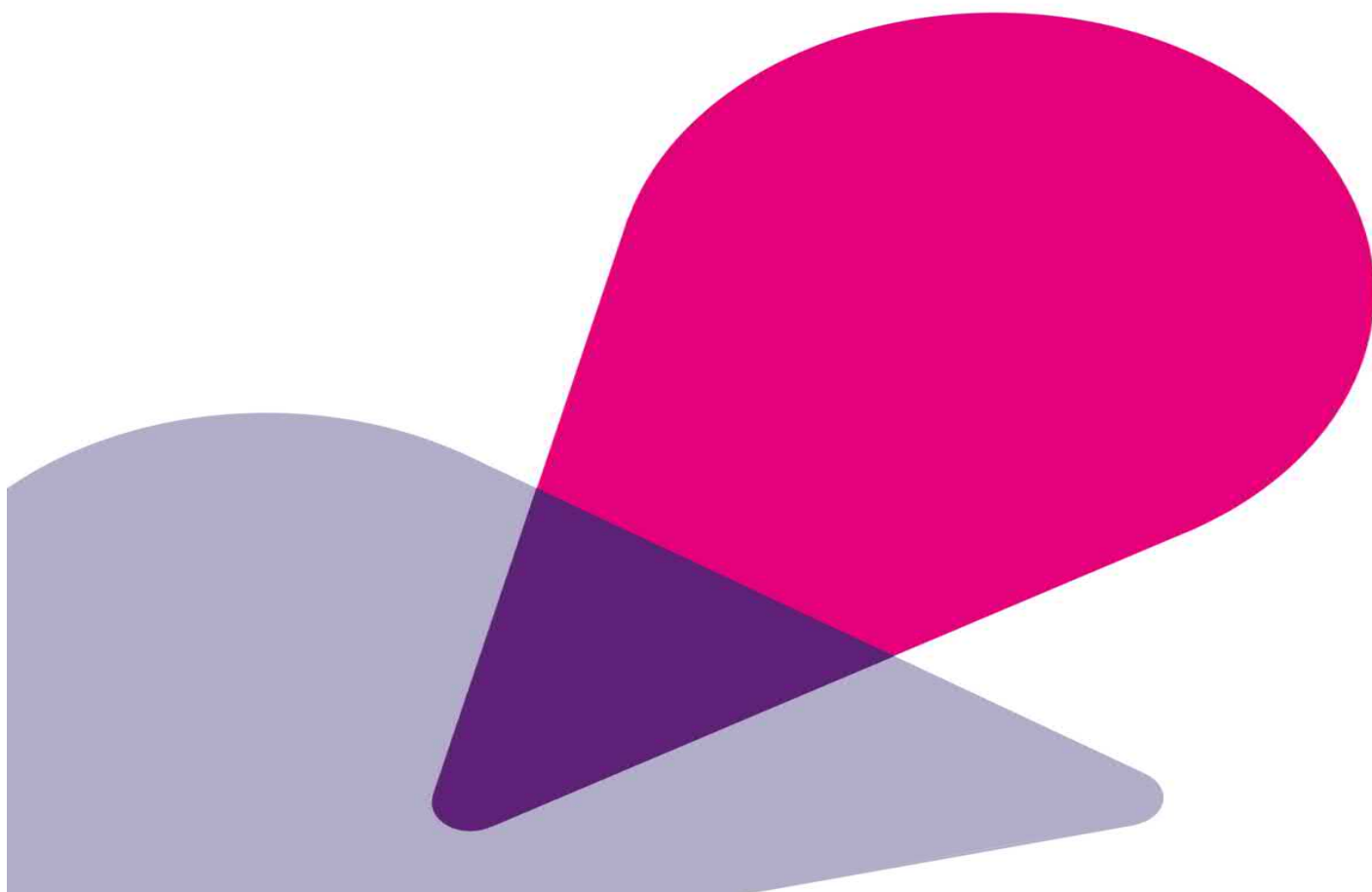




Marktstudie

De rol van verzekeraars op de autoschadeherstelmarkt

Zaaknummer: ACM/18/034668
Datum: 22 oktober 2019



Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding voor deze marktstudie	4
1.2 Scope en doel van de marktstudie	4
1.3 Aanpak van de marktstudie	5
1.4 Opbouw van het rapport	5
2 Marktpelers en -omstandigheden	6
2.1 Inleiding	6
2.2 Marktpelers: autoschadeherstelbedrijven en verzekeraars	6
2.2.1 Autoschadeherstelbedrijven	6
2.2.2 Verzekeraars	7
2.3 Marktomstandigheden	9
2.3.1 Naast verzekeraars zijn er meerdere (grote) inkopers op de markt actief	9
2.3.2 Technologische ontwikkelingen maken autoschadeherstel complexer en duurder	10
2.3.3 Overcapaciteit en afname in schadeherstelwerkzaamheden	10
2.3.4 Dreigend tekort aan voldoende opgeleid personeel	10
3 Signalen over gedragingen verzekeraars	11
3.1 Inleiding	11
3.2 Ontvangen signalen	11
3.2.1 Signaal 1: Verzekeraars selecteren niet objectief en transparant	11
3.2.2 Signaal 2: Verzekeraars dicteren tarieven en andere voorwaarden	11
3.2.3 Signaal 3: Druk op tarieven leidt tot lagere kwaliteit van schadeherstel	12
3.2.4 Signaal 4: Verzekeraars verleggen risico door hanteren gemiddeld schadebedrag	12
3.3 Reflectie op de signalen	12
4 Juridische beoordeling rol verzekeraars	14
4.1 Inleiding	14
4.2 Misbruik economische machtspositie	14
4.2.1 Mededingingsrechtelijk kader	14
4.2.2 Toepassing op verzekeraars	15
4.3 Kartelverbod	15
4.3.1 Mededingingsrechtelijk kader	15
4.3.2 Toepassing op Schadegarant	16
5 Conclusie	17

Managementsamenvatting

Aanleiding voor deze marktstudie

De aanleiding voor deze marktstudie is een door de Tweede Kamer aangenomen motie. Daarin wordt de Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) verzocht om onderzoek te doen naar de markt van autoschadehersteldiensten, en in het bijzonder de rol van verzekeraars op die markt. De ACM heeft naar aanleiding van dit verzoek een marktstudie gedaan naar de (inkoop)rol van verzekeraars op de autoschadeherstelmarkt. Nederlandse verzekeraars bieden autoverzekeringen aan die klanten dekking bieden bij schades aan hun voertuig. Bij de meeste autoverzekeringen sturen verzekeraars hun klanten naar autoschadeherstelbedrijven die zij vooraf hebben geselecteerd en gecontracteerd. Dit maakt verzekeraars tot belangrijke inkopers op de autoschadeherstelmarkt.

Geen beperking concurrentie door verzekeraars

De missie van de ACM is markten goed laten werken voor mensen en bedrijven. Deze marktstudie richt zich op de vraag of de (inkoop)rol van verzekeraars de concurrentie op de autoschadeherstelmarkt beperkt. De mededingingsregels zien in het bijzonder op het proces van concurrentie. Daarbij kan de wetgever aangeven wat - ondanks een goed verlopen proces van concurrentie - toch een ongewenste uitkomst is, en desgewenst regels stellen om die uitkomst bij te sturen of te corrigeren.

Uitgangspunt is dat verzekeraars de commerciële vrijheid hebben om scherp te onderhandelen over tarieven en andere voorwaarden, en om selectief te zijn in de keuze met welke autoschadeherstelbedrijven zij een overeenkomst sluiten. Dat bevordert immers het proces van concurrentie op de autoschadeherstelmarkt en stimuleert efficiëntie en innovatie. De ACM heeft onderzocht of verzekeraars de concurrentie op de autoschadeherstelmarkt beperken, bijvoorbeeld doordat er een dusdanige inkoopmacht bij verzekeraars bestaat dat die negatieve gevolgen heeft voor het proces van concurrentie. Dit blijkt niet het geval te zijn, onder andere omdat er nog voldoende andere inkopers op deze markt actief zijn, zoals leasemaatschappijen, fleetowners, en particulieren. Dat betekent dat autoschadeherstelbedrijven voldoende mogelijkheden hebben om hun diensten aan andere partijen dan verzekeraars aan te bieden. Verzekeraars zijn alleen al daarom niet in staat de concurrentie op de autoschadeherstelmarkt te beperken.

Niet alle autoschadeherstelbedrijven zijn goed bestand tegen marktontwikkelingen

Dat laat onverlet dat de ACM ziet dat met name kleine autoschadeherstelbedrijven het moeilijk hebben en mogelijk steeds moeilijker zullen krijgen om in de markt actief te blijven. Dit is echter niet het gevolg van concurrentiebeperkend gedrag van verzekeraars, maar juist van de concurrentie op de markt in samenhang met een aantal specifieke ontwikkelingen. Snelle technologische ontwikkelingen, steeds hogere (merkspecifieke) kwaliteitseisen, dalende aantallen schades, overcapaciteit in de markt en een dreigend tekort aan hoog opgeleid personeel zullen kleine autoschadeherstelbedrijven eerder voor meer dan voor minder uitdagingen gaan stellen. Het is echter niet aan de ACM om die uitkomst van het marktproces te corrigeren.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor deze marktstudie

Op 8 november 2018 heeft de Tweede Kamer een motie¹ van lid Alkaya aangenomen. Deze motie verzoekt de regering aan de ACM te vragen het onderzoek uit 2008 naar de markt voor autoschadehersteldiensten te actualiseren. De motie stelt dat:

- de voorganger van de ACM voor het laatst in 2008 onderzoek heeft gedaan naar de verhoudingen op de markt voor autoschadehersteldiensten;
- het aantal autoverzekeraars dat hun klanten met schade naar gecontracteerde schadeherstelbedrijven stuurt, sindsdien sterk is gestegen;
- dit tot sterke onderhandelingsposities kan leiden voor de enkele grote verzekeraars die deze markt domineren, wat in toenemende mate een drukkend effect lijkt te hebben op de tarieven die kleine schadeherstelbedrijven kunnen hanteren;
- sterke machtsongelijkheid tussen het grootbedrijf en het mkb bestreden moet worden en dat misbruik van de economische machtspositie altijd moet worden bestraft.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat heeft dit verzoek vervolgens onder de aandacht van de ACM gebracht. De ACM heeft daarop laten weten aan het verzoek te kunnen voldoen. In een brief van 21 december 2018² heeft de Staatssecretaris dit aan de Tweede Kamer laten weten.

In 2008 en 2009 heeft de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa) onderzoek gedaan naar de autoschadeherstelmarkt.³ Het NMa-rapport van april 2009 concludeert dat er geen aanknopingspunten waren voor mededingingsrechtelijk onderzoek. De op deze markt actieve (samenwerkingsverbanden van) verzekeraars bleken namelijk niet te beschikken over een economische machtspositie of inkoopmacht. De NMa was zich hierbij ervan bewust dat de gestuurde schadestroom toenam en het voor niet geselecteerde autoschadeherstelbedrijven moeilijker werd om aan werk te komen.

De directe aanleiding voor deze marktstudie betreft de hiervoor genoemde motie en de toezegging die de regering, na overleg met de ACM, heeft gedaan. Hoewel de ACM de afgelopen jaren ook signalen heeft ontvangen over de autoschadeherstelmarkt, waren deze onvoldoende in aard en aantal om het starten van een mededingingsrechtelijk onderzoek te rechtvaardigen. De ACM neemt deze signalen wel mee in deze marktstudie en doet de gevraagde actualisatie van het eerdere onderzoek op basis van actuele informatie over de autoschadeherstelmarkt.

1.2 Scope en doel van de marktstudie

Deze marktstudie richt zich op de rol van verzekeraars op de markt voor autoschadehersteldiensten. Autoschadehersteldiensten betreffen alle als gevolg van schade benodigde reparatie- of herstelwerkzaamheden die aan een auto worden uitgevoerd, inclusief de vervanging van onderdelen en accessoires.⁴ Verzekeraars bieden cascoverzekeringen aan die verzekerden dekking bieden tegen

¹ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018Z20423&did=2018D53278>

² <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018D61714>

³ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/5311/NMa-geen-overtredingen-op-autoschadeherstelmarkt>

⁴ Conform de motie richt deze marktstudie zich op autoschadehersteldiensten en niet op ruitschadehersteldiensten.

het risico op schade aan hun voertuig. Verzekeraars dienen de herstelkosten van verzekerde schades te vergoeden. Om de schadelast te verlagen en de kwaliteit van autoschadeherstel te waarborgen doen verzekeraars bij cascoverzekeringen aan schadesturing: ze beïnvloeden verzekerden door middel van financiële of andere prikkels om de schade bij één van de door de verzekeraar geselecteerde autoschadeherstelbedrijven te laten herstellen. Verschillende verzekeraars werken daarbij ook samen. Het doel van deze marktstudie is vaststellen of deze sturing en samenwerking door verzekeraars risico's op overtredingen van de Mededingingswet met zich meebrengen die nader mededingingsrechtelijk onderzoek noodzakelijk maken.

1.3 Aanpak van de marktstudie

Voor deze marktstudie heeft de ACM bureauonderzoek gedaan en interviews afgenomen met verschillende spelers op de autoschadeherstelmarkt: verzekeraars, autoschadeherstelbedrijven en brancheorganisaties. Bij de selectie van de geïnterviewde autoschadeherstelbedrijven is gestreefd naar een zo representatief mogelijke afspiegeling van de aanbieders in de markt. Er is gesproken met vertegenwoordigers van bedrijven die bij een keten zijn aangesloten en met bedrijven die dat niet zijn. Bij de selectie zijn ook door de brancheorganisaties FOCWA en BOVAG opgestelde lijsten met suggesties voor relevante gesprekspartners gebruikt. Op basis hiervan heeft de ACM zich een beeld gevormd van de belangrijkste spelers, omstandigheden en gedragingen op de inkoopmarkt voor autoschadehersteldiensten.

1.4 Opbouw van het rapport

Het volgende hoofdstuk beschrijft de voor deze marktstudie relevante marktspelers en – omstandigheden. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van gedragingen van verzekeraars die geïnterviewde autoschadeherstelbedrijven hebben genoemd en die relevant zijn voor een mededingingsrechtelijke analyse van de inkooprelatie tussen verzekeraars en autoschadeherstelbedrijven. Daarmee vormt dit een nadere concretisering van de problematiek die de hiervoor genoemde motie beschrijft. Hoofdstuk 4 bevat de juridische beoordeling of er een risico is op een overtreding van de Mededingingswet. Hoofdstuk 5 bevat de conclusie van deze marktstudie.

2 Marktspelers en -omstandigheden

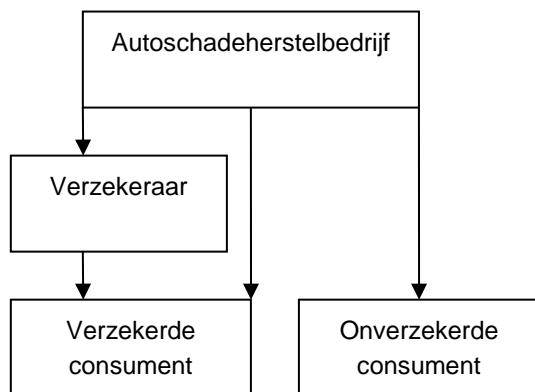
2.1 Inleiding

Deze marktstudie richt zich op de rol van verzekeraars op de markt voor autoschadehersteldiensten. Voor verzekeraars vormt de markt voor autoschadehersteldiensten de inkoopmarkt en de markt voor cascoverzekeringen de afzetmarkt. Voor autoschadeherstelbedrijven vormt de markt voor autoschadehersteldiensten de afzetmarkt. Dit hoofdstuk beschrijft in paragraaf 2.2 de voor deze marktstudie relevante spelers op de autoschadeherstelmarkt: de autoschadeherstelbedrijven en de verzekeraars. Daarna volgt in paragraaf 2.3 een overzicht van een aantal (externe) omstandigheden die invloed hebben op de werking van de autoschadeherstelmarkt.

2.2 Marktspelers: autoschadeherstelbedrijven en verzekeraars

De relatie tussen autoschadeherstelbedrijven en verzekeraars op de markt voor autoschadehersteldiensten kan worden weergegeven door middel van een (vereenvoudigde)⁵ distributiekolom. Zie hiervoor onderstaande figuur 1.

Figuur 1: Schematische weergave van de (vereenvoudigde) distributiekolom



2.2.1 Autoschadeherstelbedrijven

De totale markt voor autoschadehersteldiensten werd in 2017 geschat op tussen de 1,2 en 1,4 miljard euro.⁶ Een groot aantal bedrijven biedt autoschadehersteldiensten aan. Het precieze aantal is niet bekend. Brancheorganisatie BOVAG komt in een recente publicatie tot een schatting van circa 1600 autoschadeherstelbedrijven.⁷ Gezien het aantal autoschadeherstelbedrijven dat geregistreerd is bij onder andere de Kamer van Koophandel⁸ en Audatex⁹ lijkt deze schatting realistisch.¹⁰

⁵ In de praktijk nemen ook andere partijen, zoals fleetowners en leasemaatschappijen, autoschadehersteldiensten af. Zie verder in paragraaf 2.3.1.

⁶ BOVAG: Toekomstvisie Schadeherstel 2030, 26 november 2018, p. 14: <https://mijn.bovag.nl/downloads/onderzoek-cijfers/toekomstvisie-schadeherstel-2030> en Rabobank: Cijfers en trends autoschadeherstelbedrijven, 2 juni 2017: <https://www.rabobank.nl/bedrijven/cijfers-en-trends/mobiliteit/schadeherstelbedrijven>.

⁷ BOVAG: Toekomstvisie Schadeherstel 2030.

⁸ Bij de Kamer van Koophandel staan in 2019 ongeveer 2160 bedrijven geregistreerd onder SBI-code 45204 Carrosserieherstel. Onder deze SBI-code vallen echter niet alleen autoschadeherstelbedrijven.

De branche is gefragmenteerd: aan de ene kant van het spectrum zijn kleine onafhankelijke autoschadeherstelbedrijven te vinden. Aan de andere kant bevinden zich de grote ketens die ieder een groot aantal bedrijven aan zich hebben gebonden. In de branche neemt ketenvorming sterk toe.¹¹ Ongeveer 40% van de autoschadeherstelbedrijven is op dit moment aangesloten bij een keten.¹² De grootste schadeherstelketens zijn Schadenet, ABS Autoherstel, AAS Autoschade en ASN autoschade.¹³ De werkwijze en het takenpakket verschillen per keten. Zo hebben sommige ketens de onderhandelingen met verzekeraars volledig centraal georganiseerd, waarbij ze dus collectief, namens de aangesloten bedrijven, onderhandelen. Andere ketens spelen alleen een faciliterende rol. In dat geval zijn het nog steeds de individuele bedrijven zelf die onderhandelen met de verzekeraars.

Daarnaast heeft een groot aantal, zowel onafhankelijke als bij een keten aangesloten, autoschadeherstelbedrijven zich aangesloten bij brancheorganisaties FOCWA en BOVAG. Deze organisaties hanteren bepaalde kwaliteitseisen die verzekeraars doorgaans als basis gebruiken voor hun eigen kwaliteitseisen.

De aanbodkant van de autoschadeherstelmarkt kenmerkt zich dus door een grote variatie aan verschillende typen aanbieders: in grootte, wel of geen lidmaatschap van een brancheorganisatie, wel of niet aangesloten bij een keten, en mate waarin een aangesloten bedrijf kritische bedrijfsprocessen aan een keten heeft uitbesteed. Deze variatie leidt er toe dat de aanbieders op de autoschadeherstelmarkt niet allemaal in staat zijn hetzelfde aanbod aan verzekeraars te doen. Het is zeer waarschijnlijk dat dit ook gevolgen heeft voor hun onderhandelingspositie ten opzichte van de verzekeraars. Te meer omdat de variëteit in het aanbod er mogelijk toe leidt dat er bij verzekeraars bepaalde voorkeuren ontstaan voor het type autoschadeherstelbedrijf waarmee ze contracten willen afsluiten.

2.2.2 Verzekeraars

Zoals hiervoor reeds vermeld, vormt voor verzekeraars de markt voor cascoverzekeringen de afzetmarkt en de markt voor autoschadehersteldiensten de inkoopmarkt. De rol van verzekeraars op deze markten wordt hieronder apart beschreven.

Markt voor cascoverzekeringen

Een eigenaar van een auto kan ervoor kiezen om naast de verplichte Wettelijke Aansprakelijkheid (WA-)verzekering voor motorrijtuigen ook een cascoverzekering af te sluiten. Een cascoverzekering biedt onder andere een dekking voor bepaalde voertuigschades van de verzekerde (gedeeltelijke cascoverzekering) of voor alle voertuigschades van de verzekerde (volledige cascoverzekering, ook wel all-risk genoemd).

⁹ Audatex is een calculatiesysteem voor autoschades, waarin onder meer standaard fabriekstijden voor herstel, onderdeelnummers en standaardonderdeelprijzen zijn opgenomen. Autoschadeherstelbedrijven kunnen met behulp van Audatex schadecalculaties maken. Niet alle autoschadeherstelbedrijven zijn aangesloten bij Audatex. In de jaren 2016 tot en met 2018 waren tussen de 1200 en 1300 vestigingen van autoschadeherstelbedrijven aangesloten bij Audatex.

¹⁰ Ook op basis van andere bronnen lijkt deze schatting realistisch. Zo bedraagt het aantal schadeherstelbedrijven met personeel dat is aangesloten bij het Opleidings- en ontwikkelingsfonds carrosseriebedrijf (OOC) in 2017 ruim 1100. Niet alle autoschadeherstelbedrijven hebben personeel en/of zijn aangesloten bij het OOC.

OOC: Arbeidsmarkt- en onderwijsinformatie Carrosseriebranche 2016-2017 Cijfers en trends.

¹¹ Rabobank: Cijfers en trends autoschadeherstelbedrijven, juni 2017.

¹² BOVAG: Toekomstvisie Schadeherstel 2030.

¹³ Aumacon Schadeketen Top-25, 23 maart 2016 en BOVAG: Toekomstvisie Schadeherstel 2030.

Het totale premievolume van casco- en WA-verzekeringen¹⁴ op de Nederlandse markt bedraagt volgens het Verbond van Verzekeraars 5,3 miljard euro voor 2018.¹⁵ In Nederland zijn ongeveer 30 verzekeraars actief met de verkoop van casco- en WA-verzekeringen. De afgelopen tien jaar is er sprake geweest van een consolidatieslag; er zijn diverse fusies en overnames geweest van verzekeraars. De grootste individuele verzekeraar op de markt voor cascoverzekeringen, Achmea, heeft een marktaandeel van tussen de 20% en 25%.¹⁶ De vijf grootste verzekeraars vertegenwoordigden in 2018 ruim de helft van het premievolume op de Nederlandse markt.¹⁷

Op de markt voor casco- en WA-verzekeringen is al jaren sprake van fikse concurrentie tussen verzekeraars. De Nederlandsche Bank (DNB) heeft in diverse publicaties haar zorgen geuit over verliezen die verzekeraars op deze markt maken, die mede het gevolg zijn van die concurrentie.¹⁸

Markt voor inkoop van autoschadehersteldiensten

Verzekeraars dienen de herstelkosten van verzekerde schades te vergoeden. Verzekeraars kopen autoschadehersteldiensten vooraf in. Het gaat vaak over grote volumes, omdat verzekeraars de verwachte schades van al hun klanten tegelijk inkopen. Alleen autoschadeherstelbedrijven die vooraf zijn geselecteerd door verzekeraars mogen meedingen om een deel van deze volumes. Autoschadeherstelbedrijven die geen deel uitmaken van de schadeherstelnetwerken van verzekeraars maken geen kans hierop.

Verzekeraars proberen vervolgens hun klanten te sturen naar autoschadeherstelbedrijven die ze vooraf hebben geselecteerd en waar ze een overeenkomst mee hebben gesloten. Verzekeraars beïnvloeden verzekerden door middel van financiële of andere prikkels om de schade bij één van de door de verzekeraar geselecteerde autoschadeherstelbedrijven te laten herstellen. Verzekeraars doen dit bijvoorbeeld door korting te geven op het eigen risico, de administratieve afhandeling volledig uit

¹⁴ Vanwege beschikbaarheid van cijfers, worden in deze paragraaf de marktaandelen berekend voor de totale markt van motorrijtuigenverzekeringen (casco + WA). Aangezien cascoverzekeringen vrijwel altijd in combinatie met een WA-verzekering worden afgenomen, maakt dit voor de berekening van het marktaandeel vrijwel geen verschil. Data van De Nederlandsche Bank ("Individuele gegevens verzekeraar per jaar") bevestigen dit beeld.

¹⁵ Financieel Jaarverslag Verzekeringsbranche 2018, Verbond van Verzekeraars.

¹⁶ Dit marktaandeel is gebaseerd op gegevens van De Nederlandsche Bank (DNB). DNB publiceert jaarlijks diverse gegevens van individuele verzekeraars die onder toezicht staan van DNB, waaronder premievolumes voor verzekeringen aansprakelijkheid motorrijtuigen en overige motorrijtuigen (DNB: Individuele gegevens verzekeraar per jaar). In deze gegevens zijn ook premievolumes opgenomen die deze verzekeraars in het buitenland behalen met motorrijtuigenverzekeringen. Uit opgave van DNB volgt dat in 2018 van het totale premievolume motorrijtuigenverzekeringen dat behaald is door verzekeraars die onder toezicht staan van DNB ca. 3,6% betrekking heeft op het buitenland. De premievolumes van de individuele verzekeraars zijn met dit percentage gecorrigeerd om te komen tot premievolumes voor motorrijtuigenverzekeringen voor de Nederlandse markt. Een aantal verzekeraars die op de Nederlandse markt actief zijn met motorrijtuigenverzekeringen staan onder toezicht van andere Europese toezichthouders en zijn daarom niet opgenomen in de publicaties van DNB.

¹⁷ Dit betreffen in alfabetische volgorde Achmea, Allianz, ASR, Nationale Nederlanden en Univé. Allianz Benelux NV valt onder toezicht van de Nationale Bank van België. Het marktaandeel van Allianz is ingeschat op basis van het jaarverslag Allianz Benelux 2018 en interviews met marktspelers.

¹⁸ Zie onder meer: <https://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/DNBulletin2019/dnb384416.jsp>, <https://www.dnb.nl/nieuws/dnb-nieuwsbrieven/nieuwsbrief-verzekeren/nieuwsbrief-verzekeren-februari-2017/dnb352831.jsp> en <https://www.dnb.nl/nieuws/dnb-nieuwsbrieven/nieuwsbrief-verzekeren/nieuwsbrief-verzekeren-februari-2016/dnb338104.jsp>.

handen te nemen, of door gratis vervangend vervoer aan te bieden. Verzekeraars noemen verschillende redenen voor deze schadesturing, zoals het waarborgen van voldoende kwaliteit, het verlagen van de kosten voor herstelwerkzaamheden, en hogere efficiëntie bij de (administratieve) afhandeling van schadegevallen.¹⁹

Verzekeraars kopen niet alleen individueel autoschadehersteldiensten in bij autoschadeherstelbedrijven. Een aantal verzekeraars koopt collectief autoschadehersteldiensten in via Schadegarant. Schadegarant is het enige samenwerkingsverband van verzekeraars dat gezamenlijk autoschadehersteldiensten inkoop. Bij Schadegarant zijn tien schadeverzekeraars aangesloten. De algemene doelstelling van Schadegarant is, zo volgt uit de Werkwijze Schadegarant²⁰, het vergroten van de efficiëntie en de kwaliteit van het totale schadeherstelproces. Meer specifiek worden vier hoofddoelstellingen onderscheiden: het garanderen van de kwaliteit en de veiligheid, het optimaliseren van de klanttevredenheid, het verhogen van de procesefficiency en het beheersen van de schadelast.²¹ De verzekeraars die collectief autoschadehersteldiensten inkopen via Schadegarant hadden in 2018 gezamenlijk een marktaandeel van tussen de 30% en 35 % op de markt voor cascoverzekeringen in Nederland.²²

2.3 Marktomstandigheden

Om de rol van verzekeraars op de autoschadeherstelmarkt beter te begrijpen, is het zinvol relevante omstandigheden te schetsen die invloed hebben op de werking van de markt. De gehouden interviews vormen hiervoor een belangrijke bron. Daarnaast zijn publicaties van BOVAG en Rabobank belangrijke bronnen voor de beschrijving van de marktomstandigheden.²³

2.3.1 Naast verzekeraars zijn er meerdere (grote) inkopers op de markt actief

Verzekeraars zijn niet de enige partijen die autoschadehersteldiensten inkopen bij autoschadeherstelbedrijven. Op basis van de hiervoor genoemde bronnen valt op te maken dat alle verzekeraars gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor ongeveer 30% van de totale inkoop van autoschadehersteldiensten. Andere grote inkopers van autoschadehersteldiensten zijn leasemaatschappijen, fleetowners en dealers. Zij zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor ongeveer een even groot inkooptaandeel als verzekeraars. Daarmee is hun inkooptaandeel ten opzichte van de vorige marktstudie van de NMa gegroeid. Naast leasemaatschappijen, fleetowners en dealers zijn er ook consumenten die zelf autoschadehersteldiensten inkopen. Het gaat dan om onverzekerde schades of om consumenten die zich niet door hun verzekeraar laten sturen.

¹⁹ De Consumentenbond merkt ten aanzien van schadesturing op dat een extra eigen risico of lagere uitkering bij 'vreemde' herstellende niet altijd (duidelijk) op het polisblad of in de verzekeringsvoorwaarden staat: <https://www.consumentenbond.nl/autoverzekering/herstelbedrijven-en-autoschade>. Ook brancheorganisatie FOCWA signaleert dat steeds meer consumenten zich niet of nauwelijks bewust zijn van de vaak sterk beperkende polisvoorwaarden van deze verzekeringen: <http://www.focwa.nl/over-focwa/nieuws-en-evenementen/nieuws/2017/04/21/focwa-blijft-aandacht-vragen-voor-toenemende-trend-schadesturing-verzekeraars>. De Autoriteit Financiële Markten (AFM) houdt er toezicht op of de informatie die verzekeraars aan consumenten verstrekken duidelijk, correct en niet misleidend is.

²⁰ <http://www.exchange.nl/informatie-schadegarant/werkwijze-schadegarant-2019>

²¹ Werkwijze Schadegarant (vanaf 1 januari 2019), paragraaf 1.7.

²² Dit marktaandeel is inmiddels gegroeid. In 2019 hebben zich namelijk twee nieuwe schadeverzekeraars aangesloten bij Schadegarant. Wanneer de premievolumes van deze schadeverzekeraars zouden worden meegeteld in 2018 dan zou het gezamenlijk marktaandeel van Schadegarant-verzekeraars tussen de 35% en 40% bedragen.

²³ BOVAG: Toekomstvisie Schadeherstel 2030 en Rabobank: Cijfers en trends autoschadeherstelbedrijven, juni 2017.

2.3.2 Technologische ontwikkelingen maken autoschadeherstel complexer en duurder

Door technologische ontwikkelingen zijn auto's in de afgelopen decennia technisch complexer geworden, waardoor ook autoschadeherstel complexer is geworden. Bovendien is de verwachting dat de technische complexiteit van auto's in de nabije toekomst alleen maar zal toenemen. Een gevolg van de toegenomen complexiteit is dat autoschadeherstel duurder is geworden. Dat blijkt ook uit calculatiesysteem Audatex: het gemiddelde gecalculeerde schadebedrag is in de afgelopen drie jaar toegenomen.

De verwachting is dat door de toenemende technische complexiteit, verzekeraars de schadestroom sterker gaan sturen richting autoschadeherstelbedrijven die aantoonbaar kunnen herstellen conform fabrieksspecificaties. Deze merk-erkende autoschadeherstelbedrijven hebben toegang tot de juiste technische trainingen en reparatie-informatie. Verzekeraars zijn namelijk beducht op de aansprakelijkheid voor letselschade als gevolg van ondeugdelijke reparaties. Door schade te sturen naar merk-erkende autoschadeherstelbedrijven beogen zij de kwaliteit van schadeherstel te waarborgen. Het kan lastig zijn om toe te treden tot een netwerk van merk-erkend autoschadeherstel. Autofabrikanten stellen hoge (kwaliteits)eisen en hanteren een selectief toelatingsbeleid. Daarnaast zijn over het algemeen forse investeringen noodzakelijk. Autoschadeherstelbedrijven die geen deel uitmaken van een merk-erkend schadeherstelnetwerk kunnen problemen ondervinden bij de toegang tot merk-specifieke opleidingen, bij het verkrijgen van merk-specifieke onderdelen en apparatuur, en bij de (toekomstige) beschikbaarheid van data die noodzakelijk is voor herstelwerkzaamheden.

2.3.3 Overcapaciteit en afname in schadeherstelwerkzaamheden

Verschillende betrokken partijen op de markt voor autoschadehersteldiensten hebben de ACM te kennen gegeven dat er sprake is van overcapaciteit op de markt. De huidige overcapaciteit wordt door BOVAG tussen de 15% en 25% geschat. Door de hiervoor genoemde technologische ontwikkelingen beschikken auto's in toenemende mate over geavanceerde elektronica en veiligheidssystemen, zoals ADAS (Advanced Driver Assistance Systems). Een veiligheidssysteem helpt de bestuurder tijdens het rijden of grijpt in wanneer het mis dreigt te gaan. Doordat er steeds meer auto's beschikken over zulke systemen en omdat deze systemen steeds geavanceerder worden, zal het aantal schades in de toekomst afnemen. Door het afnemende aantal schades zal de overcapaciteit naar verwachting verder toenemen.

2.3.4 Dreigend tekort aan voldoende opgeleid personeel

Hoewel er dus sprake is van overcapaciteit in het aanbod van 'universele' schadehersteldiensten, komt uit de gehouden interviews naar voren dat de sector tegelijkertijd te maken heeft met een (dreigend) tekort aan (hoog)opgeleid personeel dat de steeds complexere schades kan herstellen. Het huidige personeelsbestand is aan vergrijzing onderhevig en bovendien is het aantal nieuwe leerlingen in het afgelopen decennium afgenomen. Ook is het lastig om vakmensen enthousiast te maken voor de autoschadeherstelsector. De combinatie van deze factoren leidt er toe dat het aanbod van voldoende opgeleid personeel krimpt. Aan de andere kant zal de vraag naar voldoende opgeleid personeel toenemen, omdat autoschadeherstel complexer wordt. Doordat het aanbod van (hoog)opgeleid personeel afneemt en de vraag toeneemt, zal ook het tekort toenemen.

3 Signalen over gedragingen verzekeraars

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft in paragraaf 3.2 een aantal gedragingen van verzekeraars op de autoschadeherstelmarkt die relevant zijn in het kader van de beoordeling van risico's op overtreding van de Mededingingswet. Deze gedragingen hangen allemaal samen met, of worden mogelijk gemaakt door, (vermeende) onderhandelings- en inkoopmacht van verzekeraars door schadesturing. Daarmee vormt dit een nadere concretisering van de problematiek die de eerder genoemde motie beschrijft. Het betreft een weergave van wat autoschadeherstelbedrijven tijdens de interviews (of via andere kanalen) hebben opgemerkt. De genoemde signalen dienen dus niet te worden opgevat als standpunten of bevindingen van de ACM. In paragraaf 3.3 reflecteert de ACM op deze signalen.

3.2 Ontvangen signalen

3.2.1 Signaal 1: Verzekeraars selecteren niet objectief en transparant

Voordat verzekeraars hun inkoopbehoefte voor de komende periode in de markt zetten, bepalen zij welke autoschadeherstelbedrijven mee mogen dingen. Alleen geselecteerde bedrijven ontvangen een uitnodiging om in te schrijven. Voor deze selectie gaan verzekeraars eerst uit van hun bestaande netwerk. Daarnaast kunnen nieuwe autoschadeherstelbedrijven zich aandienen met een verzoek om tot het netwerk te worden toegelaten. Verzekeraars kunnen beslissen hun netwerk aan te passen door bedrijven uit het bestaande netwerk niet langer uit te nodigen en/of door nieuwe bedrijven mee te nemen in de nieuwe offerteronde. Dergelijke beslissingen baseren verzekeraars doorgaans op hun inkoopbehoefte (totale behoefte en behoefte per regio) en het door autoschadeherstelbedrijven al dan niet voldoen aan de gestelde (kwaliteits)eisen. Daarnaast kunnen autoschadeherstelbedrijven worden geweigerd vanwege negatieve ervaringen uit het verleden, zoals gevallen van fraude. Het is voor verzekeraars geen beletsel dat autoschadeherstelbedrijven eveneens zijn aangesloten bij netwerken van andere verzekeraars.

De ACM heeft signalen ontvangen dat verzekeraars niet altijd voldoende duidelijk maken waarom autoschadeherstelbedrijven niet (meer) worden toegelaten tot het schadeherstelnetwerk. Er zou soms ook sprake zijn van willekeur in situaties waarin verzekeraars een autoschadeherstelbedrijf weigeren en korte tijd later een vergelijkbaar autoschadeherstelbedrijf in dezelfde regio wel toelaten. Meer algemeen vinden sommige geïnterviewden het niet acceptabel dat gezonde autoschadeherstelbedrijven die aan alle eisen voldoen toch niet worden geselecteerd door verzekeraars.

3.2.2 Signaal 2: Verzekeraars dicteren tarieven en andere voorwaarden

De vooraf geselecteerde autoschadeherstelbedrijven ontvangen een uitnodiging om een offerte in te dienen. Verzekeraars hanteren de branchebrede kwaliteitsnormen van brancheorganisaties FOCWA en BOVAG als basis kwaliteitseisen. In aanvulling daarop kunnen verzekeraars eigen additionele eisen stellen. Deze eisen zijn vastgelegd in documenten die aan de geselecteerde autoschadeherstelbedrijven ter beschikking worden gesteld. Autoschadeherstelbedrijven kunnen vervolgens inschrijven tegen de door hen voorgestelde tarieven en andere voorwaarden. Verzekeraars kunnen hierover onderhandelen met autoschadeherstelbedrijven. Hierdoor kunnen er verschillende tarieven of andere voorwaarden per autoschadeherstelbedrijf gelden. Op basis van de inkoopbehoefte (per regio), de inschrijvingen en de uitkomsten van eventuele onderhandelingen, besluiten verzekeraars met welke individuele autoschadeherstelbedrijven en/of ketens een contract wordt

gesloten. Deze contracten hebben een looptijd die per verzekeraar verschillend is. Doorgaans betreft het looptijden van één tot enkele jaren.

De ACM heeft signalen ontvangen dat er geen mogelijkheid tot onderhandelen is met (de meeste) verzekeraars. Verzekeraars zouden maximum tarieven hanteren, waarboven niet geoffreerd mag worden. Deze tarieven zouden echter te laag zijn om de kosten te dekken. Verzekeraars zouden hierop reageren door aan te geven dat andere autoschadeherstelbedrijven het wel voor die tarieven kunnen. Met een autoschadeherstelbedrijf dat deze lage tarieven niet kan aanbieden, zouden verzekeraars geen contract willen afsluiten.

3.2.3 Signaal 3: Druk op tarieven leidt tot lagere kwaliteit van schadeherstel

De ACM heeft signalen ontvangen dat de kwaliteit en veiligheid van autoschadeherstel onder druk van de sterke onderhandelingspositie van verzekeraars achteruit gaat. Verzekeraars zeggen wel dat ze kwaliteit belangrijk vinden en stellen ook bepaalde eisen, maar uiteindelijk zou het verzekeraars alleen om zo laag mogelijke kosten van autoschadeherstel gaan. Voor sommige autoschadeherstelbedrijven ligt dit tarief onder de kostprijs. Het zou wachten zijn op het eerste ernstige incident dat is veroorzaakt door slecht schadeherstel. Met de (te) lage tarieven zouden ook gezondheidsrisico's door onveilig werken samenhangen.

3.2.4 Signaal 4: Verzekeraars verleggen risico door hanteren gemiddeld schadebedrag

De ACM heeft signalen ontvangen dat sommige verzekeraars (achteraf) gebruik maken van een gemiddeld schadebedrag. Met het hanteren van een gemiddeld schadebedrag proberen verzekeraars de kosten van autoschadeherstel in de hand te houden. Van alle schades binnen een bepaalde bandbreedte (bijvoorbeeld tussen de € 300 en € 3000) worden de gemiddelde herstelkosten genomen. Dit gemiddelde mag dan niet boven een bepaald bedrag liggen (bijvoorbeeld € 1000). Wanneer dit wel het geval is, moet het autoschadeherstelbedrijf het verschil, vermenigvuldigd met het aantal schades, (terug)betalen aan de verzekeraar. Hiermee zouden verzekeraars het risico op hogere dan verwachte herstelkosten naar het autoschadeherstelbedrijf verleggen.

3.3 Reflectie op de signalen

Uit de afgenomen interviews komt het beeld naar voren dat zowel ketens als individuele autoschadeherstelbedrijven in meer of mindere mate afhankelijk zijn van (de inkoop door) verzekeraars. Daarnaast tekent zich een beeld af van een tweedeling in de markt. Enerzijds zijn er kleine (individuele) autoschadeherstelbedrijven die zeggen niet of nauwelijks te zijn opgewassen tegen de sterke onderhandelingspositie van verzekeraars. Zij herkennen zich in de eerder genoemde Tweede Kamer motie. Anderzijds zijn er grote (ketens van) autoschadeherstelbedrijven die naar eigen zeggen behoorlijk goed weerstand kunnen bieden tegen de sterke onderhandelingspositie van verzekeraars. Deze partijen nuanceren de stellingen in de motie.

Zo geven grote (ketens van) autoschadeherstelbedrijven aan het te begrijpen dat verzekeraars niet alle autoschadeherstelbedrijven opnemen in hun netwerk. Het is efficiënt om in een verzorgingsgebied niet meer contractpartijen dan nodig te selecteren. Zij wijzen ook op de over het algemeen transparante beoordelingssystemen die verzekeraars hierbij hanteren. Autoschadeherstelbedrijven die niet voldoen aan de minimumeisen, worden daarvan op de hoogte gesteld en krijgen tijd om verbetering te laten zien. Individuele autoschadeherstelbedrijven vinden deze wijze van selectie lastiger te accepteren en zijn vaak van mening dat het niet eerlijk is als een autoschadeherstelbedrijf met de juiste kwalificaties en een goed aanbod toch niet wordt geselecteerd door een verzekeraar.

Die tweedeling zien we ook bij de onderhandelingsruimte. De ruimte om te onderhandelen verschilt per situatie en per verzekeraar en is sterk afhankelijk van wat andere autoschadeherstelbedrijven aanbieden. Individuele autoschadeherstelbedrijven zien daardoor in de praktijk geen ruimte om te onderhandelen. Verzekeraars beschikken ten opzichte van hen over een sterke onderhandelingspositie en maken gebruik van harde kaders. Dit zou onder andere komen door de overcapaciteit op de markt waar verzekeraars van profiteren. Verzekeraars staan vrij offrenen weliswaar toe, maar autoschadeherstelbedrijven lopen al snel het risico om zichzelf uit de markt te prijzen. De meeste grote (ketens van) autoschadeherstelbedrijven zeggen daarentegen dat er wel over de tarieven en voorwaarden kan worden onderhandeld met verzekeraars. Het komt voor dat zij bijvoorbeeld hogere tarieven voorstellen en dat verzekeraars die vervolgens accepteren. Zij geven ook aan het niet te hoeven accepteren dat een verzekeraar een gemiddeld schadebedrag hanteert om risico's te verleggen.

De grote (ketens van) autoschadeherstelbedrijven zijn voorts van mening dat de tarieven die verzekeraars betalen voldoende zijn om de kwaliteit van autoschadeherstel te waarborgen. Men wijst daarvoor naar (interne) kwaliteitsaudits waaruit blijkt dat de kwaliteit van autoschadeherstel constant en van een voldoende hoog niveau is. Kleine autoschadeherstelbedrijven zijn vaker van mening dat tarieven te laag zijn om voldoende kwaliteit te kunnen bieden. Deze bedrijven lijken ook vaker, en tegen hun wil, geconfronteerd te worden met verzekeraars die gemiddelde schadebedragen hanteren.

Overigens geven zowel grote (ketens van) autoschadeherstelbedrijven als kleinere (individuele) autoschadeherstelbedrijven aan dat er investeringen nodig zijn om ook in de toekomst actief te kunnen blijven in deze markt. Met name de eisen die fabrikanten, importeurs en dealers stellen aan de kwaliteit en veiligheid van autoschadeherstel (waaronder merk-erkend schadeherstel) zijn hoog. Met de tarieven die verzekeraars op dit moment betalen is het lastig om deze investeringen te kunnen doen. Ook verzekeraars ondervinden echter druk om aan de steeds hogere eisen te voldoen en zijn daarvoor op hun beurt weer afhankelijk van autoschadeherstelbedrijven. In combinatie met het dreigend tekort aan voldoende opgeleid personeel ontstaat er zo een nieuwe dynamiek, die ook van invloed is op de onderhandelingspositie van betrokken partijen.

4 Juridische beoordeling rol verzekeraars

4.1 Inleiding

Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven, heeft de ACM signalen ontvangen over (vermeende) onderhandelings- en inkoopmacht van verzekeraars. De dominante positie van verzekeraars zou hen in staat stellen tot bepaalde gedragingen die nadelig zijn voor autoschadeherstelbedrijven. In de terminologie van de Mededingingswet gaat het dan om misbruik van een economische machtspositie. Daarvan is sprake als aan een aantal voorwaarden is voldaan. Alleen in dat geval is er sprake van concurrentievervalsing en is de ACM bevoegd op te treden op grond van de Mededingingswet.

Dit hoofdstuk beoordeelt of het gedrag van verzekeraars op de autoschadeherstelmarkt risico's op een overtreding van de Mededingingswet (hierna: Mw) met zich meebrengt. In paragraaf 4.2 wordt eerst beoordeeld of er aanwijzingen zijn voor misbruik van een economische machtspositie. Het gaat dan om een mogelijke overtreding van artikel 24 Mw.

Hoewel de ontvangen signalen en de Tweede Kamer motie alleen zien op een mogelijk misbruik van machtspositie, heeft de ACM ook onderzocht of er mogelijk sprake is van een verboden (inkoop)samenwerking tussen verzekeraars. Het gaat hierbij om een mogelijke overtreding van artikel 6 Mw. Paragraaf 4.3 bevat een beoordeling of daar sprake van kan zijn.

4.2 Misbruik economische machtspositie

4.2.1 Mededingingsrechtelijk kader

Artikel 24 Mw verbiedt ondernemingen misbruik te maken van een economische machtspositie. Om aan te tonen dat een verzekeraar zich schuldig maakt aan misbruik, dient allereerst te worden vastgesteld dat zij een economische machtspositie²⁴ op een relevante markt heeft. Doorgaans vormt het marktaandeel van de betreffende onderneming hiervoor het vertrekpunt. Als blijkt dat een onderneming op de relevante markt een marktaandeel van minder dan 40% heeft, is het niet aannemelijk dat er sprake is van een economische machtspositie.²⁵

In het vorige rapport over de autoschadeherstelmarkt uit 2009, is de NMa uitgegaan van een relevante markt die bestaat uit de markt voor inkoop van autoschadehersteldiensten. De ACM ziet geen reden hier in deze marktstudie van af te wijken. Er zijn meerdere typen inkopers op deze markt actief zijn en de diensten die autoschadeherstelbedrijven aan deze verschillende typen inkopers aanbieden zijn in hoge mate vergelijkbaar. Bovendien levert in de praktijk een groot deel van de autoschadeherstelbedrijven hun diensten gelijktijdig aan meerdere typen inkopers. Er is daarom geen aanleiding de relevante markt nauwer af te bakenen. Omdat dit geen gevolgen heeft voor de hierna volgende analyse, laat de ACM hier in het midden of een ruimere afbakening mogelijk zou zijn.

²⁴ Artikel 1, onder sub i, Mw definieert een economische machtspositie als volgt: 'positie van een of meer ondernemingen die hen in staat stelt de instandhouding van een daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan te verhinderen door hun de mogelijkheid te geven zich in belangrijke mate onafhankelijk van hun concurrenten, hun leveranciers, hun afnemers of de eindgebruikers te gedragen'.

²⁵ Zie: Mededeling van de Commissie – Richtsnoeren betreffende de handavingsprioriteiten van de Commissie bij de toepassing van artikel 82 van het EG-verdrag op onrechtmatig uitsluitingsgedrag door ondernemingen met een machtspositie, *PbEU* 2009, C 45/02, punt 14.

4.2.2 Toepassing op verzekeraars

Uit hoofdstuk 2 volgt dat de vraag naar autoschadehersteldiensten van alle verzekeraars samen ongeveer 30% bedraagt van de totale vraag naar die diensten. Het inkoopandeel van alle verzekeraars gezamenlijk ligt dus onder het marktaandeel van 40%. Daarmee acht de ACM het voldoende aannemelijk dat geen van de individuele verzekeraars of samenwerkingsverbanden van verzekeraars beschikt over een economische machtspositie op de markt voor de inkoop van autoschadehersteldiensten. Van misbruik van een economische machtspositie kan dan ook geen sprake zijn.

4.3 Kartelverbod

4.3.1 Mededingingsrechtelijk kader

Artikel 6, eerste lid, Mw verbiedt afspraken tussen bedrijven die ertoe strekken of als gevolg hebben dat concurrentie wordt beperkt.²⁶ Een samenwerkingsverband van verzekeraars dat gezamenlijk autoschadehersteldiensten inkoop moet ook aan dit artikel voldoen. Inkoopafspraken tussen concurrenten die zijn gericht op het bedingen van gunstige(re) voorwaarden, beperken normaal gesproken de concurrentie niet. Dit kan anders liggen als de gemeenschappelijke inkoop leidt tot aanzienlijke inkoopmacht op de markten waarop men inkoop of tot een aanzienlijke mate van gemeenschappelijke kosten, of als de leden van de brancheorganisatie gedwongen of genoodzaakt zijn via de brancheorganisatie in te kopen.²⁷

Inkoopsamenwerkingen hebben een mededingingsbeperkende strekking indien zij niet echt betrekking hebben op gemeenschappelijke inkoop, maar worden gebruikt om een verkapt kartel op te zetten, bijvoorbeeld gericht op verboden prijsafspraken, productiebeperking of marktverdeling. Dit is niet het geval wanneer de samenwerkende inkoopers in onderling overleg de inkooprijzen bepalen die de inkoopcombinatie waarin zij verenigd zijn aan haar leveranciers mag betalen. In dat geval moet worden onderzocht of de inkoopsamenwerking mededingingsbeperkende gevolgen kan hebben.

Voor de beoordeling van eventuele mededingingsbeperkende gevolgen van inkoopsamenwerkingen zijn twee markten relevant: de inkoopmarkt en de afzetmarkt. Hier zijn dat respectievelijk de markt voor de inkoop van autoschadehersteldiensten en de afzetmarkt voor cascoverzekeringen. Voor het marktaandeel op de inkoopmarkt gaat de ACM uit van het percentage aankopen dat het samenwerkingsverband van verzekeraars vertegenwoordigt in de totale vraag naar autoschadehersteldiensten. Voor het marktaandeel op de afzetmarkt gaat de ACM uit van het percentage verkopen dat het samenwerkingsverband van verzekeraars vertegenwoordigt in de totale verkopen op de cascoverzekeringmarkt. Als het gezamenlijke marktaandeel van de verzekeraars in het samenwerkingsverband op beide markten lager is dan 15%, is het onwaarschijnlijk dat de samenwerking mededingingsbeperkende gevolgen heeft. Dit wordt door de Europese Commissie ook wel de 'veilige zone' genoemd. Een marktaandeel boven die drempel op één van beide markten (of op

²⁶ Om precies te zijn verbiedt artikel 6, eerste lid Mw 'overeenkomsten tussen ondernemingen, besluiten van ondernemersverenigingen en onderling afgestemde feitelijke gedragingen van ondernemingen, die ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan wordt verhinderd, beperkt of vervalst.'

²⁷ Zie: Leidraad Samenwerking tussen concurrenten: <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2019-02/leidraad-samenwerking-concurrenten.pdf>. Deze Leidraad is onder andere gebaseerd op de Richtsnoeren inzake de toepasselijkheid van artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op horizontale samenwerkingsovereenkomsten, Pb. 2011, C 11/01 ('Richtsnoeren Horizontalen'). De beoordeling in deze paragraaf volgt deze Richtsnoeren en dan met name hoofdstuk 5 over inkoopovereenkomsten.

beide markten) wijst er niet automatisch op dat de samenwerking mededingingsbeperkende gevolgen heeft, maar vereist een grondige analyse van de gevolgen ervan voor de markt.

Inkoopsamenwerkingen kunnen economische voordelen met zich meebrengen die opwegen tegen de mededingingsbeperkende gevolgen. Dergelijke voordelen kunnen een uitzondering op het kartelverbod rechtvaardigen indien aan de voorwaarden is voldaan in artikel 6, derde lid, Mw. Het is in dat geval aan het samenwerkingsverband om aan te tonen dat 1) de samenwerking leidt tot efficiëntieverbeteringen, 2) de samenwerking onmisbaar is voor het bereiken van die verbeteringen, 3) de verbeteringen in voldoende mate worden doorgegeven aan consumenten, en 4) er voldoende restconcurrentie overblijft.

4.3.2 Toepassing op Schadegarant

Op basis van de in hoofdstuk 2 vermelde aandelen schat de ACM het marktaandeel van Schadegarant op de (inkoop)markt voor autoschadehersteldiensten op ongeveer 10%.²⁸ Dit valt binnen de eerder genoemde 'veilige zone'. Het is daarmee niet aannemelijk dat de inkoopsamenwerking binnen Schadegarant mededingingsbeperkende gevolgen heeft op de markt voor autoschadehersteldiensten. Autoschadeherstelbedrijven hebben voldoende mogelijkheden om hun diensten aan andere partijen dan Schadegarant aan te bieden. Dit kunnen verzekeraars zijn die niet binnen Schadegarant samenwerken, maar ook andere inkopers van autoschadehersteldiensten (zie paragraaf 2.3.1).

Zoals vermeld in paragraaf 2.2.2 bedraagt het marktaandeel van Schadegarant op de (afzet)markt voor cascoverzekeringen tussen de 30% en 35%. Hoewel dit buiten de 'veilige zone' valt, is het niet aannemelijk dat de inkoopsamenwerking binnen Schadegarant mededingingsbeperkende gevolgen heeft op de markt voor cascoverzekeringen. Op deze markt is al jaren sprake van fikse concurrentie tussen verzekeraars. De binnen Schadegarant samenwerkende verzekeraars dragen daar ook aan bij. Hun samenwerking gaat ook niet verder dan de inkoop van autoschadehersteldiensten. Op de markt voor cascoverzekeringen werken zij niet samen en hebben zij ieder een eigen aanbod met onder andere verschillende premies en een verschillende mate van schadesturing van hun klanten. Bovendien gaan zowel de motie, die de aanleiding was voor deze marktstudie, als de signalen die tijdens deze marktstudie zijn ontvangen, niet over een mogelijk gebrek aan concurrentie op de markt voor cascoverzekeringen. Deze gaan over mogelijke mededingingsbeperkende gevolgen op de (inkoop)markt van autoschadehersteldiensten. Hiervoor is reeds vastgesteld dat het niet aannemelijk is dat die gevolgen er zijn.

²⁸ Dit is gebaseerd op de aanname dat het aandeel van Schadegarant in de inkoop door verzekeraars van autoschadehersteldiensten ongeveer gelijk is aan haar marktaandeel op de afzetmarkt. Dit aandeel (30%-35%) vermenigvuldigen met het aandeel van verzekeraars in de totale inkoop van autoschadehersteldiensten (30%) resulteert in een schatting van 10%.

5 Conclusie

Verzekeraars proberen verzekerden te beïnvloeden om schade bij één van de door de verzekeraars geselecteerde autoschadeherstelbedrijven te laten herstellen. Verzekeraars voeren aan dat zij dit onder andere doen om de schadelast te beperken en de kwaliteit van autoschadeherstel te waarborgen. Hierdoor zijn verzekeraars belangrijke inkopers van autoschadehersteldiensten.

Zowel ketens als individuele autoschadeherstelbedrijven zijn in meer of mindere mate afhankelijk van (de inkoop van) verzekeraars. De mate waarin deze autoschadeherstelbedrijven weerstand kunnen bieden tegen de sterke onderhandelingspositie van verzekeraars verschilt. Enerzijds zijn er relatief kleine (individuele) autoschadeherstelbedrijven die niet of nauwelijks lijken te zijn opgewassen tegen de onderhandelingspositie van verzekeraars. Anderzijds zijn er grote (ketens van) autoschadeherstelbedrijven die zeggen hier behoorlijk goed weerstand tegen te kunnen bieden.

Deze marktstudie richt zich op de vraag of de (inkoop)rol van verzekeraars de concurrentie op de autoschadeherstelmarkt beperkt. De mededingingsregels zien in het bijzonder op het proces van concurrentie. Daarbij kan de wetgever aangeven wat - ondanks een goed verlopen proces van concurrentie - toch een ongewenste uitkomst is, en desgewenst regels stellen om die uitkomst bij te sturen of te corrigeren.

Uitgangspunt is dat verzekeraars de commerciële vrijheid hebben om scherp te onderhandelen over tarieven en andere voorwaarden, en om selectief te zijn in de keuze met welke autoschadeherstelbedrijven zij een overeenkomst sluiten. Dat bevordert immers het proces van concurrentie op de autoschadeherstelmarkt en stimuleert efficiëntie en innovatie. De ACM heeft onderzocht of verzekeraars de concurrentie op de autoschadeherstelmarkt beperken. Dit blijkt niet het geval te zijn, onder andere omdat er nog voldoende andere inkopers op deze markt actief zijn, zoals leasemaatschappijen, fleetowners, en particulieren. Dat betekent dat autoschadeherstelbedrijven voldoende mogelijkheden hebben om hun diensten aan andere partijen dan verzekeraars aan te bieden. Verzekeraars zijn alleen al daarom niet in staat de concurrentie op de autoschadeherstelmarkt te beperken.

Dat laat onverlet dat de ACM ziet dat met name kleine autoschadeherstelbedrijven het moeilijk hebben en mogelijk steeds moeilijker zullen krijgen om in de markt actief te blijven. Dit is echter niet het gevolg van concurrentiebeperkend gedrag van verzekeraars, maar juist van de concurrentie op de markt in samenhang met een aantal specifieke ontwikkelingen. Snelle technologische ontwikkelingen, steeds hogere (merkspecifieke) kwaliteitseisen, dalende aantallen schades, overcapaciteit in de markt en een dreigend tekort aan hoog opgeleid personeel zullen kleine autoschadeherstelbedrijven eerder voor meer dan voor minder uitdagingen gaan stellen. Het is echter niet aan de ACM om die uitkomst van het marktproces te corrigeren.