



De Sociaal-Economische Raad
[Vertrouwelijk]
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

Verstuurd per e-mail (aan [Vertrouwelijk])

Den Haag, 26 maart 2025

Ons kenmerk : ACM/UIT/632575
Onderwerp : Informele beoordeling Verbond voor Duurzame Kleding, Textiel en Schoenen

Geachte [Vertrouwelijk],

Onder begeleiding van de Sociaal-Economische Raad (SER) hebben partijen in de kleding- en textielsector een sectorale overeenkomst over Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO) geïnitieerd, ook wel het Verbond voor Duurzame Kleding, Textiel en Schoenen (het Verbond). Het Verbond is een samenwerkingsinitiatief tussen ondernemingen die in Nederland actief zijn in de kleding-, schoenen-, leer- en (woon)textielsector, brancheorganisaties en vakbonden, waarbij ook maatschappelijke organisaties kunnen aansluiten. Het doel van het Verbond is om de gepaste zorgvuldigheid (*due diligence*) te verbeteren op het gebied van mensenrechten, het milieu en het dierenwelzijn in de ketens van kleding- en textielbedrijven. Het secretariaat van het Verbond dat is ondergebracht bij de SER (hierna: het secretariaat) heeft de Autoriteit Consument en Markt (ACM) gevraagd of het Verbond in overeenstemming is met de concurrentieregels.¹ De ACM heeft het Verbond informeel beoordeeld op basis van de Beleidsregel Toezicht ACM op duurzaamheidsafspraken (de Beleidsregel).² Op basis van de informatie die zij van het secretariaat ontving, is de ACM van oordeel dat het Verbond in overeenstemming is met de concurrentieregels omdat het de concurrentie niet (merkbaar) beperkt.³

Hierna beschrijft de ACM eerst het Verbond. Daarna legt de ACM haar informele beoordeling van het Verbond uit. De ACM ziet geen reden om een nader onderzoek te doen. De ACM heeft wel een paar aandachtspunten die zij meegeeft aan het secretariaat voor de uitvoering van het Verbond.

Het Verbond

Het Verbond is een overeenkomst tussen ondernemingen die actief zijn in de kleding-, schoenen-, leer- en (woon)textielsector (hierna ook wel 'deelnemers'⁴ genoemd), brancheorganisaties en vakbonden. In het Verbond maken de deelnemers afspraken over gepaste zorgvuldigheid (*due diligence*) en internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. Internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen betekent dat bedrijven mensenrechtenschendingen en milieuschade in de hele keten tegengaan, ook buiten Nederland. Denk aan het bevorderen van vrijheid van vakvereniging, voorkoming van dwangarbeid en vermindering van uitstoot van broeikasgassen. De afspraken in het Verbond zijn gebaseerd op de Richtlijnen voor multinationale ondernemingen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling,

¹ E-mail van de SER van 21 november 2023 met kenmerk ACM/IN/849673.

² ACM, 4 oktober 2023, [Beleidsregel Toezicht ACM op duurzaamheidsafspraken](#).

³ Beleidsregel, randnummer 32.

⁴ Het Verbond kan ook ondertekend worden door vakbonden en brancheorganisaties en eventuele andere ondersteunende partijen. De informele beoordeling van de ACM gaat alleen over de afspraken tussen de ondernemingen die het Verbond ondertekenen.

de Tripartite Declaration of principles concerning multinational enterprises and social policy van de Internationale Arbeidsorganisatie, en de Guiding Principles on Business and Human Rights van de Verenigde Naties. Het Verbond is bedoeld om bedrijven te helpen bij (de voorbereiding op) de zorgvuldigheidseisen uit nationale en Europese regels op het gebied van mensenrechten, zoals de Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD), de anti-dwangarbeidverordening en de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD).⁵ Het Verbond geldt voor de periode van 2025 tot en met 2029. Het Verbond is de opvolger van het Nederlandse Convenant Duurzame Kleding en Textiel.⁶

Het Verbond bestaat uit een basisovereenkomst en een aantal risicomodules. De basisovereenkomst bevat afspraken over bijvoorbeeld de organisatie van het Verbond, de geschillenprocedure, rapportageverplichtingen voor de deelnemers en de verplichting om aan te sluiten bij een klachtenmechanisme. Op dit moment hebben de deelnemers één risicomodule uitgewerkt: de risicomodule vrijheid van vakvereniging. De deelnemers werken de andere risicomodules tijdens de looptijd van het Verbond verder uit. In het Verbond worden als mogelijke onderwerpen voor risicomodules genoemd: dwangarbeid, materialen, lonen, gezondheid & veiligheid op het werk en klimaatverandering & uitstoot broeikasgassen.

Informele beoordeling ACM: beperking van de concurrentie niet aannemelijk

Het Verbond is een samenwerking tussen ondernemingen die in Nederland actief zijn in de kleding-, schoenen-, leer- en (woon)textielsector en dus een afspraak tussen concurrenten. Het kartelverbod is daarom van toepassing. Mogelijk is sprake van een potentieel grensoverschrijdend effect. Daarom gelden voor het Verbond ook de Europese concurrentieregels.⁷

De ACM heeft beoordeeld of het Verbond een duurzaamheidsafpraak⁸ is en of er een risico is op een merkbare beperking van de concurrentie.

Duurzaamheidsafpraak

De ACM is het met het secretariaat eens dat het Verbond een duurzaamheidsafpraak is. Het Verbond gaat over verbetering van zorgvuldigheid op het gebied van mensenrechten, milieu en dierenwelzijn en streeft daarmee een duurzaamheidsdoel na zoals bedoeld in de Beleidsregel.

Geen (merkbare) concurrentiebeperking

Het secretariaat komt in haar eigen beoordeling tot de conclusie dat het Verbond de concurrentie niet (merkbaar) beperkt.⁹ Op basis van de informatie van het secretariaat volgt de ACM die conclusie. De ACM vindt de volgende omstandigheden van belang die gelden op het moment van deze informele beoordeling:

- (i) Het Verbond staat open voor alle ondernemingen die actief zijn in de kleding-, schoenen-, leer- en (woon)textielsector en hun keten willen verduurzamen.
- (ii) Het Verbond verplicht deelnemers om de *eigen* productieketen te verduurzamen. Iedere deelnemer bepaalt zelf hoe zij het Verbond in de eigen keten uitvoert. Bijvoorbeeld:
 - a. Het Verbond verplicht deelnemers om aan te sluiten bij één (of meer) klachtenmechanisme(n) in productielanden. Bij een klachtenmechanisme kunnen belanghebbenden (stakeholders) bijvoorbeeld een klacht indienen over

⁵ Richtlijn (EU) 2024/1760 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937 en Verordening (EU) 2023/2859. Verordening (EU) 2024/3015 inzake een verbod op met dwangarbeid vervaardigde producten op de markt van de Unie en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937. Richtlijn (EU) 2022/2464 van 14 december 2022 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 537/2014, Richtlijn 2004/109/EG, Richtlijn 2006/43/EG en Richtlijn 2013/34/EU, met betrekking tot duurzaamheidsrapportering door ondernemingen.

⁶ Het Convenant Duurzame Kleding en Textiel liep tot en met 31 december 2021.

⁷ 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.

⁸ Beleidsregel, randnummer 14.

⁹ Eigen beoordeling van het secretariaat van 1 maart 2024 met kenmerk ACM/IN/849518.

- werkomstandigheden, vakbondsrechten, mensenrechten, klimaateffecten of inkooppraktijken in de ketens van de deelnemers. Deelnemers bepalen zelf bij welk klachtenmechanisme zij aansluiten. Zo'n mechanisme moet wel voldoen aan de voorwaarden die het Verbond stelt. Die voorwaarden zijn objectief, transparant en niet-discriminatoire waardoor wordt voorkomen dat klachtenmechanismen op een concurrentiebeperkende wijze worden uitgesloten. In het licht hiervan ziet de ACM geen (grote) concurrentierisico's.
- b. Deelnemers kunnen in het kader van de uitvoering van het Verbond beslissen geen zaken (meer) te doen met bepaalde leveranciers of afnemers. Hierover maken de deelnemers in beginsel geen gezamenlijke afspraken. Mochten deelnemers dat wel willen dan beoordelen zij per geval of dit onder de concurrentieregels mag.
- c. Op sectorniveau wordt een gezamenlijke dubbele materialiteitsanalyse gemaakt voor het deel "waardeketen". Dit betekent dat in kaart wordt gebracht wat de belangrijkste impacts, risico's en kansen zijn van de waardeketen in de gehele sector op de samenleving én andersom (impact materialiteit en financiële materialiteit). Deelnemers kunnen deze gezamenlijke materialiteitsanalyse gebruiken als hulpmiddel. Er is geen verplichting om daarvan gebruik te maken. De gezamenlijke dubbele materialiteitsanalyse ontslaat deelnemers ook niet van de verplichting om zelf na te gaan hoe de analyse in hun eigen, individuele, specifieke situatie uitpakt. Iedere deelnemer bepaalt dat voor zichzelf.
- (iii) De afspraken in het Verbond gelden als minimum, waardoor deelnemers vrij blijven om (individueel) verder te verduurzamen.
- (iv) Er vindt geen verboden informatie-uitwisseling plaats. Daarbij heeft de ACM gekeken naar het volgende:
- a. Governance
- Het kan nodig zijn voor een deelnemer om concurrentiegevoelige informatie te delen in het kader van naleving van het Verbond. Bijvoorbeeld als een deelnemer wil worden uitgezonderd van een verplichting uit het Verbond of als een deelnemer een verzoek om steun bij de afhandeling van een klacht indient, en daarvoor kosten, volumes of strategische plannen moeten worden gedeeld. De governance rondom het Verbond biedt dan voldoende waarborgen om uitwisseling van concurrentiegevoelige informatie tussen concurrenten te voorkomen. Zo:
- Is het uitgangspunt dat individuele deelnemers informatie sturen aan het onafhankelijke secretariaat van het Verbond. Dit secretariaat bestaat uit medewerkers van de SER. De informatie van deelnemers komt in een afgeschermd, digitale omgeving waartoe alleen het secretariaat toegang heeft. Het secretariaat maakt deze informatie vervolgens geaggregeerd, anoniem en niet-herleidbaar. Pas daarna deelt het secretariaat de informatie met de stuurgroep, die toezicht houdt op naleving van het Verbond.
 - Zitten in de stuurgroep vertegenwoordigers van vakbonden en brancheorganisaties en geen individuele (of directe vertegenwoordigers van) deelnemende bedrijven.
 - Bestaat de geschillencommissie uit een onafhankelijke voorzitter en twee personen met kennis van de sector (bijvoorbeeld vertegenwoordigers van vakbonden of brancheorganisaties en geen (vertegenwoordigers van) deelnemers). De geschillencommissie deelt haar besluit alleen met het bedrijf dat bij het geschil betrokken is, met het secretariaat van het Verbond en, in het geval dat een bedrijf geen opvolging geeft aan een besluit van de geschillencommissie, met de stuurgroep. Het kan voorkomen dat bij een geschil meerdere bedrijven betrokken zijn. In die gevallen zal de geschillencommissie moeten beoordelen of extra maatregelen nodig zijn om uitwisseling van concurrentiegevoelige informatie te voorkomen.

- b. **Transparantie over productielocaties**
Het Verbond verplicht deelnemers om hun productielocaties openbaar te maken via het externe platform Open Supply Hub. Dit platform geeft inzicht in welke productiefaciliteiten een bedrijf heeft en gebruikt en draagt daarmee bij aan transparantie van de toeleveringsketen. Die transparantie helpt weer bij de naleving van bijvoorbeeld mensenrechten, omdat consumenten en andere stakeholders in het geval van een misstand bij een productiefaciliteit kunnen zien welke bedrijven bij die locatie inkopen. Inzicht in alleen de productielocaties zonder verdere informatie over bijvoorbeeld volumes, voorwaarden, kosten en producttypen is naar mening van het secretariaat meestal niet concurrentiegevoelig. Alleen in sommige situaties kan dit anders zijn, bijvoorbeeld als het gaat om nicheproducten. Nicheproducten zijn bijvoorbeeld producten waar maar weinig aanbieders van zijn en/of die maar op weinig plaatsen (kunnen) worden gemaakt. In dat geval biedt het Verbond de mogelijkheid voor deelnemers om (gemotiveerd) vrijstelling te verzoeken van de openbaarmakingsverplichting.¹⁰ Ervan uitgaande dat iedere deelnemer van die mogelijkheid in dat specifieke geval ook gebruik maakt, is de ACM het met het secretariaat eens dat er geen groot risico op uitwisseling van concurrentiegevoelige informatie is.
- c. **Gezamenlijke afhandeling van klachten**
Het Verbond moedigt deelnemers aan om transparant te zijn over klachten die zij krijgen uit hun toeleveringsketen. Als meer deelnemers een klacht ontvangen van dezelfde productielocatie, dan worden zij aangemoedigd om die klacht samen op te pakken. Het doel hiervan is om tot gezamenlijke oplossingen te komen en om van deze klachten te leren. De gezamenlijke afhandeling van klachten is niet verplicht. Bij de gezamenlijke afhandeling van klachten kan het zijn dat deelnemers inzicht krijgen in concurrentiegevoelige informatie van concurrenten en/of zaken afspreken die mogelijk op gespannen voet staan met het kartelverbod. Tegelijkertijd geeft het secretariaat aan dat die informatie of afspraak beperkt zal zijn tot wat nodig is om de klacht op een goede manier af te handelen. Op basis van de informatie van het secretariaat ziet de ACM dan ook geen reden om aan te nemen dat dit op voorhand leidt tot een (merkbare) beperking van de concurrentie. Natuurlijk moeten deelnemers bij de uitvoering van het Verbond hierop alert blijven en zo nodig een eigen mededingingsrechtelijke beoordeling maken.

Uitwerking risicomodules

In de risicomodules maken deelnemers van het Verbond meer afspraken over een aantal thema's. Op dit moment hebben de deelnemers één risicomodule uitgewerkt: vrijheid van vakvereniging. In deze risicomodule spreken de deelnemers af om vrijheid van vakvereniging en collectieve onderhandeling in hun toeleveringsketen te verbeteren. Zij maken bijvoorbeeld afspraken over het in kaart brengen van vakbonden en werknemersorganisaties in productielanden en over het meetbaar maken van de mate waarin de vrijheid van vakvereniging wordt gerespecteerd in die landen. De aard van het onderwerp van de vrijheid van vakvereniging en de inhoud van de gemaakte afspraken maken dat de ACM geen (grote) concurrentierisico's ziet voor deze risicomodule.

Voor de andere risicomodules (dwangarbeid, materialen, lonen, gezondheid & veiligheid op het werk en klimaatverandering & uitstoot broeikasgassen) is op dit moment nog onbekend welke afspraken deelnemers zullen maken. Per geval zullen zij moeten beoordelen of een verdere mededingingsrechtelijke analyse (eigen beoordeling) nodig is. Specifiek voor afspraken over de betaling van een leefbaar loon geldt dat de ACM in

¹⁰ Gespreksverslag van 4 april 2024 met kenmerk ACM/UIT/618340, p. 4.

beginsel geen risico's voor de concurrentie ziet als ondernemingen ieder voor zich zelfstandig de hoogte van lonen, (inkoop)prijzen en de manier van doorberekening van (loon)kosten blijven bepalen.¹¹

Conclusie

De ACM vindt het aannemelijk dat het Verbond op dit moment de concurrentie niet (merkbaar) beperkt. De ACM doet daarom geen nader onderzoek naar het Verbond. De ACM wijst erop dat de deelnemers bij de uitvoering van het Verbond de concurrentieregels moeten naleven.

De beoordeling van de ACM heeft een informeel karakter. De ACM baseert haar beoordeling op de informatie van het secretariaat en gaat ervan uit dat de toegestuurde informatie klopt. De ACM heeft geen eigen onderzoek gedaan.

De ACM kan besluiten het Verbond op een later moment toch nader te onderzoeken, bijvoorbeeld als de ACM een klacht krijgt over het Verbond. Mogelijk blijkt dan na een nader onderzoek dat het Verbond toch in strijd is met de concurrentieregels. De ACM legt dan geen boete op, omdat het secretariaat de ACM voorafgaand aan de uitvoering van het Verbond gevraagd heeft om een informeel oordeel. Voorwaarden hiervoor zijn dat het secretariaat de ACM te goeder trouw heeft geïnformeerd en meewerkt aan het bereiken van een aanpassing van het Verbond om het in lijn te krijgen met de concurrentieregels.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

drs. D.I. Bos
Directeur Directie Mededinging

¹¹ De ACM wijst op de *guidance* van andere mededingingsautoriteiten die (mede) zagen op het betalen van een leefbaar loon. Zie bijvoorbeeld: Belgische Mededingingsautoriteit, 30 maart 2023, initiatief van IDH-Transforming Markets en retailers ter bevordering van [leefbare lonen in de bananensector \(Belgische Mededingingsautoriteit\)](#); Bundeskartellamt, 18 januari 2022, initiatief van retailers en Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit voor [leefbare lonen in de bananensector \(Bundeskartellamt\)](#); Bundeskartellamt, 13 juni 2023, initiatief betreffende het [Kakaoforum](#); Competition and Markets Authority, 21 november 2023, [Fairtrade Shared Impact Initiative](#)