afzonderlijke klimaattafel zijn eigen doelstellingen die passen binnen de overkoepelende doelstelling om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen.¹⁷ Initiatieven met betrekking tot de uitstoot van broeikasgassen moeten betrekking hebben op de onderwerpen van één of meer van deze klimaattafels.

Het tweede onderwerp betreft duurzame energieproductie of energiebesparing. Dit onderwerp is eveneens opgenomen met het oog op de verplichtingen die voortvloeien uit het Klimaatakkoord van Parijs. Door opname van deze onderwerpen kunnen ook duurzaamheidsinitiatieven die niet bijdragen aan het terugdringen van broeikasgassen ten aanzien van de hiervoor genoemde onderwerpen, maar die wel tot doel hebben de duurzame energieproductie of energiebesparingen te stimuleren, ook in regelgeving worden vertaald. Hierbij valt te denken aan initiatieven ten aanzien van schone technologie, warmtegebruik en het stimuleren van elektrificatie.

Ook ten aanzien van de onderwerpen dierenwelzijn of diergezondheid kunnen verzoeken worden ingediend. Het moet hierbij gaan om initiatieven die de gezondheid of het welzijn van dieren bevorderen. Hieronder vallen bijvoorbeeld ook initiatieven ten aanzien van het zorgvuldig gebruik van middelen ten behoeve van dierenwelzijn, volksgezondheid en voedselveiligheid.

3.2.4 Toevoeging andere onderwerpen van verzoek

Het is goed mogelijk dat in de toekomst de wens ontstaat om ook andere onderwerpen aan te wijzen ten aanzien waarvan een verzoek kan worden ingediend. Zo is het mogelijk dat het onderwerp internationale ketenver-

¹⁶ De op 12 december 2015 te Parijs tot stand gekomen Overeenkomst van Parijs (Trb. 2016, 162).

¹⁷ Een overzicht van de doelstellingen per sectortafel is te vinden op: <https://www.klimaatakkoord.nl/>.

antwoordelijkheid¹⁸ (al dan niet beperkt tot bepaalde onderwerpen zoals mensenrechten, milieu, werkgelegenheid en arbeidsverhoudingen) op een later moment wordt aangewezen. Om snel in te kunnen spelen op een dergelijke behoefte is het mogelijk om (tijdelijk) in een algemene maatregel van bestuur onderwerpen aan te wijzen ten aanzien waarvan ook een verzoek kan worden ingediend. Een dergelijke algemene maatregel van bestuur moet zo spoedig mogelijk worden gevolgd door een wetsvoorstel. Het is tenslotte aan de formele wetgever om (uiteindelijk) een besluit te nemen over de uitbreiding van de reikwijdte van de wet.

3.2.5. Experimenten en regionale dekking

Met het wetsvoorstel kunnen vanzelfsprekend alleen initiatieven waar de Nederlandse regering zeggenschap over heeft in een algemeen geldend voorschrift worden vertaald. Het gaat daarmee in de regel om voorschriften die voor iedereen in Nederland zullen gelden. In twee situaties kan een voorschrift zich beperken tot een regio:

- i. De initiatiefnemers willen het initiatief uittesten op kleine schaal, voordat het landelijke dekking krijgt. Hiermee krijgen de tijdelijke regels het karakter van een experiment dat vooruitloopt op ofwel het permanent maken van de regels in de sectorspecifieke wetgeving direct na afloop van het experiment, ofwel het indienen van een aanvullend verzoek voor een landelijk geldende regeling op basis van dit wetsvoorstel.
- ii. De regeling (en het daaraan ten grondslag liggende initiatief) ziet op een probleem dat specifiek in een bepaald gebied speelt. In dat geval dient te worden beoordeeld of het probleem wel een nationale regeling vergt waarvan de reikwijdte is beperkt tot dat gebied, een zogenaamde territoriale beperking. Een dergelijke afweging dient dan plaats te vinden in samenspraak met de regionale of lokale overheden. Indien het initiatief regionaal of lokaal kan worden opgepakt, verdient dat in het kader van het uitgangspunt «decentraal, tenzij» uiteraard de voorkeur.

In beide gevallen dient te worden beoordeeld of de desbetreffende regeling geen ongerechtvaardigde rechtsongelijkheid oplevert, doordat een bepaalde groep bedrijven extra eisen krijgt opgelegd, die voor soortgelijke bedrijven in andere gebieden niet gaan gelden. Deze rechtvaardiging zal er bij experimenteerregelgeving uit moeten bestaan dat die situatie slechts van korte duur is en vooruitloopt op eisen die voor iedereen zullen gaan gelden en waar de betrokken bedrijven dan al vast aan zullen voldoen. Bij een territoriaal beperkte nationale regeling zou de rechtvaardiging eruit kunnen bestaan dat in een bepaald gebied duurzaamheidswinst geboekt moet worden om dat gebied op gelijke hoogte te krijgen met de rest van Nederland.

Initiatiefnemers die op basis van de twee hierboven beschreven situaties een verzoek willen indienen voor een regionaal of lokaal duurzaamheidsinitiatief moeten voldoen aan dezelfde voorwaarden voor indiening van een verzoek als indieners van een landelijk duurzaamheidsinitiatief (zie paragraaf 3.3). Het is in het eerste geval wel goed denkbaar dat, vanwege de beperktere omvang van het regionale of lokale duurzaamheidsinitiatief, met de onderbouwing van het draagvlak, de gevolgen voor de duurzame ontwikkeling, markteffecten en neveneffecten minder tijd en kosten gemoeid zullen zijn.

¹⁸ Internationale ketenverantwoordelijkheid houdt in dat van bedrijven en overheden verwacht wordt dat zij verantwoord ondernemen bij internationaal zakendoen.

3.3. Indieningsfase

De procedure om te komen tot het vertalen 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 te verzekeren dat de gedelegeerde wetgever over de benodigde informatie beschikt om eigenstandig tot een juiste integrale afweging in het algemeen belang te komen bij de beoordeling van het verzoek. Het staat de regelgever vanzelfsprekend vrij – en soms eist de kwaliteit van de regelgeving dit – om andere informatie te vergaren en te betrekken bij de weging van de wenselijkheid tot het stellen van regels. 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. Ook zijn regels gesteld over de procedure van een verzoek doordat enkele bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing zijn verklaard. De verwachting is dat de indieners van een verzoek tot regelgeving op basis van dit wetsvoorstel, dit verzoek in de regel pas zullen doen nadat de in paragraaf 2.2.1 beschreven eigen mogelijkheden om een initiatief te realiseren niet toereikend blijken te zijn. In dergelijke gevallen is het merendeel van de gevraagde gegevens al voorhanden, en zijn de aanvullende administratieve lasten voor de initiatiefnemer beperkt. Wanneer initiatiefnemers voornemens zijn een verzoek in te dienen, zonder een dergelijk daaraan voorafgaand proces, kunnen de lasten hoger zijn. Hierna wordt nader ingegaan op de bij het verzoek op hoofdlijnen aan te leveren gegevens.

Overigens wordt een verzoek alleen beoordeeld als alle voor een verzoek benodigde gegevens zijn aangeleverd. Daarvan is ook sprake als de gegevens kwalitatief onvoldoende zijn om het verzoek te kunnen beoordelen. Gedacht kan worden aan de situatie waarin 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 te stellen 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. Indien blijkt dat niet alle gegevens zijn aangeleverd, worden de indieners hiervan op de hoogte gesteld. Indieners krijgen daarbij gelegenheid binnen een te stellen termijn het verzoek volledig te maken.

3.3.1. Omschrijving van de te bereiken doelen

Het verzoek omvat een omschrijving van de door het stellen van regels te bereiken doelen. Het instrument dat met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd houdt in dat naar aanleiding van een verzoek regels worden gesteld nadat een eigenstandige afweging door de gedelegeerde wetgever heeft plaatsgevonden. Dit betekent dat (inhoudelijke) voorschriften die in het kader van een duurzaamheidsinitiatief of onderdelen daarvan zijn bedacht in een regeling worden vertaald. Hiervoor is het noodzakelijk dat de indieners van een verzoek aangeven ten aanzien van welke materie zij de gedelegeerde wetgever verzoeken een regeling op te stellen. Van partijen wordt dus niet gevraagd om een «kant en klare» regeling aan te leveren. Dat kan in redelijkheid ook niet van partijen worden gevraagd. Van belang

is enkel dat helder is wat de wensen van partijen zijn ten aanzien van de inhoud van de te regelen materie.

3.3.2. Draagvlak

Verzoekers zullen bij de indiening van een initiatief moeten beschrijven wat het draagvlak is onder degenen die met te stellen regels te maken krijgen. Allereerst gaat het daarbij om degenen die de te stellen regels zullen moeten naleven. Dit zullen in de regel ondernemingen zijn die te maken krijgen met een algemeen verbindend voorschrift voor hun onderneming en hun bedrijfsvoering daardoor mogelijk aan moeten passen. De door de verzoekers ingediende data over het draagvlak onder degenen die de te stellen regels gaan naleven, moeten voldoende zijn om de gedelegeerde wetgever in staat te stellen te beoordelen of er draagvlak is onder deze groep. Het ligt hiertoe in de rede dat verzoekers in beeld brengen 1) welke bedrijven en instellingen het initiatief uit (moeten) gaan voeren, 2) welke bedrijven en instellingen voorstander zijn van de uit te voeren regeling, 3) welk percentage daarmee voorstander is van de regeling, 4) welk percentage van de totale omzet van de uitvoerders van de regeling wordt vertegenwoordigd door de voorstanders, 5) wat de achtergrond is van eventuele tegenstand bij een regeling, 6) wat kenmerken zijn van de voor- en tegenstanders, en 7) hoe deze informatie verzameld is.

Deze lijst is nadrukkelijk een indicatie van wat verzoekers zullen moeten beschrijven over het draagvlak. De bijzonderheid van een specifieke casus kan maken dat meer of minder informatie van de verzoekende partij wordt verlangd alvorens een afweging te kunnen maken. Zo kan de informatieverstrekking beperkt blijven als het in beeld brengen van enkele van bovengenoemde punten dusdanig veel inzet vraagt voor indienende partijen, dat dit ten opzichte van de mogelijke meerwaarde van een initiatief buitenproportioneel zou zijn. Meer informatie kan bijvoorbeeld gewenst zijn als een coöperatie of belangenvereniging aangeeft voorstander te zijn van een initiatief, maar er signalen zijn dat de leden zich hier niet in kunnen vinden.

In sommige gevallen zal een initiatief regels bevatten die door verschillende groepen uitgevoerd dienen te worden. Bijvoorbeeld ondernemers en maatschappelijke organisaties, of ondernemers uit verschillende onderdelen van een keten. In dat geval dient onder ieder van deze groepen apart het draagvlak te worden beschreven.

Verzoekers dienen daarnaast bij de indiening van een initiatief ook te beschrijven wat het draagvlak is onder degenen voor wie het verzoek verder gevolgen heeft. Ook dit dient onderbouwd te worden. Daarbij ligt het in de rede in ieder geval in te gaan 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 desbetreffende 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. Aan de eis van een beschrijving van het draagvlak onder deze groep kan bijvoorbeeld worden voldaan door een beschrijving van de reactie van belangenvertegenwoordigers als de Consumentenbond op de geïnventariseerde markteffecten op te nemen, in combinatie met een (wetenschappelijk verantwoorde) steekproef onder betrokken consumenten.

Daarnaast ligt het in de lijn der verwachting dat verzoekers het draagvlak beschrijven onder ondernemingen waar een verzoek betrekking op heeft, anders dan degenen die de te stellen regels zullen moeten naleven. Zo kunnen ondernemers verderop of eerder in de keten dan de uitvoerders van het verzoek te maken krijgen met de gevolgen van een initiatief. Denk aan bestaande leveranciers van energie, die te maken hebben met gevolgen van een initiatief dat het gebruik van restwarmte in de glastuinbouw versterkt. Een dergelijke beschrijving van het draagvlak kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden door de betrokken belangenbehartigers om een reactie te vragen en een representatieve steekproef te houden onder de groepen ondernemers over wie het gaat. Indieners kunnen hierbij voor zichzelf een afweging maken wat een proportionele aanpak is: als de gevolgen voor de groep ondernemers naar verwachting nauwelijks merkbaar zijn, kan een korte reactie van een belangenorganisatie waarin dat vermeld wordt voldoende zijn. Als de gevolgen ingrijpender kunnen zijn, ligt een aanvullende enquête voor de hand.

Verzoekers zullen bij de indiening van een initiatief tot slot moeten beschrijven wat het draagvlak is onder maatschappelijke organisaties die zich bezighouden met het duurzaamheidsbelang dat wordt nagestreefd. In zekere zin vertegenwoordigen ook zij een groep voor wie het voorstel gevolgen heeft. Bijvoorbeeld toekomstige generaties, dieren of mensen in ontwikkelingslanden. Een voor de hand liggend verschil met consumenten en ondernemers is dat het bij deze groepen in de meeste gevallen onmogelijk is rechtstreeks het draagvlak van een initiatief te meten. Daarom kan in de regel volstaan worden met een beschrijving van de reactie van de maatschappelijke organisaties die zich met het onderwerp bezighouden. Bij ieder van de groepen waarvan het draagvlak beschreven dient te worden, is het behulpzaam dat verzoekers naast de beschrijving van het draagvlak, ook een beeld geven van de belangrijkste redenen waarom degenen voor wie het verzoek gevolgen heeft positief dan wel negatief staan tegenover het verzoek.

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 betreft de gevolgen van de voorgestelde regels voor de duurzame ontwikkeling, de markteffecten en andere gevolgen. Inzicht in de mate waarin de voorgestelde regels bijdragen aan het bereiken van het beoogde doel en in 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 te vertalen.

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 begripsbepalingen van dit wetsvoorstel (zie paragraaf 3.2.2). Partijen zullen dat verregaand aannemelijk moeten maken, bijvoorbeeld door objectief onderzoek waaruit het duurzaamheidseffect van hun initiatief blijkt.

Het is daarnaast van belang om ook andere gevolgen dan de gevolgen voor duurzaamheid mee te wegen in het besluit om een duurzaamheidsinitiatief in regelgeving te vertalen. 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 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

daarmee in bepaalde gevallen tot hogere prijzen voor de consument. In dat geval moet de bijdrage aan de duurzame ontwikkeling kunnen worden afgewogen tegen de effecten van die verandering in de markt, bijvoorbeeld voor de consument. Daarnaast moeten ook andere gevolgen in beeld worden gebracht. Deze zijn niet nader geduid, maar zijn afhankelijk van het initiatief. Daarbij dient het vanzelfsprekend te gaan om voor de beoordeling relevante gevolgen. 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 MKBA¹⁹ kan voor de indieners van een duurzaamheidsinitiatief als handvat dienen om een MKBA uit te voeren. Van partijen wordt niet verwacht dat zij een volledige MKBA uitvoeren, maar het instrument kan wel helpen om alle voor- en nadelen overzichtelijk in kaart te brengen. Naarmate een initiatief ingrijpender is, zal ook de gedegenheid van het onderzoek aan belang toenemen. Bij minder ingrijpende of experimenteerregelgeving op basis van een initiatief kan soepeler worden omgesprongen met de eisen voor onderbouwing. Naarmate er meer initiatieven zijn voorgedragen voor algemene gelding, kunnen op de website van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat voorbeelden worden gepubliceerd om nadere duiding te geven aan de wijze waarop de onderbouwing kan plaatsvinden. Omdat hiervoor eerst ervaring met de beoordeling van verzoeken onder dit wetsvoorstel moet worden opgedaan, is deze nadere duiding op voorhand nog niet te geven.

3.3.4. Bijdrage aan toezicht en handhaving

Indien wordt besloten tot het ondersteunen van een duurzaamheidsinitiatief, worden de door de indieners aangedragen doelen vertaald in regelgeving. Dat betekent dat de voor het beleidsterrein verantwoordelijke Minister in beginsel ook verantwoordelijk is voor het toezicht op de naleving van die regels en de handhaving daarvan. Met ieder duurzaamheidsinitiatief dat wordt ondersteund stijgen daarmee de toezichtlasten 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 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. In deze fase wordt beoordeeld of het mogelijk en wenselijk is om naar aanleiding van een verzoek regels te stellen. Op basis van een integrale afweging wordt beoordeeld of het in het algemeen belang is om een maatschappelijk duurzaamheidsinitiatief te vertalen in regelgeving. Hiertoe is een aantal criteria opgenomen aan de hand waarvan een verzoek in ieder geval wordt beoordeeld. Daarnaast is een aantal redenen opgenomen in welk geval niet tot het stellen van regels wordt overgegaan. Voor een deel is er

¹⁹ G. Romijn en G. Renes (2013), *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*, Den Haag: CPB/PBL, te vinden op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-270482.pdf>.

sprake van explicitering van randvoorwaarden die sowieso gelden bij het opstellen van regelgeving.

De beoordeling van een verzoek zal in eerste instantie plaatsvinden aan de hand van de gegevens die daarover door de verzoekende partijen zelf zijn aangeleverd. Omdat de gedelegeerde wetgever hierover uiteindelijk zelf een oordeel moet vellen, zal hij alle voor hem relevante aspecten meenemen in deze afweging. De Minister heeft zelf ook een verantwoordelijkheid om te onderzoeken of het daadwerkelijk in het algemeen belang is om het initiatief in regels te vertalen (zie paragraaf 3.3). Daarnaast zal advies worden ingewonnen om tot een definitieve afweging te kunnen komen. Hiertoe dient de hierna volgende advies- en consultatiefase.

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

Er zal altijd beoordeeld moeten worden of het in het algemeen belang is om naar aanleiding van een verzoek regels te stellen. Met het oog hierop zijn in het wetsvoorstel enkele niet-limitatieve beoordelingscriteria opgenomen. Dit zijn criteria die worden meegenomen bij de beoordeling van de wenselijkheid om een initiatief te vertalen in regelgeving. Ook deze beoordelingscriteria worden hierna afzonderlijk toegelicht. Overigens geldt ten aanzien van de niet-limitatief opgesomde beoordelingscriteria dat ook andere criteria kunnen worden betrokken bij de beoordeling van de wenselijkheid om gehoor te geven aan een verzoek. Bij de beoordeling van een verzoek zullen wel degelijk andere criteria een rol spelen. Dat geldt bijvoorbeeld ten aanzien van het draagvlak dat er is voor een verzoek (zie hierover paragraaf 3.4.1.4). Het wetsvoorstel is tenslotte bedoeld om breed gedragen maatschappelijke duurzaamheidsinitiatieven te ondersteunen. Daarbij past dat bij de beoordeling van een verzoek ook een rol speelt in hoeverre het verzoek breed maatschappelijk ondersteund wordt.

3.4.1.1. Uitvoering en handhaving

Bij de beoordeling van een verzoek zal de mate van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de te stellen regels worden meegewogen. Dit houdt verband met het feit dat de door indieners voorgestelde regels worden opgenomen in regelgeving, waardoor de voor het desbetreffende beleidsterrein verantwoordelijke Minister in beginsel verantwoordelijk is voor de uitvoering, het toezicht op de naleving en de handhaving van die regels. Zie hierover verder paragrafen 3.3.4, 5 en 6 van deze memorie van toelichting.

3.4.1.2. Subsidiariteit

Bij de beoordeling van een verzoek zal ook worden gekeken naar subsidiariteit. Dit betekent dat er bezien wordt of er alternatieven zijn voor het vertalen van een duurzaamheidsinitiatief in regelgeving die minder ingrijpend zijn en toch (de) gewenste duurzaamheidswinst opleveren. Hierbij wordt bijvoorbeeld ook meegenomen in hoeverre er bestaande alternatieve instrumenten beschikbaar zijn om hetzelfde doel te realiseren. Gedacht kan worden aan experimenteerbepalingen. Wanneer de inzet van een alternatief instrument minder ingrijpend is, ligt het voor de hand dat ervoor gekozen wordt het doel te realiseren met behulp van dat instrument (zie hiervoor ook paragraaf 4.1.4).

3.4.1.3. Proportionaliteit

Een ander aspect dat altijd wordt meegenomen bij de beoordeling of het in het algemeen belang is dat er naar aanleiding van een verzoek regels worden gesteld betreft de proportionaliteit. Dit betreft de vraag of het opstellen van algemeen verbindende voorschriften wel in verhouding staat tot de verwachte duurzaamheidswinst. Een verantwoordelijk bewindspersoon zal met het oog op dit aspect moeten bezien of de duurzaamheidswinst opweegt tegen eventuele negatieve gevolgen van een verzoek (zoals markteffecten). De bewindspersoon kan bijvoorbeeld oordelen dat een regeling te beperkte duurzaamheidsvoordelen heeft om de prijsstijging voor consumenten die het gevolg is van de regeling te rechtvaardigen. Of dat de duurzaamheidswinst niet opweegt tegen een toename van de regeldruk.

3.4.1.4. Overige aspecten van belang bij weging (draagvlak)

Zoals toegelicht beoordeelt de verantwoordelijk Minister of het in het algemeen belang is dat er regels worden gesteld. Bij die beoordeling kunnen meer aspecten worden meegenomen dan enkel de aspecten die hiervoor zijn toegelicht. Zo ligt het in de rede dat niet op basis van dit wetsvoorstel wordt overgegaan tot het stellen van regels als blijkt dat hiervoor geen draagvlak is. Het wetsvoorstel is tenslotte bedoeld om breed gedragen maatschappelijke duurzaamheidsinitiatieven te ondersteunen. Daarbij past dat het voorstel ook breed maatschappelijk ondersteund wordt. Het is een politieke afweging of het draagvlak voldoende is om het initiatief te vertalen in regelgeving. Er is voor gekozen geen specifieke grenzen te hanteren ten aanzien van de hoogte van het draagvlak op basis waarvan de Minister zou kunnen concluderen dat er sprake is van voldoende draagvlak. Op deze manier is de Minister vrij hierover te beslissen. In de praktijk verschillen initiatieven en sectoren ook dusdanig dat dergelijke grenzen zouden leiden tot ongewenste inflexibiliteit. Zo zou een vereiste dat bedrijven die het voorstel moeten gaan naleven met gezamenlijk ten minste 70 procent van de omzet in een sector achter een voorstel moeten staan, in sommige sectoren te laag zijn. Bijvoorbeeld in een sector met één grote partij (75% procent van de omzet) en enkele kleinere partijen. Daar zou een vanzelfsprekende goedkeuring van een initiatief op basis van een dergelijke omzetrempel kunnen betekenen dat een grote partij regels kan helpen opleggen waar hij zelf eenvoudig aan kan voldoen, terwijl de kleinere partijen hier veel moeite mee hebben. In andere sectoren is een dergelijk percentage juist te hoog. Bijvoorbeeld in een sector met veel kleine, moeilijk bereikbare bedrijven waar uit peilingen onder die bedrijven blijkt dat er veel enthousiasme is voor het voorstel. Het is mede hierom aan de verantwoordelijk Minister gelaten te bezien wanneer draagvlak als voldoende wordt beschouwd.

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

In bepaalde gevallen mag of hoort er naar aanleiding van een verzoek op grond van dit wetsvoorstel geen regelgeving tot stand te komen. Het opnemen van redenen om niet over te gaan tot het stellen van regels geeft partijen die overwegen een verzoek in te dienen vooraf duidelijkheid over enkele situaties waarin een duurzaamheidsinitiatief niet zal worden vertaald in regelgeving. De verschillende redenen worden hierna afzonderlijk toegelicht. Van belang is dat de opsomming een niet-limitatief karakter heeft. Het is dus mogelijk om naar aanleiding van een verzoek niet over te gaan tot het stellen van regels om andere redenen dan degene die in het wetsvoorstel zijn opgenomen.

3.4.2.1. Strijd met internationaal recht

Er worden in ieder geval geen regels gesteld indien deze in strijd zouden zijn met een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie. Vanzelfsprekend mogen ook regels naar aanleiding van een verzoek van partijen, niet in strijd zijn met het Europees of (ander) internationaal recht.

3.4.2.2. Afwijken van hogere regelgeving

Regels worden ook niet gesteld als die regels zouden afwijken van hetgeen in een regeling van hogere orde is geregeld. De te stellen regels worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gesteld. Lagere regelgeving mag niet afwijken van hogere regelgeving. De te stellen regels kunnen in een regeling van hogere orde opgenomen voorschriften wel uitwerken of aanvullen, voor zover de hogere regeling niet beoogd heeft het onderwerp uitputtend te regelen. In dat geval is er geen sprake van een afwijking van de voorschriften die al in een hogere regeling zijn opgenomen.

3.4.2.3. Al bestaande grondslag

Indien de voorgestelde regels al op grond van een ander wettelijk stelsel kunnen worden gesteld op hetzelfde niveau (een regeling van gelijke orde) als voorzien onder het wetsvoorstel, worden de regels niet op grond van dit wetsvoorstel gesteld. Wanneer er onder dit wetsvoorstel een duurzaamheidsinitiatief in regelgeving zou worden vertaald, terwijl er ook een andere wet is die het desbetreffende onderwerp beslaat, zouden de regels onder dit wetsvoorstel komen te staan naast de voorschriften die op grond van die wet gelden. In het geval dat die wet een grondslag biedt om de voorgestelde regels op hetzelfde niveau te stellen als voorzien onder dit wetsvoorstel, dan heeft het de voorkeur om de voorschriften onder die wet te stellen. Dat betekent dat als onder dit wetsvoorstel een verzoek zou worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur, maar er in een ander wettelijk kader al een grondslag is om die voorschriften bij algemene maatregel van bestuur te regelen, het de bedoeling is dat die grondslag wordt gebruikt. Hieronder valt ook experimenteerwetgeving waarmee een initiatief met een regeling van gelijke orde zou kunnen worden gerealiseerd. De procedure voor het stellen van regels op hetzelfde niveau onder een bestaande grondslag kan sneller doorlopen worden dan de procedure onder dit wetsvoorstel. Zie hierover verder paragraaf 4.1.2.

3.4.2.4. Aard van de te stellen regels

Deze reden om niet over te gaan tot het stellen van regels 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 ter zake van een delict opgelegd kunnen worden (artikel 89, tweede lid) en regeling van de berechting van andere dan civielrechtelijke geschillen (artikel 112, tweede lid). Zie

hierover verder aanwijzing 2.20 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 of krachtens algemene maatregel van bestuur op basis van het wetsvoorstel. Dit primaat van de wetgever is vastgelegd in aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en wordt nader uitgewerkt in aanwijzing 2.21. 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. Indien regels om deze reden niet worden gesteld op grond van dit wetsvoorstel maar het desondanks wenselijk wordt gevonden dat de regels tot stand komen, zal hiervoor een wetsvoorstel moeten worden voorbereid. Hiervoor wordt het reguliere wetgevingsproces doorlopen. In dit verband zullen bijvoorbeeld ook gevolgen van de regels voor een duurzame ontwikkeling en markteffecten aan de orde komen.

3.5. Advies- en consultatiefase

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

Dit wetsvoorstel verplicht de Minister advies in te winnen over de door partijen aangedragen onderbouwing van de gevolgen van een initiatief voor de duurzame ontwikkeling. Daarnaast stelt hij de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) in staat advies uit te brengen over de markteffecten van de voorgestelde regels. Dit hoeft hij alleen te doen als het initiatief niet al op basis van artikel 4, eerste lid, onderdelen a tot en met e niet zal worden vertaald in regelgeving. Met de in te winnen adviezen wordt getoetst of deze onderbouwing aansluit bij in de werkelijkheid te verwachten effecten.

In 1995 is als uitvloeisel van de nota «Zicht op wetgeving»²⁰ een groot aantal adviesverplichtingen afgeschaft²¹. Achtergrond hiervan was het wetgevingsproces flexibeler te maken. Met dit voorstel wordt een adviesverplichting ingevoerd. Dit houdt verband met het bijzondere karakter van dit wetsvoorstel dat het mogelijk maakt dat de desbetreffende Minister een voordracht voor een algemene maatregel van bestuur doet uitsluitend op grond van een daartoe strekkend verzoek vanuit de samenleving, en dus niet op eigen initiatief. Omdat hiermee het initiatief bij de verzoeker(s) ligt, is het van belang dat – evenals bij een eigen initiatief – een zorgvuldige afweging plaatsvindt van de bij het initiatief betrokken belangen (waaronder duurzame ontwikkeling en markteffecten). Het ligt in de rede dat over de gevolgen van het verzoek voor dergelijke aspecten advies wordt gevraagd aan (externe) deskundigen.

De Minister wordt met het wetsvoorstel ten eerste verplicht advies te vragen over de gevolgen van de te stellen regels voor de duurzame ontwikkeling. Met het oog op de brede duurzaamheidsdefinitie (zie paragraaf 3.2.2), is de te kiezen partij niet vooraf gedefinieerd: verschillende partijen beschikken over expertise op verschillende aspecten van duurzaamheid. Wel ligt het voor de hand dat het advies wordt gevraagd

²⁰ Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nr. 2.

²¹ Zie hiervoor de Wet van 10 juli 1995 tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en andere wetten in verband met de afschaffing van de verplichtingen om advies te vragen over algemene beleidsvoornemens van de rijksoverheid, waaronder regelgeving, en het stellen van een dwingende termijn aan advisering (afschaffing adviesverplichtingen) (Stb. 1995, 355).

aan een onafhankelijke partij die niet ook betrokken was bij de totstandkoming van het initiatief. Gedacht kan worden aan universiteiten of adviesinstellingen zoals het Planbureau voor de Leefomgeving. Een adviesaanvraag zal normaliter het verzoek inhouden te toetsen of de door de indieners aangedragen verwachte effecten op de duurzame ontwikkeling plausibel zijn.

Ten tweede zal de Minister de ACM in staat stellen advies uit te brengen over de markteffecten van de verzochte regels. De ACM is een door de overheid ingestelde onafhankelijke toezichthoudende autoriteit voor markten en consumenten. De ACM heeft als toezichthouder bovendien aanzienlijke ervaring met het beoordelen van voorstellen voor veranderingen in de Nederlandse 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 dan wel afnemers. De ACM is daarmee bij uitstek geschikt om te toetsen of de door indieners beschreven markteffecten, zoals de veranderingen op prijs, keuzemogelijkheden en kwaliteit, zich in de praktijk ook zullen voordoen. Concreet betekent een toetsing door de ACM dat de ACM vanuit haar mededingingsrechtelijke expertise zal beoordelen of de door verzoekende partijen aangeleverde informatie deugdelijk is. De ACM voert daarbij in beginsel geen eigenstandig onderzoek uit; zij doet bijvoorbeeld geen analyse van de feitelijke juistheid van de aangeleverde informatie. Indien de ACM daar aanleiding toe ziet, kan zij echter wel overgaan tot een dergelijk onderzoek. De ACM kan daarbij lacunes in de informatie en (denk)fouten identificeren. Indien zij daar aanleiding toe ziet zal zij daarover een advies uitbrengen. De ACM kan daarbij binnen haar advies over markteffecten bezien of initiatiefnemers een plausibel verhaal hebben neergelegd voor de effecten op de relevante markten voor de langere termijn. Ook kan de ACM in haar beoordeling van de door partijen beschreven markteffecten opmerkingen maken over de effecten van een maatregel binnen een sector. Zo zouden koplopers een concurrentievoordeel kunnen krijgen doordat een initiatief de status van wettelijke regel krijgt, en zou dit effect kunnen hebben op de prijs/kwaliteitverhouding van producten die consumenten afnemen. De ACM kan dergelijke effecten, als zij dat nodig acht, beschrijven. In voorkomende gevallen is tevens voorstelbaar dat de ACM de Minister wijst op effecten die zij ziet vanuit haar ervaring en kennis op andere terreinen, zoals consumentenbeleid.

Naast de verplichting tot het inwinnen van advies over de gevolgen voor de duurzame ontwikkeling en markteffecten, staat het de Minister vrij bijvoorbeeld ook over eventuele neveneffecten advies in te winnen.

Alle adviezen dienen ter ondersteuning van de besluitvorming ten aanzien van een ingediend verzoek. De adviserende partijen zal uiteraard niet worden gevraagd een afweging te maken tussen verschillende belangen. Dat is aan de verantwoordelijke Minister.

Als de Minister na ontvangst van de adviezen overtuigd is van de inhoudelijke wenselijkheid het duurzaamheidsinitiatief in regelgeving te vertalen, wordt de ontwerpregelgeving breed geconsulteerd. In deze fase wordt de ontwerpregelgeving dan ook voor het eerst openbaar. In bepaalde gevallen en afhankelijk van het initiatief zouden de advies- en consultatiefase parallel kunnen lopen. Het doel van de consultatie is 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 biedt dit een mogelijkheid hun bedenkingen tegen de voorgestelde regels rechtstreeks bij de Minister te uiten. De regeling wordt via de Staatscourant geconsulteerd. Het ligt voor de hand dat de

regeling daarnaast via internetconsultatie.nl of op een andere geschikte wijze wordt geconsulteerd. Naast de consultatie wordt, overeenkomstig het beleid daaromtrent, aan de organisatie die wordt belast met het toezicht op de naleving en de handhaving van de voorgestelde regels, verzocht 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 wetgever na een eigenstandige afweging besluiten of het initiatief in regelgeving wordt vertaald. Het is mogelijk dat de voorschriften in de uiteindelijke regeling afwijken van het verzoek. Dat zou een uitkomst kunnen zijn van de consultatie of uitvoerings- en handhavingstoets. Als een dergelijke situatie zich voordoet, ligt het voor de hand dat daarover overleg wordt gevoerd met de verzoekende partijen. Hun verzoek vormt tenslotte de aanleiding voor de te stellen regels. Per geval zal beoordeeld worden of het aan de orde is dat ook andere partijen hierover worden geraadpleegd.

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 een duurzame ontwikkeling na een daartoe strekkend verzoek. Door een voorhangprocedure op te nemen krijgt het parlement inzicht in en de mogelijkheid zich uit te spreken 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.

Een regeling zou in beginsel binnen zes maanden na ontvangst van het verzoek moeten kunnen worden voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer. Binnen die termijn zouden de noodzakelijke adviezen binnen kunnen zijn, een ontwerpregeling zijn opgesteld en partijen (die niet bij het initiatief waren betrokken) geconsulteerd. Er zijn echter situaties denkbaar waarin die termijn niet haalbaar is. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de ACM aanleiding ziet om de door verzoekers aangeleverde informatie over de markteffecten niet enkel te beoordelen maar daarover ook eigenstandig onderzoek uit te voeren (zie ook paragraaf 3.5). Indien de voorhang niet binnen die zes maanden na ontvangst van het verzoek kan plaatsvinden, stelt de Minister de indieners van het verzoek hiervan op de hoogte. Het ligt voor de hand dat daarbij wordt aangegeven waarom de termijn niet gehaald is.

Het wetsvoorstel voorziet in een bevoegdheid tot het stellen van regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Omdat het regels betreft die in het belang van een duurzame ontwikkeling worden gesteld, kunnen deze regels het beleidsterrein van meerdere Ministers betreffen. Indien de regels worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur vindt daarover besluitvorming in de ministerraad plaats. De voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur wordt door de Minister die het aangaat ter hand genomen. Omdat een duurzaamheidsinitiatief vaak gevolgen zal hebben voor de markt waarop een initiatief plaatsvindt, en daarmee onder andere voor de prijs die consumenten betalen, is het van belang dat afstemming plaatsvindt met de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Deze afstemming behoeft echter geen regeling, omdat de besluitvorming in de ministerraad een voldoende garantie biedt dat

deze afstemming plaatsvindt. Het regelen van formele betrokkenheid bij de (voordracht voor de) algemene maatregel van bestuur is dan ook niet nodig. Dit is ook vastgelegd in aanwijzing 2.27 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

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.²² 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. Bovendien bevordert deze mogelijkheid dat er ontwikkelingen kunnen (blijven) plaatsvinden op het door de regeling bestreken onderwerp. Dat zet de deur open naar (blijvende) concurrentie. Een ondernemer die op een voor hem eenvoudiger en daarmee kostenefficiëntere manier hetzelfde of zelfs een beter niveau van duurzaamheid weet te bereiken, krijgt daarvoor de ruimte en kan dus beter concurreren met anderen. Dat kan ook tot lagere prijzen voor consumenten leiden. Daarnaast kunnen de ontheffing en, met name, de vrijstelling ook voor andere bedrijven een alternatief bieden voor het bereiken van de gewenste of zelfs verdergaande duurzame ontwikkeling. Indien dit alternatief aantrekkelijker is, kan dit de naleving en daarmee het bereiken van die ontwikkeling bevorderen. De mogelijkheid voor het indienen van een «challenge» dient zich al aan bij de consultatie: dan al kunnen partijen aangeven dat zij vinden dat om de genoemde redenen de nog te stellen regels niet op hen van toepassing moeten zijn. Op deze manier wordt voorkomen dat partijen die al volgens relevante methoden opereren om duurzame ontwikkeling na te streven, niet gedemotiveerd worden om te streven naar duurzame (productie)methoden vanwege de mogelijkheid geraakt te kunnen worden door een regeling die op basis van een ingediend duurzaamheidsinitiatief tot stand komt.

3.8. Evaluatie, verval en intrekking

3.8.1. Evaluatie, verval en intrekking van de regels

De maatregelen die op grond van dit wetsvoorstel tot stand komen hebben een experimenteel karakter (zie ook paragraaf 3.1): de regeling wordt standaard voorzien van een horizonbepaling van maximaal vijf jaar en uiterlijk binnen vijf jaar geëvalueerd. Dit om ervoor te zorgen dat initiatieven die succesvol blijken te zijn door middel van het reguliere wetgevingsproces binnen de daarvoor opgestelde specifieke wetgeving bestendig worden gemaakt. Een regeling die niet het gewenste resultaat heeft, komt automatisch te vervallen.

²² Zie Kamerstukken II 2015/16, 33 009, nr. 30, p. 5, 6 en 7.

Het is mogelijk het vervallen van de regeling eenmalig met maximaal vijf jaar uit te stellen. Van deze mogelijkheid kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt als uit de evaluatie blijkt dat meer tijd nodig is om de effecten van de regeling voor de duurzame ontwikkeling goed in beeld te brengen. Dit zou het geval kunnen zijn als de effecten voor de duurzame ontwikkeling zich later manifesteren dan de termijn van vijf jaar na inwerking-treding van de regeling. Ook kan van deze mogelijkheid gebruik worden gemaakt indien de regelgeving ter bestendinging van hetgeen is geregeld via het reguliere wetgevingsproces niet tijdig kan worden gerealiseerd.

De Minister die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waarop op grond van dit wetsvoorstel regels zijn gesteld, evalueert deze regels 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 naar aanleiding van een verzoek van partijen, is het wenselijk 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. Het is gebruikelijk dat in het kader van een evaluatie de mening van de verschillende betrokken partijen over de effectiviteit van de regeling wordt meegenomen. Dat betekent dat zowel de partijen die om de regelgeving hebben verzocht als andere betrokken partijen hun mening over de regels kunnen geven in het kader van de evaluatie. Als uit de evaluatie blijkt dat de regels doeltreffend en de effecten daarvan zichtbaar zijn en over die regels onder betrokkenen in hoge mate tevredenheid bestaat, kan de keuze worden gemaakt om deze regels een bestendig karakter te geven in de sectorspecifieke wetgeving.

Het is ook mogelijk dat het wenselijk is regelgeving die op grond van dit wetsvoorstel tot stand is gebracht in te trekken (nog voordat deze als gevolg van de horizonbepaling vervalt). Er wordt niet overgegaan tot intrekking van de regelgeving dan nadat aan de indieners van het verzoek dat de aanleiding was voor de regelgeving de mogelijkheid is geboden zich uit te spreken over het voornemen tot intrekking.

Zowel de verlenging van de regels als de intrekking van de regels moet bij het parlement worden voorgehangen. Dit maakt het voor het parlement mogelijk om zich uit te spreken over de wenselijkheid van de verlenging of intrekking van de naar aanleiding van een verzoek gestelde regels.

3.8.2. Evaluatie van de wet

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 moeilijk in te schatten hoe vaak initiatieven aangedragen zullen worden, in hoeveel gevallen initiatieven daadwerkelijk in regelgeving worden vertaald en in welke mate deze ook het beoogde doel (meer duurzaamheid) bereiken. Met het oog daarop is opgenomen dat dit wetsvoorstel binnen zeven jaar wordt geëvalueerd en vervolgens telkens na een periode van vijf jaar. De op grond van dit wetsvoorstel te stellen regels met betrekking tot een duurzame ontwikkeling worden binnen vijf jaar geëvalueerd. De uitkomsten van deze evaluaties kunnen vervolgens worden meegenomen in de evaluatie van de wet. Uiteraard geldt ook ten aanzien van deze evaluatieverplichting dat het de Minister van Economische Zaken en Klimaat vrij staat de wet eerder te evalueren dan de voorgeschreven maximumtermijn van zeven jaar. 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 vertaling 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 te vertalen, toch afspraken te maken die weliswaar een kartel opleveren maar toch zijn toegestaan. Ter uitwerking van deze vrijstelling heeft de toenmalige Minister van Economische Zaken 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

Ook (sectorspecifieke) wetten kunnen een grondslag bieden voor regels die een duurzame ontwikkeling tot doel hebben. Indien een dergelijke grondslag de mogelijkheid biedt om snel op een initiatief in te spelen, zal de betrokken Minister die een initiatief krijgt voorgelegd, al dan niet in het kader van dit wetsvoorstel, gebruik maken van die mogelijkheid. Het initiatief wordt daardoor in de bestaande sectorspecifieke regelgeving geïncorporeerd. Regels naar aanleiding van een verzoek worden daarom op grond van artikel 4, eerste lid, aanhef en onderdeel c, niet gesteld indien deze regels reeds op grond van een andere wet bij regeling van gelijke orde kunnen worden gesteld. Het is wenselijk dat regels in beginsel worden gesteld onder het bijzondere wettelijk kader dat daarvoor is gecreëerd. Bovendien is die procedure sneller te doorlopen. Indien de regels waartoe wordt verzocht onder het bijzondere wettelijk kader slechts bij wet kunnen worden gesteld en er dus (nog) geen grondslag is om deze regels onder de bijzondere wet bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling te stellen, kan onderhavig wetsvoorstel soelaas bieden.

Regels die op grond van dit wetsvoorstel worden gesteld, zullen vaak betrekking hebben op onderwerpen waarvoor al regelgeving bestaat. Juist in die situaties is het van belang dat de regels op grond van dit wetsvoorstel vindbaar zijn in het geheel van regelgeving over een onderwerp. Het ligt in die situaties voor de hand dat die regels worden opgenomen in een bestaande regeling over hetzelfde onderwerp. Waar dit

niet mogelijk of wenselijk is, kan ook gekozen worden voor een zelfstandige regeling onder dit wetsvoorstel.

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 van recht te integreren in het daarvoor bestemde wettelijke stelsel.

4.1.3. Hogere regelgeving

Een andere in artikel 4 opgenomen reden om niet over te gaan tot het stellen van regels (onderdeel b) doet zich voor indien de te stellen regels zouden afwijken van hetgeen bij regeling van hogere orde 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 procedure tot stand is gebracht. Deze voorziening 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, niet uitputtend bedoelde, regels bijvoorbeeld verder uitwerken of invullen. Voor een dergelijke situatie biedt onderhavig wetsvoorstel wel een grondslag.

4.1.4. Experimenteerregelgeving

Diverse wetten bevatten experimenteerbepalingen, al dan niet in de zin van de aanwijzingen 2.41 en 2.42 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Het gaat hierbij om regelgeving waarin grondslagen worden opgenomen om in lagere regelgeving bij wijze van (tijdelijk) experiment van hogere regelgeving af te kunnen wijken.

Op grond hiervan kunnen (ook) wettelijke experimenten die gericht zijn op een duurzame ontwikkeling vorm worden gegeven. Het onderhavige wetsvoorstel is in beginsel complementair aan deze experimenteerbepalingen. Zo kan op basis van een experimenteerbepaling ook worden afgeweken van hogere regelgeving, wat onder het onderhavige wetsvoorstel niet mogelijk is. Dat laat onverlet dat er tussen experimenteerregelgeving en het onderhavige wetsvoorstel ook een beperkte mate van overlap kan bestaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om gevallen waarin ten aanzien van een bepaald onderwerp zowel een verzoek kan worden gedaan om een duurzaamheidsinitiatief op grond van dit wetsvoorstel te vertalen in regelgeving als in een experiment kan worden voorzien en er daarbij sprake zou zijn van het aanvullen van een hogere regeling. In die gevallen geldt op grond van artikel 4, tweede lid, onderdeel c, dat als een verzoek waarvoor aanvulling van wet- en regelgeving nodig is past binnen een experimenteerregeling, van laatstgenoemde mogelijkheid gebruik wordt gemaakt als die regeling van gelijke orde is.

4.2. Europees en internationaal recht

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

Het wetsvoorstel zorgt ervoor dat algemene voorschriften op een democratische manier tot stand komen. De ten behoeve hiervan ingebouwde waarborgen zijn niet alleen vanzelfsprekend in een democratische rechtsstaat, maar zijn ook van belang met het oog op het Europees (mededingings)recht.

In het bijzonder is het van belang strijdigheid te voorkomen met 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 bepaald²³ dat lidstaten geen afbreuk mogen doen aan het nuttig effect van het Europese recht. Deze zogenaamde «nuttig effect-jurisprudentie» is gebaseerd op de algemene goedetrouwverplichting 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 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 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 wordt overgegaan tot het stellen van regels naar aanleiding van 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

²³ Zaken C-267/86 van Eycke ECLI:EU:C:1988:427, C-185/91 Reiff ECLI:EU:C:1993:886, C-153/93 Delta Schiffarts- und Speditionsgesellschaft ECLI:EU:C:1994:240, C-96/94 Centro Servizi Spediporto ECLI:EU:C:1995:308, C-35/96 Commissie/Italië ECLI:EU:C:1998:303, C-35/99 Arduino ECLI:EU:C:2002:97, C-250/03 ECLI:EU:C:2005:96 Mauri en de gevoegde zaken C-94/04 en C-202/04 Cipolla e.a. ECLI:EU:C:2006:758.

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 Cipolla²⁴. 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 noodzaak 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 zal een verzoek niet tot het stellen van regels leiden als de te stellen regels in strijd zouden zijn met een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie (zie paragraaf 3.4). 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 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

²⁴ gevoegde zaken C-94/04 en C-202/04 Cipolla e.a. ECLI:EU:C:2006:758.

van de Europese Unie «iedere (handels)regeling der Lid-Staten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren»²⁵. Kwantitatieve in- 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. In dit kader moet worden meegenomen of het nagestreefde doel van duurzaamheid niet op een andere, mogelijk minder beperkende, wijze bereikt kan worden en of er alternatieve maatregelen zijn (subsidiariteit). 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».²⁶ 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 en moet subsidiariteit van de maatregel worden meegenomen.

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 gezien 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.

Opgemerkt wordt dat, afhankelijk van het onderwerp waarop een verzoek betrekking heeft, ook andere Europese regelgeving relevant kan zijn. Verwezen wordt bijvoorbeeld naar artikel 43 VWEU dat de grondslag vormt voor regelgeving in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en artikel 194 VWEU dat een grondslag bevat voor regelgeving op het terrein van energie. Op basis van deze en andere artikelen van het VWEU is ten aanzien van diverse onderwerpen Europese regelgeving tot stand gekomen. Bij de beoordeling van een verzoek zal ook worden gezien of er, gelet op deze sectorspecifieke Europese regels, ruimte bestaat om het verzoek te vertalen in regelgeving.

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 gezien of de te stellen regels passen binnen deze verdragen.

²⁵ zaak C-8/74 Dassonville ECLI:EU:C:1974:82.

²⁶ zaak C-120/78 Cassis de Dijon ECLI:EU:C:1979:42.

5. Uitvoering

Voor een beschrijving van de wijze waarop aan dit wetsvoorstel uitvoering wordt gegeven, wordt verwezen naar paragraaf 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 desbetreffende partijen uit de samenleving en het desbetreffende departement. Te denken valt aan contacten die er op veel terreinen zijn in het kader van zogenaamde «green deals» en andere convenanten waarbij het bedrijfsleven en de 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 vertalen 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 desbetreffende departement over een voorgenomen verzoek. In beide gevallen ligt het voor de hand dat het departement ook faciliterend optreedt richting deze partijen. Zo is het denkbaar dat partijen behoefte hebben aan een inschatting van de toetsing van het voorgenomen verzoek aan bijvoorbeeld internationaal recht en hogere (nationale) regelgeving en het reeds bestaan van een grondslag voor het stellen van de betreffende regels (zie paragraaf 3.4). Door behulpzaam te zijn bij het maken van een dergelijke inschatting kan worden voorkomen dat partijen veel tijd en energie steken in een bij voorbaat kansloos verzoek. Deze contacten kunnen ook van belang zijn om in een vroeg stadium duidelijkheid te krijgen over de vraag of het voorgenomen verzoek past bij het door de Minister gevoerde beleid en derhalve kans van slagen heeft.

Indien de gedelegeerde wetgever, besluit tot het stellen van regels, wordt de Minister die het aangaat 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 challenge) en de evaluatie van de gestelde regels, die binnen vijf jaar na inwerkingtreding daarvan voorzien is.

6. Toezicht en handhaving

6.1. Inleiding

Het bijzondere karakter van het wetsvoorstel, waarmee regels naar aanleiding van een verzoek van partijen gesteld kunnen worden die aanvullend zijn op 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. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat partijen een keurmerk hebben ontwikkeld of ontwikkelen dat wordt toegekend wanneer aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Partijen zouden kunnen verzoeken om deze (inhoudelijke) voorwaarden in een regeling te vertalen. In dat geval kan de controle die partijen zelf al in het kader van het keurmerk uitvoeren, behulpzaam zijn bij de inrichting

van het toezicht op en de handhaving van de gestelde regels door de overheid. Hierbij valt te denken aan een bepaalde vorm van risicogebaseerde inrichting van toezicht en handhaving. Zie ook paragraaf 3.3.4.

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 dat wettelijk stelsel 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 naar aanleiding van een 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 maximumboete 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 € 83.000,-. 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 naar aanleiding van een 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.

In de regelgeving die naar aanleiding van een verzoek wordt opgesteld, zullen ook regels worden opgenomen over de hoogte van de bestuurlijke boete. Dergelijke regels kunnen alleen in die regelgeving worden opgenomen omdat pas dan duidelijk is welke normen zullen gelden en welke boetes bij overtreding daarvan moeten kunnen worden opgelegd. Dat geldt ook voor de inrichting van het boetestelsel. Het is niet wenselijk op voorhand één boetestelsel voor deze wet te ontwikkelen. De onderwerpen waarvoor op grond van deze wet regels kunnen worden gesteld, zijn zeer divers. Inrichting van één stelsel zou tot de onwenselijke situatie kunnen leiden dat normadressaten en handhavers te maken krijgen met een bestuurlijk boetestelsel onder deze wet dat afwijkt van de stelsels van wetten op hetzelfde terrein. Daarom is besloten de uitwerking van de bestuurlijke boete plaats te laten vinden in de regelgeving die naar aanleiding van het verzoek wordt opgesteld. Bij de inrichting van het stelsel wordt zo veel mogelijk aangesloten bij de eventueel bestaande bestuurlijke boetestelsels in regelgeving over het onderwerp waarop de te stellen regelgeving betrekking heeft. Zo wordt bewerkstelligd dat normadressaten en handhavers op hetzelfde terrein zo veel mogelijk met gelijke bestuurlijke boetestelsels te maken hebben. De regels worden in beginsel bij algemene maatregel van bestuur gesteld. Enkel indien dit nodig is om aan te sluiten bij bestaande stelsels (zie bijvoorbeeld de Wet dieren waarbij de indeling van overtredingen in boetecategorieën bij ministeriële regeling plaatsvindt) worden deze regels krachtens algemene maatregel van bestuur bij ministeriële regeling gesteld.

7. Regeldruk

Voorop staat dat het wetsvoorstel een vrijwillige nieuwe mogelijkheid voor partijen creëert om duurzaamheidsinitiatieven verder te brengen. Partijen zijn niet verplicht gebruik te maken van het instrument dat met dit wetsvoorstel wordt gecreëerd.

Partijen die gebruik willen maken van de door het wetsvoorstel geboden mogelijkheden, krijgen primair te maken met regeldrukeffecten. Daarnaast krijgen ook partijen die in de sector opereren waarvoor het initiatief consequenties zal hebben mogelijk te maken met regeldrukeffecten. Beide zijn hieronder beschreven per fase van het proces waarin ze optreden.

7.1. Indieningsfase

Degenen die een duurzaamheidsinitiatief willen laten vertalen in regelgeving moet daartoe een verzoek indienen. Een dergelijk verzoek moet aan verschillende voorwaarden voldoen (zie hiervoor paragraaf 3.3). Naast een omschrijving van de te stellen regels en een beschrijving van de verwachte duurzaamheidseffecten daarvan, moeten de indieners een onderzoek aanleveren van het draagvlak onder degenen die de te stellen regels moeten naleven, en onder degenen voor wie de te stellen regels anderszins gevolgen hebben (zoals consumenten, maatschappelijke organisaties) en een effectenonderzoek (markteffecten en neveneffecten). Ten slotte moeten de indieners inzicht bieden in de wijze waarop partijen bijdragen aan het toezicht op naleving van de te stellen regels.

De daadwerkelijke omvang van de regelkosten die hieruit voortvloeien, 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 de indieners als de Minister. Op voorhand is met het oog hierop niet precies vast te stellen wat de lasten voor de samenleving of het bedrijfsleven als geheel zullen zijn. Wel kan een indicatie van de regeldrukkosten worden gegeven voor verschillende scenario's.

De regeldrukkosten in verband met een draagvlakonderzoek zullen, afhankelijk van het scenario, naar verwachting uiteenlopen van € 5.000 tot € 60.000 per ingediend verzoek.

In een scenario waarin sprake is van een sterk georganiseerde sector en een goed aangesloten maatschappelijk middenveld vinden doorgaans al diepgaande sectorbrede gesprekken plaats ten behoeve van convenanten. De meerkosten voor het onderzoeken van het draagvlak onder deze groepen ten behoeve van een initiatief in het kader van dit wetsvoorstel raken dan aan nul. Wel dient het draagvlak onder consumenten nog te worden onderzocht. De ervaring leert dat steekproeven onder specifieke groepen consumenten in sommige gevallen voor rond de € 5.000 uitgevoerd kunnen worden. In een scenario waarbij sprake is van een sector die in hoge mate ongeorganiseerd is, maatschappelijke organisaties op afstand staan van het initiatief en consumenten moeilijk benaderbaar zijn, zullen de regeldrukkosten naar verwachting hoger uitkomen. De inschatting is dat kosten voor het onderzoek naar het draagvlak in de sector en onder maatschappelijke organisaties dan al gauw in de richting van de € 30.000 lopen, terwijl gecompliceerd onderzoek onder consumenten eveneens € 30.000 kan kosten. Deze bedragen zijn een tentatieve inschatting en hangen sterk samen met de precieze vragen die bij een initiatief van belang zijn. In incidentele gevallen zijn uitschieters naar boven denkbaar.

De regeldrukkosten in verband met het onderzoek naar de effecten van een voorgedragen initiatief zullen, naar verwachting en afhankelijk van het scenario, uiteenlopen van € 5.000 tot € 50.000. In een scenario waarin er al breed onderzoek voorhanden is naar de effecten van een bepaalde maatregel, leert de ervaring dat de bundeling van deze onderzoeken ongeveer € 5.000 zal kosten. In een scenario waarin dat brede onderzoek nog niet voorhanden is, maar de inschatting wel is dat kwantificering van effecten wel mogelijk is en meerwaarde heeft bij de besluitvorming, is het van belang dat op een proportionele wijze te doen. De tentatieve inschatting is dat dit in de regel ongeveer € 50.000 zal kosten. In incidentele gevallen kan dit bedrag naar boven afwijken, bijvoorbeeld als de effecten van een innovatie op een duurzaamheidsdoelstelling nog nauwelijks bekend zijn.

Partijen die niet betrokken zijn bij de indiening van een verzoek kunnen eveneens te maken krijgen met regeldruk. Zij zullen mogelijk worden gevraagd een enquête in te vullen over de mate waarin zij zich kunnen vinden in het voorstel. Dat kost bij een standaardtarief van € 54 en een uur werk € 54.

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 regeldruk voor zowel bedrijven als overheid. Uiteraard wordt een toename van de regeldruk betrokken bij de proportionaliteit van de te stellen regels.

7.2. Besluitvormingsfase

Als de gedelegeerde wetgever wenst af te wijken van het door de partij ingediende verzoek, dient de Minister deze partijen hierover te raadplegen. De daadwerkelijke omvang van de regelkosten die hieruit voortvloeien, is afhankelijk van de complexiteit van het voorstel en het aantal deelnemers aan het overleg. Een omvangrijk en ingewikkeld verzoek zal meer overleg vergen. Wel kan een indicatie gegeven worden van een scenario waarbij sprake is van minimaal overleg en een scenario

waarbij meervoudig of langdurig overleg nodig is. De scenario's geven samen een bandbreedte voor de regeldrukgevolgen. De regeldrukkosten voor het eerste scenario (minimale variant) worden ingeschat op € 108 per vertegenwoordiger van de indienende partij (voor een overleg van 2 uur, en een standaarduurtarief van € 54). De kosten voor het tweede scenario worden ingeschat op € 1.080 per vertegenwoordiger van de indienende partij (20 uur, standaarduurtarief van € 54). De regeldrukkosten in verband met het raadplegen van de indiener kunnen dus uiteenlopen van € 108 tot € 1.080 per vertegenwoordiger van de indienende partij.

7.3. Uitvoeringslasten en toezicht

Als er wordt besloten tot het vertalen 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 gevergde 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.

7.4. Regeldruk van tot stand te brengen regelgeving

Het wetsvoorstel zal leiden tot regelgeving om duurzaamheidsinitiatieven mogelijk te maken. Bij de totstandkoming van deze regelgeving zullen waar opportuun de regeldrukeffecten in kaart worden gebracht en worden meegenomen bij het beoordelen van de proportionaliteit van het desbetreffende voorstel.

8. Totstandkomingsproces

8.1. Rondetafelgesprekken met ondernemingen, maatschappelijke organisaties en wetenschappers

In januari en februari 2017 hebben drie afzonderlijke rondetafelgesprekken plaatsgevonden met vertegenwoordigers van respectievelijk ondernemingen, maatschappelijke organisaties, en wetenschappers. Onderwerp van gesprek was gedachtevorming over het wetsvoorstel ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven ten behoeve van de uitwerking van het wetsvoorstel. Hieronder worden de belangrijkste uitkomsten van de rondetafelgesprekken besproken. Korthedshalve zijn de (vaak meer gedetailleerde) punten die dubbelen met de reactie op de internetconsultatie alleen in paragraaf 8.2 nader beschreven.

Uit het rondetafelgesprek met ondernemingen, waaraan 13 partijen deelnamen, bleek dat partijen verschillend tegen het wetsvoorstel aankijken. Koplopers zagen meer mogelijkheden voor duurzaamheidsinitiatieven in het wetsvoorstel, terwijl anderen bezorgd waren over een toename in de administratieve en financiële lasten en de gevolgen voor de internationale concurrentiepositie van Nederland. Ook over het wel of niet opnemen van een percentage voor het meten van draagvlak liepen de meningen uiteen.

Aan het rondetafelgesprek met maatschappelijke organisaties namen in totaal zeven partijen deel (waarvan vier non-gouvernementele organisaties, twee vakbonden en één consumentenorganisatie). Maatschappelijke organisaties zagen het mee kunnen nemen van achterblijvers op het gebied van duurzaamheid als een grote meerwaarde van het wetsvoorstel. Tijdens de bijeenkomst kwamen punten naar voren die om uitwerking vroegen, zoals de verwachte duur van het proces dat wordt

gestart met dit wetsvoorstel en de relatie van het voorstel met het internationale recht en het mededingingsrecht. Daarnaast werd gesproken over het definiëren van draagvlak en het meten van draagvlak onder consumenten.

Vijf wetenschappers uit de economische, juridische en filosofische richtingen van de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, de Erasmus Universiteit Rotterdam en Tilburg University namen deel aan de wetenschappelijke ronde tafel. Enkele deelnemers adviseerden om in het wetsvoorstel expliciet op te nemen dat de mededinging niet in gevaar mag worden gebracht. Ook werd gesuggereerd om de overheid eerder in het proces te betrekken zodat het publiek belang (en daarmee het overheidskarakter) te allen tijde geborgd wordt. Anderen waren van mening dat dit niet nodig is omdat de onveranderde rol van de ACM als toezichthouder op het kartelverbod de goede werking van het concurrentieproces zal blijven borgen. Veel steun was er voor de Brundtland-definitie als definitie voor «duurzame ontwikkeling». Tegelijkertijd werden ook suggesties aangedragen voor alternatieve definities. Eén deelnemer was van mening dat de reikwijdte van het wetsvoorstel breder moet zijn dan duurzaamheid.

Gedurende de totstandkoming van het wetsvoorstel zijn naast de rondetafelgesprekken ook vele gesprekken gevoerd met brancheorganisaties, de SER, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden over de invulling van dit wetsvoorstel. Tevens heeft er op reguliere basis overleg plaatsgevonden met de ACM over het wetsvoorstel en de rol van de ACM daarin. De opbrengst uit bovenstaande gesprekken hebben geresulteerd in het wetsvoorstel dat ter (internet)consultatie is voorgelegd (zie paragraaf 8.2).

8.2. Consultatie belanghebbenden

Het wetsvoorstel is in mei 2017 op internet geconsulteerd om een ieder in de gelegenheid te stellen inbreng op dit voorstel te leveren. Er zijn in totaal 27 reacties ontvangen. De reacties zijn afkomstig van (vertegenwoordigers van) ondernemers, (vertegenwoordigers van) maatschappelijke organisaties, particulieren en de wetenschap. De reacties hebben geleid tot aanvulling, verbetering en verduidelijking van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. In het kader van de internetconsultatie is een vijftal vragen voorgelegd over onderdelen van het wetsvoorstel.

Een belangrijk deel van de reacties gaat in op de vijf bij de consultatie gestelde vragen naar achtereenvolgens: 1) de gewenste definitie van duurzaamheid, 2) de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het toetsen van het draagvlak, 3) de inrichting van de adviesfase, 4) de balans tussen snelheid en zorgvuldigheid en 5) de mogelijkheid een maximale duur te verbinden aan regelingen die op basis van het wetsvoorstel tot stand komen.

8.2.1. Definitie van duurzame ontwikkeling

In de consultatieversie van het wetsvoorstel was de Brundtland-definitie opgenomen als definitie van het begrip duurzame ontwikkeling. Gevraagd werd of deze definitie voldoet, en zo niet, welke definitie de belanghebbenden voor ogen zouden hebben. Veel respondenten gaven aan dat een brede definitie wenselijk is en enkelen suggereerden de recentere omschrijving uit de Rio-verklaringen of de VN Conferentie uit 2011 te hanteren. Naar aanleiding van deze reacties is de keuze gemaakt aan te sluiten bij de teksten uit de Rio-verklaringen (zie paragraaf 3.2.2). Deze definitie sluit beter aan bij recentere interpretaties van het begrip duurzame ontwikkeling dan de Brundtland-definitie uit 1987. Enkele maatschappelijke organisaties pleitten ervoor om naast de definitie naar

andere internationale bronnen en standaarden te verwijzen. In de geconsulteerde tekst is in de toelichting al verwezen naar de Sustainable Development Goals van de Verenigde Naties en de klimaatakkoorden van Parijs. Verwijzing naar andere bronnen is niet wenselijk, omdat deze niet passen binnen de gekozen definitie van duurzame ontwikkeling.

8.2.2. Toetsen van draagvlak

In het geconsulteerde wetsvoorstel was opgenomen dat er voor een verzoek draagvlak moet zijn onder degenen voor wie het verzoek gevolgen heeft (ondernemingen, consumenten en maatschappelijke organisaties). Het werd aan de verantwoordelijke bewindspersoon gelaten om te bepalen wanneer er voldoende draagvlak is, waarbij de memorie van toelichting op dit punt duiding gaf. Gevraagd is wanneer respondenten vinden dat er sprake is van «voldoende» draagvlak voor een verzoek.

Een meerderheid van de respondenten gaf aan begrip te hebben voor de term «voldoende» met bijbehorende ruimte voor een beoordeling per geval door de desbetreffende Minister omdat het moeilijk is hiervoor op voorhand strikte indicatoren vast te stellen. Wel was er behoefte aan meer duidelijkheid over de vraag *hoe* de Minister de draagvlakbeoordeling uit zou voeren. In dat kader droegen respondenten relevante indicatoren voor die gebruikt kunnen worden bij de weging van het draagvlak. In de memorie van toelichting is naar aanleiding hiervan een passage toegevoegd waarin enkele relevante indicatoren worden vermeld (zie paragraaf 3.3.2).

Verschillende respondenten wezen erop dat het onduidelijk is of sprake moet zijn van voldoende draagvlak onder *alle* genoemde groepen. In het wetsvoorstel is nu verduidelijkt dat het draagvlak onder degenen die de op basis van het initiatief te stellen regels zullen moeten naleven ten minste voldoende hoog moet zijn (zie paragraaf 3.3.2). Daarnaast is opgenomen dat het draagvlak onder andere groepen voor wie het initiatief gevolgen heeft door de verantwoordelijk Minister meegewogen wordt in de totaalbeoordeling van het voorstel. Daarbij kan onvoldoende draagvlak onder één van deze groepen op zichzelf voldoende reden zijn om niet tot het stellen van regels over te gaan.

Met name maatschappelijke organisaties suggereerden dat onder het begrip draagvlak ook het draagvlak onder toekomstige generaties en andere onmondige stakeholders (kinderen, dieren), en onder belanghebbenden in productielanden zou moeten vallen. Naar aanleiding hiervan is de memorie van toelichting verduidelijkt (zie paragraaf 3.3.2).

Vertegenwoordigers van ondernemingen stelden voor aanvullende (draagvlak)eisen aan de *indieners* van een initiatief te stellen. Zo zou een initiatief alleen ingediend moeten kunnen worden door (een afdoende vertegenwoordiging van) degenen die de maatregelen uiteindelijk zouden moeten uitvoeren – doorgaans ondernemers. Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat initiatieven vanuit de samenleving worden gestimuleerd. Daarbij past het niet om bij voorbaat mogelijk waardevolle duurzaamheidsinitiatieven van anderen dan ondernemers uit te sluiten. Om tegemoet te komen aan de zorg dat bijvoorbeeld ondernemers, zonder daar invloed op te hebben, geconfronteerd kunnen worden met regels naar aanleiding van een verzoek van anderen, is in de memorie van toelichting verduidelijkt dat het wetsvoorstel bedoeld is om breed gedragen initiatieven te ondersteunen door middel van regelgeving. Het ligt daarbij voor de hand dat het bestaan van draagvlak voor een verzoek tot het stellen van regels een belangrijk aspect is bij de weging van een dergelijk verzoek.

8.2.3. De inrichting van de adviesfase

In het geconsulteerde wetsvoorstel was opgenomen dat de ACM de gelegenheid zou worden gesteld te adviseren over de markteffecten van een ingediend initiatief. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel was daarnaast opgenomen dat, indien gewenst, ook anderszins advies kon worden ingewonnen bij andere organisaties, zoals het Planbureau voor de Leefomgeving. Gevraagd is hoe respondenten vinden dat de adviserende fase vorm zou moeten krijgen, en wie daarbij zouden moeten worden betrokken.

Respondenten waren over het algemeen tevreden met de wijze waarop de adviserende fase in het wetsvoorstel gestalte heeft gekregen. In een enkele reactie werden meer in algemene zin bezwaren geuit tegen de inrichting van de adviserende fase omdat er een te grote bewijslast op initiatiefnemers rust. Dit kwam voort uit de vrees dat bewezen moet worden dat een initiatief niet op een andere wijze kan worden gerealiseerd dan middels een regeling op basis van dit wetsvoorstel. Deze vrees is ongegrond. Er is geen voorwaarde dat de duurzaamheidswinst enkel gerealiseerd kan worden via dit wetsvoorstel. Wel zal een Minister bij de afweging van de positieve en negatieve gevolgen van een ingediend verzoek de proportionaliteit van de maatregel beoordelen (zie paragraaf 3.4).

De adviserende rol van de ACM in het kader van dit wetsvoorstel werd breed ondersteund. Diverse respondenten reageerden op de vormgeving van de rol van de ACM. In de memorie van toelichting is naar aanleiding van deze opmerkingen meer duidelijkheid verschaft over de kenmerken en kwaliteiten van de ACM en hoe haar adviserende rol invulling heeft gekregen (zie paragraaf 3.5). Diverse respondenten gingen verder in op de wijze waarop andere organisaties een rol zouden kunnen krijgen in de advisering en dan met name met betrekking tot de gevolgen van het verzoek voor de duurzame ontwikkeling. Artikel 5 van het wetsvoorstel is op dit punt aangepast. Daarin is opgenomen dat de Minister over de gevolgen van de te stellen regels voor de duurzame ontwikkeling advies vraagt aan een door hem te bepalen partij. In de toelichting is bovendien beschreven dat de Minister daarnaast de mogelijkheid heeft over eventuele andere effecten van een voorstel nader advies in te winnen.

Ook vonden sommigen dat de adviserende en consulterende fase parallel zouden kunnen lopen. In de memorie van toelichting is nu ter verduidelijking opgenomen dat dit in bepaalde gevallen, en afhankelijk van het initiatief mogelijk is. Daarnaast is in de memorie van toelichting verduidelijkt dat het gebruikelijk is om de consultatie van de te stellen regels via de internetconsultatie te houden, maar dat consultatie op een andere geschikte wijze ook denkbaar is. Verschillende respondenten pleitten er daarnaast voor het uitvoeren van een uitvoerings- en handhavingstoets in de wet op te nemen. Besloten is dit niet in de wet op te nemen, maar hier in de memorie van toelichting nader op in te gaan (zie paragraaf 3.5).

Een enkele respondent suggereerde op te nemen dat de adviezen binnen een termijn van zes weken moeten worden gegeven. Dit is niet in het wetsvoorstel opgenomen omdat de termijn die nodig is om advies te kunnen geven afhankelijk zal zijn van de inhoud en omvang van het verzoek.

8.2.4. Balans tussen zorgvuldigheid en snelheid

Het wetsvoorstel beoogt een optimale balans te vinden tussen zorgvuldigheid en snelheid in het tot stand brengen van duurzaamheidsinitiatieven. Aan de respondenten is gevraagd hoe deze balans verder kan worden verbeterd.

Op deze vraag kwamen verschillende antwoorden. Veel respondenten wezen op het belang van een eenvoudige, snelle procedure. Voor anderen staat juist zorgvuldigheid voorop. Vanuit het perspectief van snelheid werd gesuggereerd om voortgangs- of maximumtermijnen voor de verschillende fases van het traject in het wetsvoorstel op te nemen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is naar aanleiding hiervan een streeftermijn opgenomen van zes maanden vanaf de ontvangst van het verzoek tot het moment dat de Minister een voorstel voor de te stellen regels in het kader van de voorhangprocedure aan het parlement stuurt (zie paragraaf 3.6). Enige snelheid past namelijk bij het behouden van maatschappelijke energie om duurzaamheidsinitiatieven tot stand te brengen. Tegelijkertijd is een kortere termijn, of termijnen verbonden aan specifieke fases van het traject, met het oog op de verschillen tussen initiatieven niet wenselijk. Dat pleit voor enige ruimte en flexibiliteit in termijnen. Het is aan de verantwoordelijke Minister, na een voorhangprocedure bij het parlement, te beslissen wanneer regelgeving tot stand komt. In het wetsvoorstel is daarnaast opgenomen dat de verantwoordelijke Minister de initiatiefnemers ervan op de hoogte stelt wanneer blijkt dat de genoemde termijn niet wordt gehaald.

Vanuit het perspectief van zorgvuldigheid suggereerden sommige respondenten dat diverse waarborgen explicieter in het wetsvoorstel verwoord zouden moeten worden. Zo zou er vooraf meer duidelijkheid moeten zijn over hoe een Minister bepaalde afwegingen dient te maken. Hieraan is deels invulling gegeven. Het is op voorhand niet mogelijk volledig inzicht te geven in de gevallen waarin een Minister zal oordelen dat er sprake is van «voldoende» draagvlak. Wel zijn in de memorie van toelichting diverse indicatoren opgenomen waar een Minister rekening mee kan houden (zie paragraaf 3.3.2). Het gaat uiteindelijk om een politieke weging, die door de verantwoordelijke Minister (met een inspraakmogelijkheid voor het parlement via de voorhangprocedure) gemaakt dient te worden.

Een enkeling bracht in dat een aantal testcases kan helpen om te bezien of het proces verder versneld kan worden. Dit inzicht wordt gedeeld. In artikel 14 van het wetsvoorstel is bovendien opgenomen dat de wet uiterlijk binnen zeven jaar wordt geëvalueerd.

Enkele respondenten suggereerden bezwaar en beroep mogelijk te maken voor partijen die worden belast met de uitvoering maar niet behoren tot de groep van initiatiefnemers. Hierin is niet meegegaan. Het wetsvoorstel beschrijft een procedure om te komen tot algemeen verbindende voorschriften. Algemeen verbindende voorschriften staan volgens artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onderdeel a, in samenhang met artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) niet open voor bezwaar en beroep. Daarnaast volgt uit artikel 6:2 van de Awb dat ook tegen de weigering van een verzoek, in welk geval er dus geen wettelijke regeling tot stand wordt gebracht, geen bezwaar en beroep open staat. Het draagvlak onder degenen die de regels zullen moeten naleven is uiteraard één van de aspecten die worden onderbouwd in het verzoek en dit is een belangrijk aspect in het kader van de beoordeling van een verzoek. In het geval de uitkomst van deze beoordeling is dat het wenselijk is om regels te stellen, kunnen de verzoekers en derde partijen ook gedurende de consultatiefase hun bezwaren kenbaar maken.

8.2.5. Maximale duur aan regelingen

Uit het geconsulteerde wetsvoorstel volgt dat regelingen die op basis van de wet tot stand komen, blijven bestaan tot een expliciet besluit genomen wordt de regeling te stoppen of deze in sectorspecifieke wetgeving op te nemen. Met betrekking tot de regelingen was een evaluatieverplichting opgenomen. Een andere mogelijkheid was om aan de regelingen een

maximale duur (vijf jaar, tien jaar) te verbinden. Om de regeling te verlengen zou de procedure dan opnieuw moeten worden doorlopen. Aan de respondenten is de vraag voorgelegd welke optie de voorkeur heeft.

Veel respondenten pleitten ervoor niet op voorhand of überhaupt niet een maximale duur aan de regelingen te verbinden. Indien op basis van een evaluatie zou blijken dat de regeling onvoldoende positieve effecten heeft, zou de regeling moeten worden ingetrokken.

Vrijwel alle respondenten vonden een evaluatietermijn voor een op grond van dit wetsvoorstel vastgestelde regeling van vijf jaar een redelijke termijn. Een enkeling suggereerde indieners te verplichten zelf een voorstel voor een evaluatietermijn in het verzoek op te nemen. Die termijn zou dan moeten kunnen afwijken van de verplichte vijfjaarlijkse evaluatie. Deze suggestie is niet overgenomen. Ook zonder verplichting kunnen initiatiefnemers de Minister verzoeken tot een eerder evaluatiemoment (zie paragraaf 3.8). Een langere termijn dan vijf jaar is met het oog op de gebruikte procedure om tot de regelgeving te komen niet wenselijk.

Enkele respondenten schreven dat bij een evaluatie ook de mening van betrokken partijen gehoord moet worden. Sommige respondenten noemen in dit kader specifiek internationale stakeholders. Dit is gespecificeerd in de memorie van toelichting (zie paragraaf 3.8).

Enkele respondenten reageerden op de vraag over de wenselijkheid van een evaluatie van de wet als geheel. Zij vonden het passend dat de wet een tijdelijk karakter krijgt, door de wet een tijdshorizon van vijf jaar te geven. Andere respondenten waren daarentegen van mening dat na uitvoering van een evaluatie moet worden bezien of de wet, al dan niet na wijziging daarvan, moet blijven bestaan. Van belang is dat een tijdshorizon aan de wet het juridisch onmogelijk maakt de individuele regelingen die opgehangen zijn onder de wet een langere tijdshorizon te geven. Dat laatste was volgens een groot deel van de respondenten wel wenselijk. Er is dus niet voor gekozen een tijdshorizon aan de wet te koppelen. Het ligt wel voor de hand de eerste evaluatie van de wet na ongeveer zeven jaar te laten plaatsvinden, en daarna iedere vijf jaar. Dit is in het wetsvoorstel opgenomen (zie paragraaf 3.8). Na vijf jaar zijn de eerste regelingen geëvalueerd. Op basis daarvan kan vervolgens breder worden bezien of de wet doet wat daarmee is beoogd. Uiteraard geldt ook op dit punt dat het de Minister van Economische Zaken en Klimaat vrij staat de wet eerder te evalueren dan de voorgeschreven maximumtermijn van zeven jaar.

Wel is aan deze opmerkingen tegemoet gekomen door de maatregelen die op grond van dit wetsvoorstel tot stand komen te voorzien van een horizonbepaling van maximaal vijf jaar. Dit om ervoor te zorgen dat initiatieven die succesvol blijken te zijn door middel van het reguliere wetgevingsproces binnen de daarvoor opgestelde specifieke wetgeving bestendig worden gemaakt. Regelgeving ten aanzien van initiatieven die niet het gewenste resultaat hebben, komt automatisch te vervallen. Het is mogelijk om het vervallen van de regelgeving eenmalig uit te stellen en de regelgeving met vijf jaar te verlengen. Dit biedt enige flexibiliteit en sluit daarmee aan bij de opmerkingen dat het niet op voorhand te voorspellen is wat de maximale termijn van een regeling zou moeten zijn.

8.3. Advies Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR) heeft een advies uitgebracht over een ontwerp van het wetsvoorstel. In zijn advies heeft ATR, naast handvatten voor verbetering van het in kaart brengen van

regeldrukeffecten, ook opmerkingen gemaakt over de bredere effecten van het wetsvoorstel²⁷. Naar aanleiding hiervan is de memorie van toelichting op verschillende punten aangepast. Op de belangrijkste aspecten van het advies wordt hieronder nader ingegaan.

Voorop staat dat het wetsvoorstel een vrijwillige nieuwe mogelijkheid voor partijen creëert om duurzaamheidsinitiatieven verder te brengen. Partijen zijn niet verplicht om een verzoek in te dienen ten aanzien van een duurzaamheidsinitiatief. Uiteraard geldt hierbij wel, dat als een initiatief wordt vertaald in regelgeving, dit tot regeldruk kan leiden. Dit gebeurt dan echter op verzoek van (een groot deel van de) sector zelf.

ATR adviseert om in de indieningsfase een vrijwillige quick scan op te nemen. Dit zou partijen de mogelijkheid bieden om al in de indieningsfase inzicht te krijgen in de verhouding van het voorgenomen verzoek tot een drietal (juridische) afwijzingsgronden (thans redenen om niet over te gaan tot het stellen van regels) (strijd met internationaal recht, afwijken van hoger (nationaal) recht, al bestaande aanwezigheid van grondslag). Hiermee zou worden voorkomen dat partijen investeren om alle voor het verzoek benodigde gegevens te verzamelen om vervolgens te vernemen dat het verzoek niet in regelgeving wordt vertaald om één van voornoemde redenen. Het advies om deze faciliterende rol in de vorm van een quick scan in het wetsvoorstel te verankeren, is niet overgenomen. Zoals in paragraaf 5 al is opgemerkt, zal een verzoek veelal worden voorafgegaan door een informeel proces waarin de initiatiefnemers al contact met het desbetreffende ministerie hebben over het in te dienen initiatief. In dat proces kan ook al een indicatie worden gegeven van de kans van slagen in relatie tot de redenen om niet over te gaan tot het stellen van regels. Het formaliseren hiervan door een quick scan op te nemen in het wetsvoorstel heeft daardoor nauwelijks meerwaarde voor de betrokken ondernemingen, terwijl de lasten voor de overheid wel toenemen. Een verzoek tot regelgeving wijzigt tijdens het proces van het verzamelen van de voor indiening benodigde gegevens naar verwachting (meerdere malen), bijvoorbeeld omdat aanpassing van het verzoek nodig is om voldoende draagvlak te verwerven of omdat dit nodig is voor een positieve weging van het verzoek door de Minister. Voor een juridische toets op voornoemde redenen is het nodig een gedetailleerde beoordeling van het verzoek uit te voeren. Ook een kleine aanpassing van het verzoek kan gevolgen hebben voor een oordeel over de toepassing van deze redenen. Daarom is ervoor gekozen om initiatiefnemers de mogelijkheid te geven tijdig met het betrokken departement te sparren over de wijze waarop hun verzoek ingericht zou kunnen worden om kans van slagen te hebben. Paragraaf 5 van deze toelichting is naar aanleiding hiervan aangepast.

Het college adviseert verder om te verduidelijken hoe de procedure voor experimentele regelingen op kleine of beperkte schaal vorm wordt gegeven. Aan dit advies is tegemoet gekomen door een verduidelijking in paragraaf 3.2.5.

ATR adviseert na te gaan of de minimumeis voor het hebben van voldoende draagvlak onder degenen die de te stellen regels zullen moeten naleven noodzakelijk is. In de paragrafen 3.1 en 3.3.2 is dit uitgewerkt.

Met betrekking tot het right to challenge adviseert ATR het mogelijk te maken dat bedrijven die werken met relevante bestaande methoden, die qua impact vergelijkbaar zijn met de beoogde impact van een duurzaamheidsinitiatief, bij voorbaat worden uitgesloten van de te stellen regels. Dit

²⁷ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

voorkomt het demotiveren van initiatiefnemers die reeds op vergelijkbare wijze actief zijn en in dat geval moeten aantonen dat hun eigen methode gelijkwaardig is. Naar aanleiding hiervan is paragraaf 3.7 aangevuld.

ATR adviseert om bij het beoordelen van een verzoek ook de validiteit van de aanleiding van een voorstel mee te nemen. Zoals beschreven in paragraaf 3.3.3 dienen indieners te laten zien wat de positieve en negatieve gevolgen zijn van een initiatief. Zij zetten dit af tegen een nuloptie. Dat kan bijvoorbeeld het sluiten van een convenant zijn. Er kunnen alleen positieve gevolgen ten opzichte van de nuloptie zijn als er een valide aanleiding is om het verzoek te doen. Bijvoorbeeld als er sprake is van free-riderproblemen. De verantwoordelijk Minister neemt dit vervolgens mee in zijn afweging van de positieve en negatieve gevolgen, zoals beschreven in paragraaf 3.4. Dit is verduidelijkt in die paragraaf.

ATR adviseert ook een MKB-toets uit te voeren voor die regelingen die moeten worden nageleefd door het midden- en kleinbedrijf (MKB). Duurzaamheidsinitiatieven die zullen worden ingediend, zullen naar verwachting doorgaans al in hoge mate rekening houden met de belangen van het MKB: vaak zullen vertegenwoordigers van het MKB tot de indieners behoren. Juist omdat initiatieven vanuit de maatschappij worden ingediend zullen deze beter toegesneden zijn op bedrijfsprocessen en daarom praktisch beter uitvoerbaar. Bovendien dienen, zoals in paragraaf 3.3.3, respectievelijk paragraaf 3.3.2 beschreven, de indieners van een verzoek de effecten op duurzaamheid, markteffecten en neveneffecten in beeld te brengen, en een draagvlaktoets te doen. Als er grote effecten zijn voor het MKB, worden deze bij de neveneffecten in beeld gebracht. Als er onvoldoende rekening wordt gehouden met het MKB, blijkt dit naar verwachting ook uit de draagvlaktoets. Dat laat onverlet dat de verantwoordelijk Minister, indien deze dat nodig vindt, in aanvulling hierop een MKB-toets kan uitvoeren bij het vertalen van een initiatief in regelgeving.

Tevens adviseert ATR dat het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat een faciliterende rol op zich neemt bij de invulling van dit wetsvoorstel. Hieraan wordt vanzelfsprekend gehoor gegeven. Zoals in paragraaf 3.3.3 is vermeld, zal op de website van het ministerie informatie worden geplaatst over het wetsvoorstel. Daarnaast zal de website ook dienen om te verwijzen naar handige hulpmiddelen voor indieners van een verzoek, zoals het Centraal Bureau voor Statistiek en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

Daarnaast adviseert het college de werkbaarheid van het wetsvoorstel te toetsen bij specifieke doelgroepen, zoals het MKB, alvorens het voorstel wordt ingediend. Dit leidt tot meer zicht op de werkbaarheid van het wetsvoorstel. Zoals bij de totstandkomingsgeschiedenis van dit wetsvoorstel in paragraaf 8.1 is beschreven, zijn er in 2017 verschillende rondetafelgesprekken gevoerd over de werking van het wetsvoorstel. Eén daarvan bestond uit een rondetafel met (vertegenwoordigers van) het MKB die verschillende sectoren vertegenwoordigen. Ook is er in samenwerking met VNO-NCW een bijeenkomst georganiseerd waarbij hun leden de werking van het wetsvoorstel aan de hand van praktijkvoorbeelden konden toetsen. Daarnaast zijn diverse gesprekken gevoerd over de werking van dit wetsvoorstel met partijen (zowel bedrijven, wetenschap als maatschappelijke organisaties) die hierom hebben verzocht.

Alleen indien een klein deel van de sector zich verzet tegen een in regelgeving vertaald initiatief en geen gebruik kan worden gemaakt van een ontheffing of vrijstelling, leidt dit tot ongewenste extra regeldruk-effecten voor dit deel van de sector. Deze extra regeldruklasten zijn, net als

bij reguliere wetgeving, onderdeel van de proportionaliteitseisen en worden afgewogen bij de beslissing om een initiatief al dan niet in regelgeving te vertalen. Dit is verduidelijkt in de paragrafen 3.4 en 7.

ATR adviseert de regeldruk kwalitatief en kwantitatief in beeld te brengen. Het college onderkent daarbij dat deze gevolgen onder andere afhankelijk zijn van de aard en het aantal van de verzoeken voor algemeen verbinden voorschriften. Om in deze situatie toch zicht te krijgen op de handelingen die partijen moeten verrichten om de wetgeving na te leven, suggereert ATR te werken met bandbreedtes. Hieraan is gehoor gegeven. In paragraaf 7 worden indicaties gegeven van de lasten waar partijen die een verzoek indienen op basis van dit wetsvoorstel mee te maken kunnen krijgen.

8.4. Uitvoeringstoets ACM

De ACM oordeelt in haar uitvoeringstoets dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is²⁸.

Artikelsgewijs

Artikel 1

In dit artikel zijn de begripsbepalingen opgenomen. Voor een toelichting op de definitie van duurzame ontwikkeling wordt verwezen naar paragraaf 3.2.2. 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 vertalen 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 basis van een daartoe strekkend verzoek regels te stellen in het belang van een duurzame ontwikkeling. Blijkens het eerste lid worden deze regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gesteld. Uit het tweede lid volgt dat een verzoek slechts kan worden ingediend ten aanzien van de in dat lid opgesomde onderwerpen. Voorzien is om gericht te beginnen met de toepassing van het wetsvoorstel.

Artikel 3

Artikel 3 regelt het verzoek tot het stellen van regels. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar paragraaf 3.3. Opgemerkt wordt dat tegen een besluit dat op een verzoek, als bedoeld in dit artikel, geen bezwaar of beroep kan worden ingesteld. Dit volgt uit artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onderdeel a, in samenhang met artikel 7:1, eerste lid, van de Awb. Daarnaast volgt uit artikel 6:2 van de Awb dat ook tegen de weigering van een verzoek, in welk geval er dus geen wettelijke regeling tot stand wordt gebracht, geen bezwaar en beroep open staat. Ter verduidelijking wordt opgemerkt dat afdeling 3.2 van de Awb wel van toepassing is. Doel van de artikelen in die afdeling is te borgen dat een besluit zorgvuldig en op basis van een belangenafweging tot stand komt.

²⁸ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Door middel van het tweede lid zijn de artikelen 4:1, 4:2, eerste lid, 4:3a en 4:4 van de Awb van overeenkomstige toepassing verklaard op een verzoek tot het stellen van regels in het belang van een duurzame ontwikkeling. Die artikelen zien op de aanvraag om een beschikking en zijn dus niet van toepassing op een verzoek tot het stellen van regels. Hetgeen in die bepalingen is geregeld, moet echter ook worden geregeld voor een verzoek. De bepalingen zijn daarom van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit heeft tot gevolg dat op een verzoek tot het stellen van regels de volgende voorschriften van toepassing worden.

- Het verzoek moet schriftelijk worden ingediend bij het bestuursorgaan dat bevoegd is op het verzoek te beslissen. Dit is de Minister die verantwoordelijk is voor het onderwerp waarop het verzoek betrekking heeft (artikelen 1 en 2, eerste lid, van het wetsvoorstel).
- Het verzoek moet worden ondertekend en bevat ten minste de naam en het adres van de verzoeker, de dagtekening en een aanduiding van het verzoek. In de wet zijn al diverse (inhoudelijke) gegevens genoemd die daarnaast bij het verzoek moeten worden aangeleverd (zie hiervoor artikel 3, eerste lid, van het wetsvoorstel en paragraaf 3.3 van deze memorie van toelichting).
- Voor zover een aanvraag elektronisch wordt ingediend, wordt de ontvangst daarvan door de Minister bevestigd.
- De Minister die bevoegd is om op het verzoek te beslissen kan daarnaast een formulier vaststellen dat voor het indienen van een verzoek moet worden gebruikt. Dat zou bijvoorbeeld aan de orde kunnen zijn als blijkt dat er veel verzoeken worden ingediend en dat stroomlijning van de bij het verzoek aan te leveren informatie nodig is.

Er is voor gekozen om de artikelen 4:2, tweede lid, en 4:3 van de Awb niet van overeenkomstige toepassing te verklaren. Op grond van artikel 4:2, tweede lid, moeten bij een aanvraag alle gegevens en bescheiden worden verschaft die voor de beslissing op die aanvraag nodig zijn, voor zover de aanvrager daarover redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. Uit artikel 4:3 vloeit voort in welke gevallen deze verplichting niet van toepassing is. De keuze om die bepalingen niet van toepassing te verklaren op een verzoek tot het stellen van regels is gelegen in het bijzondere karakter van dit verzoek. In het eerste lid van het onderhavige artikel is opgenomen welke informatie bij een verzoek moet worden aangeleverd. De Minister moet over deze informatie kunnen beschikken om een besluit te nemen op het verzoek. Het is dan niet nodig dat artikel 4:2, tweede lid, hierop eveneens van toepassing is. Dit draagt ook bij aan het zo beperkt mogelijk houden van de regeldruk voor de indieners van een verzoek. Uit het derde lid volgt overigens wel dat als bij een verzoek niet alle benodigde gegevens zijn aangeleverd, de verzoeker het verzoek binnen een door de Minister te stellen termijn mag aanvullen.

Uit het derde lid volgt dat een verzoek niet wordt beoordeeld indien niet voldaan is aan het eerste en tweede lid van dit artikel. Daarvan kan sprake zijn als niet alle in het kader van een verzoek aan te leveren gegevens aanwezig zijn of de geleverde informatie onvoldoende is om het verzoek te kunnen beoordelen. Als een verzoek niet beoordeeld kan worden, wordt de indiener daarvan de gelegenheid geboden het verzoek aan te vullen. Indien nodig kunnen bij algemene maatregel van bestuur op grond van het vierde lid regels worden gesteld over de wijze van indienen van een verzoek.

Artikel 4

Het eerste lid bevat de niet-limitatieve criteria voor de beoordeling van een verzoek. Het tweede lid bevat een aantal redenen om niet over te gaan tot het stellen van regels. Het gaat om gevallen waarin op grond van

dit wetsvoorstel geen regels behoren te worden gesteld. Een en ander is in paragraaf 3.4 toegelicht.

Artikel 5

Dit artikel regelt de advisering over het verzoek tot het stellen van regels. De Minister zal aan een door hem te bepalen partij advies vragen over de gevolgen van de te stellen regels voor de duurzame ontwikkeling. Deze partij zal daarmee een oordeel geven over de onderbouwing die door de verzoekers op grond van artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel d, onder 1°, moet worden aangeleverd. Daarnaast wordt de ACM belast met een adviestaak in het kader van het verzoek een duurzaamheidsinitiatief te vertalen 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 d, onder 2°, moet worden aangeleverd bij een verzoek tot het vertalen van een duurzaamheidsinitiatief in regelgeving. Voor een toelichting op deze adviezen, 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 vertaald. Dit «right to challenge» is bedoeld voor diegenen die aantoonbaar op een alternatieve wijze minimaal dezelfde bijdrage aan de duurzame ontwikkeling kunnen realiseren. 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 markteffecten en andere relevante gevolgen van de te verlenen vrijstelling of ontheffing. Deze gegevens zijn nodig om te kunnen beoordelen of de alternatieve wijze waarop aan de duurzame ontwikkeling wordt bijgedragen kan worden gesteund. De bij een verzoek aan te leveren gegevens kunnen nader worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. Op basis van het verzoek en de daarbij aangeleverde informatie zal de Minister beoordelen of inderdaad minimaal dezelfde bijdrage aan de duurzame ontwikkeling kan worden gerealiseerd en of de positieve gevolgen van de te verlenen vrijstelling of ontheffing (voor degene(n) voor wie de vrijstelling of ontheffing wordt verleend, maar ook voor de concurrentie of de ontwikkeling zelf; zie paragraaf 3.7) opwegen tegen mogelijke negatieve gevolgen hiervan. Mogelijke gevolgen, bijvoorbeeld voor de markt, zullen bij een vrijstelling eerder aan de orde zijn, dan bij een ontheffing. Dit hangt samen met het individuele karakter van de ontheffing. De Minister kan voor een beoordeling van die gevolgen advies vragen aan deskundigen. Wanneer de Minister bijvoorbeeld verwacht dat een te verlenen vrijstelling aanzienlijke gevolgen kan hebben voor de markt, ligt het voor de hand dat hij daarover advies vraagt aan de ACM. 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. Opgemerkt wordt dat tegen een besluit om een vrijstelling of ontheffing al dan niet te verlenen of in te trekken bezwaar en beroep kan worden ingesteld. 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 vertaald, binnen vijf jaar na inwerkingtreding daarvan worden geëvalueerd. In paragraaf 3.8 is deze evaluatiebepaling toegelicht.

Artikel 10

Artikel 10 regelt dat de regelgeving waarin een duurzaamheidsinitiatief wordt vertaald een horizonbepaling moet bevatten. Daarnaast is geregeld dat de werking van de desbetreffende regeling eenmaal kan worden verlengd. Een voorstel tot verlenging van de regeling moet bij de Eerste en Tweede Kamer worden voorgehangen. Een en ander is nader toegelicht in paragraaf 3.8.

Artikel 11

Artikel 11 betreft de intrekking van regelgeving waarin een duurzaamheidsinitiatief wordt opgenomen. Over een voornemen tot intrekking van deze regelgeving moet eerst overleg worden gevoerd met degenen die het verzoek tot het stellen van de regels hebben ingediend. De intrekking-regelgeving wordt vervolgens voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer. Dit is toegelicht in paragraaf 3.8.

Artikelen 12 tot en met 14

De artikelen 12 tot en met 14 betreffen het toezicht op de naleving en de handhaving van de regels waarin een duurzaamheidsinitiatief wordt vertaald. Deze artikelen zijn toegelicht in paragraaf 6.

Artikel 15

Ingevolge artikel 15 wordt de wet geëvalueerd binnen zeven jaar na inwerkingtreding daarvan. En daarna telkens binnen een periode van vijf jaar. Dit wordt in paragraaf 3.8 toegelicht.

Artikel 16

Artikel 16 betreft de inwerkingtreding van de wet. Deze treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, waarbij voorzien is in de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding.

Artikel 17

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