

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

145

Vragen van het lid **Dijk** (SP) aan de Minister van Economische Zaken over *de bevoegdheden van de ACM en het beschermen van consumenten voor de gevolgen van marktmacht* (ingezonden 23 juli 2024).

Antwoord van Minister **Beljaarts** (Economische Zaken) (ontvangen 2 oktober 2024). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2023–2024, nr. 2383.

Vraag 1

Hoe reageert u op het beeld van de Autoriteit Consument & Markt (ACM) dat reeksen van kleine overnames tot grote (lokale) marktmacht kan leiden, waardoor prijzen stijgen en de kwaliteit van diensten afnemen?¹

Antwoord 1

Ik zie dit als een belangrijk en relevant signaal van de toezichthouder ACM. Momenteel breng ik mede naar aanleiding van dit signaal de omvang en de oorzaken van dit probleem (ook wel «kralen rijgen» of «buy and build» genoemd) in beeld. In dit kader ben ik hierover ook in gesprek met de ACM, andere departementen, zoals VWS over huisartsen en LNVN over dierenartsen, en andere stakeholders.

Daarnaast, neem ik hierbij recente ontwikkelingen mee, zoals de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de in *Illumina/Grail* zaak.² Op grond van deze uitspraak is het voor lidstaten niet mogelijk om een concentratie te verwijzen naar de Europese Commissie voor beoordeling, als de lidstaten niet op grond van hun nationale regeling voor concentratiecontrole bevoegd zijn om die concentratie te beoordelen. Dit is relevant in het kader van de beoordeling van zogeheten «killer acquisitions» waarbij grotere ondernemingen kleine ondernemingen overnemen, met als gevolg dat potentiële concurrentie uit de markt wordt weggenomen.

Op korte termijn stuur ik hierover de Kamer een brief toe. In deze Kamerbrief borduur ik voort op de genoemde voornemens in het Regeerprogramma en licht ik dit uitgebreider toe.³ Ik zal daarbij ook ingaan op mijn voornemens voor het concentratietoezicht.

¹ ACM, 6 november 2023, «Blog Martijn Snoep: Kleine overnames, grote problemen» (<https://www.acm.nl/nl/publicaties/blog-martijn-snoep-kleine-overnames-grote-problemen>)

² Uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie inzake *Illumina/Grail*, ECLI:EU:C:2024:677.

³ Zie hoofdstuk 10a van het Regeerprogramma, *Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet*.

Tot slot, merk ik op dat de Mededingingswet niet op zichzelf staat. In de markten die u in uw voorbeeld aanhaalt, is er naast de Mededingingswet vaak ook sprake van sectorspecifieke regulering die eisen stelt aan de kwaliteit en de continuïteit van de dienstverlening. Op de zorgsector is bijvoorbeeld ook de Wet Marktordening gezondheidszorg van toepassing.

Vraag 2

Deelt u de mening dat consumenten moeten worden beschermd tegen grote marktmacht van enkele bedrijven, zeker wanneer de consument (lokaal) afhankelijk is en vanwege een informatie achterstand de aanbieder van die dienst moet kunnen vertrouwen, zoals bij huisartsen, dierenartsen, kinderdagverblijven?⁴

Antwoord 2

Ik ben ook van mening dat consumenten moeten worden beschermd tegen (negatieve effecten van) marktmacht en tegen misbruik van een economische machtspositie door ondernemingen. Daarvoor is er de Mededingingswet. Op grond hiervan kan de ACM optreden of ingrijpen als zij een situatie van misbruik van een economische machtspositie vaststelt of ingrijpen in de situatie dat als gevolg van een fusies of overname marktmacht zal ontstaan.

Vraag 3

Hoe reageert u op de concentratie van specialistische kennis en expertise, bijvoorbeeld in de markt voor installatietechniek en -advies? Welke effecten heeft een dergelijke concentratie voor consumenten en de overheid op het proces, tempo en kosten van verduurzaming?⁵

Antwoord 3

De concentratie van specialistische kennis en expertise op een markt kan leiden tot marktmacht. Zoals hiervoor aangegeven kan de ACM handhavend optreden indien deze concentratie leidt tot misbruik van een economische machtspositie of door eventuele fusies of overnames te toetsen die de omzeldrempels halen.

Over wat de impact is van de concentratie van specialistische kennis en expertise op bijvoorbeeld de markt voor installatietechniek en -advies kan ik geen uitspraken doen. Zowel mijn ministerie als het Ministerie van Klimaat en Groene Groei hebben hierover geen signalen ontvangen.

Er zijn wel recente krantenberichten over dalende prijzen voor bijvoorbeeld zonnepanelen en warmtepompen. Als zich hier op het vlak van concentratie een probleem voordoet dat ziet op het overtreden van de Mededingingswet, dan is het aan de ACM om daar handhavend tegen op te treden.

Vraag 4

In welke sectoren speelt dit proces van reeksen van kleine overnames? Welke rol speelt private-equity hier in en is er zicht op de omvang hiervan?

Antwoord 4

De strategie van kralen rijgen is het proces waarbij een onderneming een groei strategie hanteert door middel van een reeks van kleine overnames. Deze strategie wordt toegepast door diverse type ondernemingen en eigenaren. Overigens is dit niet per se een slechte bedrijfsstrategie. Voorbeelden van sectoren die de ACM noemt in de context van een risico op mededingingsproblemen als gevolg van kralenrijgen zijn de kinderopvang, dierenartsen, huisartspraktijken, autoreparatiebedrijven, software of verzekeringen, bijzondere hobbyproducten en speciale levensmiddelen.⁶ Private equity is actief in diverse branches en sectoren in de economie. Private equity participeert in goed werkende markten maar ook in de markten die de ACM heeft benoemd als voorbeeld van markten waar zich mededin-

⁴ ACM, 6 november 2023, «Blog Martijn Snoep: Kleine overnames, grote problemen» (<https://www.acm.nl/nl/publicaties/blog-martijn-snoep-kleine-overnames-grote-problemen>)

⁵ FD, 21 juli 2024, «Overnamegolf in ingenieurs- en installatiebranche door honger naar schaal-grootte» (<https://fd.nl/bedrijfsleven/1524188/overnamegolf-in-ingenieurs-en-installatiebranche-door-honger-naar-schaalgrootte>)

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

gingsproblemen kunnen voordoen als gevolg van kralenrijgen (bijv. in de zorg en kinderopvang). Het aandeel van private equity investeringen in de Nederlandse economie laat sinds 2008 een stijgende lijn zien. Ik heb op dit moment geen beeld van de rol die specifiek private equity speelt in kralenrijg-praktijken in sectoren waar dit mogelijk een risico voor de mededinging oplevert. Vanuit andere departementen is overigens al onderzoek gedaan naar de rol van private equity in sectoren, als de zorg en kinderopvang^{7 8}, en zijn door betrokken bewindslieden soms ook al acties in gang gezet om de risico's van private equity te mitigeren als een te groot financieel belang ten koste gaat van maatschappelijke belangen⁹.

Vraag 5 en 6

Hoe gaat u ervoor zorgen dat de ACM kan optreden tegen problematische reeksen aan kleine overnames?¹⁰

Waarom heeft u er nog niet voor gekozen om de Nederlandse Mededingingswet te moderniseren met een «call-inbevoegdheid» zodat de ACM kan ingrijpen tegen problematische reeksen van overnames, terwijl deze er op Nederlands initiatief al wel is in de Europese Unie?¹¹

Antwoord 5 en 6

ACM heeft haar wens kenbaar gemaakt en ik bestudeer deze problematiek. Daarnaast zal ik verder verdiepen wat de positieve en negatieve effecten zijn van kralen rijgen en de risico's die dit mogelijk met zich meebrengt voor de mededinging. Dit zal ik doen door onderzoek te laten doen.

In de Kamerbrief die ik noemde bij antwoord 1 zal ik de punten die ik al aanstip in dat antwoord uitgebreider toelichten en zo een beter beeld geven van wat ik voornemens ben om zo de toekomstbestendigheid van het mededingingsinstrumentarium van de ACM te borgen.

Vraag 7

Bent u bereid om de Mededingingswet uit te breiden met een «new competition tool» zodat de ACM ook oplossingen kan aandragen om marktverstoringen tegen te gaan, zodat consumenten niet onnodig te veel betalen voor diensten, zoals bij energie, zorgverzekering, internetaansluiting of een te lage spaarrente ontvangen?^{12 13 14 15 16}

⁷ Onderzoek Private Equity in de Zorg door EY, in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 8 april 2024, TK 2023/24, 36 410 XVI, nr. 141; De Markt voor Kinderopvang, De rol van Private Equity binnen de kinderopvangsector, door SEO, in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 11 april 2023, Kamerstuk, 31 322, nr. 490.

⁸ Onderzoek Private Equity in de Zorg door EY, in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 8 april 2024, TK 2023/24, 36 410 XVI, nr. 141; De Markt voor Kinderopvang, De rol van Private Equity binnen de kinderopvangsector, door SEO, in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 11 april 2023, Kamerstuk 31 322, nr. 490.

⁹ Zie bijvoorbeeld TK, 2023/24, 36 410 XVI, nr. 159.

¹⁰ ACM, 6 november 2023, «Blog Martijn Snoep: Kleine overnames, grote problemen» (<https://www.acm.nl/nl/publicaties/blog-martijn-snoep-kleine-overnames-grote-problemen>)

¹¹ ACM, 6 november 2023, «Blog Martijn Snoep: Kleine overnames, grote problemen» (<https://www.acm.nl/nl/publicaties/blog-martijn-snoep-kleine-overnames-grote-problemen>)

¹² ACM, 25 mei 2023, «Blog Paul de Bijl: Een nieuwe fase voor mededingingstoezicht» (<https://www.acm.nl/nl/publicaties/blog-paul-de-bijl-een-nieuwe-fase-voor-mededingingstoezicht>)

¹³ ACM, 7 november 2023, «6% huishoudens heeft energiecontract boven prijsplafond, meer mensen kiezen voor vast contract» (<https://www.acm.nl/nl/publicaties/6-huishoudens-heeft-energiecontract-boven-prijsplafond-meer-mensen-kiezen-voor-vast-contract>)

¹⁴ ACM, 4 juni 2024, «Rapport ACM en NZa: Polisverschillen en consumentenkeuzes in de zorgverzekeringsmarkt» (<https://www.acm.nl/nl/publicaties/rapport-acm-en-nza-polisverschillen-en-consumentenkeuzes-de-zorgverzekeringsmarkt>)

¹⁵ Consumentenbond, 5 juli 2024, «Al jaren te hoge internetprijzen door gebrek aan concurrentie» (<https://www.consumentenbond.nl/internet/al-jaren-te-hoge-internetprijzen-door-gebrek-aan-concurrentie>)

¹⁶ FD, 16 juli 2024, «ACM houdt rug recht over spaarrente ondanks forse kritiek banken» (<https://fd.nl/financiele-markten/1523658/acm-houdt-rug-recht-over-spaarrente-ondanks-forse-kritiek-grootbanken>)

Antwoord 7

ACM kan momenteel al een deel van de marktverstoringen aanpakken. Dat doet zij bijvoorbeeld door haar handhaving op de Mededingingswet. De ACM signaleert ook dat niet iedere verstoring met deze wet kan worden aangepakt. Na nadere bestudering van mijn ministerie blijkt inderdaad dat er concurrentieverstoringen zijn die niet onder de Mededingingswet vallen. In sommige gevallen kunnen die verstoringen leiden tot hogere prijzen voor consumenten, maar ook voor MKB-ondernemers. Dat vind ik zorgelijk.

De onderzoekers van het Tilburg Law and Economics Center hebben onder andere geadviseerd om te kijken naar het introduceren van een zogeheten New Competition Tool. Om die reden onderzoekt mijn ministerie de mogelijkheid om de Mededingingswet uit te breiden met een New Competition Tool, met als doel om na het doen van marktonderzoek remedies te formuleren die specifiek gericht zijn om deze verstoringen aan te pakken. De mogelijkheid voor een Europese New Competition Tool wordt ook door Mario Draghi benoemd in zijn recent uitgekomen rapport.¹⁷ Ik zal hier verder op ingaan in de eerder genoemde brief die ik op korte termijn aan uw Kamer verwacht te kunnen sturen.

¹⁷ The future of European competitiveness: Report by Mario Draghi, uitgekomen op 9 september 2024.