Autoriteit
Consument & Markt

Muzenstraat 41
2511 WB Den Haag
070 722 20 00
www.acm.nl

Openbaar

Ministerie van Economische Zaken
De heer D.S. Beljaarts
Postbus 20401
2500 EK 's-Gravenhage

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
De heer B. Madlener
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Den Haag, 17 maart 2025

Aantal bijlagen	: --
Uw kenmerk	:
Ons kenmerk	: ACM/UITNZP/002293
Contactpersoon	: [Vertrouwelijk] | [Vertrouwelijk] @acm.nl | [Vertrouwelijk]
Onderwerp	: ACM/25/193908 ACM Wetgevingsbrief 2025

Geachte heer Beljaarts, geachte heer Madlener,

De ACM maakt zich sterk voor goed werkende markten voor alle mensen en bedrijven, nu en in de toekomst. Dit doet de ACM door toezicht te houden op een brede waaier aan wet- en regelgeving. Bij de totstandkoming daarvan is het aan de wetgever om verschillende maatschappelijke belangen af te wegen. De ACM heeft zicht op hoe deze regels in de praktijk uitpakken en merkt wanneer nieuwe ontwikkelingen vragen om nadere invulling of herziening van regels. Soms komt de vraag op in hoeverre bestaande regels (nog) bijdragen aan het beoogde doel en of de administratieve lasten voor bedrijven en de toezichtkosten nog opwegen tegen die bijdrage. Om die reden adviseert de ACM ook over het wijzigen of intrekken van wet- en regelgeving waar dat raakt aan onze expertise.
De ACM adviseert over wetgeving op verschillende momenten en op verschillende wijzen. Dit jaar voegt de ACM voor het eerst een wetgevingsbrief toe aan haar jaarverslag. Het voornemen is om dit voortaan jaarlijks te doen.

Regeldruk

De ACM spant zich in om wetten en regels toe te passen op een manier die het maatschappelijke belang dient zonder onnodig belastend te zijn voor bedrijven en voor het beslag op financiële middelen van de overheid. Dat doet de ACM door met marktpartijen en andere stakeholders te spreken over de invulling van normen en door vervolgens duidelijkheid te bieden over de invulling van regels, onder andere in beleidsregels wanneer dat nuttig is. Het komt voor dat verplichtingen die aanvankelijk als nuttig en nodig werden beschouwd hun relevantie verliezen of dat wetgeving in de praktijk leidt tot administratieve lasten en toezichtkosten die niet meer in verhouding staan tot het beoogde doel.
Hoewel de ACM het belang van regels voor de goede werking van markten onderkent, heeft de ACM de keuze gemaakt om in deze eerste wetgevingsbrief de nadruk te leggen op het verminderen van

administratieve lasten.
Hiervoor zijn twee redenen. Allereerst is in het regeerprogramma van het kabinet Schoof het voornemen opgenomen om regeldruk voor bedrijven te verminderen. De Europese Commissie heeft onlangs een vergelijkbaar voornemen uitgesproken.
Dit sluit ook aan bij de ambitie van de ACM om slagvaardiger en efficiënter gebruik te maken van de middelen die tot haar beschikking staan. De ACM geeft met beperkte mensen en middelen uitvoering aan zo'n 27 wetten op het gebied van mededinging, consumentenbescherming, digitale economie, data, energie, vervoer, telecom en post. Deze praktijk vereist al dat de ACM doorlopend prioriteiten moet stellen in haar werk.

Focus

Voor de ACM zijn er op wetgevingsgebied veel ontwikkelingen. De ACM is recent bevoegd geworden als toezichthouder op de Platform-to-Business Verordening, de Digitaledienstenverordening en de Datagovernanceverordening. Daarnaast verwacht de ACM binnenkort aangewezen te worden als toezichthouder op de Digital Markets Act en de Data Act. Ook bereidt de ACM zich voor op de uitvoering van de recent aangenomen Energiewet en de Wet Collectieve Warmte die nu in de Tweede Kamer ligt. Verder laat de ACM consumentenbescherming in de wetgevingsbrief van dit jaar buiten beschouwing. Voor deze bescherming is een bepaalde mate van administratieve lasten noodzakelijk. Toch neemt dit niet weg dat de ACM ook naar verplichtingen die voortvloeien uit eigen interpretaties van bestaande wetteksten gaat kijken. Dat zal deel uit gaan maken van de bredere aanpak voor de wetgevingsbrief van volgend jaar. Vanwege deze lopende ontwikkelingen rondom wetgeving, en om focus aan te brengen op bestaande regeldruk, besteedt de ACM in deze wetgevingsbrief in het bijzonder aandacht aan enkele gereguleerde markten waaronder de spoormarkt, de telecommunicatiesector en het stadsvervoer. Daarnaast besteedt de ACM aandacht aan het fusietoezicht en het toezicht op het spamverbod. De ACM treedt graag met de verschillende departementen in overleg over eventuele uitwerking van onderstaande adviezen.

Wetgevingsadviezen

Mededinging

- Het toezicht op fusies en overnames door de ACM heeft tot doel marktmacht van bedrijven te voorkomen. De ACM kan niet alle overnames toetsen, de wetgever heeft er destijds voor gekozen dat alleen overnames hoeven te worden gemeld en kunnen worden getoetst waarbij zowel het overnemende als het overgenomen bedrijf een omzet in Nederland heeft van ten minste 30 miljoen euro. De gedachte achter deze omzetdrempel was dat overnames van bedrijven die onder deze drempel blijven niet snel tot problemen leiden. Deze drempelwaarden zijn voor het laatst aangepast in 2003. Het aantal meldingen bij de ACM is door de jaren toegenomen. De afgelopen jaren worden gemiddeld zo'n 130 meldingen bij de ACM gedaan. In de Kamerbrief over toekomstbestendig mededingingsbeleid wordt een wijziging over de indexatie van de omzetdrempels in overweging genomen. De ACM ondersteunt daarnaast het verhogen van de omzetdrempels in combinatie met een inroepbevoegdheid voor kleine overnames door grote bedrijven. Dit mede ter voorkoming van een toename van problematische fusies die niet meer beoordeeld kunnen worden in het kader van het fusietoezicht van de ACM.

Inmiddels signaleert de ACM enerzijds dat van die meldingen, maar een handvol aanleiding geeft tot zorgen over de concurrentie en dus uitgebreid onderzoek vergt. Anderzijds ziet de ACM vaker fusies die de meldingsdrempel niet halen, maar wel leiden tot concurrentiezorgen. De ACM pleit daarom voor een verhoging van de generieke drempels naar 50 miljoen euro zodat er minder verplichte meldingen hoeven te worden gedaan in combinatie met de bevoegdheid voor de ACM om overnames die onder de drempel vallen voor onderzoek te kunnen inroepen – als er zorgen zijn over de concurrentie.
Het doen van een concentratiemelding en de controle op de mededingingseffecten van de overname is in sommige gevallen noodzakelijk, maar brengt in elk geval significante lasten voor fuserende partijen met zich. Met een drempelverhoging wordt het aantal verplichte meldingen gereduceerd wat een lastenverplichting betekent. Uit analyses van de ACM op basis van historische data blijkt dat er nauwelijks concentraties die problematisch zijn uit zicht raken. De verwachting is dat het aantal verplichte meldingen daalt van 130 naar ongeveer 75. Tegelijkertijd kan de beschikbare capaciteit van de ACM met een inroepbevoegdheid gerichter op mogelijke probleemgevallen worden ingezet.

Telecom en nummers

- De ACM constateert enkele problemen bij de doorbelasting van haar (toezichts)kosten. Zo moeten ruim 1.700 geregistreerde aanbieders jaarlijks informatie aanleveren over hun netto-omzet, terwijl 90% van deze aanbieders vanwege een te lage omzet in aanmerking komt voor nihilstelling. Daarnaast heeft 80% van de 15.000 facturen voor het toezicht op het gebruik van nummers die de ACM jaarlijks naar nummerhouders stuurt, betrekking op een bedrag dat lager is dan 25 euro. Regelmatig worden er voor alle betrokkenen kostbare en tijdrovende bezwaarprocedures gevoerd over dergelijke facturen. Ook de systematiek voor de doorbelasting van de bemiddelingsdienst voor doven en slechthorenden werkt niet goed, omdat de ACM kosten moet doorbelasten aan partijen die niet verplicht zijn zich te registreren. Hierdoor is niet altijd voldoende duidelijk aan wie kosten moeten worden doorbelast. De ACM adviseert de wetgever daarom alternatieven voor de doorbelastingssytematiek te onderzoeken.
- Verschillende artikelen in de *Regeling beperking toekenning nummers* spreken nog over reservering van nummers. Deze mogelijkheid is reeds in 2007 uit de Telecommunicatiewet geschrapt. Dit kan bij marktpartijen leiden tot verwarring en onduidelijkheid. De ACM vraagt de wetgever deze bepalingen in de regeling aan te passen aan de actuele situatie.
- Op dit moment moeten aanbieders van telefoondiensten op grond van de Telecommunicatiewet aan consumenten de mogelijkheid bieden om hun facturen per seconde te ontvangen. Hier wordt in de praktijk heel weinig gebruik van gemaakt, zeker vanwege de opkomst van telefonie via internet en onbeperkte belbundels. Het in stand houden van deze mogelijkheid kost aanbieders echter veel administratief werk, omdat er een apart facturatiesysteem voor nodig is. Vanwege het zeer kleine aantal gebruikers dat hiervan gebruik maakt, vraagt de ACM de wetgever deze bepaling te laten vervallen.
- De ACM is aangewezen als toezichthouder op het spamverbod uit de Telecommunicatiewet. Spam is het zonder voorafgaande toestemming verzenden van elektronische communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden. Spam is niet hetzelfde als phishing, waarbij criminelen proberen via een mail toegang te krijgen tot bijvoorbeeld iemands bankomgeving. Phishing valt onder het strafrecht, en daarmee onder het toezicht van politie en justitie.
  De afgelopen jaren heeft de ACM ervoor gekozen geen prioriteit aan spam te geven. De reden hiervoor

is de beperkte schade. Spam kan weliswaar leiden tot overlast en irritatie, maar leidt, in tegenstelling tot phishing, zelden direct tot economische schade. Consumenten hebben bovendien effectieve mogelijkheden om overlast te beperken, bijvoorbeeld door het instellen van een spamfilter. Toezicht draagt daarnaast nauwelijks bij aan het indammen van spamverzending. Het verbod op spam is daarmee in wezen een dode letter geworden. De ACM pleit er daarom voor het publiekrechtelijk toezicht op spam te beëindigen. De Autoriteit Persoonsgegevens blijft onverkort bevoegd om op te treden, indien spam voortkomt uit een overtreding van de AVG.

- Het Besluit opgedragen telecommunicatiediensten BES (BOT) bevat een tegenstrijdigheid op het punt van eventuele deelbaarheid van de concessieverplichtingen. In dit besluit staat dat opgedragen diensten naar hun aard en omvang in een concessie worden beperkt tot één of meer van deze diensten dan wel delen daarvan. Het is niet gedefinieerd wat delen van de dienst betreft, maar het zou kunnen gaan om de delen spraak en internet. Elders in het besluit staat echter dat internet en spraak cumulatieve bestanddelen zijn van de opgedragen vaste telecommunicatiedienst. Deze cumulatieve beschrijving van de diensten (spraak en internet) geldt ook voor de opgedragen mobiele en lange afstandsdiensten. In de Nota van toelichting bij het besluit staat hierover dat een houder van een concessie voor de aanleg, instandhouding en exploitatie van een vaste telecommunicatie-infrastructuur voortaan verplicht is zowel diensten aan te bieden met betrekking tot het transport van spraak (een abonnement voor vaste telefonie) als diensten aan te bieden met betrekking tot het transport van gegevens ten behoeve van toegang tot het internet (een vast internetabonnement).
  Voor de handhaafbaarheid van het BOT en de Wet telecommunicatievoorzieningen BES is het zaak om deze dubbelzinnigheid zo spoedig mogelijk te verhelpen door duidelijk te maken of een concessie kan worden beperkt tot alleen spraak en internet, of dat deze beide typen diensten omvat, en daarbij aan te geven wat onder artikel 3 moet worden verstaan onder delen van de dienst.

Spoormarkt

- De ACM houdt op grond van de Spoorwegwet toezicht op de tarieven en voorwaarden voor dienstfaciliteiten. Dit zijn onder andere faciliteiten op stations. Voorafgaand aan een aanbesteding van een concessie voor openbaar vervoer per trein, zijn de aanbieders van deze faciliteiten verplicht hun voorwaarden door de ACM vooraf te laten beoordelen op redelijkheid en non-discriminatie. De ACM constateert dat deze verplichting leidt tot het frequent (vaak jaarlijks) opnieuw beoordelen van dezelfde diensten en tarieven. Wat de ACM betreft hebben deze herhaalde beoordelingen weinig toevoegde waarde, maar veroorzaken ze wel aanzienlijke administratieve lasten bij de aanbieders van de diensten en uitvoeringskosten bij de ACM. Daarom adviseert de ACM deze verplichting te laten vervallen.
- ProRail mag alleen een extra heffing bovenop de gebruiksvergoeding voor het rijden over het spoor rekenen als de markt dat kan dragen. Per marktsegment moeten dan extra heffingen worden berekend. De toets of de markt de extra heffing kan dragen, die voortkomt uit een EU-richtlijn, wordt ook wel de *market-can-bear test* genoemd. De ACM beoordeelt voorafgaand aan het berekenen en in rekening brengen van de extra heffing of de methode en de test voldoen aan de wettelijke eisen. De Nederlandse wetgever schrijft hiervoor de zogenaamde Ramsey-pricing methode voor. Dit is echter een complexe methode die zowel bij ProRail als bij de ACM te veel tijd vergt. Een meer eenvoudige methode lijkt de ACM gewenst. De ACM adviseert daarom te onderzoeken of een eenvoudigere methode mogelijk is die ook aan de Europese regels voldoet.
- Als de ACM een melding van een geplande nieuwe passagiersdienst per spoor (opentoegangsdienst)

ontvangen heeft, kunnen concessiehouders en concessieverleners de ACM vragen om een analyse van het economisch evenwicht van een betrokken concessie (de economische evenwichtstoets, of EET). In een EET onderzoekt de ACM de impact van de open toegangsdienst op de concessie, bijvoorbeeld op de winstgevendheid. Als er sprake is van een aanzienlijke negatieve impact op de concessie, komt het economisch evenwicht van de concessie in gevaar en is er voor de betrokken opentoegangsdienst geen recht op toegang tot het spoor. Als er *geen* sprake is van een aanzienlijke negatieve impact van de opentoegangsdienst op de betrokken concessie, is er wel een recht op toegang tot het spoor. Maar recht op toegang tot het spoor betekent nog geen garantie op capaciteit voor de aanbieder van de opentoegangsdiensten. Hiervoor moet er ook voldoende capaciteit zijn op het spoor. Nederland heeft een relatief vol spoor en de wettelijke regels geven concessieverkeer bij schaarste prioriteit. Soms is zelfs voorafgaand aan de EET al aannemelijk dat er onvoldoende capaciteit is voor de opentoegangsdiensten. Het wettelijk kader verplicht de ACM dan toch om de EET uit te voeren. De ACM vindt een EET in dergelijke situaties onwenselijk. Een EET kan namelijk een complexe analyse zijn die veel tijd vergt van de ACM en betrokken partijen zoals de concessieverlener, concessiehouder en de partij die de opentoegangsdiensten aanbiedt. De ACM adviseert om te onderzoeken of er in deze gevallen kan worden afgeweken van de verplichting een EET uit te voeren en vraagt de minister om hierover in Brussel in gesprek te gaan.

Stadsvervoer

- Stadsvervoerders moeten jaarlijks door middel van een accountantsverklaring aan de ACM aantonen dat zij geen subsidiegelden hebben gebruikt voor commerciële activiteiten. In gevallen waarbij de subsidie laag of zelfs negatief is, leidt deze verplichting tot controlekosten die niet in verhouding staan tot het belang van de gescheiden boekhouding. Ook kan de accountant in dergelijke gevallen regelmatig niet tot een oordeel komen. Zeker omdat in gevallen waarbij de subsidie nul of negatief is, het commercieel aanwenden van subsidiegeld logischerwijs onmogelijk is. Omdat de gescheiden boekhouding wel een Europeesrechtelijke verplichting is, kan deze niet worden geschrapt. Desalniettemin gaat ACM graag in gesprek over meer praktische alternatieven voor de huidige systematiek. Wat de ACM betreft wordt ook de accountancy-sector bij die gesprekken betrokken.
- De ACM heeft de taak de prestaties van stadsvervoerders met een onderhands gegunde concessie te vergelijken. Hierin vergelijkt de ACM de GVB, de HTM en de RET op grond van verschillende criteria. In de praktijk zijn deze vervoerders beperkt te vergelijken vanwege onderlinge verschillen waar de vervoerders geen invloed op hebben, maar die worden veroorzaakt door eisen van de concessieverlener (bijvoorbeeld eisen op het gebied van dienstregeling) of bepaalde gebiedskenmerken. Dat maakt dat de uitkomsten de stadsvervoerders niet altijd zijn aan te rekenen. De ACM gaat graag in gesprek over hoe de prestatievergelijking uitvoerbaarder kan worden vormgegeven.

Luchtvaart

- Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat werkt aan een evaluatie van de tariefregulering van Schiphol. Het ministerie heeft op 28 januari 2025 een rapport naar de Tweede Kamer gestuurd waarin de verschillende perspectieven over de tariefregulering vanuit Schiphol, de gebruikers, belangenorganisaties, verschillende ministeries en de ACM zijn opgehaald. De ACM wordt ook in het vervolgproces van deze wetsevaluatie betrokken. De ACM wil hierbij in het bijzonder aandacht vragen

voor handelingsperspectieven die de dialoog tussen Schiphol en haar gebruikers bevorderen. Dit zal uiteindelijk leiden tot minder klachten bij de ACM en zorgen voor een vermindering van de administratieve lasten voor de luchtvaartmaatschappijen, Schiphol en de ACM.

Slot

Concluderend roept de ACM de wetgever op om op een aantal onderwerpen verouderde en onnodige regels te schrappen. Ook vraagt de ACM de wetgever om bepaalde regels te wijzigen of te onderzoeken hoe ze beter kunnen aansluiten bij de praktijk. Daarnaast doet de ACM half september 2025 een openbare consultatie waarbij marktpartijen haar kunnen wijzen op regeldruk ter voorbereiding op een wetgevingsbrief bij het jaarverslag 2025. Ook neemt de ACM in 2025 haar eigen beleidsregels onder de loep. Hier komt de ACM dan in de wetgevingsbrief van 2025 op terug.

de Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

mr. T.M. Snoep
bestuursvoorzitter

Bijlage wetsartikelen

Doorbelasting van (toezichts)kosten	Artikel 12/12a Besluit doorberekening kosten ACM
Regeling beperking toekenning nummers	Artikel 2/2a Regeling beperking toekenning nummers
Tarief per seconde	Artikel 7.2a, lid 5, onder a, Telecommunicatiewet
Spamverbod	Artikel 11.7 Telecommunicatiewet
Besluit opgedragen telecommunicatiediensten BES	Artikel 3 Besluit opgedragen telecommunicatiediensten BES
Tarieven en voorwaarden voor dienstfaciliteiten	Artikel 68c, lid 3, Spoorwegwet
Ramsey-pricing methode	artikel 62, lid 6, onder c, Spoorwegwet
Economische evenwichtstoets	Artikel 19a, lid 4, Wet personenvervoer 2000
Accountantsverklaring	Artikel 63c, lid 9/10, Wet personenvervoer 2000
Prestatievergelijker	Artikel 63ab, lid 1, Wet personenvervoer 2000
Tariefregulering van Schiphol	Kamerbrief van Minister Madlener (IenW) over evaluatieonderzoek Tariefregulering Schiphol