



## Besluit

**Besluit van de Autoriteit Consument en Markt naar aanleiding van een aanvraag van de Vereniging van Advocaten voor Slachtoffers van Personenschade om een besluit als bedoeld in artikel 56 van de Mededingingswet**

Ons kenmerk : ACM/UIT/512259  
Zaaknummer : ACM/18/034440  
Datum : 6 mei 2019

## Samenvatting

1. De Vereniging van Advocaten voor Slachtoffers van Personenschade (hierna: ASP) heeft bij de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) een handhavingsverzoek ingediend. Volgens ASP is de zogenaamde 'PIV-regeling' die de vergoeding regelt van buitengerechtelijke kosten bij letselschadezaken slecht voor de mededinging tussen deelnemende verzekeraars onderling, tussen deelnemende letselschadebureaus onderling en tussen deelnemende letselschadebureaus enerzijds en de niet-deelnemende letselschadeadvocaten anderzijds. Daarnaast zou de PIV-regeling de belangen schaden van letselschadeslachtoffers en letselschadeadvocaten. ASP vraagt ACM hierom vast te stellen dat de Stichting Personenschade Instituut van Verzekeraars (PIV), de Nederlandse aansprakelijkheidsverzekeraars en de letselschadebureaus die deelnemen aan de PIV-regeling de Mededingingswet overtreden, en aan hen een last onder dwangsom op te leggen voor zolang als de overtreding duurt.
2. De ACM besluit om het handhavingsverzoek van ASP af te wijzen. Het is de ACM niet op voorhand duidelijk of sprake is van een overtreding van de Mededingingswet. De ACM is van oordeel dat de mate van onderzoek die zij moet verrichten om tot een antwoord te komen op deze vraag, niet in verhouding staat tot de ernst en mogelijke gevolgen van een eventuele overtreding. De ACM geeft voorrang aan andere onderzoeken.

## Verloop van de procedure

3. Op 31 oktober 2018 ontving de ACM van ASP, gevestigd aan de Dijkweg 125 A te Honselersdijk, een aanvraag om toepassing te geven aan artikel 56 van de Mededingingswet (hierna: Mw) in verband met een mogelijke overtreding van artikel 6 en 24 van deze wet door de Stichting Personenschade Instituut van Verzekeraars (PIV), de Nederlandse aansprakelijkheidsverzekeraars en de letselschadebureaus die deelnemen aan de PIV-regeling.
4. De ACM heeft op 17 januari 2019 een schriftelijk informatieverzoek gestuurd naar ASP. ASP heeft op 27 februari 2019 schriftelijk op dit verzoek gereageerd. De ACM heeft op 4 maart 2019 een schriftelijk informatieverzoek gestuurd naar ASP. ASP heeft op 28 maart 2019 schriftelijk op dit verzoek gereageerd.

## Betrokken partijen en relevante feiten

5. ASP is een van de twee verenigingen van letselschadeadvocaten in Nederland en heeft 135 leden.
6. Stichting Personenschade Instituut van Verzekeraars is opgericht door en voor verzekeraars en zegt in haar statuten samen met haar deelnemers het leed door letsel voor slachtoffers en hun naasten zoveel mogelijk te willen beperken.
7. Aan de PIV-regeling nemen 19 verzekeraars<sup>1</sup> en 32 letselschadebureaus<sup>2</sup> deel.

<sup>1</sup> <https://stichtingpiv.nl/regelingen/convenanten-bgk/>

8. Buitengerechtelijke kosten (hierna: BGK) bij personenschade komen voor rekening van de schadeveroorzaker.<sup>3</sup> Het gaat dan om kosten die de benadeelde heeft gemaakt om buiten rechte vergoeding van zijn letselschade proberen te vorderen van de schadeveroorzaker, of diens verzekeraar. Indien de benadeelde een letselschadebureau ('bureau'), -advocaat of rechtsbijstandsverzekeraar heeft ingeschakeld komen de kosten als schade voor vergoeding in aanmerking.
9. In de praktijk doen zich over de hoogte van de BGK regelmatig geschillen voor tussen de verzekeraar van de schadeveroorzaker en degene die de benadeelde bijstaat. De Verzekeraars en de Bureaus hebben daarom afspraken gemaakt over de afwikkeling van personenschade en de vergoeding van BGK. Deze afspraken zijn per 1 januari 2005 neergelegd in de PIV-regeling. Deze koppelt de BGK-vergoeding aan de schadevergoeding door middel van een regressieve staffel.<sup>4</sup> Naarmate het schadebedrag stijgt, daalt het afgeleide bedrag van de buitengerechtelijke kosten in verhouding. De staffel houdt geen rekening met de complexiteit van de zaak. In negen van de tien letselschadezaken wordt de omvang van de geleden schade uiteindelijk vastgesteld door een zekere vorm van samenwerking tussen de belangenbehartiger van het slachtoffer aan de ene kant en de verzekeraar van de schadeveroorzaker aan de andere zijde.<sup>5</sup> Als partijen het niet eens worden en het toch tot een procedure komt geldt de PIV-regeling niet. De buitengerechtelijke kosten tot aan de procedure moeten dan op basis van artikel 6:96 BW worden vergoed wat tot lange discussies kan leiden tussen de verzekeraar van de schadeveroorzaker en degene die de benadeelde bijstaat. Wat een redelijke vergoeding is van de proceskosten (advocaat) stelt de rechter vast.<sup>6</sup>

## Inhoud van het handhavingsverzoek

10. ASP stelt dat de PIV-regeling slecht is voor de mededinging en de belangen schaadt van slachtoffers en van letselschadeadvocaten.
11. ASP stelt dat de aansprakelijkheidsverzekeraars hun onderlinge concurrentie verminderen door een belangrijke kostenpost te harmoniseren (overtreding art. 6 Mw.)<sup>7</sup>; dat de aansprakelijkheidsverzekeraars misbruik maken van hun economische machtspositie door eenzijdig voor hen gunstige voorwaarden op te leggen aan letselschadebureaus en letseladvocaten (overtreding art. 24 Mw.); dat de deelnemende letselschadebureaus hun onderlinge concurrentie verminderen door af te spreken voor welke prijs zij hun diensten aanbieden (overtreding art. 6 Mw.); dat de concurrentie tussen letselschadebureaus en letselschadeadvocaten wordt verstoord ten nadele van laatsten, doordat de gecommiteerde letselschadebureaus door de PIV-regeling geen voorschot zouden hoeven te vragen aan hun cliënten en letselschadeadvocaten genoodzaakt zouden zijn om dat wel te doen.

---

<sup>2</sup> Bron: ASP.

<sup>3</sup> Op basis van artikel 6:96 lid 2 BW.

<sup>4</sup> De staffel is gebaseerd op onderzoek door Moret, Ernst & Young naar bijna 1000 dossiers uit 1998 en 1999. Bron: Branchevereniging Nederlandse Letselschade Experts (<http://www.nle-letsel.nl/nieuws/nle-neemt-afstand-van-standpunt-asp-over-piv-regeling/>)

<sup>5</sup> Bron: Vereniging van letselschadeslachtoffers. <https://www.vvls.nl/#2> .

<sup>6</sup> Op basis van artikel 237 Rv.

<sup>7</sup> Hoe groot deze kostenpost is kon ASP niet aangeven.

12. ASP stelt dat gecommitteerde bureaus en rechtsbijstandsverzekeraars door koppeling van de vergoeding van de BGK aan het schadebedrag een prikkel hebben om (te vroeg) te schikken zodra hun 'opportunity cost' van een extra inspanning hoger is dan de extra BGK-vergoeding en om discussies over de BGK te voorkomen. Ook als verder gaan, of procederen wel in het belang van het slachtoffer zou zijn. 'Vele duizenden' slachtoffers, vooral die in relatief complexe zaken, zouden hierdoor benadeeld worden door een suboptimale vergoeding.<sup>8</sup> Deze slachtoffers zouden volgens ASP daarnaast de kennis ontberen om te kunnen beoordelen of zij goed worden bijgestaan. Bovendien zouden zij uit angst voor kosten huiverig zijn om een advocaat in te schakelen, ondanks de plicht van de schadeveroorzaker om in dat geval de BGK en proceskosten te vergoeden.

## Beoordeling

13. 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 de ACM op basis van haar prioriteringsbeleid. 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 doeltreffend en (4) doelmatig op te treden.
14. De ACM heeft een belangenafweging gemaakt om te beoordelen of zij tot een onderzoek overgaat. Om deze belangenafweging te kunnen maken en het handhavingsverzoek te beoordelen heeft de ACM een vooronderzoek uitgevoerd. De ACM heeft in dat verband het handhavingsverzoek bestudeerd, informatie opgevraagd bij de klager, en openbare bronnen geraadpleegd. In het hiernavolgende zet de ACM uiteen hoe ze de verschillende criteria weegt.

### *Consumentenwelvaart*

15. De ACM acht schade van de PIV-regeling niet bij voorbaat een gegeven. De PIV-regeling harmoniseert inderdaad een vermoedelijk belangrijke kostenpost van verzekeraars en de prijs van letselschadebureaus. Maar, daar staan efficiencyvoordelen tegenover. De PIV-regeling maakt honderden bilaterale overeenkomsten overbodig, voorkomt discussies en bespaart daarmee tijd en dus geld.<sup>9</sup> Dit zou premieverlagingen voor zowel aansprakelijkheidsrisicoverzekeringen als rechtsbijstandsverzekering mogelijk kunnen maken, en deze daarmee voordeliger en laagdrempeliger voor de eindgebruiker. Daarnaast hebben verzekeraars een generieke zorgplicht voor richting hun verzekerden wat betekent dat zij "op een zorgvuldige wijze om moeten gaan met de gerechtvaardigde belangen van de consument en niet genoeg mogen nemen met een te lage uitkering voor hun cliënten".<sup>10</sup> Bovendien kunnen slachtoffers gebruik maken van hun recht op een second opinion. En in het geval het tot een proces komt hebben zij vrije advocaatkeuze. Ook zouden zij zich kunnen wenden tot het Klachteninstituut financiële dienstverlening (KIFID) als zij niet tevreden zijn over de dienstverlening van hun verzekeraar. NB De ACM is niet gebleken van relevante negatieve uitingen van de vereniging van letselschadeslachtoffers ten aanzien van de

<sup>8</sup> APS kon niet aangeven hoeveel gevallen precies en hoeveel schade daarbij was betrokken.

<sup>9</sup> Aangesloten zijn 19 verzekeraars en 32 bureaus → 608 combinaties. Dit is nog exclusief de combinaties tussen verzekeraars (max.171).

<sup>10</sup> Op basis van artikel 4:24a van de Wet op het financieel toezicht.

PIV-regeling.

*Maatschappelijk (economisch) belang*

16. Het maatschappelijke belang van de PIV-regeling is niet gering gelet op de vergoeding van BGK door verzekeraars van EUR 240 miljoen op jaarbasis.<sup>11</sup>

*Doeltreffendheid*

17. Ten aanzien van de gebrekkige kennis van slachtoffers om te kunnen beoordelen of zij goed zijn geholpen door hun belangenbehartiger, en hun (ongerechtvaardigde) angst om kosten te maken door het inschakelen van een advocaat, zoals door ASP naar voren gebracht, zou voorlichting mogelijk uitkomst kunnen bieden. Maar daar ziet de ACM een rol voor de sector.

*Doelmatigheid*

18. De ACM kan zonder nader onderzoek niet vaststellen of sprake is van een overtreding van de Mededingingswet. De ACM stelt zich – net als ASP zelf - op het standpunt dat zonder aanvullend economisch onderzoek niet is vast te stellen hoe groot de schade voor de consument zou zijn als zijn belangbehartiger minder zijn best doen dan in zijn belang zou zijn en om hoeveel consumenten het gaat. Daarnaast houdt de ACM ook rekening met mogelijke efficiencyvoordelen (zie randnummer 15) in termen van tijd en geld die verbonden zijn aan de PIV-regeling en die (deels) ten gunste kunnen komen aan de slachtoffers van letselschade. Verder zou juridisch contextonderzoek noodzakelijk zijn. Een dergelijk onderzoek vereist een aanzienlijke inzet van middelen.

## Conclusie

19. De ACM besluit geen verdergaand onderzoek te doen naar aanleiding van onderhavige aanvraag. Het is de ACM op voorhand niet duidelijk of sprake is van een overtreding van de Mededingingswet. De ACM zal uitvoerig onderzoek moeten doen om hierover tot een oordeel te komen. Dit gaat ten koste van onderzoekscapaciteit die de ACM in andere zaken kan inzetten. Vanwege de onzekere schade aan de consumentenwelvaart is de ACM van oordeel dat de mate van onderzoek die zij dient te verrichten – niettegenstaande het niet geringe economische belang - niet in verhouding staat tot de ernst en mogelijke gevolgen van een eventuele overtreding. Het belang van verdergaand onderzoek weegt minder zwaar dan het belang van onderzoek in andere zaken.

---

<sup>11</sup> Bron: ASP.

---

## Besluit

20. De ACM wijst het verzoek om handhaving af.

Datum: 6 mei 2019

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze,

w.g.

dr. B.L.K. Vroomen  
Teammanager 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.*