

24 036 Marktwerving, deregulering en
wetgevingskwaliteit

27 879 Versterking van de positie van de consument

Nr. 437 Brief van de minister van Economische Zaken

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2025

Effectieve concurrentie en goede werking van markten zijn een belangrijke voorwaarde voor innovatie en een betere prijs/kwaliteit verhouding van producten en diensten.¹ Zowel consumenten als ondernemers plukken hier de vruchten van. Zo heeft de toezichthouder ACM een partij beboet die misbruik maakte van haar machtspositie en excessieve prijzen rekende voor een belangrijk geneesmiddel.² Of denk aan de televisiefabrikanten die zijn beboet door de ACM vanwege kartelafspraken met distributeurs. Deze afspraken hadden als doel om de verkoopprijzen van tv's kunstmatig hoog te houden.³

Bovendien biedt een goedwerkende markt ondernemers de mogelijkheid om te doen waar ze goed in zijn: ondernemen. Er zijn signalen dat de concurrentie in sommige gevallen beter zou kunnen, doordat de concentratiegraden structureel hoog zijn en marktpartijen minder prikkels ervaren om te concurreren. Hierdoor kunnen consumenten meer geld dan nodig betalen voor producten of diensten. Ook kunnen (kleinere) ondernemers hierdoor meer moeite hebben om te concurreren met grotere spelers of zien zij zich geconfronteerd met machtige toeleveranciers en afnemers. Denk aan het recente onderzoek van de ACM naar de concurrentie op de spaarmarkt, waar de toezichthouder constateert dat een gebrek aan concurrentie een belangrijke oorzaak is voor lage

¹ Toekomstbestendig mededingingsbeleid, Kamerstukken II, 2024/25, 24036 / 27879, nr. 436.

² Autoriteit Consument & Markt. (2025, 13 februari). Rechtbank bevestigt boete ACM aan Leadiant voor excessieve prijs CDCA. Te raadplegen via: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/rechtbank-bevestigt-boete-acm-aan-leadiant-voor-excessieve-prijs-cdca>

³ Autoriteit Consument & Markt. (2025, 7 augustus). Rechtbank bevestigt boete ACM in kartelzaak LG. Te raadplegen via: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/rechtbank-bevestigt-boete-acm-kartelzaak-lg>. Zie ook Autoriteit Consument & Markt (2023, 13 november). Rechter bevestigt boete voor Samsung wegens concurrentiebeperking. Te raadplegen via: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/rechter-bevestigt-boete-voor-samsung-wegens-concurrentiebeperking>.

spaarrentes.⁴ Ook in Europees opzicht zijn er signalen dat de concurrentie afneemt, bijvoorbeeld een afname van nieuwe spelers in markten en minder verschuivingen in marktaandelen in bepaalde markten.⁵ Het huidige Europese en nationale mededingingsinstrumentarium biedt niet in alle gevallen de mogelijkheid om hierop in te grijpen.

Leeswijzer

In deze brief bespreek ik twee mogelijke aanpassingen die het huidige mededingingsinstrumentarium zouden kunnen versterken:

1. de *New Competition Tool (NCT)*, dat de marktonderzoeksbevoegdheid van ACM combineert met gerichte remedies die ACM aan marktdeelnemers kan opleggen en 2. een mogelijke aanpassing van de reikwijdte van het concentratietoezicht om kleine (onderdrempelige) concentraties onder het toezicht van ACM te brengen.

Ik ga eerst in op de NCT: marktonderzoek met, indien nodig, de bevoegdheid van ACM tot het opleggen van een gerichte remedie. Ik beschrijf waarom ik de meerwaarde zie van een marktremediebevoegdheid zoals de *New Competition Tool*, mits goed vormgegeven, en ik bespreek de verschillende mogelijkheden hiervoor. Daarna ga ik in op de ontwikkelingen rondom het concentratietoezicht. Ik licht het rapport van Oxera over de economische aspecten van de inroepbevoegdheid bij concentratiecontrole (bijlage 1) toe en geef daarbij mijn appreciatie. Ik schets ook een aantal oplossingsrichtingen en de aanpassing van de reguliere omzetrempels voor het concentratietoezicht.

Met deze brief geef ik ook invulling aan een tweetal moties. Dit betreft ten eerste de motie van de VVD⁶ om te onderzoeken hoe het mkb beter kan worden beschermd tegen misbruik van de positie door grote bedrijven. Ten tweede betreft dit de motie van voormalig D66-Kamerlid Verhoeven en voormalig CDA-Kamerlid

⁴ Autoriteit Consument & Markt (2024, 16 juli) Concurrentie op de Nederlandse spaarmarkt, te raadplegen via: <https://www.acm.nl/system/files/documents/rapport-concurrentie-op-de-nederlandse-spaarmarkt.pdf>.

⁵ Europese Commissie (Juni 2024) Protecting competition in a changing world, te raadplegen via: [Protecting competition in a changing world staff report 2024.pdf](#).

⁶ Kamerstukken II, 2019/20, 35300-XIII, nr. 27.

Amhaouch⁷ om te onderzoeken om publiek toezicht een rol te geven in de collectieve bescherming van kleine ondernemers en of sprake is van onevenwichtige verhoudingen tussen kleine en grotere ondernemingen.

Bij het maken van deze aanpassingen wil ik twee aandachtspunten in het oog houden. Als eerste wil ik *administratieve lasten en regeldruk* zoveel mogelijk verminderen. De aanpassingen van het mededingingsinstrumentarium kunnen daarmee op gespannen voet staan. Ik wil voorkomen dat de aanpassingen van het mededingingsinstrumentarium tot onnodige lastenverzwaring leiden. Daarom kijk ik scherp naar wat de aanpassingen in de praktijk op dit vlak betekenen en naar manieren om dit te compenseren, zoals ik bijvoorbeeld voorstel met het indexeren van de omzetdrempels. Daarnaast vind ik *rechtszekerheid* belangrijk. Wet- en regelgeving en de toepassing ervan moeten vooraf zo helder en duidelijk mogelijk zijn. Dat biedt zoveel mogelijk voorspelbaarheid en stabiliteit. Op die manier kunnen ondernemers met vertrouwen ondernemen en investeringen doen. Het belangrijkste is dat de aanpassingen zorgen voor een verbetering van de marktwerking en het gelijke speelveld.

New Competition Tool

Er zijn signalen dat de concurrentie in sommige markten hapert, zoals uiteengezet in de Kamerbrief van 14 oktober 2024.⁸ Ook de Europese Commissie concludeerde in 2024 op basis van toenemende Europese concentratiegraden dat de intensiteit van concurrentie tegenwoordig zwakker lijkt dan voorheen⁹ en in de academische literatuur is hierover een breed debat gaande. Als sprake is van minder effectieve concurrentie, worden bedrijven minder geprikkeld te innoveren of te concurreren op prijs en kwaliteit. Zowel consumenten als bedrijven zijn hier de dupe van. Ze hebben namelijk te maken met minder keuze, hogere prijzen, en lagere kwaliteit van producten, ongunstige leveringsvoorwaarden of inkoopmacht. In markten met structureel onvoldoende concurrentie krijgen ondernemingen minder ruimte om te ondernemen wanneer markttoegang wordt belemmerd.

⁷ Kamerstukken II, 2018/19, 35000-XIII, nr. 29.

⁸ Kamerstukken //24036, nr. 436.

⁹ Europese Commissie (Juni 2024) Protecting competition in a changing world, te raadplegen via:
[Protecting_competition_in_a_changing_world_staff_report_2024.pdf](#).

De oorzaken van een gebrek aan concurrentie lijken vaak te liggen in de eigenschappen van een markt en lijken niet altijd toe te schrijven aan (verboden) gedragingen door spelers op een bepaalde markt. In sommige markten is het voor een nieuwkomer bijvoorbeeld moeilijk om concurrerend mee te doen op de markt, omdat dit vraagt om hoge investeringen of omdat een aantal partijen op de markt al zo groot zijn dat het moeilijk is tegen hen te concurreren (toetredingsdrempels). In andere markten ervaren consumenten en bedrijven dat het moeilijk is om over te stappen op een andere aanbieder, omdat overstappen duur is of vraagt om specialistische kennis die ze niet in huis hebben (overstapdrempels). Dit soort eigenschappen van een markt kunnen worden versterkt als partijen die al actief zijn op een markt niet met elkaar concurreren (bijvoorbeeld door stilzwijgende afstemming) of de toetredings- en overstapdrempels verhogen door bijvoorbeeld concurrentieverstorende afspraken af te dwingen. In dit soort gevallen kan de NCT als katalysator van concurrentie en marktwerking fungeren, zonder dat er bestraffende maatregelen aan ondernemingen worden opgelegd.

In Nederland en in de Europese Unie kan helaas slechts beperkt worden ingegrepen bij dit soort concurrentieverstoreningen. Veel economische experts vinden dit problematisch. In het Verenigd Koninkrijk hebben ze daarentegen al ruim 40 jaar een instrument, de *Market Investigation Tool*, waarmee deze concurrentieverstoreningen kunnen worden aangepakt. Evaluaties van dat instrument tonen aan dat zij hiermee in de afgelopen 4 jaar jaarlijks gemiddeld meer dan 1,7 miljard Pond voor consumenten hebben bespaard.¹⁰ Dat is een flinke besparing.

Gelet op de grote bijdrage die ingrijpen op deze concurrentieverstoreningen kan hebben, zie ik voordelen voor een aanvullend instrument. Hier ben ik niet alleen in. Zo hebben onderzoekers van het Tilburg Law and Economics Center geadviseerd een aanvullend instrument te onderzoeken¹¹ en pleiten onze mededingingstoezichthouder, de ACM¹², en dhr.

¹⁰ Competition and Markets Authority, Impact Assessment 2023 to 2024, te raadplegen via: <https://www.gov.uk/government/publications/cma-impact-assessment-2023-to-2024/impact-assessment-2023-to-2024>.

¹¹ C. Argenton, J. Van den Boom, E. Van Damme, I. Graef & G. Monti, 'TILEC Report, Can Abuses of a Dominant Position be tackled more effectively?', 15 mei 2023, te raadplegen via: [Onderzoek misbruik van economische machtsposities | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

¹² M. Snoop 7 februari 2025, speech op het congres "Innovatie in/van het mededingingsrecht" georganiseerd door de Expertgroep Mededinging van

Draghi¹³ voor de introductie van een nieuw instrument. Ook wordt de roep vanuit uw Kamer voor nieuwe bevoegdheden steeds groter. Ik begrijp deze oproepen goed. Ook ik vind goede marktwerking – in het bijzonder in Europees verband – essentieel.

Europese inzet

Europa's waarden zoals welvaart, gelijkheid en vrijheid staan onder druk door afnemende productiviteit.¹⁴ Goede werking van markten is daarvoor een belangrijke voorwaarde, omdat het bijdraagt aan het Europese verdienvermogen en de Europese interne markt.

In verschillende EU-lidstaten wordt gesproken over uitbreiding van het mededingingsinstrumentarium met een NCT. Ik zie de meerwaarde van een marktremediebevoegdheid zoals de *New Competition Tool*. Bij voorkeur wordt dit op Europees niveau geregeld en pleit ik voor een Europees instrument met handhaving op Europees en nationaal niveau. Op die manier wil ik er ook voor zorgen dat de mededingingsregels in de EU uniform worden toegepast, nationale koppen worden voorkomen en een te hoge regeldruk voor bedrijven wordt voorkomen. Ik merk echter dat de Europese Commissie nog niet zo ver is. Zij wil namelijk eerst een goede handhaving van recente wetgeving, de *Digital Markets Act* en de *Foreign Subsidies Regulation*, waarborgen. Het voorstel van dhr. Draghi is dan ook (nog) niet overgenomen in het werkprogramma van de nieuwe Europese Commissie. Desondanks ga ik me op Europees niveau inzetten voor een aanvullend instrument. Ik voel me daarbij ook gesteund door het feit dat een aantal landen al een dergelijk instrument heeft of aan het ontwikkelen is. In de tussentijd verken ik de nationale mogelijkheden. Op deze manier wil ik het mededingingstoezicht toerusten op de moderne economie en de goede werking van markten stimuleren. Deze aanpassingen licht ik hieronder nader toe.

de Rechtspraak, te raadplegen via:

<https://www.acm.nl/nl/publicaties/speech-martijn-snoep-de-new-competition-tool-het-waarom-en-het-hoe>.

¹³ M. Draghi (September 2024), The Future of European competitiveness: Report by Mario Draghi, te raadplegen via: [The Draghi report on EU competitiveness](#).

¹⁴ M. Draghi (September 2024), The Future of European competitiveness: Report by Mario Draghi, te raadplegen via: [The Draghi report on EU competitiveness](#).

Nationale inzet: verkenning mogelijkheden

Tegelijkertijd zijn er signalen over haperende concurrentie en zie ik daarin reden om vooruitlopend op een eventueel Europees instrument naar een uitwerking toe te werken op nationaal niveau. Ik zie namelijk Nederlandse markten waarop de concurrentie beperkt is en die nu om oplossingen vragen. Voorbeelden zijn de leermiddelenmarkt en de zorg-ICT markt, waar scholen en zorgverleners te maken hebben met ongerechtvaardigd hoge prijzen en lagere kwaliteit van producten en diensten door de mate van concurrentie op de markt en relatief hoge overstapdrempels. Daarnaast wijs ik op de onderzoeken van de ACM naar de benzinemarkt en de spaarmarkt waar consumenten schade leiden door ineffectieve concurrentie. Om te voorkomen dat ineffectieve concurrentie op nationale markten ongeadresseerd blijven, ga ik ook aan de slag met een nationaal instrument.

Gezien de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk, kan het ook aanleiding zijn om dat instrument ook in Nederland te implementeren. Overigens past dit instrument wat mij betreft niet geheel in de Nederlandse context. De Britse mededingingsautoriteit heeft door dit instrument namelijk brede regulerende bevoegdheden. In Nederland zien wij sector brede regulering als het primaat van de wetgever. Een variant van het instrument zoals in het Verenigd Koninkrijk, is daarom in Nederland niet mogelijk. Een deel van het instrument dat in het Verenigd Koninkrijk wordt gebruikt spreekt mij echter wel aan. Met dat instrument wordt namelijk ook uitgebreid economisch onderzoek gedaan naar de werking van de markt. De toezichthouder mag daarbij haar onderzoeksbevoegdheden inzetten om samen met marktpartijen te onderzoeken hoe de markt werkt, waar mogelijk concurrentievervalsingen zitten en hoe die kunnen worden opgelost. Deze onderzoeksmogelijkheden heeft de ACM op dit moment al. Ik wil de ACM stimuleren om die meer in te zetten. Op die manier kan de ACM namelijk breed onderzoek doen naar de goede werking van markten. Deze kennisopbouw en adviezen vind ik zeer waardevol voor zowel de samenleving als voor het uitwerken van beleid.

Waar het gaat om het opleggen van oplossingsmaatregelen tegen concurrentievervalsingen wordt het ingewikkelder, omdat hier meerdere mogelijkheden zijn die raken aan ons rechtssysteem en gevolgen hebben voor onder andere rechtszekerheid en lasten. In overleggen met deskundigen en belangenorganisaties van bedrijven en consumenten merk ik dat een aantal specifieke

vragen vaak onderwerp van discussie zijn. Deze zien met name op wie welke maatregelen mag opleggen, wanneer deze maatregelen mogen worden opgelegd en welke rechtsmiddelen hiervoor open staan. Ik vind het in het bijzonder van belang hoe ondernemers naar dit instrument kijken. Ik wijs in dit kader naar de brief van VNO-NCW en MKB-Nederland van 28 mei jl.¹⁵ ten aanzien van een NCT waarin zij een aantal vragen en zorgen noemen. Ik begrijp deze zorgen en vind het daarom verstandig om het instrument helder in te kaderen om zoveel mogelijk aan de zorgen tegemoet te komen.

In aanvulling op de hierboven genoemde onderzoeksmogelijkheden, zie ik een aantal varianten voor aanvullende bevoegdheden voor de ACM in het nationale instrument. Het startpunt daarbij is dat de ACM onderzoek doet en de wetgever de maatregelen oplegt. Ik overweeg hiervoor een grondslag in de wet te creëren waardoor maatregelen op basis van zo'n onderzoek kunnen worden opgelegd. Dat kan worden uitgebreid met aanvullende bevoegdheden voor de ACM om in sommige gevallen ook zelf maatregelen op te kunnen leggen. Ik zie drie opties die zowel (deels) gezamenlijk als individueel kunnen worden gekozen en steeds iets meer bevoegdheden bij de ACM leggen:

1. De ACM kan maatregelen opleggen aan specifieke bedrijven in de markt (beschikkingen);
2. De ACM kan algemeen verbindende voorschriften van technische aard opleggen aan de hele markt. Dit betreft maatregelen die een uitwerking vormen van bestaande regulering;
3. De ACM kan algemeen verbindende voorschriften aan de hele markt opleggen na goedkeuring door de Minister van Economische Zaken.

De ACM zou in ieder geval de mogelijkheid moeten hebben om in individuele gevallen maatregelen op te leggen. Dat doet ook recht aan het Nederlandse rechtssysteem. Ik sta daarom in beginsel positief tegenover het mogelijk maken van optie 1. Op die manier wil ik meer mogelijkheden creëren om concurrentievervalsingen sneller en gericht aan te pakken en tegelijkertijd rechtszekerheid

¹⁵ VNO-NCW, MKB-Nederland (2025, 28 mei), "Brief Vaste Kamercommissie EZ inzake Marktordening en consumentenbeleid", te raadplegen via: <https://www.vno-ncw.nl/brieven-en-commentaren/brief-vaste-kamercommissie-ez-inzake-marktordening-en-consumentenbeleid>.

te waarborgen. Het betreft relatief kleine ingrepen door de ACM die mogelijk wel een groot effect kunnen hebben op de markt.

Ik ben geen voorstander van optie 3, omdat dit enkel in uitzonderlijke gevallen zou moeten worden ingezet en hier hoge eisen aan worden gesteld, die ook democratische legitimiteit vereisen. Het proces wordt met deze opties een stuk ingewikkelder en tijdrovender, naast dat dit ook de lasten voor ondernemers verhoogt. Dit komt de effectiviteit van een instrument niet ten goede.

De wenselijkheid en haalbaarheid van optie 2 ben ik momenteel nog aan het onderzoeken. Dit bespreek ik ook met deskundigen en belangenorganisaties van bedrijven en consumenten. Bij deze optie krijgt de ACM grotere zelfstandige regelgevende bevoegdheden. Hoewel dit kan bijdragen aan de effectiviteit van het instrument, heeft dit wel juridische en beleidsmatige kwetsbaarheden. Tegelijkertijd voel ik er ook wat voor om eerst ervaring op te doen met het instrument, om te bezien wat goed werkt in Nederland. Over een paar jaar kan dan op basis van een evaluatie bekeken worden of een uitbreiding van het instrument wenselijk is. Dit zal er ook voor zorgen dat de ACM de ruimte krijgt om de nieuwe bevoegdheden en verplichtingen zorgvuldig te implementeren en hiermee niet overladen wordt.

Bij de keuze welke maatregelen de toezichthouder mag nemen geldt, ook nu al, dat deze altijd proportioneel moeten zijn. In aanvulling op dat proportionaliteitsbeginsel zie ik maatregelen voor me die tijdelijk van aard zijn. Dat betekent enkel gedragsmaatregelen, zoals informatie- en toegangsverplichtingen. Zulke maatregelen zouden bovendien in een limitatieve lijst kunnen worden opgenomen, zodat ondernemers zoveel mogelijk weten wat ze kunnen verwachten als een onderzoek wordt gestart.

De betrokkenheid van ondernemers bij deze marktonderzoeken vind ik een belangrijk aandachtspunt. Ondernemers moeten ook tijdig weten welke markt wordt onderzocht en moeten tijdens het onderzoek zoveel mogelijk worden meegenomen, zodat zij niet alleen weten wat er gaat komen, maar bovendien kunnen begrijpen waarom maatregelen worden genomen. Daarnaast vind ik het belangrijk dat rechtsbescherming goed is gewaarborgd. Het liefst zie ik een instrument waartegen rechtsbescherming openstaat,

maar dat op zodanige wijze is ingericht dat het instrument in de praktijk zo weinig mogelijk conflicten oproept. Deze aandachtspunten kunnen worden gewaarborgd in het proces door transparantieplichtingen voor de ACM op te nemen, momenten van hoor en wederhoor in te bouwen en te bepalen wanneer sprake is van concurrentievervalsingen.

Ik kijk nog naar hoe deze aspecten er precies uit kunnen komen te zien, alsook de financiële consequenties van een nieuw instrument en de effecten voor reeds gereguleerde sectoren. Door bovenstaande mogelijkheden met uw Kamer te delen wil ik inzicht geven in de afwegingen die voorliggen, zodat daarover het debat kan worden gevoerd. In mijn volgende Kamerbrief licht ik dit verder toe en schets ik concretere uitgangspunten voor een mogelijk wetsvoorstel.

Modernisering concentratietoezicht

De bevoegdheid om concentraties te onderzoeken is gebaseerd op omzetsdrempels. Dat betekent dat ondernemingen die willen fuseren of een overname willen doen, dit voornemen moeten melden bij de ACM als zij een omzet hebben die hoger is dan een wettelijk vastgestelde drempel. Er is dus een meldingsplicht. De ACM beoordeelt vervolgens of zij mogen fuseren. Als ondernemingen een omzet hebben die lager is dan de wettelijke omzetsdrempel, dan hoeven zij hun fusie niet te melden en mogen zij altijd fuseren. Deze blijven dus buiten het concentratietoezicht.¹⁶ Concentraties die de omzetsdrempels niet overschrijden beschouw ik als onderdrempelige concentraties. De omzetsdrempels zijn een afweging tussen effectief toezicht en administratieve lasten. Het idee destijds bij het instellen van deze omzetsdrempels was dat alleen concentraties die een aanzienlijk effect hebben op de concurrentieverhoudingen in de Nederlandse markt er onder zouden moeten vallen.

Er zijn concentraties die een significant effect hebben op de concurrentieverhoudingen, maar die de omzetsdrempels niet overschrijden. De twee bekendste typen zijn overnamestrategieën van (grote) ondernemingen: 'kralen rijgen' en zogenaamde 'killer acquisitions'. Kralen rijgen is een reeks van kleine overnames door

¹⁶ Voor een melding bij de ACM moet het gaan om een gezamenlijke wereldwijde omzet van EUR 150 miljoen en van een nationale omzet van in elk geval EUR 30 miljoen van twee ondernemingen die bij de concentratie betrokken zijn.

één grote onderneming. Dit kan tot onwenselijke marktmacht leiden op bijvoorbeeld lokale markten, waardoor consumenten, afnemers of leveranciers weinig tot geen alternatieven meer hebben of hogere prijzen moeten betalen. Met de strategie van killer acquisitions nemen grotere ondernemingen kleine innovatieve bedrijven over, waardoor potentiële, toekomstige concurrentie uit de markt wordt genomen en/of innovatie wordt afgeremd.

Voor het kunnen toetsen van 'killer acquisitions' hebben vorige kabinetten zich hard gemaakt, zodat deze in de digitale sector door de Europese Commissie (EC) kunnen worden beoordeeld. Het idee daarachter was dat extra controle nodig was om te voorkomen dat "big tech" innovaties via overnames uit de markt haalt om hun marktmacht te bestendigen of te vergroten.¹⁷ Het vraagstuk speelt ook in de farmaceutische sector.¹⁸ De nationale toezichthouder – in Nederland ACM – kon tot voor kort dit soort zaken naar de EC verwijzen voor beoordeling. Uit een recent arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie blijkt dat de grondslag voor het doorverwijzen naar de EC alleen bestaat als de nationale mededingingsautoriteit zelf ook bevoegd is om de fusie te beoordelen.¹⁹ Die bevoegdheid heeft de ACM nu niet. Mede op basis van gesprekken met de EC en de ACM kom ik tot de conclusie dat een nationale bevoegdheid nodig is om deze onderdrempelige 'killer acquisitions' zowel op nationaal als EU niveau voortaan wel te kunnen beoordelen. Dat vind ik belangrijk gelet op de potentieel marktverstorende effecten van overnames die gericht zijn op het weghalen of verminderen van innovatie in de markt.

Onderzoek naar kralen rijgen²⁰

Naast de killer acquisitions, is er ook sprake van kralen rijgen: een grote speler met groeiambitie die (meerdere) kleine spelers in de markt overneemt. In literatuur en in jargon wordt dit ook wel de *buy-and-build* strategie genoemd. Recent heb ik onderzoeksbureau Oxera gevraagd om onderzoek te doen naar kralen rijgen

¹⁷ Kamerstukken II, 2018/19, 27879, nr.71 en Kamerstukken II, 2019/20, 35134, nr. 13.

¹⁸ C. Cunningham, F. Ederer & S. Ma, 'Killer Acquisitions', Journal of Political Economy, Vol. 129, No. 3, pp. 649-702, March 2021.

¹⁹ Hof van Justitie, 3 september 2024, C-611/22 P en C-625/22 P, ECLI:EU:C:2024:677, IlluminaInc./Europese Commissie.

²⁰ Oxera onderzoek (2025, 17 april): "*Economische aspecten van onderdrempelige transacties en een inroepbevoegdheid*", Onderzoek voor Economische Zaken.

praktijken.²¹ De aanleiding voor dit onderzoek was mijn wens om beter grip te krijgen op de aard en omvang van de groeistrategie kralen rijgen en de mogelijk minder wenselijke gevolgen van deze strategie. Ik vind het namelijk van groot belang om zorgvuldig af te wegen of overheidsingrijpen noodzakelijk is, en zo ja, op welke manier dit het minst belastend is voor ondernemingen. Het onderzoek van Oxera heeft inzichten opgeleverd die ik graag aan uw Kamer aanbied (bijlage 1).

Ik vind het belangrijk hier te vermelden dat in een competitieve markt deze groeistrategie ook voordelen kan opleveren voor afnemers door bijvoorbeeld lagere prijzen. De strategie leidt soms echter wel tot zorgen over de impact op afnemers en toeleveranciers als marktmacht op lokale of regionale markten ontstaat. Dan kan de onderneming prijzen verhogen of de kwaliteit van hun producten of diensten verlagen. Dit signaleert de ACM o.a. in sectoren als de kinderopvang en autoreparatiebedrijven.²²

Uit internationale onderzoeken blijkt dat er in de Verenigde Staten en Europa sprake is van een algemene toename van concentraties en verhoging van winstmarges. Dit kan wijzen op groeiende marktconcentratie en dus marktmacht van slechts enkele grote spelers. Overigens is een hoge winstmarge niet per se negatief, winst is belangrijk voor het kunnen doen van investeringen en als bedrijven betere producten of diensten leveren, is het ook gerechtvaardigd dat ze daarmee winst maken. De ontwikkeling van toenemende concentraties en (ongerechtvaardigde) winstmarges wordt in het publiek debat vaak aangehaald als reden voor aanpassing van het instrumentarium van de mededingingstoezichthouder. In Nederland lijken deze ontwikkelingen minder ongunstig dan in andere Europese landen en de VS.²³ Tegelijkertijd is er voor Nederland weinig empirie beschikbaar om harde conclusies te trekken over de internationale vergelijking.

²¹ Oxera hanteert het begrip transacties. Voor de leesbaarheid en begrijpelijkheid hanteer ik de definitie fusies, waarmee ik hetzelfde bedoel. Hier vallen alle fusies en overnames onder die door middel van een transactie worden aangegaan.

²² ACM (2023, 6 november), Blog Martijn Snoep: Kleine overnames, grote problemen, te raadplegen via: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/blog-martijn-snoep-kleine-overnames-grote-problemen>.

²³ Oxera onderzoek: "*Economische aspecten van onderdrempelige transacties en een inroepbevoegdheid*", Onderzoek voor Economische Zaken, 17 april 2025, p. 15 t/m 18.

Om inzicht te krijgen wanneer kralen rijgen een problematische groeistrategie is, zijn er allereerst gegevens nodig over het aantal onderdrempelige transacties in Nederland. Ook dit is lastig vast te stellen, omdat deze fusies en overnames niet bij de ACM gemeld hoeven te worden en dus buiten het zichtsveld van de toezichthouder plaatsvinden. Binnen deze onzekerheid schat Oxera dat de meeste onderdrempelige transacties eenmalig zijn, waarbij één onderneming een enkele transactie doet. Van alle seriële transacties wordt tussen de 21% en 31% als kralen rijgen geclassificeerd: dit zijn situaties waarin een onderneming meerdere transacties in dezelfde sector uitvoert binnen een bepaalde periode. Het grootste deel van het kralen rijgen bestaat uit reeksen van slechts twee transacties.

Het onderzoek gaat ook op hoofdlijnen in op de gevolgen van een onbeperkte inroepbevoegdheid, waarmee de mededingingstoezichthouder iedere onderdrempelige transactie kan inroepen om te beoordelen. Dit is een voorstel dat sommige landen kennen en recent ook in diverse literatuur is besproken.²⁴ Zo'n bevoegdheid is onbeperkt als iedere fusie kan worden ingeroepen, ongeacht de omzetten van de betrokken ondernemingen. In de praktijk kan dit leiden tot onzekerheid bij ondernemingen over de vraag of een transactie tot de vorming of versterking van marktmacht leidt en of de ACM een transactie wil onderzoeken. Deze onzekerheid kan extra transactiekosten en vertragingen veroorzaken bij het finaliseren van transacties. De onderzoekers delen dat de reikwijdte van een inroepbevoegdheid zeer relevant is bij het verlagen van de negatieve effecten van zo'n bevoegdheid voor het bedrijfsleven.

De onderzoeksresultaten bevestigen dat kralen rijgen in Nederland voorkomt, maar dat er momenteel te weinig data beschikbaar zijn om goed te kunnen beoordelen hoe groot de omvang van kralen rijgen is in Nederland. Tegelijkertijd hoor ik ook de signalen en de oproep van de ACM om hier toezicht op te kunnen houden.

Oplossingsrichtingen concentratietoezicht

²⁴ Zie onder meer R. Dahan en T. Klein (2024, 28 november), "Kleine overnames vereisen grotere bevoegdheden" in ESB, 110(4844); Serial Acquisitions and Industry Roll-ups, OECD Roundtables on Competition Policy Papers, 26 October 2023, te raadplegen via: https://www.oecd.org/en/publications/serial-acquisitions-and-industry-roll-ups_0b4362f8-en.html.

Op dit moment voer ik uitgebreide gesprekken met deskundigen en belangenorganisaties van bedrijven en consumenten om te kijken hoe het instrument kan worden vormgegeven zodat de problemen aangepakt kunnen worden, maar ondernemingen niet onnodig geraakt worden door een hogere lastendruk en onzekerheid.

In EU-lidstaten zien we verschillende varianten van aanvullende nationale bevoegdheden waarmee problematische concentraties kunnen worden aangepakt. In onder andere Ierland, Italië, Noorwegen en Zweden zien we bijvoorbeeld varianten van een inroepbevoegdheid. In deze landen is de bevoegdheid zodanig breed geformuleerd, dat ik de vormgeving van die bevoegdheid niet goed vind passen in Nederland. Bij deze vormgeving van de bevoegdheid vind ik dat het kan leiden tot veel rechtsonzekerheid en hogere lasten en dat wil ik juist zoveel mogelijk voorkomen.

Een andere variant zien we in Duitsland. Daar is gekozen voor een transactiewaardedrempel. Een fusie wordt dan beoordeeld als de koopsom hoger is dan een wettelijke drempel. Voor 'killer acquisitions' worden vaak hoge koopsommen betaald. Dit soort overnames valt daardoor boven de wettelijke drempel en overnames met een lagere koopsom niet. Deze drempel biedt in theorie voorafgaand aan de transactie duidelijkheid aan ondernemers wanneer een fusie onder het toezicht valt. Nadelen zijn dat de koopsom van een fusie vaak een complex geheel van contractuele voorwaarden betreft. Wat de precieze koopsom is, is daardoor niet altijd duidelijk. Daarnaast kunnen ondernemers inspelen op de wettelijke drempel en daar door middel van contractuele constructies net onder gaan zitten. Ze kunnen bijvoorbeeld ook achteraf nog aan de betreffende transactie gerelateerde kosten overeenkomen, waardoor nadelige overnames alsnog buiten het toezicht kunnen vallen. Ook 'kralen rijgen' zal niet snel onder het toezicht van de ACM vallen in deze variant. Het toezicht moet wel praktisch en eenvoudig uitvoerbaar zijn en dat is in deze variant in mijn ogen niet voldoende het geval. Deze variant heeft daarom niet mijn voorkeur.

In bijvoorbeeld Portugal en Spanje is gekozen voor een marktaandeeldrempel. In dat geval moet een fusie worden gemeld als de kopende partij meer dan 50% respectievelijk 30% van de markt in handen krijgt. Deze drempel is minder geschikt om 'killer acquisitions' aan te pakken, omdat de innoverende partij vaak een klein marktaandeel heeft. De grote onderneming die de innoverende partij overneemt zal door de overname geen

aanzienlijke toename van zijn marktaandeel bewerkstelligen. Deze overnames blijven daardoor buiten het toezicht. Bovendien is het vaststellen van de relevante markt niet altijd makkelijk, zijn marktaandeeldrempels bij overnames die leiden tot verticale integratie lastig te analyseren en leidt dit vaak tot discussies. Gelet op het feit dat daardoor rechtsonzekerheid en een onredelijke verhoging van administratieve lasten ontstaat, heeft deze variant niet mijn voorkeur.

Mijn voorkeur gaat uit naar een inroepbevoegdheid voor de ACM, waarbij er een asymmetrische omzetsdrempel wordt ingesteld. De ACM kan dan in principe iedere concentratie inroepen als zij het vermoeden heeft dat deze concentratie de mededinging zou kunnen belemmeren én als één van de bij de concentratie betrokken ondernemingen (doorgaans de overnemende partij) een hoge omzet behaalt die boven deze asymmetrische omzetsdrempel komt. Dit komt grotendeels overeen met het wetsvoorstel van GL/PvdA.

Doordat het een inroepbevoegdheid is, voorkomt dit dat er nog meer verplichte concentratiemeldingen bij de ACM zullen moeten worden gedaan. Tegelijkertijd zorgt de asymmetrische drempel ervoor dat echt kleine overnames buiten het toezicht van de ACM blijven, waardoor de onzekerheid en administratieve lasten voor deze zeer kleine ondernemingen beperkt blijven.

Uiteraard voer ik gesprekken met de ACM over mogelijke indicatoren en kenmerken van concentraties die het inzetten van de inroepbevoegdheid rechtvaardigen. Ook zullen ondernemingen de reeds bestaande mogelijkheid om voorafgaand aan een fusie of overname met de ACM in gesprek te gaan over de betreffende fusie of overname, kunnen gebruiken voor fusies of overnames die mogelijk onder de inroepbevoegdheid vallen. De bedoeling is immers dat de ACM zich enkel focust op de problematische onderdrempelige concentraties en dat ondernemingen in een zo vroeg mogelijk stadium weten en kunnen inschatten waar zij aan toe zijn met hun voorgenomen concentratie.

Een asymmetrische omzetsdrempel past in het systeem van het huidige concentratietoezicht en beantwoordt aan mijn bovengenoemde aandachtspunten op het gebied van lasten, regeldruk en rechtszekerheid. Onder het huidige toezicht is de

omzet van alle betrokken ondernemingen relevant. Een asymmetrische omzeldrempel verschilt hiervan doordat alleen naar de omzet van de kopende partij wordt gekeken. Dit biedt duidelijkheid aan met name kleine ondernemingen, voorkomt discussies over de precieze koopsom en geeft ondernemingen minder ruimte de drempel te omzeilen. De omzet volgt namelijk uit de goedgekeurde jaarrekeningen van ondernemingen. Deze variant ga ik ook met deskundigen en belangenorganisaties van bedrijven en consumenten bespreken. Daarbij zal ik ook nader onderzoek doen naar de hoogte van de asymmetrische omzeldrempel.

Aanpassing generieke omzeldrempels

Tegelijkertijd met de implementatie van een van de oplossingsrichtingen, wil ik de generieke omzeldrempels verhogen. Deze zijn namelijk slechts eenmalig verhoogd in 2001 voorafgaand aan de invoering van de euro. Op die manier wil ik het aantal verplichte meldingen dat bij de ACM moet worden gedaan terugbrengen en daarmee de administratieve lasten voor zowel het bedrijfsleven als de ACM verminderen. Tegelijkertijd wil ik voorkomen dat ondernemingen met fusies ongecontroleerd de concurrentie kunnen verstoren, en wil ik dat ACM nog steeds de mogelijkheid heeft om de grote concentraties te beoordelen op hun mededingingsrechtelijke effecten op de markt. Daarom kijk ik voor het aanpassen van de hoogte van de generieke omzeldrempels goed naar de concentratiezaken die de ACM de afgelopen jaren heeft beoordeeld en hoe hoog de omzetten in de meest problematische zaken waren. Op basis daarvan denk ik er op dit moment aan om de generieke omzeldrempels die gelden voor zowel de overnemende als de overgenomen onderneming te verhogen van EUR 30 miljoen naar in ieder geval EUR 50 miljoen. Dit kan prima, omdat in samenhang met een inroepbevoegdheid voor kleinere overnames, de ACM altijd de mogelijkheid blijft behouden om de problematische overnames te in te roepen en te beoordelen. De ACM heeft al aangegeven hier ook voorstander van te zijn, vanwege dezelfde redenen.²⁵ Hierbij heb ik ook oog voor de gevolgen voor de zorgmarkt. De combinatie van aanpassingen van het fusietoezicht door de ACM in de zorg moet dusdanig zijn dat het toezicht netto versterkt wordt en niet afneemt.

Tot slot

²⁵ ACM wetgevingsbrief 2025 van 17 maart 2025, raadpleegbaar via: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-wetgevingsbrief-2025>.

In de processen voor beide trajecten betrek ik ook deskundigen en belangenorganisaties van bedrijven en consumenten om tot haalbare en uitvoerbare voorstellen te komen. Ik ga de opties verder uitwerken en aan wetsvoorstellen werken. Ik verwacht uw Kamer hierover in het nieuwe jaar nader te kunnen informeren.

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