

Nederlandse Mededingingsautoriteit

BESLUIT

Besluit van de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit als bedoeld in artikel 17 van de Mededingingswet.

Nummer 82/50

Betreft zaak: Overeenkomst inzake de gemeenschappelijke incassoprocedure

I INLEIDING

1. Op 22 juli 1992 heeft de Nederlandse Vereniging van Banken (hierna: "NVB"), namens haar leden, bij de Europese Commissie een overeenkomst aangemeld op grond van artikel 85 van het EEG-Verdrag (thans artikel 81 van het EG-Verdrag), inzake de invoering van een gemeenschappelijke incassoprocedure (hierna: "GIP-overeenkomst"). Op 12 oktober 1999 heeft de Europese Commissie bij administratief schrijven medegedeeld dat de aangemelde overeenkomst geen merkbaar effect had op de handel tussen Lidstaten en derhalve geen ontheffing op grond van artikel 81.3 van het EG-Verdrag nodig was.
2. Op 30 juni 1993 heeft de BankGiroCentrale B.V., namens de deelnemers, bij het Ministerie van Economische Zaken een aanvraag tot ontheffing ex artikel 6 van het Besluit horizontale prijsbinding ingediend ten behoeve van de GIP-overeenkomst. Hangende de bovengenoemde procedure bij de Europese Commissie is niet op deze aanvraag beslist voor 1 januari 1998, de datum waarop de Wet economische mededinging en de daarop gebaseerde regelingen (waaronder het Besluit horizontale prijsbinding) werden vervangen door de Mededingingswet.
3. De directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: "d-g NMa") heeft de aanvraag, welke door het Ministerie van Economische Zaken aan hem is overgedragen, op grond van artikel 101 van de Mededingingswet (hierna: "Mw") aangemerkt als een aanvraag in de zin van artikel 17 Mw. De datum van ontvangst van de aanvraag is op basis van artikel 101 Mw gesteld op 1 januari 1998.

II FEITELIJKE ACHTERGROND

A. Betrokken partijen

4. De GIP-overeenkomst is op 29 juni 1992 ondertekend door de Coöperatieve Centrale Raiffeisen-Boerenleenbank B.A., ABN AMRO Bank N.V., de Nederlandse Spaarbankbond, Internationale

Nederlanden Bank N.V., Postbank N.V. en de BankGiroCentrale B.V. (hierna ook wel: "Aanvragers").

5. De Coöperatieve Centrale Raiffeisen-Boerenleenbank B.A. (hierna: "Rabobank Nederland") maakt onderdeel uit van de Rabobank Groep. De Nederlandse Spaarbankbond is bij besluit van 28 april 2000 geliquideerd.¹ Internationale Nederlanden Bank N.V. handelt thans onder de naam ING Bank N.V. en maakt onderdeel uit van ING Groep N.V. Postbank N.V., die opereert onder haar eigen naam en een eigen giraal circuit heeft, is een 100% dochter van ING Bank N.V.
6. BankGiroCentrale B.V. (thans Interpay Bankgirocentrale B.V.) treedt op als het GIP-secretariaat. Interpay BankGiroCentrale B.V. is onderdeel van Interpay Nederland B.V. (hierna: "Interpay")². Interpay is het centrale verwerkingsinstituut van de banken (behalve de Postbank). Interpay beheert, verwerkt, vereent en sorteert betalingsopdrachten, maar draagt geen zorg voor de feitelijke bij- en afschrijving van de rekeningen. Ongeveer 70 banken maken gebruik van het Interpaycircuit.³ Interpay is eigendom van ABN AMRO Bank N.V., ING Bank N.V., Fortis Bank (Nederland) N.V., Rabobank Nederland, SNS Bank Nederland N.V., F. van Lanschot Bankiers N.V., Friesland Bank N.V. en de N.V. Bank Nederlandse Gemeenten.
7. Daarnaast is een groot aantal banken door ondertekening van een zogenaamde toetredingsverklaring (bijlage I bij de GIP-overeenkomst) deelnemer van de GIP-overeenkomst geworden.⁴ Door ondertekening hebben zij verklaard alle rechten en verplichtingen die uit de GIP-overeenkomst voortvloeien te aanvaarden. De namen van alle per 1 januari 2001 aan de GIP deelnemende banken zijn vermeld in **bijlage I** bij dit besluit. Het totaal aantal deelnemende banken bedraagt 69 (hierbij zijn de leden van de thans geliquideerde Nederlandse Spaarbankbond opgenomen).

B. Betrokken product, de incasso

8. De (automatische) incasso, ook wel machtiging genoemd, is een betaalinstrument dat veel gebruikt wordt door bedrijven (incassanten) bij regelmatige terugkerende betalingen door hun klanten, bijv. huur, verzekeringspremies, energie- en telefoonrekeningen. Hieronder wordt kort beschreven hoe het incassosysteem werkt.

¹ De Nederlandse Spaarbankbond verenigde vijf autonome (spaar)banken, nl. Fortis bank, SNS Bank Nederland, Samenwerkende Groninger Bondsspaarbanken, Stichting Nutsspaarbank en Stichting Bondsspaarbank.

² Interpay Nederland B.V. is de moedermaatschappij van Interpay BankGiroCentrale B.V. (verantwoordelijk voor de verwerking van girale transacties), Interpay Beanet B.V. (verantwoordelijk voor de verwerking van transacties via betaalautomaten) en Interpay Eurocard Nederland B.V. (verantwoordelijk voor de verwerking van credit card transacties).

³ Tot 1997 werden tussenrekeningen gebruikt voor circuitoverschrijdende betalingsopdrachten tussen rekeninghouders van Interpay-banken en rekeninghouders van de Postbank. In 1997 werd het nationaal betalingscircuit voltooid, en sindsdien wisselen de verwerkingscentrales van Interpay en Postbank de betalingsgegevens rechtstreeks bilateraal uit zonder tussenrekeningen te gebruiken.

⁴ Deze banken worden in het hiernavolgende ook met Aanvragers aangeduid.

9. Het product (automatische) incasso is een betaaldienst die door banken wordt aangeboden aan incassanten (zakelijke crediteuren). Het product incasso geeft deze incassanten de mogelijkheid van hun debiteuren die daartoe toestemming hebben gegeven bedragen te innen. Deze inning vindt plaats door overboeking van de betaalrekening van de debiteur ten gunste van de rekening van de crediteur, ongeacht of de betaalrekening van de debiteur bij dezelfde bank wordt aangehouden als die van de crediteur.
10. Daarbij is het niet nodig dat de debiteur voor iedere individuele overboeking opdracht verleent. De individuele overboeking vindt louter plaats op het initiatief van de crediteur. Feitelijk geeft daarom de incassant de individuele betaalopdracht waarbij hij zelf begunstigde is. De incassant levert daartoe bij zijn bank of Interpay bijvoorbeeld een tape of diskette aan met daarop de gegevens van zijn debiteuren, met name rekeningnummer en over te boeken bedrag. De overboekingen worden vervolgens direct geëffectueerd.
11. Na effectuering kan er echter wel een terugboeking plaatsvinden, hetzij - zonder opgaaf van redenen - op initiatief van de debiteur (door gebruik te maken van de zogenaamde 'gele kaart') hetzij op initiatief van zijn bank, bijvoorbeeld indien overboeking bij een debiteur leidt tot een ongeoorloofd saldotekort. Daarnaast heeft de debiteur het recht de machtiging op elk gewenst moment in te trekken. Hiervoor dient de debiteur gebruik te maken van de zogenaamde 'rode kaart'. Tenslotte wordt de incassant door zijn bank geïnformeerd over de verrichte betalingen en de niet verrichte opdrachten.
12. Er wordt in Nederland veel gebruik gemaakt van de incasso als betaalmiddel. In 2000 zijn volgens Aanvragers via Interpay ongeveer 621 miljoen incasso's verwerkt met een totale waarde van NLG 314 miljard (EUR 142 miljard), terwijl in 1992 het aantal via Interpay verwerkte incasso's nog ruim 254 miljoen bedroeg. Het aantal via Interpay verwerkte incasso's is derhalve in de periode 1992-2000 gestegen met 144%.

C. GIP-overeenkomst

13. De ontheffingsaanvraag betreft de GIP-overeenkomst. De overeenkomst is in werking getreden op 1 juli 1992 en is aangegaan voor onbepaalde duur met een opzegtermijn van tenminste drie maanden tegen het einde van enig kalenderjaar. De aanvraag is tijdens de behandeling gewijzigd, laatstelijk op 14 juni 2002, met betrekking tot twee bepalingen in de aangemelde overeenkomst.
14. Deelname aan de GIP-overeenkomst staat open voor financiële instellingen die zijn ingeschreven in afdeling 1 van het register als bedoeld in artikel 12 Wet Toezicht Kredietwezen en een standaardcontract met Interpay Bankgirocentrale B.V. hebben gesloten. Dergelijke instellingen kunnen door ondertekening van een toetredingsverklaring deelnemen aan de GIP-overeenkomst.

15. Zoals hierboven reeds is aangegeven, is de incasso een interbancair product. In zeer veel gevallen is er daarom bij een overboeking uit hoofde van incasso sprake van vier relevante partijen; de incassant, de bank van de incassant (creditbank), de bank van de debiteur (debetbank) en de debiteur. Waar de bank van de incassant en de bank van de debiteur de partijen zijn die verantwoordelijk zijn voor de overboeking dienen er tussen hen de nodige afspraken gemaakt te worden om de overboeking procedureel zo efficiënt mogelijk te effectueren. Deze afspraken zijn vastgelegd in de GIP-overeenkomst. Hieronder komen enkele – voor de aanvraag – relevante bepalingen uit de GIP-overeenkomst, inclusief bijlagen, aan de orde.

C-1. Oorspronkelijke aanvraag

16. Artikel 3, tweede lid, van de oorspronkelijke aangemelde GIP-overeenkomst luidde: “Als vergoeding voor de diensten die door de debiterende Deelnemer in het kader van de GIP worden verricht ten behoeve van de crediterende Deelnemer, zal – behoudens een door individuele Deelnemers op bilaterale basis overeen te komen lager bedrag – door de crediterende Deelnemer aan de debiterende Deelnemer per aangeboden incasso een bedrag van f. [vertrouwelijk]⁵ worden betaald.” Artikel 3 bepaalt eveneens dat de individuele Deelnemers (debiterende en crediterende instellingen) volledig vrij zijn in hun tarievenbeleid ten aanzien van derden en dat de vergoedingen ingevolge dit artikel tussen de Deelnemers worden verrekend.
17. De Deelnemersraad, die optreedt als hoogste orgaan in het kader van de GIP, kan de GIP-overeenkomst wijzigen of aanvullen (artikel 7 jo. artikel 10 GIP-overeenkomst). Uit artikel 6, tweede lid, onder c van het Reglement van de Deelnemersraad⁶ (hierna: “Reglement voor de Deelnemersraad”) blijkt vervolgens dat de besluiten van de Deelnemersraad voor wijziging van de hoogte van bovengenoemde maximumvergoeding per incasso van de GIP-overeenkomst gedragen dienen te worden door een meerderheid van de Deelnemers, die tezamen tenminste vijftien procent van het op dat moment afgesloten aantal incassocontracten vertegenwoordigen.
18. Naar aanleiding van opmerkingen van de NMa tijdens de behandeling van de aanvraag, omtrent de (on)verenigbaarheid van beide hierboven genoemde onderdelen van de overeenkomst met de Mw, is de ontheffingsaanvraag gewijzigd. Laatstelijk op 8 juli 2002 is dit schriftelijk bevestigd⁷ en daarmee onderdeel geworden van onderhavige ontheffingsaanvraag. De beoordeling in het onderhavige besluit heeft derhalve betrekking op de ontheffingsaanvraag zoals laatstelijk gewijzigd op 14 juni 2002. De wijzigingen van de aanvraag van de GIP-overeenkomst laten zich als volgt toelichten.

⁵ Dit komt volgens Aanvragers overeen met EUR [vertrouwelijk]. Volgens de officiële omrekenkoers komt dit overigens overeen met EUR [vertrouwelijk].

⁶ Bijlage II van de GIP-overeenkomst.

⁷ De Deelnemersraad Incasso heeft deze wijzigingen bij besluit d.d. 14 juni 2002 aanvaard.

C-2. Gewijzigde aanvraag

19. Artikel 3, lid 2, van de GIP-overeenkomst wordt gewijzigd in (wijziging is gecursiveerd): “Als vergoeding voor de diensten die door de debiterende Deelnemer in het kader van de GIP worden verricht ten behoeve van de crediterende Deelnemer, zal – behoudens een door individuele Deelnemers op bilaterale basis overeen te komen lager bedrag – door de crediterende Deelnemer aan de debiterende Deelnemer per aangeboden incasso een bedrag van f. **[vertrouwelijk]**⁸ worden betaald (EUR **[vertrouwelijk]**; toevoeging NVB). Dit bedrag is vastgesteld op grond van de geconstateerde kosten verbonden aan de meest efficiënte verwerking van incasso-opdrachten en zal worden aangepast bij aangetoonde wijzigingen in die kosten. Een besluit daaromtrent kan worden genomen op voorstel van ieder van de aan de overeenkomst inzake de gemeenschappelijke incassoprocedure deelnemende instelling, welk voorstel vergezeld dient te gaan van een verklaring van een onafhankelijke deskundige m.b.t. de gegrondheid van de aanpassing in het licht van deze bepaling. In het kader van de toepassing van de onderhavige bepaling zullen de aan de overeenkomst inzake de gemeenschappelijke incassoprocedure deelnemende instellingen geen kostengegevens bekend maken anders dan aan de genoemde onafhankelijke deskundige, die zijnerzijds tot vertrouwelijke behandeling van de hem in dit kader verstrekte gegevens gehouden zal zijn.”
20. Voorts hebben partijen aangegeven dat artikel 6, tweede lid, onder c van het Reglement voor de Deelnemersraad wordt geschrapt. Daarmee zal de voorwaarde van instemming van een meerderheid van de Deelnemers, die tezamen tenminste vijftienzeventig procent van het op dat moment afgesloten aantal incassocontracten vertegenwoordigen niet (langer) van toepassing zijn op besluiten omtrent wijziging van de hoogte van de multilaterale interbancaire vergoeding (hierna ook wel: “MIV”) van de GIP-overeenkomst.

D. Berekening van de interbancaire vergoeding

21. Het maximumbedrag van NLG **[vertrouwelijk]** (EUR **[vertrouwelijk]**) dat is opgenomen in artikel 3 van de GIP-overeenkomst komt volgens Aanvragers overeen met de geconstateerde kosten verbonden aan de meest efficiënte verwerking van incasso's. Aangezien bij incasso's tegenover een veelheid (normaliter vele honderden) aan afzonderlijke debiteringshandelingen slechts één enkele crediteringshandeling staat, komen deze kosten geheel voor rekening van de creditbank.
22. De kosten verbonden aan het verwerkingstraject aan de debetzijde, die derhalve de hoogte van de MIV bepaalt, bestaan volgens Aanvragers uit:
- kosten gemaakt voor ontvangst elektronische incasso;
 - kosten gemaakt voor de verwerking van incassoposten;
 - kosten betreffende fiatting(goedkeuring), afwijzingen en storning (terugboeking) van incasso's;

⁸ Aanvragers hebben aangegeven dat de hoogte van dit bedrag zal worden gewijzigd, zie hierna overweging 25 in dit besluit.

- kosten voor de toetsing en uitvoering van een blokkade voor afschrijving van incasso-opdrachten op initiatief van de debiterende bank;
- kosten betreffende informatieverstrekking direct gerelateerd aan het product incasso;
- de door Interpay in rekening gebrachte kosten voor de verwerking van incasso's;
- kosten voor product –en systeemontwikkeling;
- indirecte kosten (overhead) zoals management en beheer;

23. Aanvankelijk waren door Aanvragers ook kosten die niet gerelateerd zijn aan de verwerking van incasso's zoals de kosten die samenhangen met de promotie van het product incasso, alsmede het doorsturen/ wijzigen van incassomachtigingen indien particulieren deze naar hun bank sturen in plaats van naar hun incassanten, als kostencategorie opgenomen bij de berekening van de MIV. Op aandringen van de NMa is deze kostencategorie door Aanvragers geschrapt. Daarnaast heeft de NMa uitdrukkelijk aangegeven dat algemene kosten, zoals bijvoorbeeld algemene klachtenbehandeling en algemene voorlichting, ook niet als kostencategorie mogen worden opgenomen bij de berekening van de MIV. Hetzelfde geldt voor kosten verbonden aan elektronische communicatie tussen banken en het betrokken girocircuit, zoals telefoonkosten. Ook deze kostenposten zijn geschrapt en worden niet meer in de berekening van de MIV opgenomen.
24. Rekening houdend met het voorgaande hebben Rabobank Nederland, ABN-AMRO Bank en de Postbank, elk afzonderlijk de meest recente informatie verstrekt over de kostprijsberekening voor incasso-debiteringen.⁹ Tevens is, op verzoek van de NMa, door elk van de drie banken, een verklaring verstrekt waaruit blijkt dat de gevolgde methodiek van toerekening van kosten van de debetbank voor de verwerking en afwikkeling van incasso-opdrachten correct is toegepast volgens het interne kostendoorbelastingssysteem en aansluit bij de gegevens die zijn opgenomen in de jaarrekening. De ABN-AMRO Bank en Rabobank Nederland hebben hiertoe respectievelijk een externe en een interne accountantsverklaring verstrekt. De Postbank heeft verwezen naar de door een externe accountant goedgekeurde jaarrekening van de ING Groep.¹⁰
25. Voorts is van belang dat Aanvragers hebben bevestigd, dat de hoogte van de MIV zal worden gewijzigd. Op basis van deze meest recente beschikbare gegevens kan worden afgeleid dat de geconstateerde kosten verbonden aan de meest efficiënte verwerking van incasso-opdrachten ongeveer **[vertrouwelijk]**% lager zijn dan de huidige MIV. Bij de beoordeling van het onderhavige besluit wordt derhalve, op basis van de meest recente beschikbare gegevens, uitgegaan van een spoedige uitvoering van een dienovereenkomstige verlaging van de MIV.

⁹ De meest recente gegevens van Rabobank Nederland en ABN-AMRO Bank dateren uit 1999. Voor Postbank betreft het 2002.

¹⁰ Zie ook Besluit van de d-g NMa in zaak 81, *Overeenkomst inzake de gemeenschappelijke stortings-acceptgiroprocedure*, 4 juli 2001 (hierna: "GSA-besluit van de d-g NMa"), overweging 31.

III ARGUMENTEN VAN AANVRAGERS

26. Voor zover de GIP-overeenkomst in strijd zou zijn met artikel 6 Mw, geven Aanvragers de volgende argumenten voor ontheffing op basis van artikel 17 Mw.

Voordelen van de GIP-overeenkomst

27. Terzake van het product incasso merken Aanvragers in de eerste plaats op dat de MIV een belangrijke rol heeft gespeeld in de totstandkoming van het nationaal betalingscircuit, doordat met de GIP-overeenkomst een concrete invulling is gegeven aan de creatie van een effectief en open betalingsverkeer in Nederland.
28. In de tweede plaats zijn Aanvragers van mening dat het product incasso voordelen oplevert voor incassanten. In vergelijking tot overige middelen waarmee een incassant zijn vordering op debiteuren kan innen, levert het product incasso voor incassanten namelijk een aanmerkelijke verbetering op. Immers, het is bij incasso voor een crediteur niet noodzakelijk om periodiek een factuur of acceptgiroformulier aan de debiteur toe te zenden, zodat de incassant grote besparingen kan realiseren bij zijn debiteurenadministratie.
29. Daarnaast kan volgens Aanvragers de incassant het moment van de ontvangst van gelden, door aanlevering van de incasso-opdrachten aan zijn bank of Interpay, bepalen. Uiteraard dient zoals hiervoor reeds is aangegeven de debiteur toestemming te hebben verleend voor de automatische incasso van zijn betaalrekening. Hierdoor heeft de incassant in principe altijd precies op tijd de beschikking over de hem toekomende gelden en kan hij door de bekendheid met de exacte ontvangstdatum van de gelden zijn liquiditeitsbeheer hierop aanpassen.
30. Dankzij het feit dat bij de incasso sprake is van een interbancair product, is het mogelijk voor incassanten alle gelden te ontvangen op één rekening ongeacht of de betalingen afkomstig zijn van debiteuren die bij een andere bank een rekening aanhouden.
31. Ten slotte geven Aanvragers aan dat het product incasso voor debiteuren de volgende voordelen heeft. Daar waar een leverancier (de incassant) kosten kan besparen op de incasso van zijn vorderingen en zijn debiteurenadministratie is er geen sprake van onnodig bijkomende kosten boven de kosten van het product of de dienst die door de debiteur wordt afgenomen. In de tweede plaats lopen debiteuren door de 'automatische' betaling geen risico dat zij betalingen vergeten met alle daaraan verbonden problemen (bijvoorbeeld incassokosten of afsluiting van gas, water en elektravoorziening). Het terugboekingsrecht, dat een integraal onderdeel van het product vormt, geeft hen in de derde plaats altijd de mogelijkheid om zonder discussie zelf te bepalen of de overboeking gestand dient te blijven.

Noodzakelijkheid van de multilaterale interbancaire vergoeding

32. De vastlegging in een overeenkomst van een multilaterale vergoeding, is volgens Aanvragers onmisbaar omdat daarmee voorkomen wordt dat iedere individuele bank in Nederland met alle overige banken een bilaterale GIP-overeenkomst zou moeten sluiten. Dit zou namelijk volgens Aanvragers betekenen dat er een kleine tweeduizend contracten gesloten zouden moeten worden. Hierbij is het zeer wel denkbaar dat bepaalde partijen individueel niet tot overeenstemming zouden kunnen komen, hetgeen direct tot gevolg zou hebben dat door de banken niet met zekerheid een volledig interbancair product zou kunnen worden aangeboden.

Geen wezenlijke uitschakeling van de mededinging

33. Aanvragers geven aan dat, zoals ook in artikel 3 van de GIP-overeenkomst is vermeld, aan de deelnemende bankinstellingen uitdrukkelijk alle vrijheid wordt gelaten om ieder voor zich hun eigen tariefbeleid ten aanzien van hun respectievelijke cliënten te voeren. De concurrentie tussen deze instellingen ten aanzien van hun cliënten blijft derhalve volledig ongemoeid. Voorts laat de GIP-overeenkomst de betrokken banken vrij om bilateraal afwijkende condities overeen te komen, zodat de mededinging niet wordt uitgeschakeld.

IV VERLOOP VAN DE PROCEDURE

34. Op 1 januari 1998 ontving de d-g NMa de ontheffingsaanvraag voor de GIP-overeenkomst. De ontheffingsaanvraag is geregistreerd onder zaaknummer 82.
35. Vervolgens heeft de NMa de behandeling van de ontheffingsaanvraag opgeschort in verband met de samenloop met de behandeling van de aanmelding van de GIP-overeenkomst bij de Europese Commissie.¹¹
36. In Staatscourant nummer 204 van 22 oktober 2001 is mededeling gedaan van de ontheffingsaanvraag. Daarbij zijn belanghebbenden opgeroepen hun zienswijze schriftelijk of mondeling naar voren te brengen. De aanvraag en de daarop betrekking hebbende stukken hebben gedurende vier weken vanaf de datum van publicatie ter inzage gelegen ten kantore van de NMa. Het Gebruikersplatform Betalingsverkeer (hierna: "GBP") heeft in reactie hierop haar zienswijze schriftelijk naar voren gebracht. Deze zienswijze wordt onderstaand weergegeven.
37. De NMa heeft gedurende de procedure om additionele informatie gevraagd, welke door of via Aanvragers, soms met overschrijding van (verlengde) termijnen, is verstrekt. Voorts heeft op 5 december 2001 ten kantore van de NMa een overleg plaatsgevonden tussen medewerkers van de NMa en vertegenwoordigers van Aanvragers, waarin van de zijde van de NMa bezwaren zijn geuit omtrent de (on)verenigbaarheid van bepaalde onderdelen van de overeenkomst met de

¹¹ Zie ook overweging 1 hierboven in dit besluit.

Mededingingswet. Naar aanleiding van dit overleg hebben Aanvragers aangegeven de ontheffingsaanvraag aan te passen, teneinde tegemoet te komen aan deze bezwaren. De wijzigingen in de ontheffingsaanvraag zijn laatstelijk bevestigd op 8 juli 2002, en daarmee onderdeel geworden van onderhavige ontheffingsaanvraag.

V ZIENSWIJZE GEBRUIKERSPLATVORM BETALINGSVERKEER

38. Het GPB is een samenwerkingsverband van grote girale incassanten zoals zorgverzekeraars, nutsbedrijven, uitgevers, postorderbedrijven, telefoonbedrijven, ANWB, liefdadigheidsinstellingen etc. De door het GPB gebrachte zienswijze bestaat samengevat uit het navolgende.
39. Het GPB stelt in de eerste plaats dat de totstandkoming van het nationaal betalingscircuit ook zonder de MIV gerealiseerd had kunnen worden.
40. Voorts geeft het GPB aan dat de incassant veel kosten maakt om het incassosysteem dagelijks operationeel te houden, zoals het aanleveren van de betaalopdrachten bij de banken en het verkrijgen van en behouden van machtigingen, hetgeen de klant veel rompslomp en de debiterende bank kosten bespaart. Het is derhalve een gekunstelde motivatie om de incassant alle kosten te laten betalen voor een betaalproduct waar alle vier de partijen profijt van hebben, aldus het GPB. Daarbij geeft het volgens het GPB te denken dat de MIV kosten van de debiterende banken omvat die zij voor zichzelf of voor haar klant maakt.
41. Tenslotte merkt het GPB op dat de hoogte van de MIV in 1992 is vastgesteld en tot nu toe niet is aangepast, terwijl in de afgelopen tien jaar de kosten van informatietechnologie enorm zijn gedaald en de verwerkte aantallen incasso's daarentegen enorm zijn gestegen. Voorts geeft zij aan dat het onbekend is of het vastgestelde bedrag op de kostprijs van handelingen bij de meest efficiënte bank is gebaseerd.

VI BEOORDELING

42. Alvorens te toetsen of aan de voorwaarden van artikel 17 Mw wordt voldaan, dient eerst te worden vastgesteld of in casu sprake is van een mededingingsbeperking als bedoeld in artikel 6 Mw.

A. Artikel 6 Mw

43. Artikel 6 Mw verbiedt overeenkomsten tussen ondernemingen, besluiten van ondernemingsverenigingen 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. Bij de interpretatie van artikel 6 Mw dient aansluiting te worden gezocht bij de Europese mededingingsregelgeving, de beschikkingenpraktijk

van de Commissie en de jurisprudentie van het Gerecht van Eerste Aanleg en het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.¹²

A-1. Overeenkomst tussen ondernemingen

44. In het communautaire mededingingsrecht, dat als leidraad dient bij de interpretatie van de Mw, omvat het begrip onderneming elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht de rechtsvorm van deze eenheid en haar wijze van financiering.¹³ De banken die de GIP-overeenkomst hebben ondertekend, respectievelijk een toetredingsverklaring hebben ondertekend, verlenen diensten in de financiële sector en zijn derhalve aan te merken als ondernemingen in de zin van artikel 1, sub f, Mw. Interpay is het centrale verwerkingsinstituut van de banken (behalve de Postbank). Als zodanig beheert, verwerkt, verevent en sorteert Interpay betalingsopdrachten. Deze activiteiten vormen economische activiteiten, Interpay is derhalve eveneens een onderneming in de zin van artikel 1, sub f, Mw.
45. De GIP-overeenkomst is een juridisch bindende overeenkomst naar burgerlijk recht en is derhalve aan te merken als een overeenkomst in de zin van artikel 1, sub e, Mw. Er is derhalve sprake van een overeenkomst tussen ondernemingen.

A-2. Relevante markt

46. De relevante productmarkt met betrekking tot de GIP-overeenkomst omvat de acceptgiro en de automatische incasso.¹⁴ Zowel de acceptgiro als de automatische incasso zijn immers betaalproducten voor betalingen op afstand.¹⁵ De geografische omvang van de markt is nationaal.¹⁶

A-3. Mededingingsbeperkingen

47. In het algemeen kan worden opgemerkt dat technisch gezien een eenvormig automatisch incassosysteem, te weten een betaalsysteem waar crediteuren en debiteuren gebruik van kunnen maken ongeacht bij welke bank zij een rekening aanhouden, alleen kan bestaan op een bepaalde multilaterale grondslag. Zo zijn collectieve afspraken over technische specificaties en over procedurele aspecten van de verwerking van transacties noodzakelijk voor het goede functioneren van het systeem. Verder is het praktisch gezien noodzakelijk dat er tussen de bij de transactie betrokken banken overeenstemming bestaat over de eventuele onderlinge verrekening van kosten:

¹² Memorie van Toelichting, Kamerstukken II, 1995-1996, 24 707, nr. 3, p. 10.

¹³ Zaak C-41/90, *Höfner en Elser*, Jur. 1991, I-1979.

¹⁴ Zie het *GSA-besluit van de d-g NMa*, overwegingen 61-65.

¹⁵ Internetbankieren is ook thans geen reëel alternatief, omdat door middel van internetbankieren nog geen alternatieve 'incasserende producten' worden aangeboden. Op dit moment biedt internetbankieren namelijk slechts aan betalende – dus niet aan incassanten – de mogelijkheid om opdrachten elektronisch door te geven.

¹⁶ *GSA-besluit van de d-g NMa*, overweging 67.

wel of geen verrekening en indien wel verrekening, hoeveel.¹⁷ Het is hierbij, vanuit mededingingsrechtelijk oogpunt bezien, echter wel van belang op welke wijze (bilateraal of multilateraal) deze verrekening plaatsvindt.¹⁸

Multilaterale interbancaire vergoeding

48. De in de GIP-overeenkomst opgenomen MIV beperkt de mogelijkheden voor de betrokken banken om optimaal gebruik te maken van alle middelen die hen zonder de overeenkomst ter beschikking zouden hebben gestaan om in hun bilaterale relaties met bepaalde andere banken zo gunstig mogelijke voorwaarden te verkrijgen en hun cliënten daarvan te laten profiteren. Hierdoor wordt de mededinging tussen de betrokken banken om de gunsten van de cliënten indirect beperkt.¹⁹

A-4. Conclusie artikel 6 Mw

49. Uit het bovenstaande volgt derhalve dat de MIV zoals opgenomen in artikel 3 van de GIP-overeenkomst ten gevolge heeft dat de mededinging op de Nederlandse markt voor de acceptgiro en de automatische incasso wordt verhinderd, beperkt of vervalst in de zin van artikel 6 Mw.

B. Artikel 17 Mw

50. Volgens artikel 17 Mw kan ontheffing van het verbod van artikel 6, eerste lid, Mw worden verleend voor overeenkomsten, besluiten en gedragingen als bedoeld in dat artikel, die bijdragen tot verbetering van de productie of van de distributie of tot bevordering van de technische of economische vooruitgang, mits een billijk aandeel in de daaruit voortvloeiende voordelen de gebruikers ten goede komt, en zonder nochtans aan de betrokken ondernemingen beperkingen op te leggen die voor het bereiken van deze doelstellingen niet onmisbaar zijn, of de mogelijkheid te geven, voor een wezenlijk deel van de betrokken goederen en diensten de mededinging uit te schakelen.

B-1. Verbetering van de productie of de distributie of bevordering van de technische en economische vooruitgang

51. Het multilaterale en uniforme karakter van de in de GIP-overeenkomst opgenomen MIV leidt tot een besparing van transactiekosten, d.w.z. kosten verbonden aan het voeren van onderhandelingen met alle betrokken banken. Bij bilaterale onderhandelingen zouden bij deelname van 70 banken in totaal 2415 bilaterale overeenkomsten moeten worden gesloten.
52. Voorts zou een nieuwe deelnemer bij bilaterale onderhandelingen met elk van de bestaande deelnemers een overeenkomst moeten sluiten terwijl een nieuwe deelnemer nu kan volstaan met

¹⁷ GSA-besluit van de d-g NMa, overwegingen 75-76.

¹⁸ Vergelijk de beschikking van de Europese Commissie van 8 september 1999, GSA-overeenkomst, Pb. EG 1999, nr. L271/28 (hierna: "GSA-beschikking van de Commissie"), overweging 48.

¹⁹ GSA-besluit van de d-g NMa, overweging 77.

het toetreden tot de GIP-overeenkomst met de daarin opgenomen multilaterale interbancaire (maximum)vergoeding. Deze lagere transactiekosten voor nieuwe deelnemers maken toetreding op de relevante markt makkelijker.

53. Concluderend hebben partijen afdoende aangetoond dat met de MIV een economisch voordeel wordt bereikt in de vorm van lagere transactiekosten.²⁰

B-2. Billijk aandeel voor gebruikers

54. De hoogte van de multilaterale interbancaire (maximum)vergoeding wordt, naar aanleiding van de eerdergenoemde wijziging van de aanvraag, vastgesteld op grond van de geconstateerde kosten verbonden aan de meest efficiënte verwerking van incasso-opdrachten.²¹ Rabobank Nederland, ABN-AMRO Bank en de Postbank hebben hiertoe hun meest recente kostengegevens, voorzien van een accountantsverklaring, aan de NMa verstrekt. Voorts is van belang dat Aanvragers hebben aangegeven de hoogte van de MIV te zullen gaan wijzigen.²²
55. De besparingen in transactiekosten leiden tot lagere kosten voor de banken voor de verwerking van incasso's. Door de concurrentiedruk van de acceptgiro²³ en de concurrentie voor wat betreft cliëntentarieven (de MIV laat deze tariefstelling volledig vrij) kan verwacht worden dat de behaalde voordelen aan gebruikers worden doorgegeven.²⁴ Voorts geldt dat met name deelnemers die per saldo meer bijschrijvingen (debiteringen) dan afschrijvingen (crediteringen) van incasso-opdrachten uitvoeren, een stimulans hebben om te zorgen dat de MIV zo laag mogelijk is, omdat zij daarmee het bedrag dat zij per saldo moeten betalen aan de debiterende banken kunnen verlagen.

B-3. Onmisbaarheid van de mededingingsbeperking

56. Ook al is het technisch gezien mogelijk dat bilateraal tarieven worden afgesproken, de daaraan verbonden transactiekosten zullen hoger liggen dan in geval van een multilateraal overeengekomen vergoeding. Voor het bereiken van het economisch voordeel van lagere transactiekosten is de MIV derhalve noodzakelijk. Daarbij is het van groot belang dat de MIV niet verder gaat dan noodzakelijk in de zin dat de MIV de deelnemende banken volledig vrij laat met betrekking tot de tarieven die zij ten opzichte van hun cliënten hanteren voor incassotransacties.

²⁰ Zie ook *GSA-besluit van de d-g NMa*, overwegingen 84-86.

²¹ Zie overwegingen 19, 22 en 23 hierboven in dit besluit.

²² Zie overweging 25 hierboven in dit besluit. De verwachting is dat de MIV hierbij omlaag zal gaan. Op basis van de meest recente beschikbare (kosten)gegevens liggen de kosten per incasso van de meest efficiënte bank namelijk circa [vertrouwelijk]% lager dan de huidige MIV.

²³ Vanwege het feit dat het niveau van de MIV voor incasso's lager is dan de MIV voor de acceptgiro, zal van de acceptgiro echter een beperktere concurrentiedruk uit gaan, dan andersom het geval is (zie *GSA-besluit van de d-g NMa*, overweging 94).

²⁴ Zie ook *GSA-besluit van de d-g NMa*, overwegingen 87-88.

57. In dit kader is het voorts van belang dat, eveneens op aandringen van de NMa, de aanvraag op het punt van de besluitvormingsprocedure is gewijzigd, door te bepalen dat artikel 6, tweede lid, onder c van het Reglement voor de Deelnemersraad wordt geschrapt (zie overweging 20). Zonder deze wijziging in de besluitvorming zou immers geen waarborg bestaan dat de MIV daadwerkelijk is gebaseerd op de kosten van de meest efficiënte bank. Daarnaast worden volgens de ontheffingsaanvraag bij een voorstel tot aanpassing van de MIV geen kostengegevens uitgewisseld maar wordt een verklaring van een onafhankelijke deskundige omtrent de gegrondheid van het voorstel tot aanpassing aan de deelnemers overlegd.²⁵
58. Het bovenstaande in aanmerking nemende gaat de in de ontheffingsaanvraag opgenomen MIV niet verder dan voor het bereiken van de voordelen noodzakelijk is.²⁶

B-4. Restconcurrentie

59. De in de GIP-overeenkomst opgenomen MIV laat iedere deelnemende bank uitdrukkelijk vrij om haar tarieven jegens derden vast te stellen. Op het niveau van de betrekkingen tussen de banken en hun cliënten blijft derhalve een mogelijkheid voor mededinging bestaan. De MIV is bovendien een maximum en laat de mogelijkheid open voor een lagere bilateraal overeengekomen interbancaire vergoeding. Voorts heeft de MIV geen betrekking op intrabancaire incassotransacties.
60. Ook op het niveau van de gebruikers (incassant-opdrachtgever) is ruimte voor concurrentie: incassanten kunnen al dan niet besluiten om de kosten die aan hen in rekening worden gebracht op hun beurt geheel of gedeeltelijk door te berekenen aan hun afnemers die via incasso's betalen. De GIP-overeenkomst staat hier niet aan in de weg. Anderzijds staat het incassanten ook vrij om via een korting het gebruik van de incasso te stimuleren ten opzichte van de acceptgiro.
61. Ten slotte is zoals eerder uiteengezet (zie overweging 55), in beperkte mate sprake van concurrentiedruk door de acceptgiro, die tot op zekere hoogte kan worden aangemerkt als substituut voor de automatische incasso.
62. De MIV, zoals opgenomen in de aanvraag, voldoet derhalve aan de ontheffingsvoorwaarde van voldoende restconcurrentie.²⁷

B-5. Conclusie artikel 17 Mw

63. Het bovenstaande in overweging nemende luidt de conclusie dat de in de aanvraag opgenomen MIV aan alle vier de voorwaarden voor een ontheffing ingevolge artikel 17 Mw voldoet.

²⁵ Zie overweging 19 hierboven in dit besluit.

²⁶ Zie ook *GSA-besluit van de d-g NMa*, overwegingen 89-91.

²⁷ Zie ook *GSA-besluit van de d-g NMa*, overwegingen 92-95.

C. Ontheffingsduur

64. Het betalingsverkeer is volop in ontwikkeling, niet alleen door ontwikkelingen op het gebied van informatie- en communicatietechnologie maar ook door toegenomen internationalisering, de introductie van de Euro en de inspanningen die worden gedaan om te komen tot een interne markt voor financiële diensten binnen de Europese Unie²⁸. Deze ontwikkelingen zullen de relevante markt naar verwachting beïnvloeden door bijvoorbeeld het aanbieden van nieuwe producten die een substituut kunnen gaan vormen voor de automatische incasso. Op grond van deze ontwikkelingen en de onzekerheid omtrent de uitkomsten hiervan is het gepast om voor beperkte duur ontheffing te verlenen. De ontheffing wordt derhalve verleend voor de duur van vijf jaar.²⁹
65. Na afloop van de ontheffingsduur kan opnieuw worden bezien of de GIP-overeenkomst onder de dan geldende omstandigheden nog steeds voldoet aan de criteria voor ontheffing zoals opgenomen in artikel 17 Mw.

V BESLUIT

66. Gelet op het bovenstaande wordt voor de multilaterale interbancaire vergoeding zoals opgenomen in de aangemelde overeenkomst ontheffing verleend van het verbod van artikel 6, eerste lid, Mw voor een duur van vijf jaar te rekenen vanaf de datum van ondertekening van dit besluit.
67. Op grond van artikel 21, tweede lid, Mw wordt aan de ontheffing het voorschrift³⁰ verbonden dat Aanvragers de d-g NMa, uiterlijk binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit, rapporteren over de in dit besluit genoemde wijziging van de hoogte van de MIV³¹. Daarnaast wordt aan de ontheffing het voorschrift verbonden dat Aanvragers de d-g NMa onverwijld rapporteren over eventuele toekomstige verdere wijzigingen van de hoogte van de MIV. Deze rapportages dienen de

²⁸Zie bijvoorbeeld *Verordening (EG) nr. 2560/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 19 december 2001 betreffende grensoverschrijdende betalingen in euro*, Pb. EG 2001, L 344/ 13.

²⁹ Dit komt overeen met de ontheffingsduur voor de GSA-overeenkomst, zie *GSA-besluit van de d-g NMa*, overweging 97.

³⁰ Het verbinden van een voorschrift aan een ontheffing betekent dat de d-g NMa op grond van het bepaalde in artikel 23 Mw de ontheffing kan intrekken indien het aan de ontheffing verbonden voorschrift niet wordt nageleefd.

³¹ Aanvragers hebben aangegeven de hoogte van de MIV te zullen wijzigen. Het ligt hierbij in de rede dat de MIV omlaag zal gaan. Op basis van de meest recente beschikbare (accountants)gegevens liggen de kosten van de meest efficiënte bank namelijk circa [vertrouwelijk]% lager dan de huidige MIV. Zie overwegingen 25 en 54 hierboven in dit besluit.

berekeningen van de kosten verbonden aan de verwerking van incasso-opdrachten en de daarop betrekking hebbende accountantsverklaringen te bevatten³².

Datum: 24 juli 2002

De directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit,
voor deze:

w.g. drs. R.J.P. Jansen
plv. directeur-generaal

Tegen dit besluit kan degene, wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij de directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, Juridische Dienst, Postbus 16326, 2500 BH Den Haag

³² Zie overwegingen 22-24 hierboven in dit besluit.

BIJLAGE I

Overzicht van de aan de GIP-overeenkomst deelnemende banken (per 1 januari 2001)

1. ABN AMRO Bank N.V.
2. Aegon Bank N.V.
3. Amsterdam Trade Bank N.V.
4. ASR Bank N.V.
5. AUGUS Financial Services Group N.V.
6. AVCB Bank N.V.
7. Banco do Brasil SA
8. Bank Bercoop N.V.
9. Bank Brussel Lambert N.V.
10. Bank Insinger de Beaufort N.V.
11. Bank Labouchere N.V.
12. Bank Mendes Gans N.V.
13. N.V. Bank Nederlandse Gemeenten
14. Bank of America NT & SA
15. Bank of Tokyo-Mitsubishi (Holland) N.V.
16. Banque Artesia Nederland N.V.
17. BNP Paribas SA, the Netherlands branch
18. CenE Bankiers N.V.
19. CDC Labouchere Securities Services N.V.
20. Chang Hwa Commercial Bank (Europe) N.V.
21. Citco Bank Nederland N.V.
22. Citibank NA
23. Commerzbank Nederland N.V.
24. Coöperatieve Centrale Raiffeissen-Boerenleenbank B.A.
25. Crédit Lyonnais Netherlands
26. N.V. De Indonesische Overzeese Bank
27. De Nederlandsche Bank N.V.
28. Delta Lloyd Bank N.V.
29. Demir-Halk Bank Nederland N.V.
30. Deutsche Bank AG
31. Discount Bank & Trust Company
32. Dresdner Bank AG
33. DSB Bank
34. F. van Lanschot Bankiers N.V.
35. FGH Bank N.V.
36. Finansbank Holland N.V.
37. Fortis Bank Nederland N.V.
38. Friesland Bank N.V.
39. GWK Bank N.V.
40. HSBC Bank plc
41. ING Bank N.V.
42. Interactie Bank N.V.
43. Isbank GmbH, Amsterdam branch
44. Kas-Associatie N.V.
45. KBC Bank Nederland N.V.
46. KBW Wesselius Effectenbank N.V.
47. KOCBANK Nederland N.V.
48. Korea Exchange Bank
49. Levob Bank N.V.
50. Lloyds TSB Bank PLC
51. Meespierson N.V.
52. Mizuho Bank Nederland N.V.
53. Nachenius Tjeenk & Co N.V.
54. National Bank of Greece
55. Nederlandse Waterschapsbank N.V.
56. NIB Capital Bank N.V.
57. OHRA Bank N.V.
58. Postbank N.V.
59. Rabo Securities N.V.
60. Poparco N.V.
61. San Paolo IMI S.p.A
62. SNS Bank Nederland N.V.
63. Société Générale
64. Staal Bank N.V.
65. The International Commercial Bank of China
66. Theodoor Gilissen Bankiers N.V.
67. Tokai Bank Nederland N.V.
68. Triodosbank N.V.
69. United Garanti Bank International N.V.