



AKD N.V.
[Vertrouwelijk]
Marsveldplein 5
1050 Brussels

Uitsluitend verstuurd per e-mail aan: [Vertrouwelijk]

Den Haag, 1 juli 2026

Ons kenmerk : ACM/UIT/671123
Onderwerp : ACM/26/200516 Informele beoordeling Digitaal Samenwerken Maritiem Masterplan

Geachte [Vertrouwelijk],

De Stichting Nederland Maritiem Land (hierna: NML) heeft verzocht om een informele beoordeling van de programmalijn Digitaal Samenwerken binnen het Maritiem Masterplan. NML vertegenwoordigt en verbindt ondernemingen, kennisinstellingen, overheden en andere belanghebbenden binnen de maritieme keten. NML zet zich onder meer in voor innovatie, kennisontwikkeling en verduurzaming binnen de maritieme sector.¹

Het Maritiem Masterplan richt zich op de ontwikkeling, de bouw en het gebruik van schepen, met verduurzaming, de versnelling van de energietransitie en weerbaarheid als doel. Hiervoor is noodzakelijk dat partijen in de sector (ook) op een goede manier digitaal samenwerken.² De programmalijn Digitaal Samenwerken focust op het versterken en verbeteren van de digitale samenwerking tussen ketenpartners binnen de maritieme sector (hierna ook: het initiatief).

U geeft aan dat het initiatief verenigbaar met de concurrentieregels kan worden uitgewerkt en uitgevoerd. U heeft, namens NML, de Autoriteit Consument en Markt (ACM) gevraagd of zij die conclusie kan volgen.³ De ACM heeft het initiatief informeel beoordeeld in lijn met haar Beleidsregel Toezicht ACM op duurzaamheidsafspraken (de Beleidsregel).⁴ NML geeft aan dat het initiatief nog in ontwikkeling is en zij niet op alle aspecten weet welke concrete invulling er zal worden gegeven aan de afspraken. Op basis van de informatie van NML volgt de ACM dat het aannemelijk is dat het initiatief kan worden uitgewerkt en uitgevoerd zonder de concurrentie merkbaar te beperken. In het kader van deze nadere uitwerking en uitvoering geeft de ACM enkele aandachtspunten mee. De NML zal zelf moeten beoordelen of een verdere mededingingsrechtelijke analyse (eigen beoordeling) in de verdere uitwerking en uitvoering nodig is.

Hierna volgt eerst een samenvatting van het initiatief. Daarna legt de ACM haar informele beoordeling van het initiatief uit.

¹ Eigen beoordeling NML, ACM/IN/1080992, p. 3.

² Eigen beoordeling NML, ACM/IN/1080992, p. 9.

³ Eigen beoordeling NML, ACM/IN/1080992, p. 17, 22-25, Gespreksverslag NML, ACM/UIT/670691, p. 7.

⁴ ACM, 4 oktober 2023, Beleidsregel Toezicht ACM op duurzaamheidsafspraken, zie <https://www.acm.nl/nl/beleidsregel-duurzaamheidsafspraken>.

1. Het initiatief

1.1 Doelstellingen

Maritiem Masterplan

NML geeft aan dat het Maritiem Masterplan tot doel heeft de mondiale energietransitie op maritiem vlak te versnellen, klimaatdoelen te behalen, de Nederlandse Europese strategische autonomie te vergroten, nationale en Europese veiligheidsbelangen te beschermen en de Nederlandse economie te versterken. Het Maritiem Masterplan is een Nationaal Groeifonds-project. Dit houdt in dat de overheid erin investeert, omdat het project een bijdrage levert aan duurzame en structurele economische groei.

In het kader van het Maritiem Masterplan worden in Nederland zo'n 30 betrouwbare, concurrerende en modulaire⁵ schepen met minder milieubelasting ontwikkeld, gebouwd en gebruikt in een cyclische⁶ maritieme innovatieketen. Het gaat om schepen die minder CO₂, stikstof en fijnstof uitstoten in vergelijking met schepen die op fossiele brandstoffen varen. De schepen worden onder andere ontwikkeld met een aandrijflijn op waterstof, methanol of LNG met CO₂-afvang. Dit is volgens de adviescommissie van het Nationaal Groeifonds en NML enkel mogelijk als partijen in de sector (ook) beter digitaal samenwerken.⁷

Deze samenwerking wordt nader uitgewerkt binnen de programmalijn Digitaal Samenwerken.

Het Maritiem Masterplan bevat meerdere programmalijnen, zoals weergegeven in onderstaande afbeelding.⁸ Het verzoek voor een informele beoordeling ziet enkel op de programmalijn Digitaal Samenwerken.



⁵ Met 'modulaire schepen' wordt bedoeld: schepen waarvan onderdelen individueel aan te passen of te vervangen zijn, zodat bij een aanpassing niet het gehele schip aangepast of vervangen hoeft te worden.

⁶ Met een 'cyclische innovatieketen' wordt bedoeld: een innovatieketen bestaande uit meerdere (ook toeleverende) organisaties waar samengewerkt wordt aan innovaties rond een schip, waarin nieuwe inzichten getest worden, de lessen hieruit verwerkt worden in de innovaties, deze opnieuw getest worden en hieruit opgedane lessen wederom in de innovaties worden verwerkt.

⁷ Eigen beoordeling NML, ACM/IN/1080992, p. 2, 7-9.

⁸ Website NML, geraadpleegd op 3 juni 2026: [Wat levert het Maritiem Masterplan op? - Maritiem Masterplan](#).

Programmalijn Digitaal Samenwerken

Op dit moment hanteren partijen in de sector (bijv. fabrikanten, toeleveranciers, reparateurs, rederijen en kennisinstellingen) verschillende metriek, data-formaten (vorm) en terminologieën/semantiek. Daarnaast is er geen veilige, betrouwbare en efficiënte manier waarop ketenpartners (derden) toegang krijgen tot data. Hierdoor verloopt het delen van informatie in de waardeketen niet soepel en kan informatie niet goed worden hergebruikt. Nu komt het bijvoorbeeld voor dat partijen die betrokken zijn bij de bouw of reparatie van één en hetzelfde schip bouwtekeningen met elkaar delen via de e-mail en deze handmatig moeten omzetten naar de voor hen gewenste systematiek, wat foutgevoelig is en niet efficiënt.⁹

Om betere digitale samenwerking te bewerkstelligen heeft I&W NML aangewezen om het initiatief uit te voeren middels een Dienst van algemeen economisch belang-besluit (hierna: DAEB-besluit).¹⁰ Dit is een besluit waarbij een onderneming wordt aangewezen om publieke diensten uit te voeren in opdracht van de overheid. Het initiatief wordt publiek gefinancierd, omdat het zonder deze financiering niet tot stand zou komen. In het DAEB-besluit wordt daarover aangegeven dat het initiatief naar aard en inrichting verlieslatend is en dan ook niet door de markt zal worden gerealiseerd. Vanwege dit marktfalen ligt het in de rede dat het initiatief wordt aangewezen als DAEB.¹¹

Uit het DAEB-besluit volgt dat beter digitaal samenwerken volgens I&W onmisbaar is om de doelen van het Maritiem Masterplan te behalen.¹² In het besluit worden de doelstellingen van het initiatief als volgt omschreven:

Vergemakkelijken delen kennis en technologieën en stimuleren hergebruik data

- *“Digitale kennisuitwisseling en samenwerking zijn essentieel voor een efficiëntere ontwikkeling en bouw van duurzame energielijnen aan boord van schepen, evenals voor het testen van de betrouwbaarheid van deze systemen in de praktijk. Ook is deze vorm van digitale kennisdeling en samenwerking essentieel om de effectiviteit van de samenwerking tussen maritieme ketenpartners te verhogen. Mede hierdoor is [het initiatief]¹³ onontbeerlijk om de volgende publieke belangen te realiseren:”*

Het versnellen van de mondiale energietransitie en behalen klimaatdoelen

Schepen met minder milieubelasting

- *“Nederland heeft zich middels nationale en internationale afspraken gecommitteerd aan een klimaatneutrale scheepvaart in 2050. Nederland draagt daarmee bij aan de doelen die zijn neergelegd in het Parijsakkoord en de Europese Klimaatwet. Deze inzet is voor Nederland en voor Europa van belang, omdat de scheepvaart voor grote volumes broeikasgas uitstoot zorgt.... Het [initiatief] maakt het mogelijk om op korte termijn vanuit het Nederlands Maritiem cluster¹⁴ in te zetten op deze transitie. De energietransitie vergt van maritieme bedrijven omvangrijke investeringen, die zich bovendien alleen in de praktijk kunnen bewijzen omdat bij het bouwen van schepen geen prototypes gebruikt kunnen worden (de prototype fase ontbreekt) vanwege de omvang ervan.”*

⁹ Gespreksverslag NML, ACM/UIT/670691, p. 2-3; Eigen beoordeling NML, ACM/IN/1080992, p. 9.

¹⁰ DAEB-aanwijzingsbesluit NML, *Stcrt* 2025, 9574.

¹¹ Eigen beoordeling NML, ACM/IN/1080992, p. 12 en 23.

¹² Eigen beoordeling NML, ACM/IN/1080992, p. 11; Zie ook beantwoording vragen NML en toezenden folder, ACM/IN/1104890.

¹³ In het besluit wordt DS-JMDP gebruikt om het initiatief aan te duiden.

¹⁴ Met 'het Nederlands Maritiem Cluster' wordt bedoeld: de verzameling van organisaties die actief zijn in verschillende onderdelen van de scheepvaart, inclusief scheepsbouw, de operatie van schepen, havens, maritieme dienstverlening en maritieme toeleveranciers.

Marktfalen

- *“Tot 2030 kennen de voor deze transitie benodigde technieken nog een onrendabele top die niet zelfstandig door de markt gedragen kan worden. Het [initiatief] helpt nieuwe energielijnen economisch rendabel te maken door in te zetten op cyclisch en modulair werken, bredere ontsluiting van kennis en informatie, eenduidige digitale datastandaarden, het delen en hergebruiken van operationele data van varende schepen, en het versterken van het innovatief vermogen binnen de sector. Daarmee wordt de efficiëntie van Nederlandse klimaatneutrale scheepsbouw en de effectiviteit van de samenwerking in het Nederlands Maritiem Cluster verhoogd. Alleen door deze inzet op verhoogde efficiëntie en effectiviteit, wordt het economisch aantrekkelijk voor bedrijven om in de komende jaren al in te zetten op de energietransitie. Hierdoor creëert [het initiatief] een schaafeffect dat middels andere interventies (zoals subsidies om op beperkte schaal, de onrendabele top in de eerstkomende jaren af te dekken) niet mogelijk zou zijn. Het initiatief draagt daarmee substantieel bij aan het vanuit Nederland versnellen van de mondiale energietransitie en het behalen van de Europese klimaatdoelen.”*

Terugdringen uitstoot

- *“Daarnaast is deze inzet voor Nederland en voor Europa van belang, omdat de scheepvaart voor grote volumes broeikasgas uitstoot zorgt. Het terugdringen van deze broeikasgas uitstoot is bevorderlijk voor het welzijn van Nederlanders.”*

Bevorderen modal shift naar water

- *“Het bevorderen van de modal shift naar het water: doordat [het initiatief] actief bijdraagt aan een hogere efficiëntie en effectiviteit van schepen (steeds betere scheepsontwerpen en efficiënter klimaatneutraal kunnen varen), draagt [het initiatief] ook bij aan het nog aantrekkelijk maken van vervoer van goederen en personen over water ten opzichte van andere transportmodaliteiten. Vervoer over water kent ten opzichte van andere transportmodaliteiten een hogere energie efficiëntie per vervoerde gewichtseenheid. Een ‘modal shift’ naar water draagt daardoor bij aan verbeterde energie efficiëntie en vermindering van de broeikasgas uitstoot van de transportsector als geheel. Door meer goederen over water te vervoeren, wordt daarnaast de druk op de wegen verminderd.”*

Het versterken van de Nederlandse en Europese strategische autonomie, beschermen nationale en Europese veiligheidsbelangen en versterken Nederlandse economie

Strategische autonomie

- *“Nederland wil zich verder ontwikkelen tot koploper op het gebied van klimaatneutrale schepen. In de maritieme sector ondervinden Europese makers echter in toenemende mate concurrentie van makers afkomstig uit lagelonenlanden buiten de EU. Doordat [het initiatief] de kwaliteit en de efficiëntie van Nederlandse maakprojecten verhoogt, maakt [het initiatief] het op termijn aantrekkelijker om de productie of ‘retrofit’ van schepen (het aanpassen van schepen tijdens de levensduur) binnen Europa plaats te laten vinden. Dit geldt specifiek voor de productie en retrofit van schepen met duurzame energielijnen, waarbij de ontwikkelings- en investeringskosten momenteel nog aanzienlijk hoger liggen dan de opbrengsten (anders gezegd, de investering kan niet volledig terugverdiend worden: er is sprake van een substantiële ‘onrendabele top’).”*

Veiligheidsbelangen

- *“Afhankelijk van het type schip en vaaractiviteit waar het om gaat, kan dit ook bijdragen aan het beschermen van Europese en nationale veiligheidsbelangen, door te zorgen voor een gestandaardiseerde, goed beveiligde uitwisseling van informatie in de Nederlandse maritieme sector.”*

Versterken Nederlandse economie

- *“Tot slot versterkt [het initiatief] ook het innovatief vermogen binnen het Nederlands Maritiem Cluster. Ook dit draagt bij aan een versterking van de Nederlandse en Europese strategische autonomie.”*

1.1 Afspraken over digitaal samenwerken

Inhoud van de afspraken

Om digitale samenwerking in de keten te versterken en verbeteren zullen afspraken met de sector worden gemaakt.¹⁵ NML geeft aan dat de ontwikkelfase nog moet starten en zij nog niet op alle aspecten weet welke concrete afspraken er zullen worden gemaakt.¹⁶ NML zal pas in het ontwikkeltraject inzicht verkrijgen in de struikelblokken op het gebied van digitale informatie-uitwisseling, om vervolgens tot concrete afspraken te komen.¹⁷

Het is volgens NML nodig om afspraken te maken over de spelregels omtrent uitwisseling van data, referenties voor scheepsarchitectuur en digitale bouwblokken.¹⁸ Deze afspraken hebben verschillende doelen:

1. Het mogelijk maken van het op eenduidige wijze uitwisselen van informatie¹⁹

NML is op dit moment bezig met het nader onderzoeken van de problematiek op het gebied van digitaal samenwerken. In dit kader wordt gedacht aan het standaardiseren van de manier waarop informatie over schepen wordt vastgelegd en de betekenis die deze informatie heeft. Afspraken die mogelijk in dit kader worden gemaakt zien op het gebruik van dezelfde metriek, semantiek en het gebruiken van dataformats die door verschillende bouwers ingelezen kunnen worden in het eigen IT-systeem. Zo wordt informatie op dit moment niet uniform vastgelegd. Als er bijvoorbeeld als lengtemaat 100 wordt gegeven kan dit 100 centimeter maar ook 100 meter betekenen.²⁰

2. Spelregels opstellen omtrent het uitwisselen van informatie²¹

NML wil spelregels ontwikkelen die gaan over het uitwisselen van data. Dat houdt in: praktische afspraken over hoe partijen gegevens uitwisselen, afspraken over welke gegevens gewisseld kunnen worden en juridische afspraken over verantwoordelijkheden, rechten en datagebruik. Daarnaast worden eisen gesteld die nodig zijn om eenduidig data uit te wisselen, zoals ten aanzien van de te gebruiken standaarden (zie afspraken onder 1), veiligheid en cybersecurity, toegankelijkheid, gebruikersprofielen, technische- en organisatorische randvoorwaarden.

Deelnemers zullen afspreken dat de eigenaar van informatie zelf bepaalt wie welke informatie mag inzien. Deelnemers kunnen informatie – vergelijkbaar met afsprakenstelsels in andere sectoren - in hun systeem categoriseren als *black box*, *grey box* en *white box*.

- *Black box*: informatie die alleen inzichtelijk is voor partijen met de benodigde toegangsrechten; dit kunnen bijvoorbeeld twee partijen zijn die samen een component ontwikkelen en alle data daarover alleen inzichtelijk wensen te maken voor henzelf.
- *Grey box*: informatie die gedeeltelijk zichtbaar is voor iedereen; dit kunnen bijvoorbeeld basisspecificaties van een component zijn zoals afmetingen, vermogen en verbruik, maar waarbij informatie over het gedetailleerde ontwerp van een component niet openbaar toegankelijk is.
- *White box*: informatie die voor iedereen toegankelijk is, zoals publieke data en modellen vanuit openbare bronnen en kennisinstellingen die door iedereen gebruikt kunnen worden als startpunt.

Om ervoor te zorgen dat deelnemers op de hoogte zijn van hun rechten en plichten onder de concurrentieregels én om partijen handvatten te geven bij de indeling van hun data als *black box*, *grey box* en *white box* zal NML een concurrentieprotocol ontwikkelen. NML benadrukt dat ook deelnemende partijen zelf verantwoordelijk blijven voor de naleving van wet- en regelgeving, met inbegrip van de concurrentieregels.

¹⁵ Gespreksverslag NML, ACM/UIT/670691, p. 3.

¹⁶ Gespreksverslag NML, ACM/UIT/670691, p. 5 en e-mail ACM aan AKD, ACM/UIT/676708.

¹⁷ Gespreksverslag NML, ACM/UIT/670691, p. 3.

¹⁸ Gespreksverslag NML, ACM/UIT/670691, p. 3.

¹⁹ Gespreksverslag NML, ACM/UIT/670691, p. 2, 3, 4, 12.

²⁰ Gespreksverslag NML, ACM/UIT/670691, p. 2, 3, 4; Eigen beoordeling NML, ACM/IN/1080992, p. 10.

²¹ Eigen beoordeling NML, ACM/IN/1080992, p. 10, 12.

3. Mogelijk maken van efficiënte, betrouwbare en veilige toegang tot informatie²²

Tot slot wil NML het mogelijk maken dat deelnemers data kunnen delen via ieders eigen bestaande IT-omgeving. Zo blijven de data bij de eigenaar van de data en kan deze eigenaar andere partijen gecontroleerd toegang geven tot enkel de data die nodig zijn. Deze manier van samenwerken wordt door NML ook wel een federatieve aanpak genoemd. In plaats van één centraal platform te bouwen en data te centraliseren in één platform, blijven systemen en data bij de organisaties zelf. Dat betekent dat organisaties hun eigen IT-systemen kunnen blijven gebruiken – zolang die aansluiten op de afgesproken kaders.²³ Dit vergroot volgens NML de flexibiliteit van organisaties en voorkomt dat de sector afhankelijk wordt van één platform of leverancier.²⁴ Zo wordt volgens NML geborgd dat de sector zelf de regie houdt over digitaal samenwerken. NML heeft nog geen zicht op de concrete invulling van de digitale oplossing die zal worden gekozen. Mogelijk kiest NML voor *Application Programming Interface* specificaties (API, een digitaal doorgeefluik waarmee verschillende softwareprogramma's met elkaar kunnen communiceren en gegevens uit kunnen wisselen), *gebaseerd op open standaarden. Partijen (of hun IT-dienstverleners) kunnen deze API-specificaties volgens NML in dat geval zelf overnemen in hun eigen software.*²⁵ De daadwerkelijke data-uitwisseling vindt daarmee rechtstreeks plaats tussen de IT-systemen van deelnemende sectorpartijen zonder tussenkomst van een platform. NML faciliteert het proces en is in die hoedanigheid betrokken bij de uitwisseling van informatie, maar is geen deelnemer die zelf informatie zal delen in de uitvoeringsfase van het initiatief.

Proces om tot afspraken te komen

NML coördineert de besluitvorming binnen het initiatief om tot de afspraken te komen, onder toezienend oog van een stuurgroep.²⁶ NML geeft aan dat zij de afspraken binnen het initiatief samen met de deelnemers wil ontwikkelen op basis van de input van alle stakeholders binnen de sector. Deelnemers komen uit alle lagen van de sector. Het gaat dan bijvoorbeeld om reders, ingenieursbureaus, werven, partijen in de offshore en maritieme toeleveranciers, de overheid en kennisinstellingen. NML geeft aan dat zij vooral Nederlandse deelnemers verwacht, maar dat gelet op het sterke internationale karakter van de sector mogelijk ook een aantal Europese ketenpartners zullen aansluiten.²⁷

Partijen die vrijwillig deelnemen aan het bredere Maritieme Masterplan stemmen ook in met deelname aan de ontwikkelfase van Digitaal Samenwerken. Het gaat om deelnemers die bijdragen aan de ontwikkeling van schepen met minder milieubelasting die voor hun deelname een subsidie ontvangen.²⁸ Voor andere partijen in de sector is deelname aan de ontwikkelfase en implementatie van het stelsel geheel vrijwillig.

Het is de bedoeling om de afspraken vorm te geven met behulp van casussen uit de sector (*use cases*). Uit die casussen moet blijken waar de struikelblokken rond data-uitwisseling liggen en welke specifieke afspraken er moeten worden gemaakt om eenduidig, veilig, betrouwbaar en efficiënt data te delen in de maritieme sector. De partijen die deze casussen hebben ingebracht zullen in ieder geval deelnemen aan de ontwikkeling van de afspraken binnen het initiatief.²⁹ NML zal de afspraken in de ontwikkelfase daarnaast laten valideren door andere betrokken sectorpartijen.³⁰ Ook partijen in de sector die geen *use case* hebben ingebracht willen mogelijk (op gezette momenten) tijdens de ontwikkelfase input geven, bijvoorbeeld op basis van tussenresultaten.³¹ In dit kader geeft NML aan dat zij streeft naar (uiteindelijke) deelname van zoveel mogelijk partijen uit de sector. Zij geeft aan dat hoe meer maritieme partijen deelnemen aan dit stelsel, hoe groter de toegevoegde waarde is voor de sector als geheel en voor de individuele partijen

²² Gespreksverslag NML, ACM/UIT/670691, p. 3, 4; Eigen beoordeling NML, ACM/IN/1080992, p. 10, 12.

²³ Eigen beoordeling NML, ACM/IN/1080992, p. 17, 24.

²⁴ Beantwoording vragen NML en toezenden folder, ACM/IN/1104890, p. 3 folder.

²⁵ Gespreksverslag NML, ACM/UIT/670691, p. 5.

²⁶ De stuurgroep bestaat uit leden van de overheid (DG Luchtvaart en Maritieme Zaken van IenW, de directeurs van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het Ministerie van Defensie), vertegenwoordiging van de sector (voorzitter NML, directeur van het KVRN, en de directeur van het NMT) en leden van kennisinstellingen (directeur van MARIN en directeur van TNO).

²⁷ Gespreksverslag NML, ACM/UIT/670691, p. 6.

²⁸ Eigen beoordeling NML, ACM/IN/1080992, p. 22.

²⁹ Gespreksverslag NML, ACM/UIT/670691, p. 4; Eigen beoordeling NML, ACM/IN/1080992, p. 11.

³⁰ Eigen beoordeling NML, ACM/IN/1080992, bijlage 1, p. 17.

³¹ Eigen beoordeling NML, ACM/IN/1080992, bijlage 1, p. 17.

daarbinnen.³² NML zal deelnemers na de ontwikkelfase toegang geven tot de afgesproken standaarden, spelregels en de API-specificaties voor informatie-uitwisseling.³³ Het afsprakenstelsel zal volgens NML worden gepubliceerd, vergelijkbaar met hoe andere afsprakenstelsels dit doen. De concrete invulling van deze publicatie is nog niet duidelijk.³⁴

Tot slot zal na de ontwikkelfase (omstreeks 2030) het beheer en doorontwikkeling van het afsprakenstelsel – via NML - door de sector zelf gedaan worden. Zo wordt geborgd dat de sector zelf regie houdt over digitaal samenwerken.

2. Informele beoordeling ACM

In het kader van het initiatief zullen ook concurrenten met elkaar gaan samenwerken. Het kartelverbod is daarom van toepassing. Waarschijnlijk is sprake van een potentieel grensoverschrijdend effect. In dat geval gelden voor het initiatief ook de Europese concurrentieregels.³⁵

De ACM heeft bekeken of het initiatief een duurzaamheidsafpraak is en of er een risico is op een merkbare beperking van de concurrentie. De ACM baseert zich daarbij op informatie van NML en heeft geen eigen onderzoek gedaan.

1.2 Duurzaamheidsafpraak

De ACM is het met NML eens dat het initiatief een duurzaamheidsdoel nastreeft zoals bedoeld in de Beleidsregel. Het initiatief is volgens NML een onmisbaar onderdeel van het Maritiem Masterplan. Het Maritiem Masterplan zou volgens de huidige verwachting een besparing op kunnen leveren van 230 megaton CO₂-emissies tot 2050.³⁶ Daarnaast zal het Maritiem Masterplan ook bijdragen aan een cumulatieve reductie van fijnstof en stikstof. Gelet hierop streeft het initiatief (als onmisbaar onderdeel van het Maritiem Masterplan) een duurzaamheidsdoel na zoals bedoeld in de Beleidsregel Toezicht ACM op duurzaamheidsafspraken (hierna: Beleidsregel).

Het Maritiem Masterplan streeft zoals hierboven beschreven ook verschillende doelen na die de weerbaarheid van Nederland en Europa kunnen versterken, zoals het versterken van de strategische autonomie en het beschermen van veiligheidsbelangen (zie paragraaf 1.2). De ACM heeft (het bevorderen van) weerbaarheid expliciet opgenomen in haar prioriteiten en staat er dan ook voor open om informele beoordelingen af te geven over samenwerkingen met een weerbaarheidsdoelstelling.³⁷ Nu de huidige samenwerking ook duurzaamheidsdoelstellingen nastreeft en de aanvraag hierop is gebaseerd, oordeelt de ACM het huidige initiatief enkel op basis van de doelen op het gebied van duurzaamheid.³⁸

³² Gespreksverslag NML, ACM/UIT/670691, p. 6-7; Eigen beoordeling NML, ACM/IN/1080992, p. 25.

³³ Gespreksverslag NML, ACM/UIT/670691, p. 4.

³⁴ Gespreksverslag NML, ACM/UIT/670691, p. 4.

³⁵ Artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Zie ook paragraaf 9 van de Richtsnoeren van de Europese Commissie inzake de toepasselijkheid van artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op horizontale samenwerkingsovereenkomsten, 17 juli 2023, C/2023/4752 (hierna: Richtsnoeren).

³⁶ Eigen beoordeling NML, ACM/IN/1080992, p. 9.

³⁷ Zoals is aangekondigd in het jaarverslag van de ACM van 2025 en de agenda van de ACM voor 2026. De ACM merkt op dat weerbaarheidssamenwerkingen ook duurzaamheidsdoelstellingen kunnen dienen en vice versa, zie ook voetnoot 365 van de Richtsnoeren Horizontalen. Zo kan het omschakelen naar aandrijfliijnen die geen gebruik maken van fossiele brandstoffen bijvoorbeeld zowel bijdragen aan duurzaamheid als aan weerbaarheid als gevolg van verminderde afhankelijkheid van die brandstoffen.

³⁸ ACM, 4 oktober 2023, Beleidsregel Toezicht ACM op duurzaamheidsafspraken, zie <https://www.acm.nl/nl/beleidsregel-duurzaamheidsafspraken>. Duurzaamheid gaat over het vermogen van de samenleving om de beschikbare hulpbronnen te verbruiken en te gebruiken zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen. Het omvat activiteiten die economische, ecologische en maatschappelijke ontwikkeling (waaronder arbeids- en mensenrechten) ondersteunen.

1.3 Geen merkbare beperking mededinging

NML komt in haar eigen beoordeling tot de conclusie dat het initiatief verenigbaar met de concurrentieregels kan worden uitgewerkt en uitgevoerd.³⁹ NML vraagt of de ACM deze conclusie kan volgen, waarbij zij met name vraagt naar de beoordeling van de ACM ten aanzien van de mogelijke risico's op het gebied van standaardisering en uitwisseling van concurrentiegevoelige informatie. Op basis van de huidige informatiepositie volgt de ACM de conclusie van NML dat het aannemelijk is dat het initiatief kan worden uitgewerkt en uitgevoerd zonder de concurrentie merkbaar te beperken.⁴⁰ Voor de nadere uitwerking en uitvoering geeft de ACM wel enkele aandachtspunten mee. Dit licht de ACM hieronder in paragraaf 2.3.1 (standaardisering) en 2.3.2 (voorkomen uitwisseling concurrentiegevoelige informatie) nader toe.⁴¹

Standaardiseringsafspraken in het kader van Digitaal Samenwerken

Als onderdeel van het initiatief maken deelnemers afspraken die volgens NML nodig zijn om data op eenduidige, veilige, betrouwbare en efficiënte wijze uit te wisselen. Zulke afspraken kunnen mogelijk leiden tot het vaststellen van duurzaamheidsnormen en/of andere vormen van standaardisering.⁴²

Standaardisering is vaak bevorderlijk voor de concurrentie, maar kan potentieel ook schadelijk zijn, bijvoorbeeld door prijsverhogingen of vermindering van kwaliteit, afscherming van de toegang tot innoverende standaarden, normen, technologieën (omdat deze niet in de afgesproken standaard passen), of uitsluiting of discriminatie van ondernemingen die geen toegang hebben tot de standaard.

Op basis van de op dit moment beschikbare informatie is aannemelijk dat het initiatief uitgewerkt en uitgevoerd kan worden zonder voornoemde schadelijke effecten. Daarbij vindt de ACM de volgende omstandigheden van belang, waarbij zij ook enkele aandachtspunten meegeeft voor de verdere uitwerking en uitvoering van het initiatief:

i. Er is een transparant proces en toegang tot de resultaten

NML zal deelnemers na de ontwikkelfase toegang geven tot de afgesproken standaarden, spelregels en de technische oplossing voor informatie-uitwisseling.⁴³ Het afsprakenstelsel zal volgens NML worden gepubliceerd, vergelijkbaar met hoe andere afsprakenstelsels dit doen. De concrete invulling van deze publicatie is nog niet duidelijk.⁴⁴

De ACM vindt het van belang dat NML na de ontwikkelfase zal publiceren, maar geeft als aandachtspunt mee dat ook tijdens de ontwikkelfase sprake moet zijn van een transparant proces. Dit geldt voor zowel het proces om tot de afspraken te komen alsook voor het publiceren van tussentijdse resultaten.⁴⁵ Zo wordt inzichtelijk hoe NML zorgt voor door de sector gedragen kwalitatief goede beslissingen (zie hieronder onder punt v), waarbij duidelijk is op welke wijze en op welke momenten partijen in de sector hieraan kunnen bijdragen. Partijen in de sector kunnen zo bepalen of en op welk moment zij hun bijdragen willen leveren. Dit draagt bij aan het voorkomen van uitsluiting van potentiële deelnemers.

ii. Deelname aan Digitaal Samenwerken staat open voor iedereen in de sector

Deelname aan de ontwikkeling van het initiatief staat volgens NML open voor iedere organisatie in de maritieme sector die mogelijk gevolgen zou kunnen ondervinden van het initiatief.⁴⁶

³⁹ Ook gelet op het door NML benoemde marktfalen; Eigen beoordeling NML, ACM/IN/1080992, p. 22-23 en Gespreksverslag NML, ACM/UIT/670691, p. 2. Eigen beoordeling NML, ACM/IN/1080992, p. 3.

⁴⁰ Nu het initiatief nog verder zal worden uitgewerkt, komt de ACM niet toe aan een eventuele beoordeling onder lid 3 van deze artikelen. De ACM gaat in deze brief ook niet in op de toepassing van andere wetsartikelen, zoals artikel 24 Mw en 102 VWEU, omdat NML op dat gebied geen risico's signaleert, Gespreksverslag NML, ACM/UIT/670691, p. 2; Eigen beoordeling NML, ACM/IN/1080992, p. 3.

⁴¹ De aandachtspunten worden gegeven op basis van de huidige informatiepositie en kunnen niet als uitputtend worden beschouwd.

⁴² Richtsnoeren Horizontalen par. 7 (7.3.1) en par. 9 (zie 525 en 9.3.2.2).

⁴³ Gespreksverslag NML, ACM/UIT/670691, p. 4.

⁴⁴ Gespreksverslag NML, ACM/UIT/670691, p. 4.

⁴⁵ Richtsnoeren Horizontalen, par. 7 (nr. 451, 453, 467-471).

⁴⁶ Gespreksverslag NML, ACM/UIT/670691, p. 4, 5 en 6; Eigen beoordeling NML, ACM/IN/1080992, p. 11, 22, 24.

NML wil dat het initiatief ook na de ontwikkelfase duurzaam kan blijven bestaan en openstaat voor eenieder. Daarbij zal NML zorgen dat deelname in de gebruiksfase mogelijk is tegen eerlijke, redelijke en niet-discriminerende voorwaarden.⁴⁷ NML geeft aan dat de details hiervan op dit moment nog niet bekend zijn, omdat deze in de volgende fasen worden ontwikkeld.

De ACM vindt het van belang dat deelname openstaat voor iedereen die mogelijk gevolgen zou kunnen ondervinden van het initiatief. Mocht NML inderdaad voorwaarden stellen aan deelname, vindt de ACM het van belang is dat deze voorwaarden in ieder geval eerlijk, redelijk, objectief, transparant en niet-discriminerend zijn.⁴⁸ Op basis van het voorgaande gaat de ACM ervanuit dat NML dit ook zal doen.

iii. **Vrijwillige deelname ontwikkelfase en toepassen van afspraken**

Volgens NML is het uitgangspunt dat partijen vrijwillig deelnemen aan de programma's binnen het Maritiem Masterplan, zoals het initiatief. Partijen die subsidie ontvangen voor deelname aan de programmalijn waarin schepen worden ontwikkeld zijn wel gehouden om ook deel te nemen aan het initiatief.⁴⁹ De ACM acht dit objectief gerechtvaardigd in het licht van de doelstellingen van het initiatief. Om de schepen te kunnen ontwikkelen is versterking en verbetering van de digitale samenwerking namelijk noodzakelijk.

NML laat daarnaast weten dat de afspraken een basis vormen voor digitale samenwerking, maar partijen de vrijheid behouden om andere samenwerkingen aan te gaan.⁵⁰ Het kan dan bijvoorbeeld gaan over delen van de data op andere manieren, het ontwikkelen van andere standaarden of om het maken van verdergaande afspraken over duurzaamheid en weerbaarheid. Nu NML beschrijft dat er sprake is van marktfalen en dit volgens de ACM aannemelijk is gelet op de onderbouwing van de onrendabele top en de beschrijving in het DAEB-besluit, verwacht de ACM niet dat zulke alternatieve samenwerkingen op korte termijn van de grond zullen komen. Gelet hierop brengt de samenwerking volgens ACM juist innovatie en technologische ontwikkeling.

iv. **Technisch mogelijk maken toegang tot informatie zonder uitsluitingseffecten**

NML wil dat deelnemers binnen het initiatief informatie met elkaar kunnen uitwisselen via hun eigen IT-systeem, mogelijk middels een *Application Programming Interface (API)*.⁵¹ Dit zorgt ervoor dat deelnemers niet afhankelijk worden van één IT-systeem, maar zij met behulp van de *API* informatie-uitwisseling vanuit hun eigen systeem kunnen realiseren.

Zolang NML bij het technisch mogelijk maken van toegang tot informatie ervoor zorgt dat (potentiële) deelnemers niet worden uitgesloten en zorg draagt voor de interoperabiliteit van de te kiezen oplossing, is de ACM het met NML eens dat de kans op schadelijke effecten klein is.⁵² NML kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat de spelregels die worden afgesproken, worden geschreven op de functie van de oplossing. Daarnaast is van belang dat op het moment dat er (door NML of een deelnemer) een leverancier betrokken moeten worden voor het leveren van (diensten met betrekking tot) de gekozen oplossing, het overstappen naar een andere leverancier mogelijk is en uitsluiting van andere leveranciers wordt voorkomen. Tot slot zouden NML en de deelnemers – als er leveranciers moeten worden gekozen voor (het leveren van diensten met betrekking tot) de technische oplossing – rekening kunnen houden met weerbaarheid bij de keuze van een leverancier.⁵³

⁴⁷ Eigen beoordeling NML, ACM/IN/1080992, p. 16, 24-25.

⁴⁸ Richtsnoeren Horizontalen par. 7 (nr. 451, 452, 465, 473) en 9 (549).

⁴⁹ Eigen beoordeling NML, ACM/IN/1080992, p. 22.

⁵⁰ Gespreksverslag NML, ACM/UIT/670691, p. 6; Beantwoording vragen NML en toezenden folder, ACM/IN/1104890, p. 4 folder; Richtsnoeren Horizontalen, par. 7 (nr. 451,464) en par 9 (nr. 549).

⁵¹ Eigen beoordeling NML, ACM/IN/1080992, p. 17, 24.

⁵² Richtsnoeren Horizontalen par. 7 (nr. 441, 443, 465) en 9 (549).

⁵³ Zie ook ACM Focus op digitale Economie 2026.

v. Afspraken gebaseerd op best beschikbare kennis

NML streeft ernaar dat afspraken door de gehele sector gedragen worden, waardoor zij ervoor zorgt dat de afspraken worden gemaakt op basis van de best beschikbare kennis.⁵⁴ NML heeft verschillende maatregelen genomen om dit in de besluitvorming te borgen (zoals de stuurgroep, de toetsmomenten). Dit draagt er onder meer bij aan de kwaliteit van de afspraken. De ACM onderschrijft het belang van deze maatregelen.

Gelet op de afspraken zoals beschreven in paragraaf 1.2 (met als doel het op eenduidige, veilige, betrouwbare en efficiënte wijze uitwisselen van informatie) in combinatie met de bovengenoemde factoren, is de verwachting dat het initiatief niet leidt tot merkbare prijsverhogingen, vermindering van kwaliteit, belemmering van innovatie, uitsluiting of discriminatie. Gelet op het door NML beschreven marktfalen is de verwachting juist dat het initiatief zorgt voor innovatie en een betere kwaliteit. Daarnaast is de verwachting dat initiatief ook leidt tot een efficiënter proces in zowel de ontwikkeling, de bouw en het in gebruik hebben van de schepen met minder milieubelasting.

Voorkomen uitwisseling concurrentiegevoelige informatie in het kader van de ontwikkeling en uitvoering van het initiatief

Voor de ontwikkeling en de uitvoering van het initiatief werken deelnemers, die ook concurrenten van elkaar kunnen zijn, samen en wisselen zij informatie met elkaar uit. Daarom bestaat er een risico dat deelnemers aan het initiatief (indirect) concurrentiegevoelige informatie met elkaar uitwisselen.⁵⁵ Concurrentiegevoelige informatie kan in dit geval bijvoorbeeld bestaan uit volumes of toekomstige prijzen van onderdelen van schepen. Volgens NML kan het initiatief worden uitgewerkt en uitgevoerd zonder dat concurrentiegevoelige informatie wordt uitgewisseld. De ACM kan dit in de basis volgen. Daarbij vindt de ACM de volgende omstandigheden van belang, waarbij zij ook enkele aandachtspunten meegeeft voor de verdere uitwerking en uitvoering van het initiatief:

i. Selectie use cases

In de ontwikkelfase van het initiatief worden volgens NML geen *use cases* geselecteerd die aanzetten tot uitwisseling van concurrentiegevoelige informatie. Denk daarbij bijvoorbeeld aan *use cases* waarbij concurrenten inzage krijgen in elkaars strategische documenten, zoals toekomstige plannen op het gebied van productontwikkeling.⁵⁶

ii. Spelregels data-uitwisseling

Volgens NML wordt het initiatief zo vormgegeven dat het risico op het uitwisselen van concurrentiegevoelige informatie wordt beperkt. Uitgangspunten van het stelsel zijn onder meer dat data bij de bron blijven, alleen data die nodig zijn wordt gedeeld (dataminimalisatie) en de data-eigenaar regie houdt over de toegang en het gebruik. Deelnemers bepalen zelf welke informatie ze beschikbaar maken, voor wie en onder welke voorwaarden de gegevens gebruikt kunnen worden op grond van het *black box*, *grey box* en *white box* systeem (zie paragraaf 1.2).⁵⁷

iii. Opstellen concurrentieprotocol

NML heeft aangegeven een concurrentieprotocol te ontwikkelen. Zo wil NML ervoor zorgen dat deelnemers op de hoogte zijn van hun rechten en plichten op grond van de concurrentieregels als het gaat om informatie-uitwisseling. Daarnaast wil de NML deelnemers handvatten te geven bij de indeling van hun data als *black box*, *grey box*, *white box*.⁵⁸

⁵⁴ Gespreksverslag NML, ACM/UIT/670691, p. 4-7; Eigen beoordeling NML, ACM/IN/1080992, p. 11, 17, 25 en bijlage 1, p. 17; Richtsnoeren Horizontalen, par. 7 (nr. 451, 453, 467-471).

⁵⁵ Daardoor wordt de onzekerheid van een onderneming over wat concurrenten gaan doen minder groot, waardoor concurrentie vermindert. Dit kan leiden tot bijvoorbeeld hogere prijzen en een vermindering van kwaliteit; Richtsnoeren Horizontalen, par. 6 (6.2.2).

⁵⁶ Eigen beoordeling NML, ACM/IN/1080992, p. 26.

⁵⁷ Eigen beoordeling NML, ACM/IN/1080992, p. 26.

⁵⁸ Eigen beoordeling NML, ACM/IN/1080992, p. 26.

De maatregelen van NML zoals hierboven beschreven dragen duidelijk bij aan het verminderen van het risico op uitwisseling van concurrentiegevoelige informatie. Uiteraard blijft van belang dat NML er in de praktijk ook voor blijft zorgen dat risico's op het uitwisselen van concurrentiegevoelige informatie worden beperkt.

Dit is te meer van belang, omdat de werkwijze waarop NML informatie-uitwisseling wil faciliteren anders is dan op dit moment gebruikelijk is in de sector. Op dit moment wordt informatie voornamelijk gedeeld via e-mail. In het voorgestelde systeem blijven – anders dan bij delen via e-mail – de data bij de eigenaar. De eigenaar geeft rechten op toegang uit tot bepaalde informatie in het eigen systeem. Door de gehanteerde systematiek in het initiatief is het mogelijk informatie tegelijkertijd beschikbaar te stellen aan een grotere (soms onbenoemde) groep (bijvoorbeeld in het kader van de *white box*). Een dergelijke systematiek kan ertoe leiden dat deelnemers zich minder bewust zijn van met wie hun informatie wordt gedeeld. Het openstellen in de *white box* vergt immers geen handeling ten opzichte van alle ontvangers. Gelet hierop is extra van belang dat er voldoende maatregelen worden genomen om de risico's op het uitwisselen van concurrentiegevoelige informatie te beperken. Bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat alle deelnemers de spelregels en het concurrentieprotocol begrijpen en door voldoende '*checks and balances*' in te bouwen in de technische oplossing die wordt gekozen om informatie-uitwisseling te faciliteren (denk aan accountbeveiliging of logging). Dit om te voorkomen dat concurrentiegevoelige informatie per ongeluk bij een andere partij belandt en om mogelijke onregelmatigheden te kunnen achterhalen.

Mocht het in de toekomst nodig blijken om toch concurrentiegevoelige informatie uit te wisselen ten behoeve van een duurzaamheidsdoel, dan zullen partijen moeten beoordelen of dat past binnen de concurrentieregels. Mocht het nodig zijn, dan kan de ACM op dat moment op verzoek opnieuw een informele beoordeling uitvoeren op grond van de Beleidsregel.

3. Conclusie

De ACM komt op basis van de informatie van NML tot de conclusie dat aannemelijk is dat het initiatief kan worden uitgewerkt en uitgevoerd zonder de concurrentie merkbaar te beperken. De ACM doet daarom op dit moment geen (nader) onderzoek naar het initiatief.

De ACM wijst erop dat de beoordeling een informeel karakter heeft. De ACM gaat ervan uit dat de door NML aangeleverde informatie klopt en heeft geen eigen onderzoek gedaan.

De ACM kan besluiten het initiatief op een later moment toch nader te onderzoeken, bijvoorbeeld als de ACM een klacht krijgt over het initiatief. Mogelijk blijkt dan na een dergelijk onderzoek dat het initiatief toch in strijd is met de concurrentieregels. De ACM legt dan geen boete op als NML de ACM te goeder trouw heeft geïnformeerd en NML meewerkt aan het bereiken van een aanpassing van het initiatief om het in lijn te krijgen met die regels. Het is een beleidskeuze vanuit de ACM om in een dergelijke situatie geen boete op te leggen. Andere (mededingings)autoriteiten zijn niet gebonden aan deze beleidskeuze of aan de inhoud van deze informele beoordeling.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

drs. D.I. Bos
Directeur Directie Mededinging