

Vergaderjaar 2024–2025

25 268

Zelfstandige bestuursorganen

Nr. 243

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juli 2025

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de stand van zaken van diverse onderwerpen met betrekking tot de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM). De ACM is een toezichthouder die zich inzet om markten goed te laten werken voor mensen en bedrijven, nu en in de toekomst. In goed functionerende markten concurreren bedrijven eerlijk met elkaar en benadelen zij niemand met oneerlijke praktijken. De ACM wordt gezien als een toegankelijke, deskundige en navolgbare toezichthouder¹. Het is noodzakelijk dat de ACM in staat is om tijdig in te spelen op marktontwikkelingen, omdat maatschappelijke ontwikkelingen en gebeurtenissen markten uit evenwicht kunnen brengen. Een effectieve toezichthouder kan ongewenste marktuitskomsten voor de samenleving zo veel mogelijk voorkomen.

Deze brief behandelt de stand van zaken ten aanzien van de volgende onderwerpen:

- Reactie op jaarverslag ACM 2024
- Reactie op wetgevingsbrief ACM
- Aankondiging evaluatie ACM 2025
- Onderzoeken ACM-organisatie

Jaarverslag ACM 2024

Op 18 maart 2025 heeft de ACM haar jaarverslag 2024 aan beide Kamers der Staten-Generaal en aan mij aangeboden ². In het jaarverslag verantwoordt de ACM zich over de uitvoering van haar wettelijke taken. Bij deze geef ik daar een reactie op. Het jaarverslag geeft een goed beeld van waar de ACM zich mee bezig houdt en waar zij als organisatie voor staat.

¹ Kamerstuk 25 268, nr. 195

² ACM Jaarverslag 2024

Toezicht en nieuwe taken

De ACM heeft in 2024 drie grote transities centraal gesteld: energie, digitaal en verduurzaming. Op energiegebied heeft de ACM onder meer een breed pakket aan maatregelen gepresenteerd ter verbetering van de benutting van de netcapaciteit. De ACM heeft haar toezicht op de financiële positie van energieleveranciers aangescherpt om het risico op faillissementen met nadelige gevolgen voor consumenten te beperken. De ACM is strenger bij het verlenen van vergunningen aan nieuwe leveranciers en in haar toezicht op energieleveranciers die al een vergunning hebben. In enkele gevallen heeft de ACM leveringsvergunningen ingetrokken. Ook heeft de ACM aandacht besteed aan misleidende werving door energieleveranciers.

In het kader van het toezicht op een veilige en betrouwbare digitale economie waarschuwde de ACM voor bepaalde dropshippers, haalde zij een onbetrouwbare webshop uit de lucht en zette de ACM zich in om het gebruik van (online) nepreviews en nepkortingen tegen te gaan. De ACM legde een boete van ruim 1,1 miljoen euro op aan de game-ontwikkelaar van Fortnite wegens misleiding. Samen met Europese toezichthouders was er aandacht voor onder meer Meta, Apple, Vinted en Tinder, met name op het gebied van het verstrekken van juiste informatie. Op het gebied van duurzaamheid pakte de ACM onder andere misleidende en onjuiste duurzaamheidsclaims van diverse bedrijven aan. Consumenten kunnen dan een beter geïnformeerde keuze maken en het bevordert het gelijke speelveld voor bedrijven.

Ik waardeer het dat de ACM het proces rondom haar uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheidstoets (UHT) dit jaar evalueert, gezien de impact van nieuwe regelgeving en taken voor de toezichthouder. Ik ga graag nader in gesprek met de ACM over de uitkomsten van deze evaluatie.

Raad van Advies

De groei van de ACM de afgelopen jaren vraagt om aanpassingen van de interne organisatie. In dit kader is in 2024 een Raad van Advies ingesteld. De Raad van Advies adviseert het bestuur van de ACM over strategie en andere organisatorische aangelegenheden.

Kerncijfers

Het jaarverslag bevat een aantal kernstatistieken van de ACM over onder meer het aantal onderzoeken en boetes en gerechtelijke uitspraken.

De ACM startte in 2024 minder onderzoeken dan het jaar ervoor. Dit kan worden verklaard doordat veel capaciteit is gestoken in de in 2023 begonnen onderzoeken die in 2024 doorliepen. Dat leidt vervolgens wel tot een stijging van ruim 60% in het aantal afgeronde onderzoeken in 2024. Het aantal opgelegde boetes is nagenoeg gelijk gebleven. Het bedrag aan opgelegde boetes is in 2024 licht gestegen, maar is de afgelopen drie jaar sterk gedaald ten opzichte van voorgaande jaren. Daarbij valt met name een flinke terugval bij mededinging op. Deels wordt de daling verklaard doordat de hoogte van de boete in belangrijke mate afhankelijk is van de omzet van de betreffende onderneming. Ook maakt de ACM terecht keuzes ten aanzien van de meest effectieve interventie. Al mogen boetes geen doel op zich zijn, deze dragen wel bij aan de afschrikwekkende werking van toezicht. Dit blijft daarom voor mij een aandachtspunt.

Wetgevingsbrief

De ACM brengt advies uit over het aannemen van nieuwe en het intrekken van verouderde regelgeving, waar dit raakt aan de expertise van de ACM. In dit kader heeft de ACM dit jaar voor het eerst een wetgevingsbrief bij haar jaarverslag toegevoegd. Daarbij is dit keer de keuze gemaakt om hierin de nadruk te leggen op mogelijk verouderde regelgeving en het verminderen van regeldruk en het reduceren van onnodige lasten voor de ACM zelf.

In september van dit jaar zal de ACM een openbare consultatie organiseren waarbij marktpartijen kunnen wijzen op regeldruk, ter voorbereiding op de wetgevingsbrief bij het jaarverslag 2025. Ik juich dit initiatief van de ACM toe. Hieronder zal ik op de aan mij gerichte onderwerpen uit de wetgevingsbrief reageren, mede namens de Minister Infrastructuur en Waterstaat voor luchtvaart en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) voor de spoormarkt.

Mededinging

De ACM signaleert in de wetgevingsbrief dat het toezicht op fusies en overnames op dit moment onvoldoende efficiënt en effectief is. Enerzijds moeten veel fusies en overnames worden gemeld en beoordeeld die boven de omzeldrempels uitkomen maar geen concurrentieproblemen veroorzaken. Anderzijds glijpen fusies en overnames die onder de drempels vallen maar wel problemen kunnen veroorzaken, door de mazen van het toezicht. Ik ondersteun daarom het voorstel van de ACM om de generieke omzeldrempels voor concentratiecontrole te verhogen. Daarnaast onderzoek ik diverse oplossingsrichtingen, waaronder de inroepbevoegdheid, om mogelijk problematische fusies die onder de omzeldrempels vallen, onder het toezicht van de ACM te brengen. Middels een aparte brief wordt uw Kamer hierover geïnformeerd.

Telecom

De ACM signaleert terecht dat de mogelijkheid tot het reserveren van nummers al in 2007 uit de Telecommunicatiewet is geschrapt, terwijl hier in verschillende artikelen in de Regeling beperking toekenning nummers nog steeds over wordt gesproken. Dit leidt bij marktpartijen tot verwarring. En over het Besluit opgedragen telecommunicatiediensten BES stelt de ACM dat die een tegenstrijdigheid bevat op het punt van eventuele deelbaarheid van de concessieverplichtingen. Ik zal de gevraagde aanpassingen in deze regels doorvoeren om de tegenstrijdigheden op te lossen.

De ACM constateert dat er enkele problemen zijn bij de doorbelasting van haar (toezicht)kosten. Ik ben het met de ACM eens dat er een efficiëntere oplossing kan worden gevonden voor de facturatie van de toezichtkosten en het opvragen van omzetinformatie. Oplossingen hiervoor vergen meer tijd. Met de ACM moet worden onderzocht wat mogelijk is en welke regels daarvoor moeten worden aangepast. Het uitgangspunt blijft dat de markt in lijn met «Maat Houden 2014»³ de toezichtskosten van de ACM draagt tenzij er gegronde redenen zijn hiervan af te wijken. Ik verwacht dit samen met de ACM deze zomer uitgewerkt te hebben, waarna indien nodig, de wetgeving op die punten aangepast zal worden.

³ Maat houden 2014. Bekendmaking van het kader voor de doorberekening van toelatings- en handhavingskosten Staatscourant 2014, nr. 16734

De ACM adviseert om te onderzoeken of er kan worden afgeweken van de Europese verplichting om een economische evenwichtstoets uit te voeren als duidelijk is dat er onvoldoende capaciteit op het spoor is om op hetzelfde traject zowel treindiensten onder een concessie als in open toegang uit te voeren. Daarnaast vraagt de ACM de Minister van IenW om hierover het gesprek met de Europese Commissie aan te gaan.

De Staatssecretaris van IenW vindt het niet opportuun om dat nu te doen. Er is voor gekozen om twee aparte procedures te volgen voor de melding van nieuwe treindiensten bij de ACM en de aanvraag voor capaciteit voor die diensten bij ProRail⁴. Pas een aantal maanden voor ingang van de dienstregeling wordt duidelijk welke spoorcapaciteit er beschikbaar is. Als de ACM pas een economische evenwichtstoets uit zou voeren nadat duidelijk is of er capaciteit beschikbaar is, zou er weinig tijd zijn om de toets uit te voeren en zouden opentoeegang-vervoerders nog later zekerheid krijgen of ze de treindiensten uit mogen voeren.

In haar overwegingen geeft de ACM aan dat Nederland een relatief vol spoor heeft en wettelijke regels die concessieverkeer prioriteit geven bij schaarste aan capaciteit. Er vinden momenteel onderhandelingen plaats over een nieuwe Europese verordening over capaciteitsmanagement. Hierin wordt gesproken over prioriteitsregels voor capaciteitstoedeling bij schaarste. De Nederlandse regels voor capaciteitsverdeling zullen, zodra er een akkoord is bereikt in de EU, in lijn moeten worden gebracht met de nieuwe Europese verordening. In de onderhandelingen over de algemene oriëntatie op de verordening kreeg de Nederlandse wens om met voorrangregels en garanties voor uitvoering van openbare dienstcontracten (concessies) te kunnen werken overigens geen enkele steun.⁵ De Staatssecretaris van IenW gaat ook over de andere punten die de ACM op het gebied van de Spoormarkt en het Stadsvervoer aankaart, graag met de ACM in gesprek om te kijken waar de geconstateerde punten verbeterd kunnen worden, zoals een betere vormgeving van de benchmark bij stadsvervoer of beperking van de administratieve last bij de handhaving van de gescheiden boekhouding.

Voor wat betreft luchtvaart zal op basis van het «Evaluatieonderzoek naar de werking van de tariefregulering op Schiphol» naar mogelijke verbeterpunten worden gekeken.⁶ Hierbij wordt specifiek aandacht besteed aan het bevorderen van de dialoog tussen Schiphol en haar gebruikers.

Evaluatie ACM 2025

Dit jaar vindt de vijfjaarlijkse wettelijke evaluatie van de ACM plaats. Het evaluatieonderzoek heeft tot doel de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de ACM vast te stellen en daarover een oordeel te geven. Het gaat hierbij om het functioneren van de ACM ter uitvoering van haar wettelijke taken op basis van de geldende wet- en regelgeving tijdens de evaluatieperiode, welke voor deze evaluatie loopt van 1 april 2020 tot en met 31 maart 2025.

De centrale onderzoeksvraag bij de evaluatie van de ACM richt zich op in hoeverre de ACM in de evaluatieperiode haar primaire taken doeltreffend en doelmatig heeft uitgevoerd. De ACM wordt geëvalueerd aan de hand van de toetsingscriteria die voortvloeien uit de Kaderstellende Visie op

⁴ Kamerstuk 29 984, nr. 1134.

⁵ Kamerstuk 21501–33, nr. 1071.

⁶ Kamerstuk 29 665, nr. 530.

Toezicht. De evaluatie zal zich vooral richten op de toezichtstaken van de ACM en minder op de bedrijfsvoering. Voor wat betreft de bedrijfsvoering kunnen de onderzoekers namelijk gebruik maken van recent uitgevoerde onderzoeken zoals hierna in deze brief benoemd.

Ik verwacht de bevindingen van het onderzoeksbureau richting het einde van het jaar te ontvangen. Ik zal de evaluatie, voorzien van mijn reactie, vervolgens aan uw Kamer sturen.

Onderzoeken ACM-organisatie

Sinds de instelling van de ACM in 2013 is de omvang van het toezicht door de ACM toegenomen en van aard aan het veranderen, bijvoorbeeld als gevolg van nieuwe wetgeving ten aanzien van digitale markten. Deze ontwikkeling heeft in de bestuurlijke relatie tussen ACM en het departement geleid tot hernieuwde aandacht voor het functioneren van de ACM als organisatie, in het bijzonder de vraag of de organisatie van de ACM voldoende toekomstbestendig is ingericht. In dit kader heeft de ACM de wens geuit om een zbo met rechtspersoonlijkheid te worden.

Een zbo met eigen rechtspersoonlijkheid kan geen gebruik meer maken van de Rijksfaciliteiten op het gebied van bedrijfsvoering (zoals ICT, personeel en huisvesting). Alleen na een toetsing op onder andere aanbestedingsregels en de Wet Markt en Overheid zou een verzoek daartoe door de Minister van BZK kunnen worden ingewilligd⁷. Op dit moment is enkel het bestuur van de ACM ingesteld als zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid. Daarmee is geborgd dat de besluitvorming van de ACM onafhankelijk van de politiek kan plaatsvinden. De huidige vormgeving brengt onder meer met zich mee dat het personeel van de ACM in dienst is van het Ministerie van Economische Zaken en aan de ACM ter beschikking wordt gesteld.

Mede naar aanleiding van deze wens van de ACM om een zbo met eigen rechtspersoonlijkheid te worden is, in opdracht van het Ministerie van EZ en de ACM, een onderzoek uitgevoerd door PwC en is een advies opgesteld door bestuurlijk adviseurs De Leeuw en Borstlap.⁸ Hierbij deel ik deze onderzoeken met uw Kamer. Er is onderzocht of de huidige governance en het sturingsmodel voldoende toekomstbestendig zijn en of de verantwoordelijkheidsverdeling op het gebied van bedrijfsvoering tussen het Ministerie van EZ en de ACM verbetering behoeft. Ook is gekeken of de huidige stand van de bedrijfsvoering een eventuele stap naar een zbo met rechtspersoonlijkheid mogelijk maakt.

In beide onderzoeken wordt de conclusie getrokken dat toekomstbestendig toezicht door de ACM het beste wordt geborgd als de ACM een zbo met eigen rechtspersoonlijkheid zou worden. De Leeuw en Borstlap concluderen dat de huidige sturing en governance-instrumenten van de ACM onvoldoende effectief en onvoldoende toekomstbestendig zijn, gegeven maatschappelijke, politieke, beleids- en organisatieontwikkelingen. Een toekomstbestendige governance en sturing vragen, volgens de onderzoekers, om een wettelijk verankerde, democratisch gelegitimeerde positionering voor zowel bestuur als organisatie en een bedrijfsvoering die op orde is.

PwC concludeert dat er problemen zijn in de bedrijfsvoering van de ACM, waardoor er op bepaalde vlakken niet, of in mindere mate, wordt voldaan aan relevante standaarden of rijkskaders. De aandacht hiervoor is, zowel

⁷ Art 21a Kaderwet ZBO's

⁸ Zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 14 oktober jl. Kamerstuk 24 036, nr. 436.

bij de ACM als het Ministerie van EZ, in het verleden niet optimaal geweest. Bovendien ontbreekt er volgens PwC duidelijkheid ten aanzien van de aansturing van de bedrijfsvoering in de relatie tussen het Ministerie van EZ en de ACM.

Op basis van de onderzoeken is mijn voorganger met de ACM in gesprek gegaan. Ik hecht grote waarde aan de continuïteit van de ACM als belangrijke toezichthouder. Daarvoor is een solide bedrijfsvoering essentieel. Een herziening van de organisatievorm van de ACM is een ingrijpende wijziging die zorgvuldige voorbereiding en een politieke weging vereist. De verdere besluitvorming over het organisatiemodel laat ik gezien mijn demissionaire positie over aan mijn opvolger. Het is allereerst belangrijk dat voldoende tijd en aandacht kan uitgaan naar de noodzakelijke verbeteringen in de bedrijfsvoering. De ACM heeft inmiddels een verbetertraject opgestart dat in samenwerking met het Ministerie van EZ wordt uitgevoerd. De Audit Dienst Rijk (ADR) heeft een periodiek controlerende en adviserende rol in dit traject, die eveneens aansluiten op de bovengenoemde begrotings- en verantwoordingscyclus. Ik voer hierover regelmatig overleg met de ACM en zal de voortgang nauwlettend volgen en uw Kamer daarover op aansluitende momenten informeren.

De Minister van Economische Zaken,
V.P.G. Karremans