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)

B **VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN / KLIMAAT EN GROENE GROEI**[1]
Vastgesteld 3 november 2026

Het wetsvoorstel heeft de fractieleden van **PRO, BBB, VVD** en **JA21** aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

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 prijs-kwaliteitverhouding 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 uiteen zetten 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 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

[1] Samenstelling:
Van Aelst-den Uijl (SP), Van Ballekom (VVD), Baumgarten (JA21), Beukering (Fractie-Beukering), Bovens (CDA), Crone (PRO), Dessing (FVD), Van Gasteren (Fractie-Van Gasteren), Van der Goot (OPNL), Van Gurp (PRO), Holterhues (ChristenUnie), Karaaslan (D66), Kluit (PRO) (voorzitter), Kroon (BBB), Van Langen-Visbeek (BBB) (ondervoorzitter), Van Meenen (D66), Panman (BBB), Perin-Gopie (Volt), Petersen (VVD), Van Rooijen (50PLUS), Van de Sanden (Fractie-Van de Sanden), Schalk (SGP), Steenkamp (CDA), Straus (VVD), Van Strien (PVV), Thijsssen (PRO), Visseren-Hamakers (Fractie-Visseren-Hamakers), Walenkamp (Fractie-Walenkamp)

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?

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?

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 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?

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?

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?

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?

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?

Staatsrechtelijke en bestuursrechtelijke systematiek (wetskwaliteit)

Legaliteit en delegatie naar beleidsregels

Acht de inititiatiefnemer 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)?

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?

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.[2] 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?

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).[3] 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?

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?

Regeldruk

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

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?

In de Tweede Kamer is herhaaldelijk de zorg uitgesproken over de regeldruk die dit voorstel met zich meebrengt.[4] 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?

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?

---

[2] HvJ EU 3 september 2024, gevoegde zaken C-611/22 P en C-625/22 P, *Illumina/GRAIL.*
[3] *Kamerstukken II* 2024/25, 36.774, nr. 3, p. 4-5.
[4] Handelingen TK 2025/26, nr. 93, item 13, p. 1.

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.[5] Is dit in de ogen van de initiatiefnemer rechtmatig en 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.[6] Waarom is er niet voor gekozen de initiatiefwet in openbare consultatie te brengen? Is de initiatiefnemer bereid dit alsnog te doen?
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.[7] 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 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 diende een Nota van Wijziging in om een wettelijke evaluatie na vijf jaar vast te leggen.[8] Aanvullend nam de Kamer de motie-Van der Lee aan om exact één jaar na inwerkingtreding een invoeringstoets uit te voeren.[9] Hoe is het advies van de Raad van State meegenomen in de bepalingen rondom evaluatie en monitoring?[10] Deze leden zouden hierop graag een toelichting ontvangen.

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.

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?

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.[11] De amendementen Bühler hebben dit gewijzigd door respectievelijk de reguliere meldgrens naar €75 miljoen en de inroepdrempel naar €50 miljoen te wijzigen.[12] 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?

De memorie van toelichting laat zien dat geen grote uitvoeringsgevolgen worden verwacht.[13] Kan de initiatiefnemer aangeven of extra inzet bij de ACM mogelijk is als

---

[5] *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.
[6] *Kamerstukken II* 2025/26, 36.774, nr. 17.
[7] *Kamerstukken II* 2025/26, 36.774, nr. 20. Hier wordt melding gemaakt van “lokale en regionale markten”.
[8] *Kamerstukken I* 2025/26, 36 744, A, p. 3.
[9] *Kamerstukken II* 2025/26, 36.774, nr. 16.
[10] *Kamerstukken II* 2025/26, 36.774, nr. 4.
[11] *Kamerstukken II* 2024/25, 36.774, nr. 3, p. 16.
[12] *Kamerstukken II* 2024/25, 36.774, nr. 12 en 13.
[13] *Kamerstukken II* 2024/25, 36.774, nr. 3, p. 16.

blijkt dat het binnen de bestaande capaciteit niet uitvoerbaar is? Welke waarborgen zijn hiervoor in dit wetsvoorstel opgenomen?

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?

Na een jaar wordt een invoeringstoets uitgevoerd.[14] 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?

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?

Volgens de initiatiefnemer is een bevoegdheid voor de gehele economie nodig omdat schadelijke overnames in allerlei sectoren kunnen voorkomen.[15] 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 een afgeronde overname kan alsnog door de ACM worden onderzocht en uiteindelijk moeten worden teruggedraaid.[16] Wanneer weten ondernemingen definitief dat de ACM geen gebruik meer kan maken van de voorgestelde inroepbevoegdheid? Kan de initiatiefnemer daarbij aangeven hoe informatieverzoeken, verzoeken om aanvullende gegevens en het opschorten van termijnen dit moment kunnen uitstellen?

De initiatiefnemer vindt het wenselijk dat bedrijven afzien van overnames die de concurrentie kunnen schaden.[17] 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?

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken / Klimaat en Groene Groei zien de nota naar aanleiding van het tweede verslag met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk binnen vier weken.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken / Klimaat en Groene Groei
Kluit

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken / Klimaat en Groene Groei
Karthaus

[14] *Kamerstukken II* 2024/25, 36.774, nr. 3, p. 16.
[15] *Kamerstukken II* 2024/25, 36.774, nr. 3, p. 2-3.
[16] *Kamerstukken II* 2024/25, 36.774, nr. 3, p. 9.
[17] *Kamerstukken II* 2024/25, 36.774, nr. 3, p. 1-4.