



Besluit

Besluit op handhavingsverzoek Legal Dutch

Ons kenmerk : ACM/UIT/505535
Zaaknummer : ACM/17/012061
Datum : 14 december 2018

1 Inleiding

1. Op 25 september 2017 ontving de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) een handhavingsverzoek van LegalDutch (hierna: LD). LD is een online platform dat zich richt op het koppelen van rechtzoekenden aan voor hen geschikte advocaten.
2. Het verzoek van LD is om handhavend op te treden tegen de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: NOvA). Op grond van de Advocatenwet vormen de gezamenlijke advocaten die in Nederland zijn ingeschreven de NOvA.
3. De ACM gaat hierna achtereenvolgens in op:
 - de inhoud van het handhavingsverzoek
 - het toetsingskader
 - de procedure
 - de bevindingen in het onderzoek
 - het besluit.

2 Inhoud van het handhavingsverzoek

4. Het handhavingsverzoek heeft betrekking op Regel 2, derde lid van de Gedragsregels Advocatuur. Hierin is de zogenoemde provisieregel opgenomen. Volgens LD is het door deze regel voor haar en vergelijkbare online platforms niet mogelijk om voor het koppelen van advocaten aan rechtzoekenden een businessmodel te hanteren waarbij een advocaat betaalt voor de bemiddeling voor een concrete opdracht. LD stelt dat de NOvA de platforms dwingt hun verdienmodellen aan te passen, terwijl het vragen van een transactie *fee* aansluit bij de dynamiek en *economics* van marktplaatsen. Ook geeft betaling per opdracht het platform de beste prikkel om tot goede koppelingen te komen, aldus LD.
5. Volgens LD beperkt het besluit van de NOvA om Regel 2, derde lid van de Gedragsregels Advocatuur vast te stellen, op de naleving van deze regel toe te zien en deze te handhaven de mededinging in de zin van artikel 6 van de Mededingingswet (hierna: Mw) en artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU).

3 Toetsingskader

6. De ACM ontvangt meer verzoeken om handhaving en signalen over mogelijke overtredingen dan zij gelet op haar onderzoekscapaciteit in onderzoek kan nemen. Daarom moet de ACM prioriteiten stellen. Dit doet zij op basis van haar prioriteringsbeleid.¹ De ACM gebruikt de volgende criteria op basis waarvan zij verzoeken om handhaving beoordeelt: (1) hoe schadelijk het gedrag is waarop het verzoek of het signaal ziet voor de consumentenwelvaart, (2) hoe groot het maatschappelijk belang is bij het optreden van de ACM en (3) in hoeverre de ACM in staat is doelmatig en doeltreffend op te treden.
7. Het door de NOvA vaststellen van gedragsregels als Regel 2, derde lid van de Gedragsregels Advocatuur valt onder de toetsing van artikel 6 Mw en artikel 101 VWEU. Op basis van het eerste lid van dit artikel zijn besluiten die bedoeld zijn om de concurrentie op de markt te verhinderen, beperken of vervalsen ofwel dat tot gevolg hebben, verboden.²

4 Procedure

8. De ACM is naar aanleiding van het handhavingsverzoek van LD een initieel inhoudelijk onderzoek gestart. De ACM is hierbij uitgegaan van het door LD ingediende verzoek en heeft hierbij ook de later door LD aangeleverde stukken betrokken.
9. De ACM heeft LD schriftelijk op de hoogte gebracht van de termijn waarbinnen zij verwachtte haar besluit op het verzoek van LD te nemen.³ LD heeft de ACM diverse keren aanvullende informatie gestuurd. Daarnaast heeft de ACM regelmatig telefonisch contact gehad met LD over de afhandeling van haar verzoek.
10. De ACM heeft onderzoek gedaan naar de provisieregels en online platforms. Zij heeft hiertoe contact gehad met en informatie opgevraagd bij relevante partijen, zoals de NOvA, advocaten, exploitanten van online platforms die zich richten op bemiddeling voor juridische diensten, waaronder die van advocaten, en een onderzoeker. Ook heeft de ACM openbare bronnen geraadpleegd, waaronder studies over de stand van de (regulering van de) advocatuur, de consultatie van de Commissie Herijking Gedragsregels van de NOvA en diverse artikelen in vakbladen, kranten en blogs. De ACM heeft haar bevindingen voorgelegd aan de NOvA.

¹ Zie 'Prioritering van handhavingsonderzoeken door de Autoriteit Consument en Markt', ACM/DJZ/2016/200888, Staatscourant 2016, nr. 14564, 18 maart 2016.

² Als aan bepaalde criteria is voldaan kan voor besluiten een uitzondering op het 'kartelverbod' gelden. Zie artikel 6, derde lid, Mw.

³ Overeenkomstig artikel 4:14 van de Algemene wet bestuursrecht.

5 Bevindingen

5.1 Relevante feiten en omstandigheden

11. Uit het onderzoek van de ACM volgen de hieronder vermelde relevante feiten en omstandigheden. De ACM gaat achtereenvolgens in op:
- Regel 2, derde lid van de Gedragsregels Advocatuur
 - online platforms voor diensten van advocaten
 - meest gangbare businessmodellen van deze platforms
 - de verduidelijking van de toelichting op Regel 2, derde lid door de NOvA.

Regel 2, derde lid van de Gedragsregels Advocatuur

12. Op 22 februari 2018 heeft de NOvA de 'herijkte' gedragsregels voor advocaten gepubliceerd. Volgens Regel 2, derde lid mag een advocaat niet betalen of betaald worden voor het verkrijgen van een opdracht, tenzij de advocaat kan aantonen dat hij daarbij niet handelt in strijd met de kernwaarden en voorts hierbij slechts het belang van de rechtzoekende bepalend is. De ACM maakt uit de toelichting op dat deelname door advocaten aan online platforms die een zogenoemd abonnementsmodel hanteren mogelijk wel is toegestaan, maar deelname aan een platform dat betaling per opdracht hanteert niet.

Online platforms voor diensten van advocaten

13. De markt voor diensten van een advocaat is zeer gebaat bij een goede koppeling van vraag en aanbod. Rechtzoekenden kunnen via online platforms eenvoudig een geschikte advocaat zoeken, vergelijken en selecteren. Advocaten kunnen zich via online platforms gericht presenteren en zo meer klanten bereiken. Platforms verlagen over het algemeen de transactiekosten, maken het aanbod transparanter en dragen daarom bij aan de totstandkoming van een betere prijs/kwaliteitsverhouding op de markt. Online platforms kunnen voorzien in een behoefte en bieden toegevoegde waarde, voor rechtzoekenden en advocaten. Rechtzoekenden hebben namelijk vaak een informatieachterstand ten opzichte van advocaten; zij weten niet altijd hoe zij een geschikte advocaat kunnen vinden. Daarnaast gaat het om niet zo frequente, maar vaak wel belangrijke en kostbare kwesties.
14. Een belangrijk kenmerk van online platforms is dat er zogenoemde 'netwerkeffecten' zijn. Een online platform waarop rechtzoekenden een advocaat kunnen vinden is voor rechtzoekenden aantrekkelijker naarmate er meer advocaten zijn aangesloten. Tegelijkertijd neemt voor advocaten de aantrekkelijkheid van het platform toe naarmate meer rechtzoekenden de website van het platform bezoeken. Platforms moeten voldoende rechtzoekenden én advocaten aan zich binden om waardevol te zijn.
15. Online platforms zullen daarom bij hun keuze voor een businessmodel allereerst bekijken hoe zij het platform zo aantrekkelijk mogelijk kunnen maken voor rechtzoekenden en advocaten om zich erbij aan te sluiten. De *betalingsbereidheid* aan de vraag- en aanbodzijde is daarbij belangrijk: het platform zal de rekening voor de diensten neerleggen bij degene die het meest bereid is ervoor te betalen. De betalingsbereidheid van rechtzoekenden, vooral consumenten, om direct te betalen is vooralsnog beperkt. De meeste online platforms kiezen er daarom voor om de advocaat te laten betalen. Vervolgens is de vraag hoe betaling door de advocaat het beste kan geschieden. Hoe

succesvol het platform kan worden hangt onder meer samen met de *risicoverdeling* tussen het platform en de advocaat. Dit verschilt per businessmodel.

Meest gangbare businessmodellen van online platforms voor diensten van advocaten

16. Bij een *abonnementsmodel* betaalt een advocaat periodiek een (vast) bedrag aan het platform. In feite 'abonneert' hij zich op een platform. In ruil hiervoor zorgt het platform voor marketing en zichtbaarheid van de advocaat. De kosten van de advocaat hebben geen link met concrete zaken. De opbrengsten variëren, zodat de advocaat vooraf niet weet of hij zijn abonnementsgeld terugverdient. Het platform heeft vaste inkomsten. Bij dit model ligt het meeste risico bij de advocaat.
17. Bij *betaling van een bedrag per opdracht* betaalt de advocaat pas achteraf, als hij via het platform een opdracht aanneemt. In dit geval staat de betaling van de advocaat niet vast, maar is afhankelijk van de via het platform aangenomen opdrachten. Anders dan bij een abonnementsmodel heeft het platform bij betaling van een bedrag per opdracht variabele inkomsten, afhankelijk van het aantal opdrachten dat via het platform tot stand komt. Bij dit model ligt er meer risico bij het platform.
18. Voor advocaten is betaling per opdracht aantrekkelijk om zich bij platforms aan te sluiten. Zij hoeven immers dan niet, zoals bij het abonnementsmodel, vooraf te betalen voor onzekere inkomsten. Voor platforms lijkt het abonnementsmodel wellicht aantrekkelijk, omdat het meeste risico in dit model bij de advocaat ligt. Maar als advocaten er om deze reden niet aan beginnen, komt het platform niet van de grond. Van betaling per opdracht gaat voor het platform een flinke prikkel uit om tot goede dienstverlening en goede koppelingen te komen, omdat het platform pas dan inkomsten genereert.
19. Veel online platforms werken op dit moment met een abonnementsmodel, vaak in de vorm van een periodiek bedrag voor marketing. Dit marketingbudget zet het platform in om reclame te maken voor het advocatenkantoor. Platforms kiezen er soms voor om in de opstartfase advocaten geen kosten te rekenen, bijvoorbeeld omdat zij vinden dat zij advocaten nog niet genoeg potentiële klanten te bieden hebben om geld voor hun diensten te vragen. Op de langere termijn is 'gratis' geen optie, omdat platforms kosten maken en alleen actief zullen blijven als zij erin slagen voldoende inkomsten te verwerven. Diverse platforms geven de voorkeur aan betaling per opdracht.

Bevindingen

20. De ACM constateert dat Regel 2, derde lid van de Gedragsregels Advocatuur inclusief de bijbehorende toelichting en de toepassing hiervan een advocaat niet de mogelijkheid biedt een online platform per opdracht te betalen. Ook is onduidelijk wat binnen de provisieregels in relatie tot online platforms wél is toegestaan. Dit heeft als uitwerking dat dit advocaten belemmert om deel te nemen aan dit soort platforms en vormt dus mogelijk een beperking van de concurrentie tussen advocaten. Dit kan de opkomst en de ontwikkeling van online platforms hinderen, terwijl platforms hier van grote waarde kunnen zijn. De ACM heeft haar bevindingen voorgelegd aan de NOvA.

De verduidelijking van de toelichting op Regel 2, derde lid van de Gedragsregels Advocatuur door de NOvA

21. In reactie op de bevindingen van de ACM heeft de NOvA de toelichting op Regel 2 van de Gedragsregels Advocatuur aangepast en op 13 december 2018 gepubliceerd op haar website. Tevens heeft de NOvA over de verduidelijking van de toelichting op dezelfde dag een nieuwsbericht uitgebracht. Via een 'Orde-bericht' informeert zij de in Nederland ingeschreven advocaten hierover. Ook zal de NOvA in het Advocatenblad van januari 2019 ingaan op de aanpassing van de toelichting op de gedragsregels.
22. Met de aanpassing heeft de NOvA verduidelijkt onder welke voorwaarden advocaten provisie mogen betalen aan online platforms en dat ook betaling van een bedrag per opdracht mogelijk is.

5.2 Beoordeling

23. De ACM beoordeelt het handhavingsverzoek van LD aan de hand van de in randnummer 5 vermelde prioriteringscriteria. Het prioriteringsbeleid van de ACM is geen optelsom.⁴ De ACM kan al op basis van een lage(re) score bij één criterium concluderen dat een volledig handhavingsonderzoek (op dit moment) niet aangewezen is.
24. De NOvA heeft de toelichting op Gedragsregel 2, derde lid verduidelijkt. Uit de aangepaste toelichting blijkt dat advocaten onder voorwaarden mogen betalen voor het verkrijgen van een opdracht. De ACM acht het dan ook niet bij voorbaat in strijd met Regel 2, derde lid van de Gedragsregels Advocatuur als advocaten zich aansluiten bij een online platform dat als businessmodel 'betaling per opdracht' hanteert. Het is nu aan platforms (zoals LD), rechtzoekenden en advocaten om de markt verder te ontwikkelen. In deze situatie is een eventueel optreden door de ACM niet doeltreffend noch doelmatig. De ACM geeft daarom voorrang aan andere onderzoeken. Dit laat onverlet dat haar afweging op een later moment anders kan uitvallen.

5.3 Conclusie

25. Op basis van de huidige feiten en omstandigheden, zoals naar voren gekomen uit haar onderzoek, concludeert de ACM dat zij geen nader onderzoek doet naar het besluit van de NOvA tot het vaststellen van, toezien op en handhaven van Regel 2, derde lid van de Gedragsregels Advocatuur.

⁴ Zoals aangegeven in 'Prioritering van handhavingsonderzoeken door de Autoriteit Consument en Markt', aangehaald in voetnoot 1.

6 Besluit

26. De ACM wijst de aanvraag tot het nemen van een besluit als bedoeld in artikel 56, eerste lid Mededingingswet af.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

W.G.

M. Denkers BA, MSc, MBA
Directeur Directie Mededinging

*Als u rechtstreeks belanghebbende bent, kunt u bezwaar maken tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde bezwaarschrift naar de Autoriteit Consument en Markt, Juridische Zaken, postbus 16326, 2500 BH Den Haag. Graag ontvangen wij uw bezwaarschrift **binnen zes weken** na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. In uw bezwaarschrift kunt u de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.*

