Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Economische Zaken
en Klimaat
Mevrouw drs. M.C.G. Keijzer
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Datum
22 februari 2018

Onderwerp
Wetsvoorstel ruimte voor duurzaamheids-initiatieven

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/PO/bs/
ATR0151/2018-U020

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Keijzer,

Op 24 januari 2018 heeft u het wetvoorstel ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven voorgelegd aan ATR voor advisering. Van 15 mei 2017 tot 7 juli 2017 vond de internetconsultatie van dit voorstel plaats. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd partijen te helpen duurzaamheidsinitiatieven te realiseren. Hiertoe biedt het de mogelijkheid aan deze partijen om een verzoek in te dienen voor algemene gelding van (onderdelen) van het initiatief bij de verantwoordelijke minister.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

Het voorstel maakt het mogelijk om op verzoek van partijen uit de maatschappij algemeen verbindende voorschriften vast te stellen. Dit voorstel biedt daarmee een grondslag voor ministeriële regelingen met mogelijk regeldrukeffecten. Het college heeft bij het toetsen van dit voorstel gekeken naar de voorgestelde procedure om te komen tot een ministeriële regeling (eerste orde effecten). Aanvullend heeft het college bekeken of deze procedure afdoende waarborgen biedt om onnodige regeldruk te voorkomen in de toekomstige regelingen waar dit voorstel een grondslag voor biedt (tweede orde effecten).

Contact
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag
Postbus 16228
2500 BE Den Haag
T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

1. Nut en noodzaak

Het voorstel heeft als doel om ruimte te creëren voor individuen, bedrijven en maatschappelijke organisaties om gezamenlijk en/of samen met de overheid initiatieven te ontplooien voor duurzame ontwikkeling. Het voorstel maakt het mogelijk om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen. Met deze voorschriften kunnen oorzaken worden aangepakt die het succes van maatschappelijke initiatieven gericht op het verwezenlijken van publieke belangen in de weg staan. Het gaat met name om de volgende oorzaken: free-riderproblematiek, coördinatieproblemen, spanning met het mededingingsrecht, en het weglekken van energie uit de samenleving vanwege gestrande initiatieven. Indien deze situaties opgeld doen, kunnen partijen de regering verzoeken om hun duurzaamheidsinitiatief – of een onderdeel daarvan – algemene gelding te geven.

De directe aanleiding van dit wetsvoorstel was de spanning tussen mededingingsrecht en duurzaamheid. Bepaalde duurzaamheidsinitiatieven bleken niet mogelijk omdat de samenwerking tussen partijen conflicteerde met het mededingingsrecht. Om tot meer ruimte te komen is in eerste instantie gekozen voor de beleidsregel mededinging en duurzaamheid. Deze beleidsregel kon een gelijkwaardige afweging tussen het consumentenbelang en het duurzaamheidsbelang niet garanderen, aldus de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel. Daarnaast is overleg gevoerd om op Europees niveau meer ruimte te krijgen. Deze beide maatregelen zijn minder belastend dan het voorliggende voorstel. Overleg op EU niveau zal echter op de korte termijn niet tot een verandering leiden. De toelichting zet helder uiteen waarom regelgeving noodzakelijk is om de spanning tussen mededingingsrecht en duurzaamheid aan te pakken.

Het spanningsveld tussen mededingingsrecht en duurzaamheid is helder onderbouwd. Dit geldt echter niet voor de andere drie gronden voor het realiseren van toekomstige regelgeving ten behoeve van duurzaamheidsinitiatieven: inzicht ontbreekt in de impact van het mislukken van duurzaamheidsinitiatieven vanwege free-riderproblematiek, coördinatieproblemen en/of het weglekken van energie.

1.1 Het college verzoekt in de toelichting de maatschappelijke urgentie voor ingrijpen te onderbouwen.

2. Minder belastende alternatieven

Het college is van mening dat op basis van het voorliggende voorstel beleidsverantwoordelijke ministeries zoveel eisen en verplichtingen kunnen opleggen aan verzoekende partijen, dat dit de effectiviteit van het wetsvoorstel bedreigt. Het college is van oordeel dat de uitvoeringspraktijk van het voorliggende voorstel onvoldoende op zijn consequenties is doordacht. Het college ziet verschillende mogelijkheden om het voorstel minder belastend te maken. Deze zijn hieronder uiteengezet.

Dit wetsvoorstel legt een procedure vast hoe een ministeriële regeling tot stand kan komen na een verzoek van maatschappelijke partijen hiertoe. Deze procedure bestaat uit:

- Indieningsfase: naast een voorstel met de te stellen regels, leveren partijen diverse onderzoeken aan. Het betreft een draagvlakonderzoek onder degenen die de te stellen regels moeten naleven, een draagvlakonderzoek onder degenen voor wie de te stellen regels anderszins gevolgen hebben (zoals consumenten, maatschappelijke organisaties), een markteffectenanalyse, een neveneffectenanalyse, en inzicht in hoe partijen bijdragen aan het toezicht op naleving van de te stellen regels.

- Beoordelingsfase: de verantwoordelijke minister bepaalt aan de hand van acht criteria of de voorgestelde regels worden opgenomen in een ministeriële regeling.
- Advies- en consultatiefase: de verantwoordelijke minister legt het voorstel ter advisering voor aan in ieder geval de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Indien de minister het voorstel daarna wenst door te zetten, volgt consultatie.
- Besluitvormingsfase: het initiatief wordt na een eigenstandige afweging van de verantwoordelijke minister in een ministeriële regeling opgenomen. Na afronding van de ontwerpregeling wordt het voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer.

Het voorgaande maakt duidelijk dat partijen die een verzoek willen indienen voor het stellen van algemene geldende regels, moeten investeren in onderzoek en onderbouwing van hun voorstel. Daartoe zullen zij alleen bereid zijn als zij de omvang van het aan te leveren bewijs proportioneel achten in relatie tot het verwachte resultaat. Het wetsvoorstel identificeert acht mogelijke afwijzingsgronden. Drie daarvan (strijd met internationaal recht, afwijken van bestaande wet of algemene regel van bestuur, reeds bestaande aanwezigheid van grondslag) zijn juridisch van aard. Inzicht in hoe een verzoek zich tot deze drie criteria verhoudt, kan al worden gegeven voordat de overige bewijzen, zoals het draagvlakonderzoek, worden geleverd. Dit voorkomt dat partijen onnodig in onderzoek investeren. Een dergelijk inzicht kan worden verkregen door een vrijwillige stap toe te voegen aan de procedure, namelijk het laten uitvoeren van een quickscan of het verzoek voldoet aan de juridische criteria. Om te voorkomen dat er quickscans worden uitgevoerd voor verzoeken die weinig tot geen kans maken, kan als voorwaarde worden gesteld dat de indieners van het verzoek aantonen op basis van voor hun bestaande kennis dat het voorstel voldoet aan het minimumvereiste, namelijk het bestaan van voldoende draagvlak onder de partijen die de te stellen regels moeten naleven of inzicht geven in de gevolgen van de te stellen regels voor duurzame ontwikkeling. Eventueel valt te overwegen om in deze quickscan ook reeds een toets op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid uit te voeren.

2.1 Het college adviseert om een vrijwillige fase voor een quickscan op te nemen in de formele procedure. Dit zorgt er voor dat partijen alleen investeren in onderzoeken voor verzoeken die voldoen aan de juridische criteria.

Het wetsvoorstel maakt mogelijk dat initiatieven een experimenteel karakter krijgen in een regeling. In dat geval gaat het om het uittesten van de regels op kleine schaal, aldus de toelichting. De regeling zal dan een vervaldatum krijgen. De toelichting maakt niet duidelijk wanneer en hoe wordt bepaald of een verzoek moet uitmonden in een experimentele regeling. Het college verwacht dat aan een experimenteerregeling minder zware indieningsvereisten worden gesteld vanwege diens tijdelijke karakter. De toelichting maakt dit niet duidelijk. Wel stelt de toelichting dat na het aflopen van een experiment de regels in sectorspecifieke regeling kunnen worden gegoten, ofwel dat de initiatiefnemers een aanvullend verzoek moeten indienen voor landelijke gelding, ofwel dat het experiment uitwijst dat deze niet het beoogde doel haalt. De toelichting zet niet uiteen onder welke omstandigheden de initiatiefnemers opnieuw een verzoek zouden moeten indienen. Gegeven de zware bewijslast die geldt bij het indienen van een verzoek, acht het college dit alternatief vanuit regeldrukoptiek niet wenselijk. Na een experiment zou het beleidsverantwoordelijke ministerie over afdoende bewijslast moeten beschikken om tot een oordeel over het vervolg te kunnen komen, zonder dat aanvullende informatie van de initiatiefnemers hoeft te worden gevraagd.

2.2 Het college adviseert duidelijker uiteen te zetten hoe de procedure tot het komen van experimenteerregelingen vorm wordt gegeven. Het college adviseert om bij de invulling van deze procedure het proportionaliteitsprincipe te laten gelden.

Het wetsvoorstel heeft als doel bij te dragen aan duurzame ontwikkeling. Om tot deze ontwikkeling te komen is de regering afhankelijk van maatschappelijke initiatieven. Sommige van deze initiatieven kunnen een sterk innovatief karakter hebben. Het kan in die gevallen zo zijn dat het draagvlak onder degenen die de te stellen regels zullen moeten naleven sowieso beperkt is omdat het initiatief de bestaande praktijk kan doen veranderen. De minimumvereiste van afdoende draagvlak kan daarmee onnodig belemmerend zijn voor innovatieve initiatieven. Deze vereiste kan daardoor ten koste gaan van de realisatie van het doel van dit wetsvoorstel. Het college adviseert na te gaan of deze vereiste noodzakelijk is gegeven het doel van dit voorstel.

2.3 Het college adviseert na te gaan of de minimumvereiste voor het hebben van afdoende draagvlak onder degenen die de te stellen regels zullen moeten naleven noodzakelijk is.

Het voorliggende wetsvoorstel heeft een right to challenge bepaling. Partijen kunnen ontheffing of vrijstelling vragen voor een regeling die hen raakt op basis van deze bepaling. Zij moeten in dat geval aantonen dat hun eigen methode gelijkwaardig is. Het college merkt daarbij op dat bestaande methoden al door de verantwoordelijke minister kunnen worden meegewogen bij het beoordelen van een verzoek om het stellen van algemeen verbindende voorschriften. Mocht blijken dat het voorgestelde initiatief een aanvulling is op reeds bestaande methoden, dan kan reeds in de regeling een vrijstelling of ontheffing worden gegeven voor bestaande methoden die qua impact vergelijkbaar zijn. Dit voorkomt het demotiveren van initiatiefnemers die buiten dit wettelijke kader kunnen opereren of reeds actief zijn.

2.4. Het college adviseert het mogelijk te maken dat relevante bestaande methoden bij voorbaat worden uitgesloten van een ministeriële regeling.

Het wetsvoorstel zal leiden tot ministeriële regelingen om duurzaamheidsinitiatieven mogelijk te maken. Dit heeft regeldruk tot gevolg. De verantwoordelijke minister beoordeelt elk verzoek eigenstandig. Hiertoe wordt het bewijsmateriaal aangeleverd door de vragende partijen, evenals door adviesorganen. De toelichting maakt niet duidelijk hoe straks wordt nagegaan of de reden om een verzoek in te dienen (zoals free-rider problematiek en/of coördinatieproblemen) van toepassing is.

2.5 Het college adviseert te verduidelijken dat bij het beoordelen van een verzoek ook de validiteit van de aanleiding wordt meegenomen.

3. Werkbaarheid

Het wetsvoorstel heeft als doel bij te dragen aan duurzame ontwikkeling door maatschappelijke duurzaamheidsinitiatieven of onderdelen daarvan algemene gelding te geven. Het biedt een kader om dergelijke initiatieven te realiseren. Het college zet vraagtekens bij de werkbaarheid van het voorstel. Het wetsvoorstel geeft aan het beleidsverantwoordelijke departement de ruimte om zware eisen te stellen aan in te dienen verzoeken. Zo wordt bijvoorbeeld het uitvoeren van een maatschappelijke kosten- en baten analyse (MKBA) aangehaald als mogelijke bewijsvoering. In

dergelijke gevallen eist de overheid bewijsvoering van maatschappelijke partijen, die zij zelf niet consequent geeft bij eigen wetsvoorstellen. Er is immers maar weinig wetgeving waar een voldragen MKBA aan ten grondslag ligt. Het college vreest dat de mogelijke indieningsvereisten de effectiviteit van het wetsvoorstel beperken. Meer zicht is nodig op de werkbaarheid van het wetsvoorstel. Het college vindt dat deze werkbaarheid getoetst moet worden bij specifieke doelgroepen, zoals het midden- en kleinbedrijf (MKB), alvorens het voorstel wordt ingediend.

3.1 Het college adviseert de werkbaarheid van het wetsvoorstel te toetsen bij specifieke doelgroepen, zoals het MKB, alvorens het wetsvoorstel wordt ingediend.

De memorie van toelichting zet de verschillende onderzoeken uiteen die moeten worden aangeleverd bij een verzoek. Uitgangspunt is maatwerk. Deze flexibiliteit kan er toe leiden dat onnodig onderzoek wordt vermeden naar effecten die voor een bepaald voorstel er niet toe doen. Keerzijde van deze flexibiliteit is dat bij de verschillende type onderzoeken onvoldoende duidelijk is wat van partijen wordt verwacht. Het risico daarbij is dat partijen onnodig onderzoek verrichten (overnaleving) of veel tijd investeren om scherp te krijgen wat van hen verwacht wordt (kennisnamekosten).

De duidelijkheid over wat partijen moeten doen, betreft met name de draagvlakonderzoeken en de onderzoeken naar de te verwachten (maatschappelijke) effecten:

- Bij het verrichten van de draagvlakonderzoeken wordt het proportionaliteitsprincipe gehanteerd. Het college onderschrijft dat dit principe onnodige regeldruk kan tegengaan, mits helder is hoe dit principe wordt toegepast. Het is nu aan de partijen zelf om te bepalen hoe uitgebreid zij de draagvlakonderzoeken dienen uit te voeren, zonder nadere duiding door de overheid.
- Daar waar het de effecten van het verzoek betreft, moeten partijen aangeven welke duurzaamheidseffecten worden verwacht. Aanvullend “moeten ook andere gevolgen in beeld worden gebracht”. Deze gevolgen worden niet nader geduid, omdat ze afhankelijk zijn van het initiatief. Als mogelijk instrument wordt de MKBA aangehaald. Het college onderschrijft de meerwaarde van het MKBA voor het goed kunnen afwegen van de effecten van een wetsvoorstel. Het college benadrukt dat het MKBA een ingewikkeld instrument is voor deze doelgroep. Het is belangrijk deze hanteerbaar te maken in de contacten met de doelgroep**.**

Voor de voorspelbaarheid van het proces, de onderlinge consistentie en het vermijden van onnodige regeldruk, is het aanbevolen meer duiding te geven wat voor onderbouwing voor welk type initiatief wordt verwacht.

3.2 Het college adviseert aan de hand van voorbeelden te verduidelijken hoe partijen invulling moeten geven aan het proportionaliteitsprincipe bij het verrichten van onderzoek.

In een netwerksamenleving staat de overheid niet boven de partijen, maar vaker tussen de partijen of is zelfs één van de partijen. Dit is de visie op basis waarvan dit wetsvoorstel is vormgegeven. Met dit voorstel behandelt de overheid weliswaar verzoeken uit de maatschappij, maar draagt zij zelf niet actief bij aan de totstandkoming van een initiatief. De faciliterende en dienstverlenende rol die de overheid in een netwerksamenleving heeft, lijkt in dit voorstel te ontbreken, terwijl deze rol essentieel is voor het slagen van initiatieven. De faciliterende en dienstverlenende rol kan bijvoorbeeld het volgende omvatten:

- kennis ontsluiten van het Centraal Bureau voor Statistiek en mogelijk de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland voor het uitvoeren van draagvlakonderzoek of een effect-enanalyse;
- stimuleren dat ministeries partijen ondersteunen bij het doen van onderzoeken door aanwijzingen te geven wat van de partijen wordt verwacht;
- informatie beschikbaar stellen van best practices zodat kennis wordt gedeeld over het doen van draagvlakonderzoeken en markteffectenanalyses;
- informatie beschikbaar stellen hoe en waar een right to challenge verzoek kan worden ingediend, evenals een verzoek voor algemene gelding;
- bij afwijzing van een voorstel een helpende hand bieden hoe dit in toekomstige situaties te vermijden;
- partijen wijzen op de mogelijkheid van een experimenteerbepaling wanneer de reikwijdte van de verzochte voorschriften nog niet zeker is;
- nagaan of de kosten voor het indienen van een verzoek voor een bepaalde ministeriële regeling kunnen worden vergoed.

3.3 Het college adviseert dat het ministerie van Economische Zaken en Klimaat een faciliterende rol op zich neemt bij de invulling van dit wetsvoorstel.

De regelingen die tot stand komen op basis van dit kader, worden vormgegeven aan de hand van o.a. informatie dat wordt aangeleverd door de verzoekende partijen. Het is zaak dat bij de ontwikkeling van deze regelingen na wordt gedacht over de uitvoerbaarheid van de regeling. Deze uitvoerbaarheid bepaalt het succes van dit wetsvoorstel. Het college is van mening dat een MKB-toets van nut kan zijn om de werkbaarheid van deze regelingen te toetsen daar waar de regeling zal moeten worden nageleefd door midden- en klein bedrijven.

3.4 Het college adviseert een MKB-toets uit te voeren voor die regelingen die moeten worden nageleefd door het MKB.

4. Gevolgen regeldruk

Het berekenen van de regeldruk biedt inzicht in de handelingen die partijen moeten verrichten om de voorgenomen wetgeving na te leven. Voor het voorliggende voorstel zijn de gevolgen voor regeldruk niet in beeld gebracht. Het college onderkent 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, kan worden gewerkt met bandbreedtes.

4.1 Het college adviseert de regeldruk kwalitatief en kwantitatief in beeld te brengen en dit inzichtelijk te maken in de toelichting.

ATR zal de ministeriële regelingen toetsen die volgen uit dit wetsvoorstel. Het college wil bij het voorleggen van deze regelingen de onderliggende onderzoeken van de partijen inzien, alsmede de mogelijkheid hebben met deze partijen in overleg te gaan. Het college wijst er op dat het de taak van het verantwoordelijke ministerie is om de regeldrukeffecten te berekenen en mee te nemen bij het beoordelen van de proportionaliteit van het voorstel.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel van het wetsvoorstel ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven:

Het wetsvoorstel niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

Secretaris