Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

25 268 Zelfstandige bestuursorganen

Nr. 251

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2026

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 onafhankelijke toezichthouder die zich inzet om markten goed te laten werken voor alle mensen en bedrijven. Dit doet de ACM onder meer door de concurrentie te bewaken, consumentenbelangen te beschermen, toezicht op digitale markten te houden en specifieke sectoren te reguleren, zoals energie, telecom, vervoer en post.

De ACM wordt gezien als een deskundige en gezaghebbende toezichthouder. Toezicht is meer dan handhaving: onderzoek naar de dieperliggende oorzaken van niet goed functionerende markten, voorlichting, advisering en samenwerking met andere toezichthouders zijn ook onderdeel van het reguliere toezichtswerk van de ACM. Het is belangrijk voor de goede taakuitoefening dat de ACM in staat is om tijdig in te spelen op marktontwikkelingen, omdat maatschappelijke ontwikkelingen en gebeurtenissen markten uit evenwicht kunnen brengen.

In deze brief ga ik op de volgende publicaties:
– Wettelijke evaluatie 2020–2025
– Jaarverslag 2025
– Wetgevingsbrief 2026
– Staat van de markt

Wettelijke evaluatie 2020–2025

De wettelijk verplichte vijfjaarlijkse evaluatie van de ACM is recent afgerond en bied ik als bijlage bij deze brief aan uw Kamer aan. Berenschot heeft voor deze evaluatie gekeken naar het functioneren van ACM in de periode 2020–2025. Daarbij staat de toetsing van doeltreffendheid en doelmatigheid centraal.

kst-25268-251
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

Uit deze evaluatie komt een overwegend positief beeld naar voeren. De ACM heeft volgens Berenschot doeltreffend gefunctioneerd. De ACM voert een breed pakket taken uit, verwerkt grote aantallen signalen, prioriteert effectief, intervenieert structureel en veel besluiten[1] houden (grotendeels) stand bij de rechter.

Het inzichtelijk maken en kwantificeren van maatschappelijke effecten van toezicht is bij de ACM in ontwikkeling. De ACM heeft bewust afscheid genomen van een zuiver kwantitatieve benadering van de effecten van haar toezicht op de consumentenwelvaart en zoekt naar nieuwe – deels kwalitatieve methoden – om maatschappelijke effecten te meten. In het kader van de aanbeveling uit de vorige evaluatie om *outcome* en *output* beter in beeld te brengen heeft de ACM een kennisnetwerk effectmeting opgezet.

Berenschot benoemt ook dat uit eerdere onderzoeken is gebleken dat de financieringsstructuur en de verantwoording van beschikbare budgetten beter kan. Berenschot heeft daarnaast gekeken naar andere aanbevelingen uit de voorgaande evaluatie, namelijk het verder versterken van de doelmatigheid van het toezicht en om meer inzicht te bieden in de keuzes die worden gemaakt. De ACM geeft hier invulling aan via de wetgevingsbrief, externe bijeenkomsten, beleidsregels en leidraden. In dat verband constateert Berenschot dat de balans tussen hard en zacht optreden een voortdurend dilemma vormt en dat een uitdaging is om daarin consequent en uitlegbaar te zijn.

Ook constateert Berenschot dat het aantal taken dat door de wetgever bij de ACM is belegd en de operationele capaciteit van de ACM de afgelopen jaren sterk zijn gegroeid.[2] Uit eerdere onderzoeken[3] bleek dat de interne bedrijfsvoering daarbij onvoldoende mee is ontwikkeld. Dit vormde aanleiding voor meerdere verbetertrajecten die zijn gericht op het verder professionaliseren van de bedrijfsvoering en de interne financiële sturing (hier zal ik hieronder nog verder op ingaan). Verder wijzen departementen in het kader van de evaluatie op het risico van taakstapeling en de noodzaak om in gezamenlijkheid periodiek te toetsen welke activiteiten weinig maatschappelijke impact hebben en mogelijk kunnen vervallen. Met de wetgevingsbrief geeft ACM hier reeds deels invulling aan.

Berenschot doet in de evaluatie een drietal aanbevelingen:
1. *Stuur scherper op markteffect en leg beter uit wat het oplevert (publieke waarde).*
   Publieke waarde vraagt niet alleen om goede plannen, maar ook om de juiste dingen merkbaar goed doen. Strategisch nadenken over en sturen op het functioneren van markten kan daarbij sterker. Maak daarom de leercyclus strakker: koppel prioriteiten duidelijk aan beoogde effecten, volg die effecten met verschillende onderzoeken, en duid cijfers consequent in context. Bouw voort op interventie-evaluaties en geef de «Staat van de Markt» een vaste, periodieke rol om ontwikkelingen, keuzes en resultaten samenhangend te duiden inclusief wat werkte, wat niet, en waar bijsturing nodig is.
2. *Borg uitvoeringskracht door structurele randvoorwaarden en interne scherpte (organisatie).*

---

[1] Tussen 2020 en 2024 hield 73% van de besluiten van de ACM (grotendeels) stand in beroepsprocedures.

[2] Door uitbreiding van bestaande toezichtstaken (zoals op het terrein van energie) en nieuwe toezichtstaken (zoals het toezicht op de Digitale Diensten Verordening (DSA) en de Data Verordening), is de organisatie van de ACM gegroeid van 577 fte eind 2021 naar 761 fte eind 2025.

[3] Zie Kamerstukken II, 2024/25, 25 268, nr. 243

De ACM is sterk gegroeid en het takenpakket dat door de wetgever bij de ACM wordt belegd groeit en wordt breder van aard. Wendbaarheid en beheersbaarheid vraagt om een kader voor «periodiek taakonderhoud». Dit moet inzicht geven in de vraag of een taak voortgezet kan worden of kan worden versimpeld, anders moet worden georganiseerd of moet worden gestopt. Berenschot beveelt aan om – naast het afwegingskader voor nieuwe taken – in samenwerking met de betrokken departementen een kader op te stellen, zodat een gestructureerd gesprek met opdrachtgevers over nieuwe en bestaande taken kan worden gefaciliteerd. Om dit gesprek mogelijk te maken is ook zicht op de relatie tussen capaciteit, activiteiten en resultaten nodig (zowel intern als richting departementen).

3. *Versterk gezag en vertrouwen door voorspelbaarheid, transparantie en consistente werkwijzen (draagvlak en legitimiteit).*
   Het mandaat van de ACM is helder, maar draagvlak ontstaat in de praktijk vooral in de uitvoering: hoe proportioneel en uitlegbaar zijn interventies, hoe voorspelbaar verlopen processen, en hoe worden keuzes transparant gemotiveerd (ook als uitkomsten controversieel zijn). Berenschot beveelt daarom aan te investeren in consistentere procesvoering en communicatie tussen de verschillende onderdelen van de ACM, steeds betere toelichting op afwegingen (prioritering, instrumentmix, publicatie-timing) en in structurele reflectie op spanningen tussen publieke transparantie en zorgvuldig hoor- en wederhoor van stakeholders.

Ik onderschrijf deze aanbevelingen en hecht waarde aan de opvolging. Dit krijgt een plek in de reguliere processen en overleggen met de ACM.

Jaarverslag 2025

Op 12 maart 2026 heeft de ACM haar jaarverslag 2025 gepubliceerd en aan mij aangeboden.[4] In het jaarverslag verantwoordt de ACM zich over de uitvoering van haar wettelijke taken. Het jaarverslag geeft een goed beeld waar de ACM zich mee bezig houdt en waar zij als organisatie voor staat.

De ACM richtte haar inspanningen in 2025 in het bijzonder op drie doelen: (i) de transitie naar duurzame energie in Nederland wordt versneld en iedereen kan daaraan meedoen, (ii) mensen en bedrijven kunnen zich met vertrouwen op digitale markten begeven en (iii) het vertrouwen van mensen in betekenisvolle verduurzaming van bedrijven wordt versterkt.[5]

In haar jaarverslag gaat de ACM in op de activiteiten die zij in dit kader heeft uitgevoerd. Het gaat daarbij onder meer om de inzet van ACM bij netcongestie en de regulering van de warmtemarkt. Ook zette de ACM in op de bescherming van online gebruikers en het aanpakken van misleiding en machtsmisbruik op digitale markten, zoals het optreden tegen onbetrouwbare webshops en de verantwoorde inzet van chatbots. In het kader van verduurzaming heeft de ACM onder andere onduidelijke duurzaamheidsclaims in verschillende sectoren aangepakt en heeft de ACM aandacht gegeven aan het wegnemen van concurrentiebelemmeringen die verduurzaming schaden.

De ACM startte in 2025 minder formele onderzoeken dan in voorgaande jaren (59 in 2025 ten opzichte van 113 tot 236 in de jaren 2021–2024). Dit heeft volgens de ACM te maken met de fase waarin lopende onderzoeken

[4] ACM Jaarverslag 2025 | ACM
[5] ACM jaarplan 2025 | ACM

zich bevinden. Daarnaast zette de ACM in 2025 meer in op alternatieve instrumenten (zoals bindende aanwijzingen, toezeggingen, waarschuwingen, leidraden, sectorbrieven en gesprekken met brancheorganisaties). Als een dergelijk alternatief instrument wordt ingezet, wordt er niet altijd een onderzoek gestart. Bij de instrumentkeuze is het oplossen van het marktprobleem altijd leidend voor de ACM.

Wat daarnaast opvalt is dat de ACM afgelopen jaar slechts 1 boete heeft opgelegd, ten opzichte van 12 tot 15 boetes in de jaren 2021–2024. De ACM geeft aan dat dit een toevallige samenloop is van omstandigheden en geen bewuste beleidskeuze. De ACM beziet per geval welk handhavingsinstrument het meest effectief is. Ik ben van mening dat het opleggen van boetes geen doel op zich is, maar binnen de totale mix aan instrumenten van de ACM wel bijdraagt aan voldoende afschrikwekkende werking van het toezicht. De verhouding tussen «harde» en «zachte» interventies door de ACM blijft daarom voor mij een aandachtspunt. Het is dan ook goed als de ACM hierop blijft reflecteren in individuele zaken en in relatie tot de impact van interventies in het totale portfolio aan zaken.

In 2025 deed de ACM meerdere marktonderzoeken, onder meer naar publieke laadinfrastructuur voor elektrisch laden, waterstoftransporttarieven en de postmarkt. Zo geeft de ACM invulling aan haar taak om toezicht te houden op de goede werking van markten, ook zonder een vermoeden van overtreding van de wettelijke regels. In 2025 publiceerde ACM een werkwijze voor het uitvoeren van marktonderzoeken. Ik vind het positief dat de ACM dit instrument daarmee steeds meer gestandaardiseerd inzet.

Ik ben daarnaast blij met de aandacht die ACM in haar jaarverslag besteedt aan de uitkomsten (op hoofdlijnen) van haar evaluaties en effectmetingen. De inzet hiervan is voor ACM van belang om de effectiviteit en kwaliteit van haar toezicht te verbeteren, zoals ook hierboven is aangegeven. Het is goed dat ACM hier waar mogelijk transparant over is. Ik onderschrijf het belang van dergelijke evaluaties en verwacht dat ACM deze in de toekomst met regelmaat blijft inzetten en dat de uitkomsten hiervan worden meegenomen bij de bepaling van de meest effectieve inzet van instrumenten en de prioritering van zaken.

Daarnaast heeft de ACM vanaf 2023, in samenwerking met mijn ministerie, diverse stappen gezet in de verbetering van de bedrijfsvoering en de informatievoorziening. In de periode hieraan voorafgaand was de aandacht voor de bedrijfsvoering, en de impact die de inrichting ervan heeft op het primaire proces, achtergebleven. De ACM heeft in 2025 de lopende verbetertrajecten samengevoegd in één integraal plan van aanpak dat in 2026 verder wordt geïmplementeerd. De Audit Dienst Rijk (ADR) houdt toezicht op de voortgang hiervan. Daarnaast komt dit regelmatig aan de orde in de gesprekken tussen de ACM en mijn ministerie.

Wetgevingsbrief 2026

De ACM heeft voor het tweede jaar op rij een wetgevingsbrief opgesteld. Daarin kijkt de ACM of regels hun doel nog effectief dienen en of de maatschappelijke voordelen in verhouding staan tot de administratieve lasten en toezichtkosten. Ook deelt de ACM haar wensen over gebieden waar juist aanvullende regels nodig zijn voor goed werkende markten. De ACM is positief dat een aantal van haar aanbevelingen uit de wetgevingsbrief van 2025 is opgepakt. Zo wordt de regel dat telecombedrijven facturen per seconde moeten aanbieden geschrapt.

Dit jaar heeft de ACM, als input voor de wetgevingsbrief, voor het eerst een openbare consultatie uitgevoerd over regeldruk binnen de domeinen waar de ACM toezicht op houdt. De ACM heeft, zoals aangekondigd in de wetgevingsbrief van vorig jaar, haar eigen regelgeving onder de loep genomen. Dit heeft geleid tot de intrekking van 20 beleidsregels (ongeveer een kwart van de ACM beleidsregels) die hun toegevoegde waarde hadden verloren.

Ik ben positief over deze acties van de ACM en de focus hierbij op regels die niet langer hun doel effectief dienen. Dit past bij de ambitie van het kabinet om administratieve lasten te beperken. Ik roep de ACM op hier blijvend aandacht voor te houden, ook in relatie tot een gelijk speelveld voor bedrijven op het terrein van toezicht in de EU.

In de wetgevingsbrief 2026 vraagt de ACM aandacht voor een aantal nieuwe zaken:

(i) De ACM signaleert een aantal aandachtspunten bij de Telecommunicatiewet. Hiervoor zal ik de uitkomsten van de lopende onderhandelingen over de Digital Networks Act (DNA) en de daaruit volgende wijziging van de Telecommunicatiewet afwachten.

(ii) De ACM constateert dat het niet is toegestaan om ook een creditcard en rekening onder een fictieve identiteit te openen. Daardoor kan de ACM bij online *mystery-shoppen* niet het volledige bestelproces van aanbieders en verkopers doorlopen. Deze beperking vloeit voort uit de Europese verordening betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie[6] en kan ik daarom niet op nationaal niveau oplossen.[7] Ik ben over deze kwestie met de Europese Commissie in contact en zal hier bij de aankomende herziening van de Consumer Protection Cooperation Verordening opnieuw aandacht voor vragen. Daarnaast vraagt de ACM om de «*mystery shopping* bevoegdheid» op het niveau van de Instellingswet vast te leggen, omdat deze bevoegdheid breed in de digitale economie van toegevoegde waarde is. Ik zal deze wens van de ACM nader onderzoeken en hierover in overleg treden met de ACM.

(iii) De ACM wil graag dat de regels voor uitwisseling van gegevens met andere toezichthouders minder versnipperd en duidelijker worden. De ACM ziet graag een generieke bepaling in de Instellingswet ACM op grond waarvan de ACM gemakkelijker gegevens uit kan wisselen en strafrechtelijke en bijzondere persoonsgegevens kan verstrekken als dit nodig is voor het houden van effectief toezicht. Ik heb begrip voor deze wens van de ACM en zal in afstemming met het Ministerie van J&V bezien in hoeverre aan deze wens tegemoet kan worden gekomen, waarbij er ook voldoende aandacht moet zijn voor de bescherming van persoonsgegevens. In dit kader wordt er vanuit het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gekeken naar een versimpeling van de uitwisseling van informatie bij concentraties in de zorg tussen de ACM, Nederlandse Zorgautoriteit en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. En de Staatssecretaris Digitale Economie en Soevereiniteit werkt momenteel aan een wijziging van de Uitvoeringswet digitaledienstenverordening die gegevensuitwisseling tussen de ACM en de relevante toezichthouders mogelijk maakt in het kader van het toezicht op de DSA.

(iv) De ACM vraagt om aandacht voor de Wet Collectieve Warmte en meer specifiek voor zeer lage temperatuur warmtenetten, waarin warmte nog opgewaardeerd moet worden met een individuele of

---

[6] Verordening (EU) 2015/847

[7] In een brief aan de Europese Commissie van juni 2024 wordt nader toegelicht waar deze beperking op ziet: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2024/06/10/bijlage-brief-mcguinness-the-power-of-authorities-to-use-a-cover-identity

collectieve warmtepomp. De ACM wil graag dat de Wet Collectieve Warmte wordt aangepast, bijvoorbeeld dat de prijs van de warmtepomp die een gebruiker van een warmtebedrijf huurt ook wordt gereguleerd. De nieuwe Wet Collectieve Warmte biedt al de mogelijkheid om dergelijke regulering in de lagere regelgeving op te nemen. Samen met de ACM onderzoekt de Minister van Klimaat en Groene Groei of, op welke termijn en hoe dit moet worden geregeld.

Staat van de Markt

Op 26 januari 2026 heeft de ACM voor het eerst «De Staat van de Markt» gepubliceerd.[8] Het betreft een nieuwe, jaarlijkse publicatie van de ACM die een algemeen inzicht geeft in het functioneren van markten in Nederland. Dit rapport op macroniveau vormt een aanvulling op de onderzoeken die de ACM verricht naar specifieke markten. Met deze publicatie beoogt de ACM bij te dragen aan het bredere beleidsdebat over marktordening, effectieve concurrentie en publieke belangen in roerige economische en geopolitieke tijden. Verder beoogt de Staat van de Markt, met besprekingen van specifieke actuele ontwikkelingen, opkomende thema's en vraagstukken te agenderen.

Met deze brief geef ik invulling aan de gewijzigde motie Verouden c.s.[9] Ik vind deze nieuwe publicatie van de ACM waardevol. Zoals de ACM zelf ook aangeeft is de aandacht voor concurrentie, prijsontwikkelingen en marktmacht in het publieke debat flink toegenomen de laatste jaren. Met deze publicatie geeft de ACM een nog beter inzicht in haar werkterrein en in de complexiteit van het toezicht op markten. Markten verschillen onderling immers fors van elkaar en dat vergt ook vaak maatwerk in het toezicht. Bovendien laat concurrentie zich niet in één indicator vatten en daardoor is het ook niet eenvoudig om op macro-perspectief een uitspraak te kunnen doen over het functioneren van alle markten in Nederland.

Afgenomen concurrentie in Nederland

Uit de indicatoren in «De Staat van de Markt» valt af te leiden dat het waarschijnlijk is dat de concurrentie in Nederland – gemiddeld en vanuit een macroperspectief – is afgenomen in de periode 2011–2023. De concurrentie is met name afgenomen in reeds sterk geconcentreerde sectoren. Het beeld kan per markt sterk fluctueren. Verklaringen die de ACM noemt voor het afnemen van de concurrentie zijn onder andere hogere vaste kosten en netwerkeffecten door digitalisering, veranderende voorkeuren van de consument en steeds meer over landsgrenzen heen georganiseerde waardeketens. Het beeld van afgenomen concurrentie is niet uniek voor Nederland. Onder meer in Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Canada is een vergelijkbare trend te zien.

Nieuwe instrumenten

De signalen van de ACM over de verminderde concurrentie in Nederland geven aan dat een goed en effectief toezicht op markten in Nederland urgent blijft. De Mededingingswet bestaat in Nederland ruim 25 jaar en de afgelopen jaren is op Europees niveau het toezichtinstrumentarium uitgebreid met onder andere de Digitale Marktenwet (DMA) en de Verordening Buitenlandse Subsidies (FSR). Ook op nationaal niveau dient het instrumentarium van de ACM toekomstbestendig te blijven. Mede

[8] Staat van de Markt 2026
[9] Kamerstukken II, 2025/26, 36 800, nr. 95

daarom wordt in het coalitieakkoord een tweetal instrumenten genoemd om het instrumentarium van de ACM mee uit te breiden, te weten de inroepbevoegdheid (*call-in* bevoegdheid) en de marktremediebevoegdheid (*New Competition Tool*). Aan de vormgeving en uitwerking van beide instrumenten wordt op dit moment gewerkt in samenwerking met betrokken ministeries. Voor de inroepbevoegdheid ben ik voornemens voor de zomer nog te reageren op het wetsvoorstel van Kamerlid Bushoff (PRO) en in het najaar zal ik uw Kamer informeren over de voortgang van de marktremediebevoegdheid.

Actuele ontwikkelingen

Naast de concurrentie-indicatoren wordt in de publicatie van de ACM ook aandacht besteed aan enkele actuele ontwikkelingen: de toename van private equity, de markt voor clouddiensten en de impact van de «aandachtseconomie» op het welzijn van mensen. Ik deel het beeld van de ACM dat dit alle drie zeer relevante onderwerpen zijn, waar in diverse andere trajecten reeds aandacht voor is.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
H.G. Herbert

BIJLAGE 1: PRIJSVERGELIJKING PER PRODUCTCATEGORIE

In deze bijlage is een tabel met een prijsvergelijking tussen Nederland en onze buurlanden opgenomen. Hiermee geef ik invulling aan de moties van Verouden c.s. en Ergin[10] waarmee verzocht is om een publiek toegankelijke prijsvergelijking per productcategorie tussen Nederland en buurlanden, en te rapporteren over hoe prijzen van essentiële diensten en goederen zich in Nederland verhouden tot die in Duitsland en België[11]. Deze tabel zal jaarlijks als bijlage meegestuurd worden met de kabinetsreactie op de Staat van de Markt van de ACM.

Vergelijking prijsniveau

Volgens Eurostat lag in 2025 het algemene prijsniveau in Nederland 17% hoger dan gemiddeld in de EU. Hieronder staan de prijsniveaus van verschillende categorieën diensten en goederen. Hierbij geldt dat 1 het gemiddelde prijsniveau in de EU is. Voedsel is dus bijvoorbeeld 3% goedkoper in Nederland dan gemiddeld in de EU.

Tabel 1: vergelijking in prijsniveaus per categorie (2025)

	België	Duitsland	Nederland
Voedsel	1.04	1.03	0.97
Waaronder:	1.06	1.02	0.90
– Granen en graanproducten	1.21	1.14	1.13
– Levende dieren en vlees	0.98	1.17	0.87
– Vis en andere zeedieren	1.00	0.96	0.99
– Melk, andere zuivelproducten en eieren	1.13	1.07	1.27
– Oliën en vetten	0.99	1.08	0.94
– Fruit en noten	0.98	1.03	0.95
– Groenten e.d.	0.88	0.93	0.95
– Suiker, zoetwaren	1.06	0.92	0.94
– Kant en klaar voedsel en overig			
Non-alcoholische dranken	1.05	1.01	1.22
Alcoholische dranken	1.13	0.86	1.00
Tabak	1.44	1.16	1.72
Kleding en schoeisel	0.96	1.02	0.93
Elektriciteit, gas en andere brandstoffen	1.05	1.22	1.14
Meubilair, huishoudelijke apparatuur en routineonderhoud van het huishouden	1.07	1.04	0.99
Gezondheid	1.17	1.13	1.35
Vervoer	1.07	1.10	1.12
Informatie en communicatie	1.46	1.46	1.46
Recreatie, sport en cultuur	1.07	1.08	1.13
Onderwijsdiensten	1.55	1.21	1.50
Restaurant- en accommodatiediensten	1.17	1.08	1.20
Machines en apparatuur	1.01	0.97	1.06
Bouw	0.94	1.43	1.22
Software	1.00	0.99	1.07

Bron: Eurostat[1]

[1] Eurostat database: Purchasing power parities, price level indices, nominal and real expenditures by analytical categories – based on COICOP 2018

[10] Kamerstukken II, 2025/26, 36 800, nr. 95 en Kamerstukken II, 2025/26, 36 800, nr. 87.
[11] Zoals aangekondigd in de kabinetsreactie op de initiatiefnota van PVV en NSC «Minder inflatie, meer bestaanszekerheid» (Kamerstuk 36 720, nr. 4).