Eerste Kamer der Staten-Generaal **I**

Vergaderjaar 2026-2027

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)

C **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**
Ontvangen 26 november 2026

De initiatiefnemer heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag over het onderhavige wetsvoorstel. Zij danken de leden van de fracties van PRO, BBB, VVD en JA21 voor hun vragen en opmerkingen. De initiatiefnemer zal daarop hieronder ingaan. Daar waar gelijkaardige vragen door meerdere fracties zijn gesteld zal de initiatiefnemer in de beantwoording verwijzen naar de eerder gestelde vragen. De antwoorden zullen cursief worden weergegeven.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van PRO
De leden van de **PRO**-fractie zijn verheugd over dit initiatiefvoorstel, omdat onder de huidige wetgeving concentraties konden ontstaan die hebben geleid tot een slechtere prijskwaliteitverhouding in cruciale vormen van dienstverlening, zoals dierenartspraktijken, kinderopvang, zorg en huisartsenzorg, vaak geïnitieerd door private-equitypartijen vanuit louter financiële overwegingen. Ook bij producten als kleine print/drukkerijen waar burgers en mkb op zijn aangewezen. Vooral bij regionale concentratie verdwijnt zo de keuzevrijheid van consumenten en wordt de mededinging ernstig uitgehold. Ook de overname van innovatieve starters met het kennelijke doel de concurrentie en innovatie te beperken, kunnen worden onderzocht.

Door de huidige generieke drempel waaronder de ACM preventief kan toetsen en ingrijpen blijft veel concentratie onder de radar, en kan alleen achteraf worden ingegrepen. Het wetsontwerp is zeer uitvoerig besproken in de Tweede Kamer, eendrachtig verdedigd door initiatiefnemer en regering, zodat veel vragen dan ook al zijn opgehelderd. De leden van de fractie van PRO hebben dan ook nog maar enkele vragen en zouden graag de wet zo spoedig mogelijk willen behandelen en afronden.

Kan de initiatiefnemer uiteenzetten wat eventuele vertraging tot gevolg kan hebben? Kan de wet meteen na de stemmingen in de Eerste Kamer van kracht worden? Welke stappen moeten daarna nog worden gezet? Zijn er signalen van anticiperend gedrag in het bedrijfsleven om de wet vóór te zijn?

De initiatiefnemer is van mening dat de wet zo snel als mogelijk nadat die, naar hij hoopt, in de Eerste Kamer is aangenomen, tot wet wordt verheven en in werking treedt. Hij heeft nog geen signalen van anticiperend gedrag vanuit het bedrijfsleven, bijvoorbeeld in de zin dat er nog vlak voordat de wet in werking treedt aan “kralenrijgen” wordt gedaan, ontvangen. Dat neemt echter niet weg dat dat risico niet ondenkbeeldig is en dus tot gevolg kan hebben dat er op de valreep nog marktverstorende concentraties plaatsvinden. De initiatiefnemer is daarom van mening dat het verstandig is dat de wet zo snel als mogelijk in werking treedt, maar niet alvorens de ACM een leidraad, die met consultatie bij het bedrijfsleven tot stand is gekomen, heeft gepubliceerd. In deze leidraad wordt inkleuring gegeven over hoe de huidige mededingingswetgeving — in zowel de Europese verordening en in de Mededingingswet — in het kader van het voorliggend wetsvoorstel moeten worden gezien. Het is aan de regering om bij koninklijk besluit de wet in werking te laten treden. De initiatiefnemer gaat er vanuit dat de regering signalen van bijvoorbeeld kralenrijgen of killer acquisitions daarbij laat meewegen.

De asymmetrische drempel is een grote verbetering waardoor eerder preventieve toetsing en maatregelen mogelijk zijn. Zo kan bijvoorbeeld een opeenvolging van kleine fusies en overnames worden voorkomen. Kan een drempel van 50 miljoen euro mogelijk niet te hoog zijn? Immers bij fusies van bijvoorbeeld artsen- of kinderopvangpraktijken in één regio is vaak sprake van bedrijven onder die drempel, maar de effecten kunnen voor consumenten groot zijn. Men gaat zijn kinderen niet 10 km verderop brengen. Welke visie heeft de initiatiefnemer hierop?

In samenhang hiermee vragen deze leden waarom de drempel is verhoogd ten opzichte van die in het eerste wetsontwerp van 30 miljoen euro. De verhoging van de algemene drempel van 30 naar 50 miljoen euro is begrijpelijk omdat die decennia niet was verhoogd. Maar is juist voor het tegengaan van regionale monopolievorming 30 miljoen euro niet meer adequaat?

Aangezien de drempel in de 25 jaar dat die in de wet staat niet verhoogd is, is die door de inflatie in feite qua werking als drempel verlaagd. De verhoging van de drempel van 30 miljoen euro naar 50 miljoen euro komt voort uit een correctie van die inflatie. Hoewel een verhoging van de drempel vanuit dit perspectief dus verklaarbaar is, neemt het niet weg dat iedere drempel en een verhoging daarvan tot gevolg kan hebben dat er concentraties zullen zijn die niet door de ACM getoetst kunnen worden. Daartegen over staat dat een te lage drempel kan uitlokken dat er in potentie teveel concentraties voor toetsing in aanmerking kunnen komen hetgeen vanwege de rechtsonzekerheid voor ondernemingen en de belasting van de beperkte capaciteit van de ACM ongewenst is. Daarbij komt dat ondernemingen die, ook op regionaal niveau, relatief kleine overnames doen veelal zelf wel een omzet boven de drempel van 50 miljoen euro hebben. De initiatiefnemer meent daarom, daarbij gesteund door de opvatting van de ACM in deze, dat met een drempel van 50 miljoen euro een goede balans gevonden is.

De ACM zal pas onderzoek verrichten en, indien nodig, maatregelen treffen wanneer daartoe aanleiding bestaat, al dan niet naar aanleiding van een melding van burgers of bedrijven. Deze leden begrijpen dat hiervoor een meldpunt zal worden ingericht. Wanneer zal dit meldpunt operationeel zijn?

Het amendement van lid Prickaertz (36774-20) dat het meldpunt introduceert maakt onderdeel uit van het voorliggend wetsvoorstel. De initiatiefnemer acht het wenselijk dat er het meldpunt ten tijde van de inwerkingtreding van de wet operationeel is. Aangezien er al een mogelijkheid bestaat voor derden om bij de ACM melding te doen van een vermoeden of aanwijzingen dat een (mogelijke) concentratie leidt tot onwenselijke marktmacht, verwacht de initiatiefnemer dat het inrichten van het gevraagde meldpunt niet tot vertraging voor de inwerkingtreding van de wet hoeft te leiden.

Deze leden vragen voorts of het juist is dat geen uitvoeringstoets heeft plaatsgevonden, omdat binnen de ACM ruimte voor dit nieuwe beleid zou ontstaan door de gelijktijdige verhoging van de algemene drempel naar € 50 miljoen en doordat na één jaar een invoeringstoets zal worden uitgevoerd.

De initiatiefnemer kan deze vragen van de leden van de fractie van PRO bevestigend beantwoorden.

De fractieleden van PRO vragen of ook de regering kan ingaan op bovengenoemde vragen.

De regering spreekt bij de behandeling in de Tweede Kamer steeds over de ACM als zbo, maar dat is niet correct, aldus deze leden. De ACM valt nog steeds onder de verantwoordelijkheid van het ministerie. Deze leden vragen wanneer het voornemen de ACM tot zbo te maken nu eindelijk wordt doorgezet. Het zou immers de onafhankelijkheid van de ACM beter kunnen waarborgen.

Is de regering bereid daarbij, zoals in andere landen gebruikelijk, een onafhankelijke adviescommissie in te stellen, die de toezichthouder adviseert en scherp houdt vanuit de wetenschap en de praktijk (“groep van wijzen’)?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de BBB
Logistieke en operationele uitvoerbaarheid
Rechtszekerheid en termijnoverschrijding
De fractieleden van de **BBB** stellen dat de ACM streeft naar een reactietermijn van twee tot drie weken voor de informele zienswijze. Indien de ACM deze termijn wegens capaciteitsgebrek of de complexiteit van het dossier overschrijdt, welke rechtsgevolgen heeft dit dan voor de voorgenomen

transactie? Leidt termijnoverschrijding tot goedkeuring van rechtswege, of blijft de transactie gedurende onbepaalde tijd in rechtsonzekerheid verkeren?

Met een informele zienswijze op verzoek van een marktpartij geeft de ACM een voorlopig oordeel over de toepassing van een wettelijke bepaling waarop de ACM toezicht houdt of uitvoert. Dat gebeurt ook al in de huidige praktijk van het concentratietoezicht. Door om een informele zienswijze te vragen kan een onderneming zelf eerder antwoord krijgen op de vraag of een concentratie eventueel onderworpen kan worden aan een toets door de ACM. Het is bedoeld als dienstverlening richting ondernemingen en is niet aan wettelijke termijnen gebonden. Een langere termijn voor een informele zienswijze van meer dan twee of drie weken leidt derhalve niet tot goedkeuring van rechtswege.

Capaciteitsverschuiving en proportionaliteit
Kan de initiatiefnemer een kwantitatieve onderbouwing overleggen waaruit blijkt dat de verwachte besparing van circa 90 reguliere fusietrajecten per jaar opweegt tegen de potentiële instroom van honderden verzoeken om een informele zienswijze, inclusief de bijbehorende marktmonitoren?

Vanwege de in het wetsvoorstel opgenomen omzetdrempel en het reeds lang in het concentratietoezicht opgenomen toetsingscriterium dat een concentratie de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze zou kunnen belemmeren (artikel 41, tweede lid, van de Mededingingswet) geven de initiatiefnemer geen reden om te veronderstellen dat er jaarlijks honderden verzoeken om een informele zienswijze zullen komen. Na overleg met de ACM geeft de toezichthouder aan geen grote belasting in verband met het moeten geven van informele zienswijzen te verwachten.

Beschikbaarheid van lokale microdata
Over welke databestanden beschikt de ACM op dit moment om binnen de korte termijn van de informele zienswijze fijnmazige, lokale marktanalyse uit te voeren? Worden ondernemers verplicht deze marktdata zelf aan te leveren bij een informeel verzoek?

Voor het geven van een informele zienswijze is, zoals de leden van de BBB-fractie dat noemen geen "fijnmazige, lokale marktanalyse" nodig. Die zienswijze zal naast de door de onderneming zelf aangeleverde informatie met betrekking tot een voorgenomen concentratie, gebaseerd worden op basis van de expertise van de ACM; haar kennis en openbare bronnen (deskresearch) een initiële beoordeling of een concentratie risico's kan opleveren. In deze fase geldt geen verplichting voor marktpartijen om informatie aan te leveren. Slechts indien een voorgenomen concentratie door de ACM daadwerkelijk ingeroepen zal worden, is een meer gedetailleerde analyse nodig en zijn betrokken partijen verplicht de inlichtingen te leveren die gevraag worden. Eventueel kan de ACM als onderdeel van het vooronderzoek, de informele zienswijze, andere marktpartijen om informatie vragen. Denk aan belangrijke afnemers of toeleveranciers in de markten waarop de concentratie plaatsvindt. In de praktijk zal, vanwege de asymmetrische drempel, het verzoek om informatie vrijwel altijd aan de overnemende partij worden gericht. Vanwege die asymmetrische drempel blijven fusie van twee MKB ondernemingen buiten scope.

Macro-economische efficiëntie en subsidiariteit (doelmatigheid)
Kosten-batenanalyse voor het bedrijfsleven
Kan de initiatiefnemer een macro-economische kosten-batenanalyse overleggen waaruit blijkt dat de verwachte maatschappelijke baten van het blokkeren van een zeer beperkt aantal lokale excessen groter zijn dan de collectieve stijging van de transactie- en advieskosten voor het brede (mkb-)bedrijfsleven?

De initiatiefnemer deelt het uitgangspunt dat er sprake zou zijn van een collectieve stijging van de transactie- en advieskosten voor het brede (mkb-)bedrijfsleven niet. De mogelijkheid om een laagdrempelige informele zienswijze te vragen, de in de wet opgenomen omzetdrempel, de door de ACM te maken leidraad en het feit dat het toetsingscriterium reeds lang in het concentratietoezicht wordt gebruikt maakt dat ondernemingen op voorhand goed kunnen inschatten of een voorgenomen concentratie onder de werking van deze wet kan vallen. De stijging van de transactie- en advieskosten zal derhalve beperkt zijn. Bovendien meent de initiatiefnemer dat gezien het feit dat alleen concentraties waarbij relatief grote ondernemingen met een jaarlijkse omzet van boven de 50 miljoen euro te maken kunnen krijgen met de inroepbevoegdheid van de ACM, dat er geen

sprake kan zijn van het door de leden van de BBB-fractie veronderstelde effect voor het brede (mkb-)bedrijfsleven. Tevens gaat de initiatiefnemer er ook vanuit dat ondernemingen van een dergelijke omvang genoeg kennis van het mededingingsrecht zullen hebben of kunnen krijgen, om in te kunnen schatten of een voorgenomen concentratie in aanmerking kan komen voor het inroepen door de ACM.

Substitutie van sectorspecifieke instrumenten
Waarom is er voor het oplossen van sectorspecifieke knelpunten (zoals private equity in de zorg) niet gekozen voor doelmatigere, sectorspecifieke wetgeving via de Wet marktordening gezondheidszorg (NZa), in plaats van een generieke mededingingswetgeving die de transactiezekerheid in álle economische sectoren raakt?

In de eerste plaats deelt de initiatiefnemer, zoals hierboven reeds is uitgelegd, het uitgangspunt dat zijn wetsvoorstel de transactiezekerheid raakt niet. Op de tweede plaats zou de initiatiefnemer met betrekking tot de vraag van de leden van de BBB-fractie waarom hij er niet voor heeft gekozen om sectorspecifieke wetgeving te maken als volgt willen reageren. Hij heeft er voor gekozen om een economie breed instrument voor te stellen omdat niet op voorhand te bepalen is in welke sector een inroepbevoegdheid nodig zou zijn. Dat blijkt ook wel uit het feit dat er nu uit uiteenlopende sectoren signalen over marktverstorende concentraties komen die nu nog buiten de scope van het concentratietoezicht blijven. Daarbij valt te denken aan sterk uiteenlopende sectoren zoals bijvoorbeeld de kinderopvang, dierenartsen, garagebedrijven en digitale stickerdrukkerijen. Bovendien als er gekozen zou worden voor sectorspecifieke wetgeving zou er eerst vastgesteld moeten worden dat er in een bepaalde sector sprake is van een grote verstoring van de marktorde alvorens de inroepbevoegdheid in stelling zou worden gebracht. Op dat moment is die marktverstoring al aan de orde, kunnen ongewenste concentraties alleen nog met hoge (transactie)kosten teniet worden gedaan en komt de inroepbevoegdheid in feite dus te laat. Met een generieke inroepbevoegdheid heeft de initiatiefnemer gekozen voor een preventief en toekomstbestendig instrument. Tenslotte zou de initiatiefnemer er op willen wijzen dat de ACM zelf de keuze maakt wanneer zij de inroepbevoegdheid wil inzetten. Daarbij zal de toezichthouder de expertise die zij heeft en de informatie die hun ter beschikking staat gebruiken. Als er in een sector of (deel)markt geen problemen zijn heeft de ACM ook geen reden om de inroepbevoegdheid daar in te zetten.

Staatsrechtelijke en bestuursrechtelijke systematiek (wetskwaliteit)
Legaliteit en delegatie naar beleidsregels
Acht de initiatiefnemer het staatsrechtelijk zuiver dat de materiële criteria voor de inzet van een zo ingrijpende bevoegdheid als het achteraf openbreken van private eigendomstransacties, niet in de formele wet zelf zijn verankerd, maar worden gedelegeerd via een beleidsregel van een zelfstandig bestuursorgaan (de ACM)?

De initiatiefnemer deelt de mening van de leden van de BBB-fractie dat er sprake zou zijn van het niet in de wet zelf verankeren van materiële criteria niet. De twee belangrijkste wettelijke criteria die in de wet staan zijn de omzetdrempel van 50 miljoen euro en het reeds lang bekende en in de praktijk werkbaar gebleken toetsingscriterium dat een concentratie de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze zou kunnen belemmeren (artikel 41, tweede lid, van de Mededingingswet). Met de door deze leden genoemde beleidsregels wordt waarschijnlijk gedoeld op de door de ACM te publiceren leidraad. Daarin gaat inkleuring worden gegeven over hoe de mededingingswetgeving in het kader van het voorliggend wetsvoorstel moet worden gezien. Deze leidraad is daarmee vooral een handreiking naar het bedrijfsleven en geen beleidsregel. De materiële criteria op grond waarvan de ACM kan besluiten geen vergunning voor een concentratie te geven veranderen zijn in de wet opgenomen (artikel 41, tweede lid, van de Mededingingswet). Deze criteria veranderen niet ten opzichte van de huidige systematiek. Deze normen zijn nationaal en Europees ook uitgebreid en gedetailleerd ingevuld met jurisprudentie. De inroepbevoegdheid verandert daar niets aan. De inroepbevoegdheid verandert alleen dat de ACM concentraties kan inroepen als er een vermoeden is dat die concentratie de mededinging schaadt, op basis van dezelfde materiële criteria als in de huidige mededingingswet.

Awb-conformiteit van de informele zienswijze

Kan de initiatiefnemer expliciet aangeven hoe de voorgestelde 'informele zienswijze' gecategoriseerd dient te worden binnen de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)? Indien dit instrument niet kwalificeert als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb, op welke formele rechtsgronden kunnen partijen zich dan beroepen bij een onterechte inroepdreiging?

De informele zienswijze is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), omdat het niet is gericht op een rechtsgevolg. Er staat dan ook geen bezwaar of beroep bij de bestuursrechter open. Tegen een – wel formeel – besluit van de ACM om een voorgenomen concentratie in te roepen staat zowel in de meldings- als vergunningsfase wel bezwaar open. Daarna is beroep mogelijk waarin de rechter kan toetsen of de ACM op de juiste gronden een concentratie heeft ingeroepen. Als de ACM ondernemingen een zienswijze geeft, zal dat altijd zijn in de vorm "De ACM heeft geen vragen meer, en zal niet overgaan tot het inroepen van de concentratie tenzij voor het aflopen van de termijn belangrijke nieuwe informatie aan het licht komt". Deze formulering geeft ondernemingen in een indicatie, maar uiteraard geen absolute toezegging omdat er altijd voor het aflopen van de termijn nieuwe informatie op tafel kan komen. Volledige zekerheid omtrent inroepen heeft de onderneming bij het aflopen van de termijn. Als de ACM (binnen vier weken na beantwoording van het informatieverzoek) besluit een concentratie in te roepen dan is dat een besluit waartegen beroep mogelijk is.

Unierechtelijke conformiteit en jurisprudentie (Illumina/GRAIL-toets)

Rechtszekerheid als Europees grondbeginsel en het Illumina-arrest

Het Europees Hof van Justitie heeft in het Illumina/GRAIL-arrest geoordeeld dat voorzienbaarheid en rechtszekerheid voor fuserende ondernemingen de absolute hoekstenen zijn van het mededingingsrecht.[1] Hoe rijmt de initiatiefnemer de introductie van een nationale inroepbevoegdheid – die harde omzetdrempels inherent vloeibaar en onvoorspelbaar maakt – met deze dragende rechtsgrond van het Hof?

Zoals de initiatiefnemer hierboven reeds heeft opgemerkt in antwoord op vragen van de leden van de BBB-fractie, ontkent de initiatiefnemer dat de criteria voor het inroepen van een concentratie onvoldoende hard zijn. Daarom meent de initiatiefnemer dat er geen sprake van is dat het wetsvoorstel niet voldoet aan de eisen van voorzienbaarheid en rechtszekerheid. Het voorstel hanteert namelijk hetzelfde soort drempel als de concentratiecontrole die de afgelopen 30 jaar in Nederland bestond: omzetdrempels. Die drempels bieden een rechtszekere manier voor ondernemingen om te bepalen of hun concentratie onderzocht kan worden door de ACM. Het wetsvoorstel houdt een verschuiving in van de drempelhoogtes. De drempel voor concentraties die altijd gemeld moeten worden gaat omhoog. Dit zal resulteren in minder transacties die verplicht gemeld moeten worden. Met als doel een gerichter, effectiever systeem voor de bewaking van de mededinging, kan de ACM mogelijk problematische transacties inroepen. Dat kan alleen als één van de betrokken onderneming voldoet aan de daarvoor geldende omzetdrempels en er een risico voor de concurrentie is (artikel 41, tweede lid, van de Mededingingswet), en het kan alleen binnen strakke wettelijke termijnen. Op deze manier krijgt ook deze groep rechtszekerheid.

De initiatiefnemer wijst op het feit dat een (groeiend) aantal lidstaten van de Europese Unie op min of meer gelijkaardige wijze als het voorliggend wetsvoorstel een inroepbevoegdheid in nationale mededingingswetgeving heeft opgenomen.

Binnen de Europese Unie vervult nationaal concentratietoezicht een complementaire rol ten opzichte van het communautaire concentratietoezicht, dat door de Commissie wordt uitgeoefend op basis van de concentratieverordening. Deze verordening is pas van toepassing wanneer hoge omzetdrempels worden overschreden. Uit het Europese recht vloeien geen dwingende eisen voort over hoe het nationale concentratietoezicht moet worden ingevuld. Het staat de lidstaten daarom vrij om te bepalen hoe zij hun nationale concentratietoezicht vormgeven. Van deze vrijheid wordt gebruik gemaakt voor de introductie van een inroepbevoegdheid door middel van dit wetsvoorstel.

Het door de leden van de BBB-fractie aangehaalde arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (Het Hof) heeft betrekking op een bepaling uit de concentratieverordening die het mogelijk maakt voor lidstaten om de Commissie te verzoeken om een concentratie, die onder de omzetdrempels van de concentratieverordening valt, te onderzoeken. Het Hof oordeelde in deze

[1] HvJ EU 3 september 2024, gevoegde zaken C-611/22 P en C-625/22 P, *Illumina/GRAIL*.

zaak dat de Commissie enkel dergelijke verzoeken kan inwilligen van lidstaten die op grond van hun nationale regels inzake het concentratietoezicht bevoegd zijn om de in het verzoek aan de orde zijnde concentratie te onderzoeken. Uit dit arrest vloeien dus geen beperkingen voort van de ruimte voor lidstaten om hun nationale concentratietoezicht in te richten. Kort gezegd heeft Het Hof in Illumina/Grail zich uitgelaten over een situatie waar de nationale mededingingsautoriteit, op grond van zijn nationale wet, niet bevoegd was om de concentratie te onderzoeken. Dit wetsvoorstel gaat juist om situaties waarin de nationale mededingingsautoriteit wel bevoegd wordt gemaakt om de concentratie te onderzoeken. Het Hof heeft deze mogelijkheid expliciet benoemd in rechtsoverweging 217 van zijn uitspraak.

Fragmentatie van de interne markt en goldplating
Nu de Europese route via artikel 22 van de Europese Concentratieverordening definitief is afgesloten voor transacties onder de drempel, creëert Nederland met dit voorstel een eigen nationale kop (goldplating).[2] Hoe beoordeelt de initiatiefnemer het risico dat een grensoverschrijdende transactie onder de drempel in België of Duitsland direct rechtsgeldig kan worden voltrokken, maar in Nederland wegens de asymmetrische drempel (50 miljoen euro) maandenlang door de ACM kan worden opgeschort?

Het concentratietoezicht heeft een nationale en een EU-component. Ook binnen het bestaande mededingingsrecht bestaat binnen de kaders van de Europese Concentratieverordening ruimte voor de lidstaten om een eigen nationale invulling aan de Europese regels te geven. Lidstaten nemen die ruimte ook. Daardoor ontstaan verschillen in de manier waarop lidstaten onder andere vorm aan het concentratietoezicht geven en kan het daardoor voorkomen dat in de ene lidstaat een concentratie wel en in een andere niet wordt toegestaan. Dat heeft er toe geleid dat meerdere lidstaten ieder op hun eigen wijze regelgeving hebben vormgegeven om ook fusies beneden de daar geldende omzetdrempels te kunnen beoordelen. Daaronder zijn ook tal van lidstaten die een inroepbevoegdheid in hun wetgeving hebben opgenomen of dat overwegen.

Het door de leden van BBB beschreven risico, zou zich kunnen voordoen bij een concentratie die in meerdere lidstaten effect heeft maar die niet door de Europese Commissie wordt getoetst. Dit risico bestaat ook nu echter al en wordt niet groter omdat zoals gezegd lidstaten verschillende vormen van concentratietoezicht hebben. In de praktijk is goede samenwerking met toezichthouders in andere lidstaten van belang om fragmentatie van de interne markt te voorkomen, zoals ook in de huidige praktijk al het geval is. Zelfs als concentratiecontrole 100% geharmoniseerd zou zijn dan kan de beoordeling per lidstaat uiteenlopen, want marktomstandigheden en concurrentiedruk kunnen per land sterk verschillen. Concentraties kunnen overigens nog steeds op verzoek van Partijen onder art. 4 lid 5 van de Concentratieverordening naar de Europese Commissie worden verwezen, mochten Partijen vinden dat ze met teveel lidstaten te maken hebben.

Civielrechtelijke aansprakelijkheid en schadeclaims
Welke civielrechtelijke rechtsbescherming geniet een Nederlandse ondernemer indien de ACM besluit een transactie achteraf in te roepen en te ontbinden, terwijl later – in navolging van de Illumina-jurisprudentie – door het CBb wordt geoordeeld dat de ACM haar inroepbevoegdheid onterecht of op basis van te vage criteria heeft ingezet? Wie is in dat geval aansprakelijk voor de geleden transactieschade?

De inroepbevoegdheid verandert hierin niets ten opzicht van de huidige systematiek als de rechter een besluit van de ACM vernietigt. Indien het CBb oordeelt dat een besluit van de ACM (gedeeltelijk) onrechtmatig is, dan vernietigt het CBb dat besluit geheel of gedeeltelijk. Daarbij kan het CBb de opdracht geven aan de ACM om een nieuwe beslissing te nemen en de geconstateerde gebreken te herstellen. Indien de geconstateerde gebreken niet hersteld kunnen worden, kan een onrechtmatig genomen besluit leiden tot aansprakelijkheid van de ACM voor de door het besluit veroorzaakte schade, indien aan de daarvoor geldende criteria is voldaan. De vordering voor een dergelijke

[2] *Kamerstukken II* 2024/25, 36.774, nr. 3, p. 4-5.

schadevergoeding kan worden ingediend bij de bestuursrechter, indien de gevorderde schadevergoeding maximaal 25.000 euro betreft, of de civiele rechter.

Regeldruk

Hoe wordt voorkomen dat mkb-ondernemers in de regio bij een bedrijfsovername te maken krijgen met de regeldruk van de ACM?

Een onderneming met een jaaromzet van 50 miljoen euro of meer is volgens de geldende criteria geen MKB-onderneming. Daarom zal vanwege de voorgestelde omzetdrempel indien een MKB-onderneming een andere onderneming wil overnemen of mee wil fuseren er geen sprake zijn van regeldruk die voortvloeit uit de inroepbevoegdheid. Wel zou het kunnen zijn dat in het geval een grotere onderneming een mkb-bedrijf wil overnemen dat bedrijf in het geval de ACM overweegt gebruik te maken van de inroepbevoegdheid de door de ACM gevraagde informatie moet verstrekken. Doorgaans zal echter in de praktijk, vanwege de asymmetrische drempel, het verzoek om informatie vrijwel altijd aan de overnemende partij worden gericht.

Hoe waarborgt deze wet dat wél de versnippering en het verdwijnen van lokale zorgvoorzieningen aangepakt wordt, zonder dat bonafide lokale praktijken en gezinsbedrijven te maken krijgen met complexe procedures?

Bonafide lokale praktijken en gezinsbedrijven die voor hun voortbestaan afhankelijk zijn van een overname of fusie worden door de inroepbevoegdheid niet gehinderd tenzij er door die concentratie een significantie belemmering van de lokale mededinging zou ontstaan. In dat geval is er het risico dat een concentratie tot verslechtering van de dienstverlening of hogere prijzen zal leiden. In die gevallen is een concentratie ongewenst.

In de Tweede Kamer is herhaaldelijk de zorg uitgesproken over de regeldruk die dit voorstel met zich meebrengt.[3] De regering zet zich in voor vermindering van de regeldruk. Waarom weigert de initiatiefnemer tot dusver dit wetsvoorstel vooraf te laten toetsen door het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) en is de initiatiefnemer bereid dit (desnoods achteraf) alsnog te doen?

De initiatiefnemer heeft niet voor een ATR-toets gekozen omdat hij na de consultatieronde in het wetsvoorstel een aanvankelijk niet voorziene asymmetrische omzetdrempel heeft opgenomen. Daardoor wordt het aantal voorgenomen concentraties dat ingeroepen kan worden al sterk gereduceerd. Daarnaast is er voorzien in een invoeringstoets een jaar nadat de wet in werking is getreden. Daarbij wordt in de praktijk ook getoetst of en in welke mate de lasten voor het bedrijfsleven zijn toegenomen. Na deze eerste toets zal de wet bovendien na vijf jaar geëvalueerd worden waarbij ook de lasten voor het bedrijfsleven meegenomen kunnen worden. Tenslotte zou de initiatiefnemer er op willen wijzen dat bij de gelegenheid van zijn wetsvoorstel ook de algemene omzetdrempels in de Mededingingswet worden verhoogd hetgeen ook bijdraagt aan verlaging van de lasten voor het bedrijfsleven. Dit alles overziende maakt dat naar de mening van de initiatiefnemer een ATR-toets geen meerwaarde heeft.

Deze wet is vooral bedoeld als middel tegen ongewenste overnames van dierenartspraktijken, huisartsenpraktijken en kinderopvang in de regio door grote organisaties. Hoe wordt voorkomen dat deze wet verdere verschraling van de dienstverlening tot gevolg heeft en er nog meer huisartsen, dierenartspraktijken en kinderopvanglocaties in de regio verdwijnen?

De initiatiefnemer ziet niet in waarom het in de wet opnemen van een inroepbevoegdheid zou leiden tot het verschralen of verdwijnen van de genoemde dienstverlening. Integendeel: uit de praktijk is gebleken dat in enkele gevallen door “kralenrijgen” door grote organisaties juist sprake is geweest van verschraling. Samenwerking, fusies of overnames door kleinere organisaties worden door dit wetsvoorstel niet belemmerd.

De ACM bepaalt straks grotendeels zelf via een eigen leidraad wanneer zij een overname gaat 'inroepen'. De Raad van State en verschillende consultatiepartijen wezen op de ruime beoordelingsruimte voor de ACM.[4] Is dit in de ogen van de initiatiefnemer rechtmatig en

[3] Handelingen TK 2025/26, nr. 93, item 13, p. 1.

[4] *Kamerstukken II* 2025/26, 36.774, nr. 4, p. 6; VNO-NCW en MKB-Nederland, 18 april 2025, reactie op internetconsulatie Initiatiefwet inroepbevoegdheid; Vereniging voor mededingingsrecht, 18 april 2025, Reactie Consultatie Wet Inroepbevoegdheid ACM.

proportioneel? Waarom heeft de initiatiefnemer hier geen extra controlemiddel op de ACM ingebouwd en is de initiatiefnemer bereid dit alsnog te doen? De Tweede Kamer nam vervolgens de motie-Bühler c.s. aan, die eist dat deze conceptleidraad van de ACM eerst in openbare consultatie wordt gebracht.[5] Waarom is er niet voor gekozen de initiatiefwet in openbare consultatie te brengen? Is de initiatiefnemer bereid dit alsnog te doen?

De initiatiefnemer zou de leden van de BBB-fractie er op willen wijzen dat de initiatiefwet wel degelijk in openbare consultatie is geweest. In de memorie van toelichting is de initiatiefnemer op de reacties uit de consultatieronde ingegaan. Die reacties hebben bovendien tot aanpassing van het oorspronkelijke wetsvoorstel geleid.

Door een aangenomen amendement is geregeld dat burgers, consumenten en lokale ondernemers melding kunnen doen bij de ACM als er op het platteland marktmacht dreigt te ontstaan.[6] Deelt de initiatiefnemer de opvatting van de fractieleden van de BBB dat de ACM zich vooral zou moeten richten op echte signalen van marktverstoring die van onderop komen? Deze leden ontvangen hierop graag een toelichting.

De initiatiefnemer is van mening dat signalen van onderop van groot belang kunnen zijn voor de ACM om gealerteerd te worden op mogelijke marktverstoring en ziet in het aangenomen amendement 36774-20 van het lid Prickaertz (PVV) een goede toevoeging op de al bestaande mogelijkheid in de huidige mededingingswetgeving waarbij ook derden de ACM kunnen attenderen op signalen van marktverstoring. Daarnaast kunnen ondernemingen zelf via een informele zienswijze de ACM vragen of een voorgenomen concentratie mogelijk tot ongewenste marktverstoring kan leiden. En de ACM kan zelf kennisnemen van een voorgenomen concentratie bijvoorbeeld omdat de betrokken partijen dat voornemen bekend maken.

De Raad van State uitte twijfel bij de veronderstelling dat de wet nauwelijks extra lasten zou opleveren voor de ACM en het bedrijfsleven. De initiatiefnemer gaf hierop aan dat de extra lasten voor het ACM zouden meevallen. Waarom is niet verder ingegaan op de extra lasten voor het (regionale) bedrijfsleven? Is de initiatiefnemer bereid dat alsnog te onderzoeken door bijvoorbeeld een toetsing door het ATR?

De initiatiefnemer zou de leden van de BBB-fractie willen verwijzen naar het bovenstaande antwoord over een ATR-toets.

De initiatiefnemer diende een Nota van Wijziging in om een wettelijke evaluatie na vijf jaar vast te leggen.[7] Aanvullend nam de Kamer de motie-Van der Lee aan om exact één jaar na inwerkingtreding een invoeringstoets uit te voeren.[8] Hoe is het advies van de Raad van State meegenomen in de bepalingen rondom evaluatie en monitoring?[9] Deze leden zouden hierop graag een toelichting ontvangen.

De invoeringstoets na een jaar richt zich op het toetsen van onvoorziene gevolgen voor het bedrijfsleven en de effectiviteit van de wet met betrekking tot het voorkomen van ongewenste marktconcentraties. De evaluatie na vijf jaar richt zich op de doelmatigheid en de effecten van de wet in de brede zin van het woord. Daarmee kunnen de opmerkingen die in het advies van de Raad van State aan de orde kwamen getoetst worden. Ten dele zijn deze opmerkingen ook al verwerkt in de gewijzigde memorie van toelichting en het gewijzigde wetsvoorstel na consultatie en advies van de Raad van State.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de **VVD**-fractie vragen de initiatiefnemer inzichtelijk te maken hoeveel tijd de voorgestelde inroepprocedure in beslag neemt ten opzichte van de reguliere concentratieprocedure bij de ACM en hoe wordt voorkomen dat ondernemingen door deze inroepprocedure onnodige vertraging en extra ondernemersrisico lopen.

---

[5] 2025/26, 36.774, nr. 17.

[6] 2025/26, 36.774, nr. 20. Hier wordt melding gemaakt van “lokale en regionale markten”.

[7] *Kamerstukken I* 2025/26, 36 744, A, p. 3.

[8] *Kamerstukken II* 2025/26, 36.774, nr. 16.

[9] *Kamerstukken II* 2025/26, 36.774, nr. 4.

In aanvulling op eerdere vragen van leden van de BBB-fractie zou de initiatiefnemer de leden van de VVD-fractie als volgt willen antwoorden. De ACM heeft vier weken de tijd om na een melding of publiek bekend worden van een concentratie de betrokken ondernemingen om informatie vragen. Daarna krijgt de ACM weer vier weken de tijd om te beslissen om de concentratie in te roepen. In het geval de ACM er voor kiest om een concentratie in te roepen gelden vanaf dat moment de reeds bestaande regels uit de Mededingingswet ten aanzien van het concentratietoezicht. De reguliere concentratieprocedure kent twee fases. Eerst de meldingsfase, die ingaat nadat er een officiële melding van een concentratie bij de ACM is gedaan. Die fase duurt in de meeste gevallen vier weken. Daarna volgt de vergunningsfase van dertien weken voor de aanvraag door bedrijven om een concentratie tot stand te mogen brengen. Deze vergunningsfase is gelijk aan het geval de ACM na het inroepen van een concentratie beslist dat er een vergunning moet worden aangevraagd.

Is de initiatiefnemer bereid te bezien of ondernemingen via de vrijwillige voorlegging aan de ACM binnen een korte, vaste termijn uitsluitsel kunnen krijgen, zodat investerings- en overnamebeslissingen niet langer dan noodzakelijk in onzekerheid verkeren?

In antwoord op deze vraag van de leden van de VVD-fractie zou de initiatiefnemer willen verwijzen naar de ook in zijn initiatiefwet genoemde mogelijkheid tot het (vrijwillig) vragen van een informele zienswijze bij de ACM over een voorgenomen concentratie. Binnen twee tot drie weken kan de ACM aangeven of een concentratie in aanmerking kan komen om ingeroepen te worden. De initiatiefnemer kan dan ook positief antwoorden op deze vraag van de leden van de VVD-fractie, gegeven dat deze mogelijkheid tot vrijwillige voorlegging is opgenomen in de voorliggende wet. Voor nadere toelichting op deze mogelijkheid verwijst de initiatiefnemer graag naar de beantwoording hierboven waar, in het kader van vragen van leden van de BBB-fractie, al is ingegaan op deze informele zienswijze. Binnen de formele fase die mogelijk daarna volgt kan het acht weken duren eer de betrokken ondernemingen weten of de voorgenomen concentratie ingeroepen wordt. Zie voor dit laatste het bovenstaande antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie.

De initiatiefnemer verwachtte, mede naar aanleiding van overleg met de ACM, dat circa 5 tot 10 overnames ingeroepen zullen worden op basis van de oorspronkelijke drempel van €30 miljoen.[10] De amendementen Bühler hebben dit gewijzigd door respectievelijk de reguliere meldgrens naar €75 miljoen en de inroepdrempel naar €50 miljoen te wijzigen.[11] Kan de initiatiefnemer op basis van de aangenomen amendementen een inschatting geven van hoeveel overnames ingeroepen zullen worden? Kan de initiatiefnemer daarnaast aangeven wat deze amendementen (in samenhang) betekenen voor een eventuele reductie van de regel- en lastendruk?

In antwoord op deze vraag van de leden van de VVD-fractie zou de initiatiefnemer willen wijzen op het feit dat de verwachting van het aantal overnames per jaar dat ingeroepen zal worden mede afhangt van verschillende factoren zoals bijvoorbeeld, maar niet uitsluitend, de conjunctuur van de economie. De inschatting van aantal overnames per jaar die zullen worden ingeroepen, wordt bovendien getoetst bij de invoeringstoets die voorzien is een jaar nadat de wet in werking is getreden. Daaruit zal in eerste aanleg ook blijken hoeveel concentraties ingeroepen worden. Na deze eerste toets zal de wet bovendien na vijf jaar geëvalueerd worden waarbij een nauwkeuriger beeld ontstaat van het daadwerkelijk aantal ingeroepen concentraties. Tenslotte zou de initiatiefnemer er op willen wijzen dat bij de gelegenheid van zijn wetsvoorstel ook de algemene omzetdrempels in de Mededingingswet worden verhoogd hetgeen ook bijdraagt aan verlaging van de lasten voor het bedrijfsleven.

De memorie van toelichting laat zien dat geen grote uitvoeringsgevolgen worden verwacht.[12] Kan de initiatiefnemer aangeven of extra inzet bij de ACM mogelijk is als blijkt dat het binnen de bestaande capaciteit niet uitvoerbaar is? Welke waarborgen zijn hiervoor in dit wetsvoorstel opgenomen?

De ACM verwacht zelf niet dat er extra inzet nodig is. Voor de inroepbevoegdheid kan op bescheiden schaal extra inzet nodig zijn. Die capaciteit wordt echter vrijgespeeld door de genoemde drempelverhogingen. Mocht er desondanks toch sprake zijn van benodigde extra capaciteit die niet

[10] *Kamerstukken II* 2024/25, 36.774, nr. 3, p. 16.
[11] *Kamerstukken II* 2024/25, 36.774, nr. 12 en 13.
[12] Kamerstukken II 2024/25, 36.774, nr. 3, p. 16.
[13] Kamerstukken II`2024/25, 36.774, nr. 3, p. 16.

binnen de ACM zelf kan worden opgevangen, wat zoals toegelicht niet de verwachting is, zullen daar extra middelen voor beschikbaar moeten worden gesteld.

Waarom is niet voorzien in een fatale beslistermijn voor de ACM, waarbij een concentratie geacht wordt doorgang te kunnen vinden indien de ACM niet binnen de wettelijke termijn beslist over het al dan niet inroepen van een zaak?

De ACM kan vier weken na zes maanden nadat een concentratie tot stand is gekomen aan de betrokken ondernemingen om informatie vragen (artikel 49b lid 2, onder c). In totaal dus zeven maanden. Na die tijd kan de ACM niet alsnog om die informatie vragen en kan er dan ook geen gebruik meer worden gemaakt van de inroepbevoegdheid. Voor de meldingsfase die na het inwinnen van informatie kan gaan lopen geldt dat als de ACM, tenzij het gebruik heeft gemaakt van de opschortingsmogelijkheid, niet binnen vier weken na het opvragen van informatie beslist dat een concentratie moeten worden gemeld die meldingsplicht niet meer kan worden opgelegd en de mogelijkheid tot inroepen komt te vervallen. Voor een eventuele vergunningsfase daarna gelden de termijnen van het bestaande concentratietoezicht.

Na een jaar wordt een invoeringstoets uitgevoerd.[13] Daarin worden ook, zo lezen de leden van de VVD-fractie, de financiële consequenties bij betrokken. Dat ondersteunt de VVD-fractie. Is de initiatiefnemer ook bereid om de lasten voor het bedrijfsleven mee te nemen in de invoeringstoets?

De initiatiefnemer kan bevestigend antwoorden op deze vraag en is, onder verwijzing naar zijn antwoorden op bovenstaande vragen van leden van de BBB-fractie, inderdaad van mening dat de lasten voor het bedrijfsleven mee genomen dienen te worden in de invoeringstoets. De aangenomen motie Van der Lee die aan de basis van die invoeringstoets ligt vroeg nadrukkelijk om die lasten te toetsen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van JA21
De leden van de **JA21**-fractie begrijpen de wens om schadelijke overnamestrategieën tegen te gaan, zoals het achtereenvolgens opkopen van huisartsen- en dierenartsenpraktijken. Hoeveel schadelijke overnames verwacht de initiatiefnemer met deze bevoegdheid jaarlijks te voorkomen? Wegen de verwachte voordelen op tegen de extra kosten en onzekerheid voor ondernemers die met deze bevoegdheid te maken krijgen, terwijl hun overname de concurrentie niet schaadt?

De initiatiefnemer kan op voorhand geen exacte aantallen geven van te voorkomen schadelijke overnames. De ACM verwacht zelf ACM jaarlijks slechts een gering aantal concentraties op basis van het voorliggend wetsvoorstel te gaan toetsen. Voor het antwoord op de vraag over de extra kosten en onzekerheid voor ondernemers verwijst de initiatiefnemer de leden van JA21-fractie graag naar bovenstaande antwoorden op vragen van onder andere de leden van de VVD en BBB-fractie.

Volgens de initiatiefnemer is een bevoegdheid voor de gehele economie nodig omdat schadelijke overnames in allerlei sectoren kunnen voorkomen.[13] Maar dat iets kan gebeuren, toont nog niet aan dat deze bevoegdheid ook nodig is. Welke concrete Nederlandse marktgegevens onderbouwen die noodzaak? Waarom volstaat een gerichte aanpak van markten waar aanwijzingen voor schadelijke concentratievorming bestaan niet?

Ook bij deze vragen van de leden van de JA21-fractie zou de initiatiefnemer willen verwijzen naar zijn antwoorden op bovenstaande vragen van de leden van de BBB-fractie.

Ook een afgeronde overname kan alsnog door de ACM worden onderzocht en uiteindelijk moeten worden teruggedraaid.[14] Wanneer weten ondernemingen definitief dat de ACM geen gebruik meer kan maken van de voorgestelde inroepbevoegdheid? Kan de initiatiefnemer daarbij aangeven hoe informatieverzoeken, verzoeken aanvullende gegevens en het opschorten van termijnen dit moment kunnen uitstellen?

De initiatiefnemer zou de leden van de JA21-fractie graag willen verwijzen naar bovenstaande antwoorden van vragen van onder andere leden van de VVD-fractie over de wettelijke termijnen. In aanvulling daarop: de ACM kan in de eerste fase waarin ondernemingen om informatie wordt

[13] *Kamerstukken II* 2024/25, 36.774, nr. 3, p. 2-3.

[14] *Kamerstukken* II 2024/25, 36.774, nr. 3, p. 9.

verzocht en dat niet binnen de gestelde termijn (afdoende) gebeurt om aanvulling van de gegevens of documenten verlangen. In het geval de aanvullende gegevens nog niet zijn verstrekt kan de ACM de termijn van vier weken waarbinnen het moet beslissen of een concentratie gemeld moet worden opschorten tot dat die informatie wel verstrekt is. Voldoen betreffende ondernemingen wel aan de gestelde termijnen informatieverzoeken, dan is opschorten van termijnen niet aan de orde. Doen zij dit niet, dan kan het gevolg zijn dat termijnen worden opgeschort en een finaal oordeel van de ACM daardoor langer op zich laat wachten. Kortom desbetreffende ondernemingen hebben zelf een grote mate van invloed op- en verantwoordelijkheid voor het snel doorlopen van het proces.

De initiatiefnemer vindt het wenselijk dat bedrijven afzien van overnames die de concurrentie kunnen schaden.[15] Hoe voorkomt hij dat onzekerheid over ingrijpen door de ACM ook nuttige overnames tegenhoudt, bijvoorbeeld wanneer een overname startups en scale-ups aan financiering helpt of ruimte biedt om verder te groeien? Waarop baseert hij de verwachting dat dit risico beperkt blijft?

Het staat start-ups en scale-ups vrij om financiering voor hun ondernemingen te zoeken. Het voorliggend wetsvoorstel verhindert dat op generlei wijze. Een investeerder of een financiële instelling mag kapitaal aan een start- en scale-up verschaffen of die oprichten. Echter indien een bestaande start- of scale up ten prooi dreigt te vallen aan een onderneming die de intentie heeft die start- of scale up door een overname uit de markt te drukken of anderszins in zijn ontwikkeling wil belemmeren kan, mits die onderneming een jaaromzet van ten minste 50 miljoen euro heeft, de ACM die overname inroepen en beoordelen op ongewenste beperking van de relevante marktwerking. In het geval dat die overname uiteindelijk verboden wordt of aan voorwaarden wordt gebonden is dat voor de ontwikkeling van die start- of scale up juist gunstig. En wordt daarmee een killer acquisition voorkomen.

Bushoff

[15] *Kamerstukken* 2024/25, 36.774, nr. 3, p. 1-4.