Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 774 Voorstel van wet van het lid Bushoff tot wijziging van de Mededingingswet in verband met de uitbreiding van het concentratietoezicht (Wet inroepbevoegdheid ACM)

Nr. 10 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juli 2026

Om een gezonde marktwerking te bevorderen, heeft het kabinet in het Coalitieakkoord «Aan de slag»[1] aangegeven dat de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) twee nieuwe instrumenten krijgt, waaronder de inroepbevoegdheid. Mijn voorganger gaf in zijn kamerbrief van 1 oktober 2025[2] ook al aan positief te staan tegenover de inroepbevoegdheid en ik heb dit ook uitgesproken tijdens het commissiedebat Marktordening en Consumentenbescherming op 19 maart 2026.

Op 16 april jl. heeft Kamerlid Bushoff (PRO) het initiatiefwetsvoorstel «Inroepbevoegdheid ACM», zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, naar de Tweede Kamer gestuurd. De Vaste Kamercommissie EZK heeft op 13 mei jl. besloten schriftelijke inbreng te verzamelen van alle Kamerleden, met als deadline 4 juni jl. Met deze kamerbrief reageer ik op het initiatiefwetsvoorstel van Bushoff (PRO) en op vragen die Kamerleden naar aanleiding van dit wetsvoorstel hebben gesteld.

Positief advies

Ik ben positief over het initiatiefwetsvoorstel. Het sluit aan op de ideeën die ik zelf heb over de inroepbevoegdheid, dus het is goed dat dit initiatiefwetsvoorstel er ligt. Met deze nieuwe inroepbevoegdheid kan de ACM concentraties (hierna: fusies en overnames) die de omzetdrempels niet overschrijden inroepen en zo toch beoordelen. Dit soort concentraties beschouw ik als onderdrempelige fusies en overnames.

[1] Coalitieakkoord tussen D66, VVD en CDA. Het akkoord, met de titel «Aan de slag, Bouwen aan een beter Nederland»;

[2] *Vervolg toekomst mededingingsbeleid*, Kamerstukken II, 2025/2026, 24 036/27 879, nr. 437.

kst-36774-10
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

Het kabinet ziet een aantal situaties waarin het wenselijk is dat de ACM onderdrempelige fusies en overnames kan beoordelen. Het gaat om de strategie van *killer acquisitions*, waarbij een gevestigde speler kleine innovatieve ondernemingen – bijvoorbeeld een start-up uit de digitale of biomedische sector met een innovatie technologie of toepassing – opkoopt om concurrentie in de toekomst uit te schakelen, of innovatie uit de markt te halen ten faveure van zijn eigen diensten of technologie.

Een andere strategie is die waarin een (vaak grote) speler als groeistrategie kleine concurrenten opkoopt. Dit wordt ook wel kralen rijgen genoemd. In veel gevallen leidt een dergelijke overname niet tot mededingingsproblemen, maar ook hier geldt dat in sommige gevallen wel degelijk regionale of lokale machtsposities kunnen ontstaan en de keuzemogelijkheden van consumenten kunnen afnemen. Deze groeistrategie zien we in de hele economie toegepast, maar met name in sectoren als de zorg, dierenartsenzorg en kinderopvang. Dit kan tot ongewenste situaties leiden.

Aangezien zowel de strategie van *killer acquisitions* als de strategie van kralen rijgen economiebreed voorkomt, is het kabinet positief dat initiatiefnemer een generiek instrument voorstelt. Dit betekent dat de inroepbevoegdheid zich niet alleen beperkt tot *killer acquisitions* of kralen rijgen, álle onderdrempelige fusies en overnames kunnen worden ingeroepen.

In de gesprekken met stakeholders over de inroepbevoegdheid hoor ik dat zij zorgen hebben over de regeldruk en rechtsonzekerheid, maar ik heb geen signalen ontvangen dat het een rem zet op investeringen. Zoals mijn voorganger ook aangaf, vind ik het belangrijk dat bij het aanpassen van het mededingingsinstrumentarium, de regeldruk en rechtsonzekerheid zoveel mogelijk worden beperkt. Aan de hand van deze aandachtspunten geef ik hieronder op hoofdlijnen het kabinetsstandpunt weer. Deze punten kunnen er mijns inziens aan bijdragen dat het initiatiefwetsvoorstel nog verder verbeterd wordt.

Aandachtspunten

Regeldruk

Door het initiatiefwetsvoorstel kunnen in potentie veel fusies en overnames onder het fusietoezicht van de ACM vallen, deels omdat ondernemingen deze verplicht moeten melden en deels omdat de ACM deze kan inroepen. Om te voorkomen dat alle kleine fusies en overnames onder het toezicht van de ACM zullen vallen, heeft de initiatiefnemer een asymmetrische omzetdrempel opgenomen in zijn initiatiefwetsvoorstel. Ik ben positief over deze asymmetrische drempel voor de inroepbevoegdheid, maar ik ben er voorstander van om deze omzetdrempel te verhogen.

Daarnaast zou ik willen adviseren om ook de omzetdrempels voor de verplichte meldingen bij de ACM te verhogen. Initiatiefnemer laat de huidige omzetdrempels voor verplichte melding bij de ACM uit de Mededingingswet nu onaangepast. Dit licht ik hieronder nader toe.

Omzetdrempels voor verplichte meldingen

Ik stel voor de omzetdrempel voor verplichte meldingen te verhogen van EUR 30 miljoen voor in ieder geval twee van de fuserende ondernemingen, naar EUR 75 miljoen. In de eerste plaats acht ik dit wenselijk, omdat deze omzetdrempel ruim twintig jaar geleden is vastgesteld op

EUR 30 miljoen en sindsdien niet meer is aangepast, waardoor deze omzetdrempel door inflatie de afgelopen jaren de facto is verlaagd.

Ten tweede is er een inhoudelijke reden: er zullen veel minder fusies en overnames verplicht gemeld hoeven worden door een verhoging van de huidige omzetdrempel. Veelal zijn dit zaken die momenteel geen mededingingsbezwaren opleveren en door de ACM «verkort» worden afgedaan. Dit zijn besluiten waarin de ACM de fusie of overname goedkeurt en zij geen verdere toelichting of motivering geeft. In deze gevallen verwacht de ACM geen mededingingsproblemen en zijn er geen bezwaren geuit vanuit de sector, waardoor een uitgebreide motivering niet noodzakelijk is. Uiteindelijk bestaat het besluit in dat geval enkel uit een mededeling dat er geen vergunning vereist is. Desondanks moeten ondernemingen daar nog steeds veel werk in steken om het volledige meldingsformulier van de ACM in te vullen.

Voor de zaken waar de ACM de afgelopen jaren wel (uitgebreid) onderzoek naar heeft gedaan geldt dat deze nog steeds onder het toezicht van de ACM kunnen worden gebracht met behulp van de voorgestelde inroepbevoegdheid. De problematische fusies en overnames van de afgelopen jaren vallen daarmee dus nog steeds onder het fusietoezicht van ACM, zodat er geen fusies en overnames worden gemist. Daarnaast ontstaat er door het wegvallen van de meldingsplicht voor veel fusies en overnames, ruimte voor de ACM om onderdrempelige fusies en overnames die wél problematisch zijn, te onderzoeken.

Ik heb het CBS gevraagd onderzoek te doen naar hoeveel fusies en overnames er in Nederland plaatsvinden. Daarbij heb ik het CBS gevraagd het aantal bedrijven naar bedrijfstak en omzetklasse inzichtelijk te maken, met het aantal fusies en overnames naar omzetklasse van het overnemende en overgenomen bedrijf. Dit onderzoek stuur ik hierbij aan uw Kamer.[3] Daarnaast heb ik hierover overleg gevoerd met de ACM en op vertrouwelijke basis cijfers van de ACM ontvangen.

Gelet op het CBS-onderzoek en de ACM-informatie, stel ik voor de omzetdrempels voor het verplicht melden van fusies en overnames bij de ACM van EUR 30 miljoen in de huidige Mededingingswet te verhogen naar EUR 75 miljoen. Dit gaat verder dan enkel indexeren voor inflatie en zorgt zodoende voor een significante vermindering van de regeldruk. Op basis van cijfers van de ACM daalt het aantal «verkorte besluiten» daarmee namelijk (gemiddeld) van ongeveer 130 naar ongeveer 40 per jaar. Bovendien blijkt uit de CBS cijfers dat de meeste fusies en overnames die al onder het toezicht van de ACM vallen, worden gedaan door bedrijven met een omzet van meer dan EUR 75 miljoen.

Omzetdrempel inroepbevoegdheid

Ik ben positief over de door initiatiefnemer voorgestelde asymmetrische omzetdrempel voor de inroepbevoegdheid. Mijn voorganger heeft eerder ook andere opties verkend waarbij ook gekeken werd naar de regeldruk en rechtszekerheid, maar deze bleken minder goed toe te passen of niet passend in het bestaande fusietoezicht.[4] Desondanks vind ik de door initiatiefnemer voorgestelde omzetdrempel van EUR 30 miljoen te laag. Er worden daardoor naar mijn mening te veel kleine en middelgrote ondernemingen geconfronteerd met de mogelijkheid dat de ACM de inroepbevoegdheid kan inzetten. En dat leidt tot een naar mijn mening te

[3] CBS onderzoek naar Nederlandse fusie- en overname landschap. Te raadplegen via: Bedrijven en fusies/overnames naar omzetklasse, 2015–2024 | CBS.
[4] *Vervolg toekomst mededingingsbeleid*, Kamerstukken II, 2025/2026, 24 036/27 879, nr. 437.

grote stijging van de regeldruk. Wat mij betreft kan de asymmetrische omzetdrempel op EUR 50 miljoen worden gezet. Met een (hogere) omzetdrempel voor de inroepbevoegdheid, vallen niet álle onderdrempelige fusies en overnames onder het toezicht van de ACM, maar ik leid uit de ACM-cijfers van de afgelopen jaren af dat een omzetdrempel voor de inroepbevoegdheid van EUR 50 miljoen er niet toe leidt dat er grote zaken gemist zullen worden. Tegelijkertijd zorgt het ervoor dat de inroepbevoegdheid zich met name richt op de grote overnemende ondernemingen. Dit zijn bovendien de ondernemingen die veelal een eigen juridische afdeling hebben en vaak ook al ervaring hebben met fusietoezicht. En kleine ondernemingen die fuseren, kunnen dit zonder toezicht nog steeds doen.

Mogelijkheid verhoging omzetdrempel voor de inroepbevoegdheid bij amvb

In het initiatiefwetsvoorstel wordt niet voorzien in een mogelijkheid voor aanpassing van de omzetdrempel voor de inroepbevoegdheid bij algemene maatregel van bestuur. Voor de omzetdrempels voor verplichte melding bestaat al de mogelijkheid om deze te verhogen bij algemene maatregel van bestuur. Het kabinet is er voorstander van om deze mogelijkheid ook op te nemen bij de drempel voor de inroepbevoegdheid. Op die manier kan in de toekomst sneller en eenvoudiger worden ingesprongen op ontwikkelingen in de economie die daartoe aanleiding vormen, waaronder inflatiecorrectie.

Onzekerheid

Leidraad

Ik vind het positief dat in het initiatiefwetsvoorstel wordt voorzien in een leidraad van de ACM, waarin de ACM toelicht hoe zij uitvoering zal geven aan deze bevoegdheid. Dat draagt bij aan de rechtszekerheid. De inhoudelijke toets verandert door het initiatiefwetsvoorstel weliswaar niet, maar het is goed dat de ACM voorafgaand aan de inwerkingtreding van de inroepbevoegdheid extra duiding geeft voor de praktijk, in welke vorm dan ook. Dat kan een leidraad zijn, maar ook een beleidsregel.

Omwille van de rechtszekerheid voor ondernemingen, ben ik van mening dat deze duiding nog verder kan gaan dan de initiatiefnemer voorstelt. Zo vind ik het belangrijk dat ACM expliciet toelicht welke punten inhoudelijk van belang zijn bij het inroepen van fusies en overnames. Ook kan de ACM, bijvoorbeeld aan de hand van fictieve casussen, de concepten *killer acquisitions* en *kralen rijgen* nader toelichten en kan de ACM meer specifiek aangeven hoe zij in haar detectie aan de voorkant beoordeelt bij welke ondernemingen zij informatie gaat opvragen om te beoordelen of een fusie of overname moet worden ingeroepen. In het document van de ACM kan voorts duidelijk worden gemaakt welke informatie ondernemingen moeten aanleveren in de verschillende fases van het inroepproces: zowel voorafgaand aan als volgend op het inroepbesluit en waarom die stukken nodig zijn. Als laatste vindt het kabinet het van belang om waar er mogelijk sprake is van open of onduidelijke normen, de ACM daarover zoveel mogelijk duiding zal geven. Het is uiteindelijk aan de ACM om hier nader invulling aan te geven, ook met het oog op de praktijk. Uiteraard voer ik hierover nog overleg met de ACM.

De initiatiefnemer wil dat ondernemingen in de gelegenheid worden gesteld om, voorafgaand aan een overname van een kleine speler, een informele zienswijze aan de ACM te vragen. Ik vind dit een goed idee dat ook aansluit bij de huidige praktijk van de ACM. Het is voor onderne-

mingen een laagdrempelige en snelle methode om zekerheid te krijgen en voor ACM leidt het naar verwachting niet tot meer werk, omdat het voor een deel zal overlappen met de detectie van onderdrempelige fusies en overnames.

Motivering inroepbesluit

De ACM moet het inroepbesluit op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht goed motiveren. Omwille van de rechtszekerheid roept het kabinet de ACM daarnaast op om alle eerste fasebesluiten van een ingeroepen fusie of overname in ieder geval de eerste vijf jaar na inwerkingtreding van de inroepbevoegdheid altijd te motiveren. Door de eerste fasebesluiten bij ingeroepen fusies en overnames te voorzien van een motiverende toelichting, bouwt de ACM een gedegen beschikkingenpraktijk op. Zo kunnen ondernemingen (en hun adviseurs) een beter beeld krijgen waarom de ACM besluit om een fusie of overname in te roepen. Dit is ook belangrijk in de gevallen waarin de ACM in eerste instantie wél reden zag voor inroeping, maar uiteindelijk toch concludeert dat geen sprake is van een mededingingsprobleem. Op de lange termijn leidt dat volgens het kabinet tot minder regeldruk en meer rechtszekerheid, omdat ondernemingen beter op de hoogte zijn van waar de ACM op let bij het inroepen.

Overig aandachtspunt

Beperken beroepsmogelijkheid inroepbesluit

Voor wat betreft het inroepbesluit creëert de initiatiefnemer de mogelijkheid voor fuserende ondernemingen om in beroep te gaan tegen het inroepbesluit (de mededeling van de ACM dat een fusie of overname gemeld moet worden en het verbod om deze tot stand brengen dan wel verder te integreren). Wat het kabinet betreft wordt in de invoeringstoets of de voorgestelde evaluatie van de wet meegenomen wat hier de toegevoegde waarde van is in de praktijk. Een andere optie is namelijk om in de wet vast te leggen dat er geen (separaat) beroep kan worden ingesteld tegen het inroepbesluit. Eventuele bezwaren tegen het inroepbesluit kunnen dan aan de orde komen in een beroep tegen het eerste fase besluit. Op die manier kan worden voorkomen dat de procedure, die door het inroepen sowieso al langer wordt, onnodig wordt verlengd en kostbaar wordt, voor zowel de ondernemingen als de ACM.

Capaciteit en financiën

Het initiatiefwetsvoorstel betekent een uitbreiding van de mogelijkheden voor de ACM om toezicht op fusies en overnames te houden. De initiatiefnemer benadrukt dat het een bevoegdheid betreft waarvan de ACM, binnen de kaders van het initiatiefwetsvoorstel, zelf kan beoordelen hoe en waar zij die wenst in te zetten.

De ACM heeft aan de initiatiefnemer aangegeven te verwachten dat in dit voorstel de toezichtskosten voor de ACM per saldo nauwelijks zullen veranderen. Het kabinet heeft ook van de ACM begrepen dat de ACM geen extra capaciteit nodig heeft, omdat de ACM meent dat zij dit budgetneutraal kan uitoefenen mits dit gecombineerd wordt met een verhoging van de omzetdrempels voor verplichte meldingen.

Het kabinet benadrukt dat met het oog op de capaciteit en toezichtskosten, de verhoging van de omzetdrempel voor verplichte melding van extra belang is. Zoals toegelicht valt daardoor een groot aantal fusies en overnames weg die de ACM niet meer hoeft te beoordelen. De capaciteit die daarbij vrijkomt, kan de ACM dan zo doeltreffend en doelmatig

mogelijk inzetten voor haar mededingingstoezicht, waarbij het aan de ACM is om vorm te geven aan de prioritering.

Het kabinet volgt de redenering van de initiatiefnemer en de ACM. Tegelijkertijd vindt het kabinet dat het mededingingstoezicht effectief moet zijn. Wat het kabinet betreft moet de uitkomst niet zijn dat de effectiviteit van het mededingingstoezicht op kartels en misbruik economische machtspositie als gevolg van de krappere capaciteit en prioritering van de ACM minder wordt. De invoeringstoets die initiatiefnemer voorstelt is daarom een goed voorstel.

Het kabinet stelt daarnaast ook voor om na bijvoorbeeld drie tot vijf jaar een evaluatie te doen, zodat kan worden bezien hoe het instrument in de praktijk uitpakt. In die evaluatie kan dan worden ingegaan op de uitoefening van de inroepbevoegdheid in de praktijk, waarbij ook gekeken kan worden naar de hoogte van de omzetdrempels, het effect ervan op de zorgsector en hoe de capaciteit van de ACM en inzet voor de inroepbevoegdheid zich verhoudt tot die voor kartels en misbruik economische machtspositie.

Deze evaluatie kan ook worden meegenomen in de al geldende wettelijke evaluatie van de ACM die elke vijf jaar plaatsvindt.

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