

Reactie van de SER op het wetsvoorstel ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven

Op 19 mei 2017 is de internetconsultatie gestart over het wetsvoorstel ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven (hierna: het wetsvoorstel). Daarbij wordt eenieder in de gelegenheid gesteld een reactie op het wetsvoorstel te geven. De SER waardeert de mogelijkheid om een inhoudelijke inbreng te leveren en maakt daarvan graag gebruik.

Aanleiding voor het wetsvoorstel is dat de Minister van Economische Zaken maximaal ruimte zoekt voor duurzaamheidsinitiatieven die tegen mededingingsregels aanlopen, zoals de Kip van Morgen, de gezamenlijke afspraken over het sluiten van kolencentrales in het kader van het Energieakkoord en (mogelijk) bepaalde afspraken tussen partijen in het kader van IMVO-convenanten. In eerste instantie heeft de Minister getracht binnen het bestaande mededingingskader deze ruimte te scheppen door aanpassing van de beleidsregel mededinging en duurzaamheid¹. De Minister heeft de beleidsregel echter minder vergaand kunnen aanpassen dan de Minister oorspronkelijk beoogde² en zeker ook minder vergaand dan waartoe de SER (gezamenlijk met de Consumentenbond en Stichting Natuur en Milieu) adviseerde³.

Deze gemeenschappelijke reactie is opgesteld door een werkgroep van de Commissie Sociaal-Economische Aangelegenheden (SEA) die daartoe is gemandateerd door het Dagelijks Bestuur van de SER. Aan deze werkgroep (onder voorzitterschap van prof. dr. Barbara Baarsma; zie voor de samenstelling de bijlage) hebben opnieuw ook vertegenwoordigers van Stichting Natuur en Milieu en de Consumentenbond deelgenomen.

Door het ministerie is een reactie gevraagd op vijf vragen. In het internetformulier zijn deze vragen beknopt beantwoord, met verwijzing naar dit document. Deze meer uitvoerige reactie valt in twee delen uiteen: na de algemene reactie onder punt A staan onder punt B de antwoorden op de vijf consultatievragen.

Deze reactie van de SER kan openbaar worden gemaakt. De SER zal deze reactie ook zelf op zijn website plaatsen.

¹ Staatscourant 2016 nr. 52945, 5 oktober 2016

² Zie: Minister van Economische Zaken, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 30 196, nr. 463, p. 2.

³ SER (2016). Reactie van de SER op de ontwerp-aangepaste beleidsregel Mededinging en Duurzaamheid. Sociaal-Economische Raad, Den Haag.

A. Algemene reactie van de SER op het wetsvoorstel ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven

De SER wil niet volstaan met het beantwoorden van de vijf vragen van de internetconsultatie (zie deel B) maar maakt graag van de gelegenheid gebruik een algemene reactie op het wetsvoorstel te geven. Deze algemene reactie is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 1 zet uiteen welke uitgangspunten voor de SER leidend zijn bij het opstellen van deze reactie. In hoofdstuk 2 volgt de algemene reactie van de SER op het wetsvoorstel. Tot slot volgen in hoofdstuk 3 de specifieke aanpassingen in het wetsvoorstel die de SER wenselijk acht.

1. Uitgangspunten

In zijn reactie op de herziening van de beleidsregel Mededinging en Duurzaamheid⁴ heeft de SER een aantal uitgangspunten geformuleerd. Deze uitgangspunten heeft de SER ook gehanteerd bij het vormen van een oordeel over het wetsvoorstel.

De SER benadrukt het belang van voldoende ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven. De SER hanteert een breed welvaartsbegrip. Het sociaal-economisch beleid moet zich niet alleen richten op materiële vooruitgang maar ook op kwalitatieve aspecten, zoals sociale samenhang, een gezonde leefomgeving en een goede milieukwaliteit. Daarbij kan sprake zijn van synergie tussen de verschillende pijlers van maatschappelijke welvaart, maar vaak zullen milieu-, sociale en economische doelstellingen tegen elkaar moeten worden afgewogen.⁵

Het is aan ondernemers om nieuwe initiatieven (producten, processen) richting duurzaamheid te ontwikkelen. Daarmee kunnen zij ook invulling geven aan maatschappelijk verantwoord ondernemen. Met de Mededingingswet komt de ondernemer slechts in aanraking wanneer hij/zij daarbij zoekt naar vormen van samenwerking die de mededinging zouden kunnen beperken.⁶

De SER is voorstander van een effectieve mededinging. Tegelijkertijd moeten samenwerkingsverbanden die de maatschappelijke welvaart verhogen, niet onnodig belemmerd worden door de Mededingingswet. Er spelen vele urgente maatschappelijke vraagstukken op het gebied van duurzaamheid. Daarom is het van belang dat onduidelijkheid over de mededingingsregels er niet toe leidt dat het bedrijfsleven van samenwerking afziet waar deze samenwerking nuttig en nodig is om vooruitgang te boeken. Het is niet voor niets dat een van de 17 Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's) van de VN 'Partnerships for the Goals' betreft; daarmee wordt bedoeld op de samenwerking tussen overheden, bedrijven, burgers en maatschappelijk middenveld die nodig is om duurzame ontwikkeling te bewerkstelligen.

Beleidscoherentie speelt hier ook een rol. Het bedrijfsleven denkt steeds meer na over manieren om duurzamer te opereren, en heeft te maken met duurzaamheidsverwachtingen vanuit de overheid, vanuit internationale kaders en vanuit diverse maatschappelijke groeperingen. Vanuit het oogpunt van beleidscoherentie is het niet wenselijk dat bedrijven deze opdracht oppakken en vervolgens geconfronteerd

⁴ SER (2016). Reactie van de SER op de ontwerp-aangepaste beleidsregel Mededinging en Duurzaamheid. Sociaal-Economische Raad, Den Haag.

⁵ SER (2010) *Advies Meer werken aan duurzame groei*, adviesnr. 10/03, hoofdstuk 2.

⁶ Niet alle vormen van samenwerking ten behoeve van duurzaamheid hoeven in strijd te komen met het kartelverbod.

worden met een situatie waarin de ACM deze bedrijven op basis van de Mededingingswet terugfluit.

Hierbij speelt echter een rol dat de effecten van samenwerkingsafspraken niet altijd van tevoren precies en met zekerheid te voorspellen zijn. Het risico bestaat dat duurzaamheidsinitiatieven dan niet van start gaan omdat het bedrijfsleven onvoldoende hard kan maken dat bepaalde afspraken noodzakelijk en doeltreffend zijn.

De SER stelt vast dat het nastreven van de realisatie van publieke belangen minder dan voorheen een exclusieve verantwoordelijkheid is van de overheid. De SER schrijft in zijn advies *Overheid én markt: Het resultaat telt!*⁷ dat een publiek belang niet betekent dat de centrale overheid en gemeenten ook altijd daadwerkelijk door actief ingrijpen een bijdrage moet leveren of kan leveren aan het borgen van alle publieke belangen. Maar dat de overheden wel altijd kunnen worden aangesproken op het niveau van de publieke belangen en dat van hen maatregelen mogen worden verwacht ingeval borging van publieke belangen onder de maat blijft.

Tot slot is de SER van mening dat het niet effectief zou zijn als er meer ruimte ontstaat voor duurzaamheidsafspraken als daardoor tegelijkertijd een discrepantie ontstaat tussen nationaal en Europees kartelrecht. Het Nederlandse mededingingsrecht is stevig ingebed in het Europese mededingingsrecht, en de Europese norm heeft zonder meer voorrang wanneer een afspraak invloed kan hebben op de handel tussen lidstaten. Divergentie van nationaal en Europees recht is derhalve contraproductief en leidt tot rechtsonzekerheid. Tegelijkertijd is ook het Europese recht voortdurend in ontwikkeling en kunnen bijvoorbeeld richtsnoeren van de Europese Commissie worden achterhaald door uitspraken van het Hof van Justitie.

2. Algemene reactie op wetsvoorstel

2.1 Aanleiding wetsvoorstel

De SER waardeert de inspanningen van de Minister om duurzaamheidsinitiatieven maximale ruimte te geven en te voorkomen dat deze onnodig stuklopen op het mededingingsrecht.

Aanleiding voor het wetsvoorstel is dat de Minister van Economische Zaken de beleidsregels mededinging en duurzaamheid minder vergaand dan de Minister oorspronkelijk beoogde - en zeker ook minder vergaand dan waartoe de SER adviseerde - heeft kunnen aanpassen. De Europese Commissie en de Autoriteit Consument en Markt (ACM) oordeelden dat de toen voorgestelde aanpassingen niet binnen de Europese mededingingskaders passen.⁸ De SER onderschrijft dat het niet effectief noch wenselijk zou zijn om een discrepantie tussen nationaal en Europees kartelrecht te laten ontstaan.

In het licht van de bezwaren heeft de Minister vervolgens in juni 2016 gekozen voor een drietal maatregelen die de SER in dit advies in samenhang beziet. Het gaat om:

1. Een beperkte aanpassing van de duurzaamheidsbeleidsregel;
2. Nieuwe wetgeving die de mogelijkheid biedt duurzaamheidsafspraken algemene gelding te geven; en

⁷ SER (2010). *Advies Overheid én Markt: het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes*. Sociaal-Economische Raad, Den Haag.

⁸ Minister van Economische Zaken, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 30 196, nr. 463, p. 2.

3. Verdere gesprekken binnen de EU gericht op verduidelijking van de ruimte binnen de EU-regelgeving.

2.2 De geprefereerde route

De SER blijft van mening dat, indien de wetgever niet zelf het initiatief neemt een duurzaamheidsbelang via wetgeving te borgen, het scheppen van ruimte voor (geconditioneerde) zelfregulering binnen de mededingingsregels, zoals verwoord in de reactie van de SER op ontwerp-aangepaste beleidsregels Mededinging en Duurzaamheid⁹, de geprefereerde route is. De SER juicht het dan ook toe dat de Minister hiertoe verdere gesprekken (punt 3 hierboven) voert om bij de Europese Commissie meer begrip te kweken voor het spanningsveld tussen mededinging en duurzaamheid, met als mogelijk resultaat dat een verdergaande aanpassing van de duurzaamheidsbeleidsregel mogelijk wordt (punt 1). Het verbaast de SER dan ook dat de Minister in de MvT suggereert dat aanpassing van Europese mededingingsregels onwenselijk is omdat het een vrijbrief zou kunnen zijn voor prijsverhogende afspraken, het risico van *green washing* wordt verhoogd, Europese regels moeten worden aangepast en toezichthouders een 'politieke' afweging moeten maken. Er is zeker nog ruimte voor welvaartsverhogende duurzaamheidsinitiatieven zonder dat deze het mededingingsrecht en/of de effectiviteit van het mededingingstoezicht ondermijnen.

Bij het benoemen van alternatieven voor dit wetsvoorstel in de MvT gaat de Minister eraan voorbij dat concurrentiebeperkende clausules binnen een duurzaamheidsafspraken op basis van de 'leer van de inherente beperkingen' of als nevenrestrictie verenigbaar kunnen zijn met het kartelverbod van artikel 6, lid 1 Mededingingswet. De SER begrijpt dat de jurisprudentie op dit vlak nog niet is uitgekristalliseerd, maar roept de Minister desondanks op om te trachten de dialoog binnen de EU te voeren (punt 3) met als doel om de duurzaamheidsbeleidsregel uit te breiden naar een beoordeling onder artikel 6, lid 1 Mededingingswet (punt 1).

2.3 Het wetsvoorstel als 'second best' oplossing

Zolang de Minister niet slaagt in het scheppen van ruimte binnen de mededingingsregels is de SER van mening dat het wetsvoorstel - met enkele aanpassingen - een hopelijk tijdelijke oplossing kan bieden voor het realiseren van gezamenlijke duurzaamheidsinitiatieven. Het wetsvoorstel kan dus een *second-best* oplossing zijn voor samenwerkingsverbanden gericht op duurzaamheidsinitiatieven die de maatschappelijke welvaart verhogen, maar niet van de grond komen door spanning met de Mededingingswet. Het zal gaandeweg moeten blijken of de beoogde doelen daadwerkelijk behaald gaan worden met dit wetsvoorstel. Dit maakt het passend de beoogde wet een tijdelijk karakter te geven met een vooraf afgebakende tijdshorizon. Een periode van 5 jaar lijkt reëel om tijdig aansluiting te kunnen zoeken bij de geprefereerde oplossing - namelijk het scheppen van ruimte binnen de mededingingsregels - zodra deze ontstaat en om te experimenteren met de onderhavige beoogde wet (zie voor verdere uitwerking paragraaf 3.7).

2.4 Brede duurzaamheidsdefinitie maar gericht beginnen

Het wetsvoorstel heeft uitsluitend betrekking op maatschappelijke initiatieven ter wille van duurzaamheid. De SER is voorstander van een brede definitie van duurzaamheid. De welvaart van de huidige generatie (hier en nu) mag niet ten koste gaan van de welvaart van toekomstige generaties (later) en de welvaartsontwikkeling 'elders'.

⁹ SER (2016). Reactie van de SER op de ontwerp-aangepaste beleidsregel Mededinging en Duurzaamheid. Sociaal-Economische Raad, Den Haag.

Gegeven deze brede duurzaamheidsdefinitie vindt de SER de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur onderwerpen aan te wijzen waarop een verzoek betrekking kan hebben (artikel 2.2 van het wetsvoorstel) van belang. Zeker in het begin, als nog ervaring met en vertrouwen in de nieuwe wet moet groeien, beveelt de SER aan om de scope niet te breed te nemen. Er kan bijvoorbeeld gestart worden met een aantal initiatieven waarvan partijen al hebben aangegeven geïnteresseerd te zijn deze voor een beoordeling onder dit wetsvoorstel in te dienen. De versterking van de positie van zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) valt wat betreft de SER buiten de scope van het wetsvoorstel.¹⁰

2.5 Belemmering door mededingingsregels moet aanleiding zijn voor verzoek

Bovendien is van belang dat de oorspronkelijke aanleiding van het wetsvoorstel ook de scope van het wetsvoorstel bepaalt. De voorliggende wet dient gebruikt te worden voor samenwerkingsverbanden die worden belemmerd door de huidige interpretatie van de (Europese) mededingingsregels. Dat met algemene gelding van een duurzaamheidsinitiatief tevens mogelijke *free-rider* problemen en coördinatieproblemen kunnen worden opgelost, kan een bijkomend voordeel vormen van deze oplossing voor de mededingingsbeperking. Maar als de huidige mededingingsregels de voorgenomen samenwerking ten behoeve van duurzaamheid niet in de weg staan, kunnen de bovengenoemde bijkomende voordelen geen zelfstandige grond vormen voor een verzoek om van de wet gebruik te maken. Dit zou namelijk onnodig de reikwijdte en mogelijke impact van het wetsvoorstel verruimen ten opzichte van de eerder voorgestelde beleidsregel die zich beperkte tot het oplossen van mededingingsrechtelijke problemen.

2.6 Duidelijke waarborgen in het wetsvoorstel nodig

Het finale oordeel over het geven van algemene gelding aan een duurzaamheidsinitiatief ligt bij de betrokken minister(s). Dit vereist naar de mening van de SER duidelijke waarborgen in het wetsvoorstel zodat partijen kunnen inschatten wat hen te wachten staat. Het wetsvoorstel biedt deze waarborgen nu nog onvoldoende. In het volgende hoofdstuk worden gewenste verbeteringen meer in detail uitgewerkt. In dit kader is ook van belang dat de door de Minister aangeleverde documenten (het wetsvoorstel, de MvT en het stroomschema) consistent zijn met elkaar. Dit is nu niet altijd het geval.

3. Specifieke aanpassingen van het wetsvoorstel

Door het samenstel van afwijzingscriteria, advies en consultatie, publicatie (Staatscourant), voorwaardelijke delegatie (voorhang bij Eerste en Tweede kamer) en evaluatie wordt voorzien in een zorgvuldige procedure om een duurzaamheidsinitiatief algemene gelding te geven. Dit hoofdstuk bespreekt aan de hand van het stroomschema dat bij de documenten voor de internetconsultatie is gevoegd (zie pagina 11), verbeterpunten om de zorgvuldigheid en voorspelbaarheid van de procedure te vergroten. Waar nodig zal worden doorverwezen naar de antwoorden op de consultatievragen in deel B.

¹⁰ Zie: Minister van Economische Zaken, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31 311, nr. 184, p. 3. In het advies *Passie gewaardeerd* (2017; inz. pp. 66-68) verkennen SER en Raad voor Cultuur verschillende wegen om knelpunten in relatie tot het mededingingsrecht op te lossen. Een van de opties is om te onderzoeken hoe door specifieke wetgeving voor de culturele sector, vanwege een welomschreven publiek belang dat een mededingingsbeperkende maatregel kan rechtvaardigen, een uitzondering op het verbod op collectief onderhandelen door zzp'ers kan worden geschapen.

3.1 Initiatief en verzoek aan de Minister

Het wetsvoorstel biedt extra ruimte aan 'duurzaamheidsinitiatieven die voortkomen uit motieven die verband houden met een eigen belang en uit ideële motieven'¹¹. De MvT beschrijft twee redenen waarom hierbij naar samenwerking wordt gezocht: (1) om de effectiviteit van een initiatief te vergroten door op grotere schaal te opereren, en (2) om de dreiging van een *first mover disadvantage* te verminderen. Zeker vanuit het oogpunt van (internationaal) Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen – in welk kader nu ook IMVO-convenanten worden afgesloten¹² – is het relevant te wijzen op een derde motief, namelijk de complexiteit van potentiële problemen waar bedrijven in hun waardeketen tegenaan kunnen lopen. Bij de invulling van hun verantwoordelijkheid¹³ om de (mogelijke) negatieve impact van hun handelen in de keten te identificeren, voorkomen en verminderen, krijgen bedrijven te maken met complexe situaties. Samen met andere partijen is de kans vaak groter dat (individuele) bedrijven oplossingen voor deze problemen kunnen realiseren. De SER is van mening dat het voorgaande ook een legitieme reden is voor samenwerking en dat dit in de MvT opgenomen zou moeten worden.

Voorop moet staan dat slechts initiatieven in aanmerking komen voor algemene gelding die nuttig en noodzakelijk zijn voor het bereiken van het beoogde duurzaamheidsdoel en dus niet op een andere wijze kunnen worden gerealiseerd. Bovendien moet het gaan om samenwerkingsverbanden die worden belemmerd door de huidige interpretatie van de (Europese) mededingingsregels, in lijn met de oorspronkelijke aanleiding voor dit wetsvoorstel (zie ook paragraaf 2.1). Er moet op zijn minst gereede en onderbouwde twijfel zijn of het desbetreffende duurzaamheidsinitiatief de toets op de nu geldende mededingingsregels kan doorstaan.

De SER gaat er voorts van uit dat duurzaamheidsinitiatieven in ieder geval mede moeten worden ingediend door partijen die feitelijk belast zullen zijn met de uitvoering van de regel. Het wetsvoorstel is bedoeld om vormen van zelfregulering verder te brengen, niet om regulering aan anderen op te leggen. De voorgestelde wet is niet bedoeld om burgers respectievelijk organisaties die niet belast zijn met de uitvoering van het voorgestelde initiatief, langs deze weg een (extra) mogelijkheid te geven om tot regelgeving te komen. Op dit onderdeel bestaat een verschil van opvatting; zie daarvoor het antwoord op vraag 2 in deel B.

3.2 Advies en consultatie

De SER ziet geen scherpe scheidslijn tussen de adviserende en consulterende fase. De SER stelt hierbij de volgende aanpassingen voor:

- Ten minste de ACM geeft advies over de markteffecten van de voorgestelde regels. De ACM wordt in staat gesteld hiervoor onderzoek te doen dat verder gaat dan een toets van hetgeen door de verzoekers is ingediend.
- In het wetsvoorstel wordt opgenomen dat ook advies wordt ingewonnen over andere gevolgen dan markteffecten. De Minister borgt daarbij de kwaliteit en onafhankelijkheid van het onderzoek.
- De consultatie loopt niet alleen via bekendmaking in de Staatscourant, maar verplicht ook via de daarvoor bestemde website (in plaats van een 'kan'-bepaling).

¹¹ Pagina 2 van de MvT.

¹² Zie ook SER (2014) IMVO-convenanten. Sociaal-Economische Raad, Den Haag.

¹³ Bedrijven worden geacht zaken te doen met respect voor mensenrechten en milieu. Internationaal is dit vastgelegd in de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen, de UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs) en de fundamentele arbeidsnormen van de ILO die daarvan deel uitmaken.

- De verplichte uitvoering van een 'uitvoerings- en handhavingstoets' wordt expliciet opgenomen in de wettekst zelf.

3.3 Beoordeling door de Minister

Het finale oordeel over algemene gelding van een duurzaamheidsinitiatief ligt bij de betrokken minister(s). Artikel 4 van het wetsvoorstel ziet op acht criteria die voor de betrokken minister(s) dienen als afwijzingsgronden voor een verzoek. Het betreft een aantal eenduidige afwijzingsgronden: het verzoek voldoet niet aan de eisen (lid a); is in strijd met internationaal recht (lid b); wijkt af van wet of AmvB (lid c), kan al bij ministeriële regeling worden gesteld (lid d); en als de te stellen regels naar hun aard in een wet zouden moeten worden opgenomen (lid g). Daarnaast is een aantal minder eenduidige afwijzingsgronden opgenomen waarbij de weging van de Minister doorslaggevend is: voldoende draagvlak (lid e); voldoende handhaafbaar en uitvoerbaar (lid f); en de positieve gevolgen wegen op tegen negatieve gevolgen (lid h).

De SER stelt dat de minder eenduidige afwijzingsgronden meer duidelijkheid vooraf vereisen. Dit zorgt voor consistentie in toepassing van het desbetreffende wetsartikel door de betrokken minister(s) en geeft verzoekers en anderen voor wie het verzoek gevolgen heeft de nodige zekerheid over de voorwaarden waaraan een initiatief moet voldoen en hoe de toets zal plaatsvinden. Dit laat onverlet dat de Minister uiteindelijk een eigenstandige afweging kan en moet maken, al is het maar om niet te stranden op de Nuttig-effect-rechtspraak (zie paragraaf 3.6).

De vereisten van voldoende draagvlak (lid e) worden besproken bij het antwoord op vraag 2 in deel B. Wat betreft voldoende handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid geeft het antwoord op vraag 3 (zie deel B) aan dat verplichte uitvoering van een 'uitvoerings- en handhavingstoets' onderdeel zou moeten zijn van de wettekst zelf. Deze toets vormt dan de basis voor eventuele afwijzing op gronden van artikel, lid f.

Op grond van artikel 4, lid h van het wetsvoorstel kan de Minister de voorgestelde regel afwijzen indien naar zijn oordeel de positieve gevolgen van de te stellen regels voor de duurzame ontwikkeling niet zouden opwegen tegen de gevolgen voor consumenten en andere relevante gevolgen van de te stellen regels. De wet en de MvT maken nog onvoldoende duidelijk wat de scope is van de gevolgen die worden meegewogen. De SER is van mening dat gevolgen buiten Nederland en gevolgen voor toekomstige generaties moeten worden meegewogen. Dit sluit ook aan bij de brede definitie van duurzaamheid die niet alleen de ecologische dimensie betreft maar ook de sociale en economische aspecten van duurzaamheid benadrukt (zie verder het antwoord op vraag 1 in deel B) en is onder meer relevant voor duurzaamheidsinitiatieven in de context van internationaal MVO.

Ook de kosten die gemoeid zijn met de uitvoering en handhaving van de voorgestelde regel moeten worden meegewogen bij de besluitvorming. Dit zijn namelijk kosten die door de maatschappij gedragen worden en daarmee als een 'negatief gevolg' van het duurzaamheidsinitiatief zouden kunnen worden gezien. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse, waarin ook effecten elders en later worden meegenomen, is leidend voor politieke besluitvorming.

Aanvullend acht de SER het van belang dat uit het verzoek en de vast te stellen regel blijkt wat de nut en noodzaak is van het gezamenlijke initiatief – en daarmee de regeling – om het gestelde duurzaamheidsdoel te bereiken. Dit om te voorkomen dat onnodige of ineffectieve regels worden vastgesteld. De MvT licht ook uitgebreid toe dat de Minister de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de voorgestelde regels beoordeelt en dat de regels daaraan ook moeten voldoen om niet in strijd te zijn met

internationale regels (met name het vrije verkeer van goederen). Echter, nut en noodzaak is geen expliciet 'criterium' in artikel 3 of 4 van het wetsvoorstel. Het is wenselijk dat op dit punt het wetsvoorstel in lijn wordt gebracht met de tekst van de MvT.

3.4 Besluitvorming door de Minister

Uiteindelijk besluit de Minister op basis van een eigenstandige overweging of het initiatief in een ministeriële regeling wordt opgenomen. Hierbij kan de Minister afwijken van de in het verzoek voorgestelde regels (zie ook paragraaf 3.6). Deze mogelijkheid is van belang om niet te stranden op de nuttig-effect-rechtspraak. De essentie van de nuttig-effect-rechtspraak ligt in een beoordeling die nagaat in hoeverre ook daadwerkelijk het publieke belang wordt gediend in situaties waar concurrerende ondernemingen actief door de overheid betrokken worden bij een wetgevingsproces. Daarom zal uiteindelijk in voldoende mate moeten worden gegarandeerd dat concurrerende ondernemingen bij de ontwikkeling van duurzaamheidsinitiatieven een publiek belang nastreven. Om het publieke belang te borgen en te voorkomen dat het eigenbelang dient – en de minister een mogelijke kartelafpraak tussen bedrijven via wetgeving oplegt, begunstigt of versterkt – is het van belang dat de Minister een eigenstandige beslissing neemt. Daarom is het, zoals het wetsvoorstel beoogt, van belang dat de Minister altijd op basis van een eigen afweging zal beslissen ('nadat hij het daartoe strekkende verzoek eigenstandig heeft overwogen'). Het inwinnen en ontvangen van onafhankelijk advies over de gevolgen van het duurzaamheidsinitiatief (zie het antwoord op vraag 3 in deel B) speelt daarbij een belangrijke rol. Hoe ruimer de afwegingsmarge van de Minister is, hoe verder weg een regel zal blijven van strijd met de nuttig-effect-rechtspraak.

3.5 Beoordeling door het Parlement

Bij zijn antwoord op vraag 4 in deel B wijst de SER op het belang van een zorgvuldige procedure. De SER is van mening dat de in artikel 7 opgenomen voorhangprocedure aan beide Kamers der Staten-Generaal bijdraagt aan een zorgvuldige procedure. Er dient getoetst te kunnen worden of de Minister de vereisten van de wet heeft gevolgd bij het treffen van een regeling. Daarmee is deze procedurestap belangrijk voor de democratische legitimatie van de regel en draagt deze bij aan de waarborg dat de vast te stellen regeling zowel procedureel als inhoudelijk kwalificeert als overheidsbesluit en daarmee minder snel in strijd zal zijn met de 'nuttig-effect-rechtspraak'. Met deze stap kan de Staten-Generaal bovendien voorkomen dat er regels ontstaan die onderling uiteen gaan lopen en weinig consistent zijn; regels worden beïnvloed door betrokken deelbelangen; en regels hun functie van houvast verliezen. Regels bieden minder maatschappelijke zekerheid en verhogen de transactiekosten als zij na korte tijd weer veranderen.

3.6 Wijzigingsprocedure

Uit de MvT is op te maken dat de algemeen geldende regel kan afwijken van de in het verzoek voorgestelde regels. Dat zou een uitkomst kunnen zijn van de consultatie- en adviesfase of van de beoordeling van beide Kamers der Staten-Generaal. De MvT beschrijft dat als een dergelijke situatie zich voordoet de Minister daarover in beginsel overleg zal hebben met de verzoekende partijen: "Wanneer de Minister wenst af te wijken van de door partijen voorgestelde regels, is het redelijk om deze partijen hierover te raadplegen. Het blijft echter de Minister die besluit of de regels gesteld worden en hoe deze uiteindelijk komen te luiden." Het wetsvoorstel besteedt echter geen aandacht aan een eventuele afwijking en de procedure daaromtrent. Het

stroomschema meldt (i) dat initiatiefnemers moeten instemmen met wijziging en (ii) dat de beleidsverantwoordelijke ministers bezien of verdere consultatie in de rede ligt.

De SER acht het noodzakelijk dat de diverse documenten op dit punt consistent zijn en dat het wetsvoorstel en de MvT in lijn worden gebracht met elkaar. Dat wil zeggen dat wijziging van het oorspronkelijke voorstel mogelijk is én dat de Minister zich vergewist van het draagvlak voor deze wijziging, ook bij de oorspronkelijke initiatiefnemers. De aanvullende consultatie bij een afwijking van de voorgestelde regels mag overigens niet af doen aan de eigenstandige beslissing die de Minister uiteindelijk moet nemen. Indien de initiatiefnemers zich niet zouden herkennen in de te stellen (gewijzigde) regels, dan is er in wezen ook geen sprake meer van een maatschappelijk initiatief. In dat geval is feitelijk sprake van een overheidsmaatregel die mogelijk geïnspireerd is op een maatschappelijk initiatief, maar daar inmiddels los van staat. De overheid kan op zich een dergelijke maatregel treffen, maar dit wetsontwerp is daarvoor niet bedoeld.

3.7 Evaluatie van wet en regelingen

De SER hecht veel belang aan de parallelle inzet van de Minister voor aanpassing van de Europese mededingingsregels, en ziet de voorgestelde wet in dat licht als in beginsel tijdelijk. Hij hecht aan een zorgvuldige evaluatie van de wet en de daarop gebaseerde regels. De SER stelt hierbij de volgende aanpassingen voor:

- De beoogde wet krijgt een tijdelijk karakter met een vooraf afgebakende tijdshorizon van 5 jaar. Het opnemen van een maximum duur betekent dat de geldigheid van de wet wel kan worden verlengd, maar niet stilzwijgend.
- Om te voorkomen dat er onbedoeld een gat ontstaat voor het indienen van duurzaamheidsinitiatieven moet de evaluatie tijdig worden begonnen, zodat voor het verstrijken van de termijn een weloverwogen besluit kan worden genomen over de toekomst van de wet.
- Overigens geldt dat de door de Minister gestelde regels blijven gelden, ook indien de wet niet wordt verlengd.
- Voor de afzonderlijke regelingen is een evaluatie van de regeling na vijf jaar wenselijk. De evaluatie moet een basis bieden voor een zorgvuldige heroverweging om de regel te behouden, te stoppen of aan te passen.
- Met het oog op flexibiliteit en maatwerk is het wenselijk dat de tijdshorizon per regel kan worden bezien en de initiatiefnemers hiertoe een voorstel doen bij het verzoek aan de Minister.
- De inhoud van de evaluatie moet verruimd worden. Voor een goede heroverweging van de wet/regel dient naast doeltreffendheid en effecten, zoals nu opgenomen in artikel 9 en artikel 13, ook de doelmatigheid van de wet/regel te worden geëvalueerd.

3.8 Ontheffing en vrijstelling¹⁴

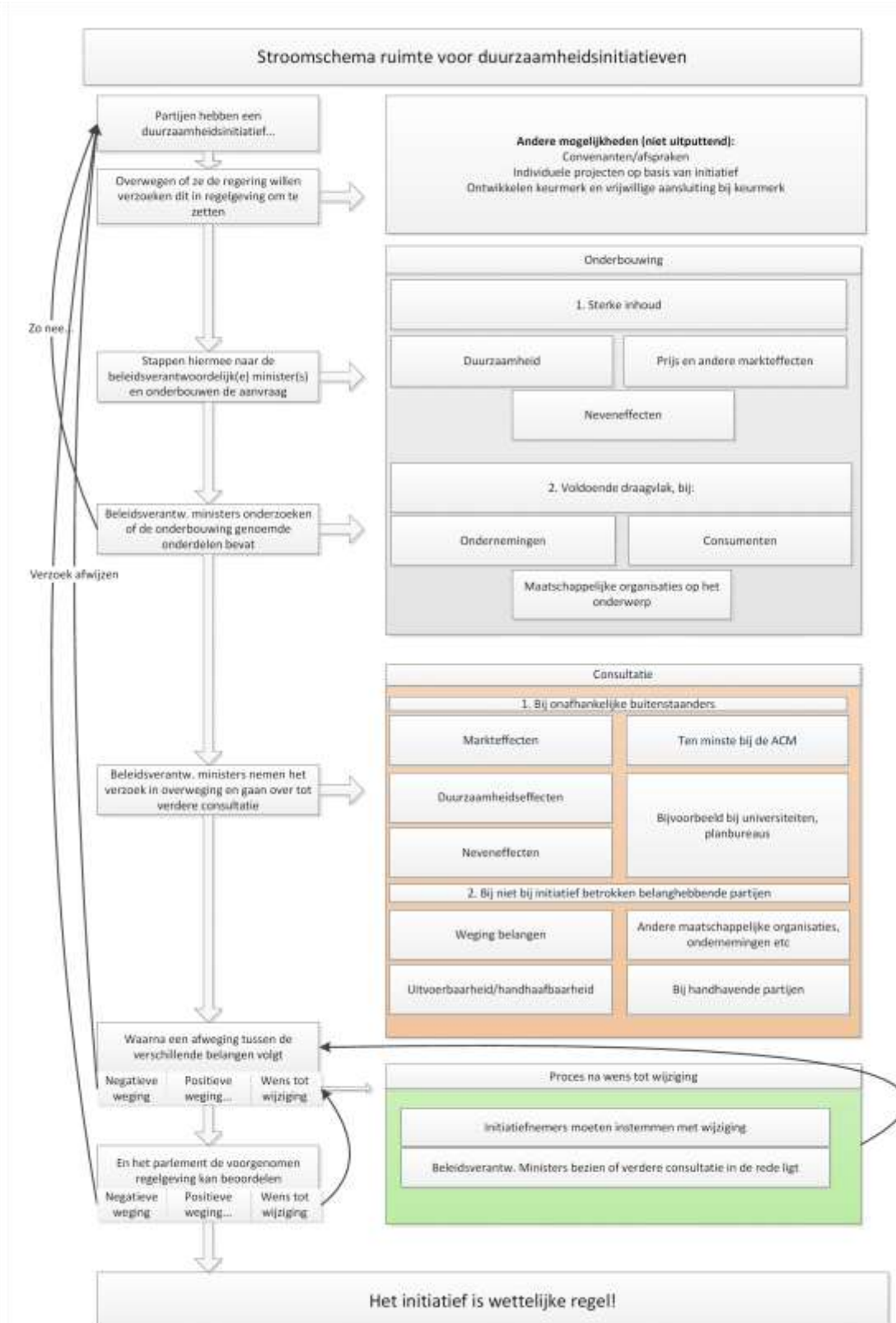
Artikel 8 van het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om op aanvraag een ontheffing of vrijstelling te verlenen van de vast te stellen regels indien de aanvragers aantoonbaar ten minste op een gelijkwaardige wijze aan de duurzame ontwikkeling bijdragen.

De SER wijst erop dat de verantwoordelijke minister(s) bij de beoordeling en besluitvorming over een verzoek tot het algemene gelding geven aan een duurzaamheidsinitiatief zich rekenschap moet(en) geven van het bestaan van mogelijke alternatieven die op een gelijkwaardige wijze aan de duurzame ontwikkeling bijdragen. Indien deze initiatieven er zijn, is namelijk de vraag gerechtvaardigd of het verzoek wel nuttig en noodzakelijk is.

¹⁴ De stappen van ontheffing en vrijstelling zijn niet opgenomen in het stroomschema.

Bovendien mag een regeling niet in strijd zijn met Europese regels. Dit betekent dat, indien het initiatief de handel tussen lidstaten kan beïnvloeden, de voorgestelde regeling aan de 'dwingende' vereisten van proportionaliteit en met name noodzakelijkheid moet kunnen voldoen. In het geval ontheffing of vrijstelling van de regel gerechtvaardigd is, kan er gereede twijfel bestaan of aan deze vereisten kan worden voldaan.

Het voorgaande neemt niet weg dat de SER een mogelijkheid voor ontheffing of vrijstelling wenselijk vindt, omdat daarmee kan worden voorkomen dat andere (potentieel) vooruitstrevende duurzaamheidsinitiatieven en innovaties niet van de grond zouden komen. Zoals het artikel nu is vormgegeven ligt de 'bewijslast' voor het verkrijgen van een vrijstelling of ontheffing bij de aanvrager. Voorlopers op het gebied van duurzame ontwikkeling worden op deze manier mogelijk gestraft voor hun eigen initiatief. Naar het oordeel van de SER is dat niet gerechtvaardigd en moet de 'bewijslast' worden omgekeerd. Het moet aan de verantwoordelijke minister(s) en/of de uitvoeringsinstantie zijn om aan te tonen dat een aanvrager voor ontheffing of vrijstelling niet ten minste op gelijkwaardige wijze aan de duurzame ontwikkeling bijdraagt.



Bron: Ministerie van Economische Zaken (bijlage bij het wetsvoorstel en de MvT)

B. Reactie op de vijf consultatievragen

- 1 *In het wetsvoorstel is een brede definitie van duurzaamheid opgenomen: 'ontwikkeling die aansluit op de behoeften van het heden zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen'. Graag horen we of deze voldoet, en zo niet, welke definitie u voor ogen zou hebben.*

Het wetsvoorstel beoogt partijen te helpen initiatieven te realiseren die zich richten op duurzaamheid. Voorkomen moet worden dat 'duurzaamheid' als containerbegrip wordt gebruikt voor andere maatschappelijke initiatieven. De SER pleit er daarom voor dat in het wetsvoorstel wordt opgenomen dat zowel het verzoek van partijen als de algemeen geldende regel die daar mogelijk uit volgt precies omschrijft op welk duurzaamheidsbelang het initiatief gericht is.

Wat betreft de inhoud van het begrip is de SER voorstander van een brede definitie van duurzaamheid in het wetsvoorstel. De SER hanteert ook een breed welvaartsbegrip. Het sociaal-economisch beleid moet zich niet alleen richten op materiële vooruitgang maar ook op kwalitatieve aspecten, zoals sociale samenhang, een gezonde leefomgeving en een goede milieukwaliteit. Daarbij kan sprake zijn van synergie tussen de verschillende pijlers van maatschappelijke welvaart, maar vaak zullen milieu-, sociale en economische doelstellingen tegen elkaar moeten worden afgewogen.¹⁵ De Brundtland-definitie die het wetsvoorstel hanteert is hierbij behulpzaam. Het Brundtland-rapport benadrukt niet alleen ecologische, maar ook sociale en economische aspecten van duurzaamheid. De welvaart van de huidige generatie (hier en nu) mag niet ten koste gaan van de welvaart van toekomstige generaties (later). Daarnaast besteedt het Brundtland-rapport ook veel aandacht aan de problematiek in ontwikkelingslanden, waarbij de vraag is of activiteiten 'hier en nu' ook ten goede komen van de welvaartsontwikkeling 'elders'.

De SER signaleert dat deze balans tussen 'hier en elders' in het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting (hierna: MvT) niet expliciet terugkomt. Volgens de SER is deze explicitering wel nodig om duidelijk te maken dat effecten die zich buiten Nederland en/of in de toekomst zullen manifesteren een rol spelen bij de afweging van de positieve gevolgen voor de duurzame ontwikkeling tegen de gevolgen voor de consumenten en andere relevante gevolgen van de te stellen regels. Zeker vanuit het oogpunt van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO). Internationale ketens zijn lang en complex. Het verduurzamen van dergelijke ketens vraagt om samenwerking. Deze krijgt vorm in zogenoemde IMVO-convenanten.

Tevens is van belang dat paragraaf 3.2 van de MvT vaststelt dat onder duurzaamheid ook volksgezondheid, dierenwelzijn en eerlijke handel wordt geschaard en dat deze doelen binnen de definitie van 'duurzame ontwikkeling' vallen.¹⁶ Wat in paragraaf 3.2 van de MvT echter ontbreekt is een directe verwijzing naar de relevante internationale overeenkomsten, waaronder de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen, de UN Guiding Principles on Business and Human Rights, de fundamentele arbeidsnormen van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) en de daarin geformuleerde eisen aan het bedrijfsleven. De SER vindt dat naleving van internationale afspraken die lidstaten binden een legitiem doel vormt en dat dit, voor zover deze afspraken gericht zijn op duurzaamheid, als publiek belang kan worden beschouwd.

¹⁵ SER (2010) Advies *Meer werken aan duurzame groei*, adviesnr. 10/03, hoofdstuk 2.

¹⁶ Zie pagina 9 van de MvT.

De SER vindt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen op welke onderwerpen een verzoek betrekking kan hebben (artikel 2.2 van het wetsvoorstel) een belangrijke stap. De werking en gevolgen van dit wetsvoorstel zijn immers nu nog lastig te overzien. Door in eerste aanleg enkele onderwerpen aan te wijzen creëert de Minister experimenteerruimte voordat de wet gaat gelden voor alle onderwerpen. De Minister kan bijvoorbeeld beginnen met een aantal initiatieven waarvan partijen al hebben aangegeven geïnteresseerd te zijn deze voor een beoordeling voor te leggen. Dit kan alle betrokkenen gaandeweg meer duidelijkheid verschaffen over mogelijke implicaties van het wetsvoorstel. Daarbij gaat de SER ervan uit dat bekende recente voorbeelden van duurzaamheidsinitiatieven zoals de Kip van Morgen, de sluiting van kolencentrales in het kader van het Energieakkoord, en de sectorconvenanten in het kader van Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen zeker binnen de reikwijdte van (de toepassing van) de wet vallen. Daarentegen valt bijvoorbeeld de versterking van de positie van zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) wat betreft de SER buiten de scope van het wetsvoorstel.

- 2 *Het wetsvoorstel stelt dat er 'voldoende' draagvlak moet zijn voor een verzoek, onder degenen voor wie het verzoek gevolgen heeft (ondernemingen, consumenten en onder maatschappelijke organisaties). Het is aan de verantwoordelijke bewindspersoon te bepalen wanneer er voldoende draagvlak is, waarbij de toelichting duiding geeft. Wanneer vindt u dat er sprake is van 'voldoende' draagvlak voor een verzoek? Wat moet hierover in het wetsvoorstel worden opgenomen?*

Voldoende draagvlak is nodig om aan een initiatief dat voortkomt uit zelfregulering algemene gelding te kunnen geven. De kwestie van 'voldoende' draagvlak heeft zowel betrekking op de fase van beoordeling door de Minister (artikel 4) als op de fase van indiening van een verzoek om aan een initiatief algemene gelding te geven (artikel 3).

Voldoende draagvlak

De SER onderkent dat het moeilijk, zo niet onmogelijk is het vereiste van voldoende draagvlak aan een of meerdere kwantitatieve indicatoren te verbinden. Desondanks is bij beoordeling van het draagvlak inzicht in verschillende marktindicatoren nodig: het aantal organisaties, het marktaandeel, de verschillende soorten organisaties (klein/groot, omzet, uiteenlopende belangen). Om verzoekers houvast te geven is het van belang dat de MvT de relevante indicatoren voor voldoende draagvlak benoemt. De beoordeling van voldoende draagvlak is en blijft echter een kwestie van maatwerk. De voorbeelden genoemd in de MvT illustreren de problemen bij het zoeken naar concrete cijfermatige grenzen.¹⁷ Dit maatwerk moet wel met de nodige zorgvuldigheid worden aangepakt, met oog voor de verschillende soorten gevolgen die af te wegen zijn en de verschillende typen belangen die meespelen. Bovendien zal de Minister in de uiteindelijke beoordeling de mate van draagvlak moeten afwegen tegen de omvang van welvaartseffecten, gevolgen voor een gelijk speelveld, effecten op de werkgelegenheid, en mogelijke prohibitieve toetredingsbelemmeringen die een regelgeving opwerpt.

Het wetsvoorstel spreekt van voldoende draagvlak bij ondernemingen, bij consumenten, en bij relevante maatschappelijke organisaties. Het is van belang dat goed getoetst wordt bij elk van deze drie geledingen afzonderlijk of sprake is van voldoende draagvlak. Een gemis aan draagvlak in de ene geleding kan niet worden gecompenseerd door een surplus aan draagvlak elders. Dit zou naar de mening van de SER verduidelijkt moeten worden in de MvT.

¹⁷ Zie pagina 10 van de MvT.

Bij het toetsen van het draagvlak onder consumenten is het zaak dat men zich realiseert dat consumenten tevens burgers zijn en dat groepen burgers zich rond bepaalde thema's verenigen in maatschappelijke organisaties.

Het wetsvoorstel (artikel 3.1) stelt dat voldoende draagvlak is vereist 'onder degenen voor wie het verzoek gevolgen heeft'. De SER onderschrijft het belang hiervan en stelt dat dit ook zeker vereist moet zijn onder degenen die belast zijn met de uitvoering van het voorgestelde initiatief. Naar de mening van de SER moet dit worden toegevoegd aan de tekst van artikel 4, lid e van het wetsvoorstel.

Indienen van een verzoek

Een duurzaamheidsinitiatief dat algemene gelding krijgt zal directe gevolgen hebben voor partijen die belast zullen worden met de uitvoering van de vast te stellen regel (dat zullen vaak ondernemingen zijn). De SER vindt dat duurzaamheidsinitiatieven in ieder geval mede door deze partijen moeten worden ingediend. De voorgestelde wet is niet bedoeld om burgers respectievelijk organisaties die niet belast zijn met de uitvoering van het voorgestelde initiatief, langs deze weg een (extra) mogelijkheid te geven om tot regelgeving te komen.

Bij de nadere uitwerking van de eisen die gesteld worden aan het indienen van een verzoek zou in artikel 3 van de voorliggende wet aansluiting gezocht kunnen worden bij de Wet Milieubeheer. In die wet staat de mogelijkheid van 'algemeen verbindend verklaren' waar het gaat om het heffen van een afvalbeheersbijdrage ten behoeve van een doelmatig beheer van afvalstoffen. Een verzoek daartoe kan slechts worden ingediend door een '*belangrijke meerderheid*' van degenen die de desbetreffende stoffen of producten verhandelen (art. 15.37 van de Wet Milieubeheer).*

- 3 *De ACM krijgt de mogelijkheid advies te geven over de markteffecten van een ingediend initiatief op basis van de beschrijving in het verzoek. In de toelichting staat dat de regering daarnaast advies in kan winnen bij andere organisaties, zoals het Planbureau voor de Leefomgeving. Hoe zou de adviserende fase volgens u vorm moeten krijgen en wie moet daarbij worden betrokken?*

De SER onderschrijft het belang van goede, objectieve advisering aan de Minister over de mogelijke gevolgen van een duurzaamheidsinitiatief. De SER acht het van belang dat ten minste de ACM advies geeft over de markteffecten van de voorgestelde regels. Het staat de ACM als onafhankelijke autoriteit daarbij vrij verder te gaan dan enkel een toetsing van de door partijen aangedragen onderbouwing (artikel 5).

Tevens erkent de SER dat het, gezien de brede thematiek die onderwerp van advisering kan zijn, lastig is om in het wetsvoorstel vooraf, naast ACM, alle andere instituten te benoemen die advies kunnen uitbrengen aan de Minister over een bepaald initiatief. De SER acht het wel wenselijk dat in het wetsvoorstel wordt opgenomen dat ook advies wordt ingewonnen over andere dan markteffecten. Indien de Minister ook buiten de expertise van het Planbureau voor de Leefomgeving om advies wil inwinnen bij universiteiten of andere adviesinstellingen dan is het voor een zorgvuldig proces van belang dat de kwaliteit en onafhankelijkheid is geborgd.

* Stichting Natuur & Milieu en de Consumentenbond nemen ten aanzien van deze alinea een afwijkend standpunt in. Zij zijn van mening dat een initiatief niet door een belangrijke meerderheid van partijen moet worden ingediend, omdat reeds is vereist dat initiatiefnemers moeten onderbouwen dat er voldoende draagvlak voor het initiatief is.

Wat betreft de inrichting van het proces ziet de SER geen scherpe scheidslijn tussen de adviserende en consulterende fase, en zouden deze processtappen parallel kunnen lopen. Naar de mening van de SER kunnen de zienswijzen uit de consultatie op de ontwerpregeling zoals opgenomen in artikel 6 van het wetsvoorstel ook een waardevol advies aan de Minister opleveren. Daarom, en gezien het doel van de consultatie – eenieder in de gelegenheid te stellen zijn reactie, wensen of bedenkingen bij het voorstel te uiten – acht de SER het opportuun dat de consultatie niet alleen loopt via bekendmaking in de Staatscourant maar verplicht ook via de daarvoor bestemde website (in plaats van een 'kan'-bepaling).

Tot slot merkt de SER op dat de MvT¹⁸ vermeldt dat aan de organisatie die toezicht zal houden op de regeling zal worden verzocht een 'uitvoerings- en handhavingstoets' op de ontwerpregeling uit te voeren. De SER onderschrijft het belang van een dergelijke toets, temeer omdat onvoldoende uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid een grond kan zijn om het voorstel af te wijzen. Derhalve is de SER van mening dat de verplichte uitvoering van een 'uitvoerings- en handhavingstoets' expliciet wordt opgenomen in de wettekst zelf.

4 Het wetsvoorstel beoogt een optimale balans te vinden tussen zorgvuldigheid en snelheid in het tot stand brengen van duurzaamheidsinitiatieven. Hoe kan deze balans verder worden verbeterd?

Deze vraagstelling doet naar de mening van de SER niet geheel recht aan de voorliggende situatie. De SER waardeert het initiatief van de Minister om met dit wetsvoorstel extra ruimte te creëren voor het realiseren van duurzaamheidsinitiatieven. Daarbij staat voor de SER voorop dat het wetsvoorstel zorgvuldigheid waarborgt. Indien het toepassen van benodigde waarborgen ten koste gaat van snelheid van invoering of als daardoor initiatieven sneuvelen is dat gerechtvaardigd.

Het zorgvuldig doorlopen van alle fases van de totstandkoming van een beoogde ministeriële regeling – vanaf de indiening van een verzoek door de initiatiefnemers – leidt volgens de SER tot een zorgvuldige besluitvorming. Naar het oordeel van de SER dient een aantal van de in het wetsvoorstel genoemde waarborgen echter duidelijker en expliciet te worden verwoord in het wetsvoorstel. Met name nu het finale oordeel ligt bij de betrokken minister(s) dient naar de mening van de SER het wetsvoorstel vooraf meer duidelijkheid te geven over hoe de Minister bepaalde afwegingen dient te maken. Dit ziet met name op het aanwijzen bij AmvB van de terreinen waarop het wetsvoorstel in eerste aanleg van toepassing zal zijn, en het oordeel van de Minister over 'voldoende draagvlak' en de weging van de gevolgen. Meer duidelijkheid vooraf zorgt voor consistentie in toepassing van het desbetreffende wetsartikel door betrokken minister(s) en geeft verzoekers en anderen voor wie het verzoek gevolgen heeft de nodige zekerheid over de voorwaarden waaraan een initiatief moet voldoen en hoe de toets zal plaatsvinden. In de algemene reactie van de SER (deel A) worden aan de hand van het stroomschema dat bij de documenten voor de internetconsultatie is gevoegd de verbeterpunten per stap in de procedure besproken.

Gegeven de waarborgen van zorgvuldigheid onderkent de SER ook het belang om snel (en flexibel) in te kunnen spelen op ontwikkelingen in de samenleving die bijdragen aan publieke belangen. Het is op voorhand lastig te overzien hoelang een procedure van verzoek tot en met het geven van algemene gelding zal duren. De SER benadrukt dan ook dat, naast de vereiste zorgvuldigheid, de procedure zo snel en transparant mogelijk verloopt en er geen onnodige vertraging kan ontstaan. Het is zaak dat belanghebbenden de voortgang van de procedure goed kunnen volgen.

¹⁸ Zie pagina 14 van de MvT.

De SER vindt het passend om de minister van Economische Zaken een coördinerende rol te geven in de uitvoering van het wetsvoorstel om consistentie in beleid te waarborgen.

- 5 Regelingen die op basis van het wetsvoorstel tot stand komen, blijven bestaan tot een expliciet besluit genomen wordt de regeling te stoppen of deze in sectorspecifieke wetgeving op te nemen. De regelingen worden wel standaard geëvalueerd. Aan de regeling kan ook een maximale duur (5 jaar, 10 jaar) worden verbonden. Om de regeling te verlengen zou de procedure dan opnieuw moeten worden doorlopen.
Wat heeft uw voorkeur?*

Deze vraag richt zich alleen op de evaluatie van de regelingen die via dit wetsvoorstel tot stand kunnen komen (artikel 9 van het wetsvoorstel). In zijn antwoord wenst de SER ook de evaluatie van onderhavige wet zelf (artikel 13) te betrekken.

De SER waardeert de inspanningen van de Minister om duurzaamheidsinitiatieven de maximale ruimte te geven en te voorkomen dat deze onnodig stuklopen op het mededingingsrecht, maar benadrukt dat dit wetsvoorstel een 'second best' oplossing is. Dit wetsvoorstel moet dan ook worden gezien in het licht van opgedane ervaringen en eventuele nieuw te vinden wegen om gezamenlijk duurzaamheidsinitiatieven te realiseren binnen de context van de (Europese) mededingingsregels. De gesprekken die de Minister heeft toegezegd te gaan voeren voor het scheppen van ruimte binnen de (Europese) mededingingsregels voor duurzaamheidsinitiatieven spelen hierbij een belangrijke rol.

Het is passend de beoogde wet een tijdelijk karakter te geven met een vooraf afgebakende tijdshorizon. Het opnemen van een maximumduur betekent dat de geldigheid van de wet wel kan worden verlengd, maar niet stilzwijgend. Om te voorkomen dat er onbedoeld een gat ontstaat voor het indienen van duurzaamheidsinitiatieven moet de evaluatie tijdig worden begonnen, zodat voor het verstrijken van de termijn een weloverwogen besluit kan worden genomen over de toekomst van de wet. Overigens geldt dat de voordien door de Minister gestelde regels blijven gelden, ook indien de wet niet wordt verlengd.

De in artikel 13 genoemde termijn van 5 jaar waarbinnen de wet moet worden geëvalueerd is reëel om tijdig aansluiting te kunnen zoeken bij de door de SER geprefereerde oplossing – namelijk het scheppen van ruimte binnen de mededingingsregels – zodra deze ontstaat en om te experimenteren met de beoogde wet. Een grondige evaluatie is geboden, om te bezien of de wet nog steeds nodig is om ruimte te kunnen bieden aan duurzaamheidsinitiatieven. Na vijf jaar zou ook kunnen blijken dat de wet weinig of geen initiatieven heeft gefaciliteerd. Dat op zich vormt geen reden om de wet te beëindigen; wel zou dan moeten worden nagegaan of de wet het geschikte instrument voor het realiseren van duurzaamheidsinitiatieven is en/of de wet mogelijk aanpassing behoeft.

Ook voor de afzonderlijke regelingen acht de SER een evaluatie na vijf jaar wenselijk. De evaluatie moet een basis bieden voor een zorgvuldige heroverweging om de regel te behouden, te stoppen of aan te passen. In zo'n zorgvuldige heroverweging past volgens de SER dat alle betrokkenen de kans krijgen gehoord te worden, bijvoorbeeld via een consultatie.

Onvoorziene nadelige gevolgen van de regel zouden tot vervroegde evaluatie moeten kunnen leiden. Met het oog op dynamiek in regels en het voorkomen van contraproductieve lock-in effecten adviseert de SER tevens om in de wet de initiatiefnemers het recht te geven om te verzoeken tot een vervroegde evaluatie van de

regeling. Dit kan wenselijk zijn als een regel anders uitpakt dan de initiatiefnemers beoogden of wanneer omstandigheden zijn veranderd.

In dit kader pleit de SER er ook voor dat de wet niet op voorhand een maximale duur verbindt aan een regeling. Met het oog op flexibiliteit en maatwerk is het juist wenselijk dat dit per regeling kan worden gezien en de initiatiefnemers hiertoe een voorstel doen bij het verzoek aan de Minister.

De SER vindt dat het bij een antwoord op deze vraag ook past om aan te geven dat naar zijn oordeel de inhoud van de evaluatie verruimd dient te worden. Voor een goede heroverweging van de wet en regels dient naast doeltreffendheid en effecten, zoals nu opgenomen in artikel 9 en artikel 13, ook de doelmatigheid van de wet en de regels te worden geëvalueerd.

Bijlage

Het Dagelijks Bestuur van de SER heeft de Commissie Sociaal-Economische Aangelegenheden (Commissie SEA) gemachtigd om deze reactie op het wetsvoorstel ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven namens de SER uit te brengen. De Commissie SEA heeft de voorbereiding van de reactie aan een werkgroep opgedragen. De samenstelling van deze werkgroep was als volgt:

Samenstelling van de werkgroep

Onafhankelijke leden

prof. dr. B.E. (Barbara) Baarsma (voorzitter, kroonlid van de SER)

prof. dr. A. (Anna) Gerbrandy

prof. dr. E.J.J. (Hans) Schenk (kroonlid van de SER)

Ondernemersleden

drs. E. (Erik) te Brake, drs. M. (Mariet) Feenstra (VNO-NCW/MKB-Nederland)

drs. K.J. (Klaas Johan) Osinga (LTO Nederland)

Werknemersleden

drs. L. (Lucia) van Westerlaak (FNV)

drs. A.C. (Amerik) Klapwijk (VCP)

drs. M. (Michiel) Nijlant (CNV)

Natuur- en milieulieden

mr. M. (Marga) Robesin (Stichting Natuur en Milieu)

Consumentenleden

drs. M. (Michiel) Karskens (Consumentenbond)

Ministeriële vertegenwoordigers:

drs. J. (Johan) Sterrenburg, drs. T.J.C.M (Tim) Gelissen (EZ)

drs. E. (Elske) van Efferink (BuZa)

Secretariaat:

dr. A. (Alexander) van der Vooren

drs. J.J. (Anneke) François

drs. M.G. (Marko) Bos