DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 8 de septiembre de 1999

relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 81 del Tratado CE

[IV/34.010 Nederlandse Vereniging van Banken (acuerdo GSA 1991), IV/33.793 Nederlandse Postorderbond, IV/34.234 Verenigde Nederlandse Uitgeversbedrijven y IV/34.888 Nederlandse Organisatie van Tijdschriften Uitgevers/Nederlandse Christelijke Radio Vereniging]

[notificada con el número C(1999) 2056]

(El texto en lengua neerlandesa es el único auténtico)

(1999/687/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea,

Visto el Reglamento nº 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, primer Reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado [1], cuya última modificación la constituye el Reglamento (CE) nº 1216/1999 [2], y, en particular, su artículo 2,

Vista la solicitud de declaración negativa y la notificación con el fin de obtener una exención presentadas el 10 de julio de 1991, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 4 del Reglamento nº 17,

Vistas las denuncias presentadas los días 21 de enero de 1991, 7 de junio de 1991, 13 de septiembre de 1991, 10 de febrero de 1992 y 31 de octubre de 1993, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Reglamento nº 17,

Vista la Decisión de la Comisión de 11 de junio de 1993 de iniciar el procedimiento en el presente asunto,

Después de haber dado a las partes interesadas la ocasión de presentar sus observaciones sobre los cargos formulados por la Comisión, de acuerdo con el apartado 1 del artículo 19 del Reglamento nº 17 y en relación con el Reglamento nº 99/63/CEE de la Comisión, de 25 de julio de 1963, relativo a las audiencias previstas en los apartados 1 y 2 del artículo 19 del Reglamento nº 17 del Consejo [3],

Después de haber invitado [4], de conformidad con el apartado 3 del artículo 19 del Reglamento nº 17, a los terceros interesados a comunicar sus observaciones con respecto al proyecto de la Comisión de adoptar una posición favorable al acuerdo notificado,

Previa consulta al Comité consultivo en materia de prácticas restrictivas y posiciones dominantes,

Considerando lo siguiente:

I. HECHOS

Notificación

(1) El 10 de julio de 1991, la asociación neerlandesa de banca (Nederlandse Vereniging van Banken, en lo sucesivo denominada «NVB») notificó, en nombre de sus miembros, un acuerdo relativo a la aplicación de un procedimiento común de procesamiento de los pagos y transferencias (en lo sucesivo denominado «acuerdo GSA de 1991»), presentando una solicitud de declaración negativa o, en su caso, de exención con arreglo al apartado 3 del artículo 81 del Tratado CE [5]. El sistema *acceptgiro* es un instrumento de pago utilizado habitualmente por las empresas (beneficiarios) para los cobros que deben efectuar periódicamente a sus clientes, por ejemplo para el pago de las facturas de gas, electricidad y teléfono, las primas de seguro y las suscripciones.

(2) La notificación se refiere en realidad a una versión modificada de un acuerdo GSA anterior, el acuerdo GSA de 1985. La modificación consiste, en particular, en la introducción, sobre la base de un convenio multilateral, de una comisión interbancaria por el procesamiento de las transferencias *acceptgiro*, que asciende a 0,30 florines neerlandeses (0,14 euros) por formulario. Según el acuerdo GSA, esta comisión interbancaria debe ser pagada por el banco del beneficiario (banco acreedor) al banco del cliente (banco deudor). Se entiende que cubre parcialmente los gastos relacionados con el procesamiento de los formularios de transferencia por el banco deudor.

Denuncias

(3) Durante el período de 1991 a 1993, la Comisión recibió varias denuncias de grandes usuarios del sistema de transferencias *acceptgiro*, entre ellos la organización profesional de las sociedades de venta por correspondencia (Nederlandse Postorderbond) [6], una organización de defensa de los intereses de los usuarios de la carretera y de servicios a sus miembros (ANWB), una organización que agrupa a asociaciones caritativas que operan principalmente a nivel nacional (Centraal Bureau Fondsenwerving), una empresa editora de revistas y publicaciones profesionales (Verenigde Nederlandse Uitgeversbedrijven, VNU) [7], una organización de defensa de los intereses de los editores de revistas neerlandeses (Nederlandse Organisatie van Tijdschrift en Uitgevers, NOTU) y un organismo de radiodifusión (Nederlandse Christelijke Radio Vereniging, NCRV) [8].

[1] DO 13 de 21.2.1962, p. 204/62.
[2] DO L 148 de 15.6.1999, p. 5.
[3] DO 127 de 20.8.1963, p. 2268/63.
[4] DO C 273 de 9.9.1997, p. 12.

[5] NVB notificó el acuerdo GSA de 1991 en nombre de sus miembros pero no fue parte en el acuerdo. Dio su visto bueno al acuerdo.
[6] Denuncia de 21 de enero de 1991 (asunto IV/33.793).
[7] Denuncias de 7 de junio de 1991, 13 de septiembre de 1991 y 10 de febrero de 1992 (asunto IV/34.234).
[8] Denuncia común de 21 de octubre de 1993 (asunto IV/34.888).

(4) Las denuncias se centran en los efectos restrictivos de la comisión interbancaria establecida sobre una base multilateral por el acuerdo GSA, que debe considerarse, según los demandantes, como un acuerdo interbancario sobre precios en el sentido del apartado 1 del artículo 81. Algunos denunciantes consideran además que la repercusión, sistemática según ellos, de la comisión interbancaria por parte de los bancos acreedores sobre los usuarios comerciales del sistema de transferencias *acceptgiro* constituye una práctica concertada en el sentido del artículo. Además, según algunos denunciantes, existe una infracción del artículo 82 del Tratado, ya que los grandes bancos abusarían de su posición dominante individual o colectiva imponiendo comisiones injustificadas a los usuarios comerciales de las transferencias *acceptgiro*.

Partes en el acuerdo notificado

(5) El acuerdo GSA fue firmado por ABN AMRO Bank NV, Coöperatieve Centrale Raiffeisen-Boerenleenbank BA, ING Bank NV (antes NMB Postbank Groep NV), Postbank NV (que forma parte desde 1992 de ING Bank, pero sigue operando con su propio nombre), Nederlandse Spaarbankbond e Interpay/BankGiroCentrale (antes BankGiroCentrale). Además, un gran número de bancos (58 a finales de 1997) firmó una declaración llamada de adhesión, por la cual aceptan todos los derechos y obligaciones que emanan del acuerdo GSA respecto de los signatarios del acuerdo y de los demás bancos signatarios de la declaración de adhesión. Los nombres de todos los bancos que participan en el GSA figuran en el anexo I.

(6) ABN AMRO Bank NV (en lo sucesivo denominado «ABN AMRO») es una filial al 100 % de ABN AMRO Holding NV, producto de la fusión de Algemene Bank Nederland NV (ABN Bank) y Rotterdam Bank NV (AMRO Bank). En 1998 administraba alrededor de 3,85 millones de cuentas corrientes, entre ellas unas 270 000 cuentas comerciales. En 1997, el balance de ABN AMRO reflejaba 836 400 millones de florines neerlandeses (380 200 millones de euros). ABN AMRO es así, según balance, el primer banco de los Países Bajos ([9]).

(7) La Coöperatieve Central Raiffeisen-Boerenleenbank BA (en lo sucesivo denominada «Rabobank») es una cooperativa en la que participan 445 bancos. Cada uno de estos bancos tiene estatuto jurídico de cooperativa. Los prestatarios comerciales clientes de dichos bancos son automáticamente miembros de la cooperativa. También los particulares pueden hacerse miembros. En 1998, el número de titulares de cuentas del Rabobank era cercano a los 6,1 millones, entre ellos 600 000 titulares de cuentas comerciales. A finales de 1998, el balance reflejaba 423 000 millones de florines neerlandeses (192 300 millones de euros). Rabobank es así, según balance, el segundo banco de los Países Bajos ([10]).

(8) ING Bank nació el 1 de enero de 1992 mediante la fusión de la compañía de seguros Nacional Nederlanden NV y NMB-Postbank Groep. Este último era a su vez fruto de la fusión, tres años antes, del Nederlandsche Middenstandsbank NV (en lo sucesivo «NMB») y Postbank, antes empresa pública. En 1998, el número de titulares de cuentas particulares del ING se acercaba a 1,2 millones, entre ellos 205 000 titulares de cuentas comerciales. Postbank, que forma parte del ING Bank pero opera con su propio nombre y dispone de su propio circuito de transferencias, contaba en 1998 con 7,1 millones de titulares de cuentas particulares y 560 000 titulares de cuentas comerciales. El balance consolidado del ING Bank (incluido el BBL) ascendía a 630 000 millones de florines neerlandeses (286 500 millones de euros) en 1998 ([11]).

(9) La Nederlandse Spaarbankbond es una asociación de cajas de ahorros. Los cinco bancos y cajas de ahorros afiliados (Fortis, SNS Bank Nederland, Samenwerkende Groninger Bondsspaarbanken, Stichting Nutsspaarbank y Stichting Bondsspaarbank) son autónomos. La asociación firmó el acuerdo GSA de 1991, en nombre de sus miembros. El número de titulares de cuentas es de cerca de 2,5 millones. El balance común de las cajas de ahorros afiliadas asciende a alrededor de 115 000 millones de florines neerlandeses (52 300 millones de euros) en 1998 ([12]).

(10) Interpay Nederland (en lo sucesivo denominada «Interpay») es una sociedad de servicios técnicos que interviene en el tráfico de pagos entre los bancos y los organismos encargados de las transferencias (*giro-instellingen*), en particular en la gestión centralizada de las órdenes de transferencia. Interpay es una empresa común que agrupa a la práctica totalidad de los bancos generales, a Rabobank y a los miembros de la Nederlandse Spaarbankbond. Fue creada el 1 de enero de 1994 mediante la fusión de Bank Giro Central (BGC) (responsable de procesar las transferencias y signatario original del acuerdo GSA), BeaNet (responsable de procesar las operaciones efectuadas por cajero automático) y Eurocard Nederland (responsable de procesar las operaciones efectuadas por tarjeta de crédito). Interpay administra los circuitos de pago de los bancos, excepto el de Postbank NV, el cual, como ya se indicó, dispone de un circuito propio. En el marco de las operaciones de establecimiento de un circuito nacional, sin embargo, mejoró considerablemente la comunicación entre el circuito Interpay y el circuito Postbank. En 1998, se efectuaron cerca de 2 000 millones de transferencias por medio de Interpay, por valor de 2 728 000 millones de florines neerlandeses (1 240 000 millones de euros). Se procesaron, en 1998, 217 millones de transferencias *acceptgiro*, por valor de 84 900 millones de florines neerlandeses (38 600 millones de euros). Participan en Interpay unos setenta bancos ([13]).

([9]) Carta de NVB de 25 de marzo de 1997 (expediente 34.010, p. 711) y carta de ABN AMRO de 11 de febrero de 1999.

([10]) Carta de Rabobank de 17 de febrero de 1999.
([11]) Carta de ING de 17 de febrero de 1999.
([12]) Carta de Nederlandse Spaarbankbond de 18 de febrero de 1999.
([13]) Carta de los abogados de NVB de 27 de marzo de 1997 y carta de Interpay de 18 de febrero de 1999.

(11) NVB se constituyó el 8 de mayo de 1989, con el objetivo estatutario de promover los intereses nacionales e internacionales de las entidades de crédito que operan en el territorio de los Países Bajos y del sector bancario neerlandés en general. Casi todos los bancos presentes en los Países Bajos son miembros de NVB, incluidas las sucursales de los bancos extranjeros. NVB notificó el acuerdo GSA en nombre de sus miembros, pero no es parte en el acuerdo.

El sistema de transferencias *acceptgiro*

Generalidades

(12) La notificación y las denuncias se refieren al sistema neerlandés de transferencias *acceptgiro*. Este sistema se aplica a los pagos interiores (es decir, a los pagos efectuados entre deudores y acreedores comerciales titulares de una cuenta corriente en los Países Bajos) de carácter recurrente y obligatorio; se utiliza en situaciones donde el acreedor es una empresa que tiene una clientela fija y relativamente importante y donde el pagador y el beneficiario no están en contacto directo (pago a distancia). Cabe citar, por ejemplo, el pago de suscripciones, de facturas de gas, electricidad y teléfono, de pedidos con pago a plazos, de seguros, etc. La transferencia *acceptgiro* no es utilizada por el comercio minorista ni por las empresas del sector de hostelería y restauración, donde existe contacto personal entre el deudor y el acreedor.

Funcionamiento del sistema de transferencias acceptgiro

(13) El sistema de transferencias *acceptgiro*, introducido en el mercado a finales de los años setenta como instrumento de pago común de Postbank y los demás bancos, funciona del modo siguiente (véase el esquema del anexo II). La empresa que desea utilizar el sistema (el beneficiario o el acreedor) celebra un contrato con su banco (el banco acreedor). Este contrato fija las condiciones de utilización del sistema. A la entrega del producto o a la prestación del servicio, o inmediatamente después, la empresa envía un formulario de transferencia al cliente (el deudor). Los formularios normalizados, que el beneficiario puede solicitar al banco o directamente al impresor, son cumplimentados por la empresa en la medida de lo posible. En un formulario completo figuran el número de cuenta de la empresa, el del cliente, el importe a pagar y las referencias del pago. Estos datos figuran también en el formulario en código digital. El cliente sólo tiene que firmar el formulario y enviarlo a su banco.

(14) El banco del cliente (banco deudor) convierte los códigos en datos electrónicos por medio de lectores ópticos y efectúa el cargo en la cuenta del cliente. Cuantos más datos figuren en forma digital más automático será el procesamiento. Los datos no digitalizados deben ser convertidos manualmente en formato electrónico ([14]).

(15) A continuación, el banco deudor comunica los datos (electrónicos) necesarios para el abono en la cuenta de la empresa en la cámara de compensación pertinente, es decir, la central de transferencias de Postbank o de Interpay (para los demás bancos). En este sentido, no hay distinción entre operaciones intrabancarias (es decir, cuando el acreedor y el deudor tienen el mismo banco) y operaciones interbancarias. Esto permite, según los bancos, evitar la dispersión de las informaciones. Las cámaras de compensación clasifican todas las órdenes de transferencia recibidas por cuentas de abono y envían estas informaciones, por el circuito correspondiente, a los bancos acreedores.

Ventajas del sistema de transferencias acceptgiro

(16) La gran ventaja de este sistema sobre otros instrumentos de pago, como las transferencias ordinarias y los cheques, es que el procesamiento del formulario y la ejecución de la transferencia pueden automatizarse en gran medida. Los gastos de procesamiento son así relativamente bajos, y la operación más rápida. El sistema presenta también ventajas en el plano administrativo para aquellos beneficiarios que utilizan sistemas de gestión automatizados. Pueden obtener del banco los datos de las transferencias procesadas en soporte electrónico (cinta o disquete) y actualizar así automáticamente sus propia contabilidad. Es un sistema económico, ya que no es necesario introducir separadamente cada pago en el sistema de gestión. Además los abonos en cuenta son más rápidos.

Desarrollo del sistema de transferencias acceptgiro

(17) Este sistema de transferencias se utiliza enormemente como medio de pago en los Países Bajos. En 1998, Interpay BGC trató aproximadamente 217 millones, lo que representa un importe de cerca de 84 900 millones de florines neerlandeses (38 900 millones de euros) ([15]), y la central de transferencias de Postbank unos [...] (*), por valor de [...] * ([16]). De 1985 a 1998, el número de empresas con contrato de utilización de este sistema de transferencias pasó de 54 140 a 97 676 ([17]).

([14]) Algunos bancos perfeccionan actualmente una técnica más avanzada para sustituir a la lectura óptica. Los beneficiarios que desean recuperar un formulario de transferencia después de su procesamiento (usuarios de formularios con varios anexos) reciben desde principios de 1996 una impresión óptica (*imageprints*) de las transferencias convertidas en informaciones electrónicas (informe anual 1996 de Interpay).

([15]) Carta de Interpay de 18 de febrero de 1999.

(*) Determinados pasajes del presente acto han sido modificados con el fin de velar por la no divulgación de información confidencial; dichos pasajes figuran entre corchetes e indicados con un asterisco.

([16]) Carta de ING Bank de 17 de febrero de 1999.

([17]) Véase la nota 8, carta de Interpay de 18 de febrero de 1999 y carta de ING Bank de 17 de febrero de 1999.

(18) Los tres mayores bancos participantes son Postbank, ABN-AMRO Bank y Rabobank. En 1998, estos tres bancos, según sus propias indicaciones, aportaron alrededor del 91 % de los contratos de utilización de transferencias *acceptgiro* el 86 % de los cargos, el 70 % de los abonos, el 87 % del valor de los cargos y el 50 % del valor de los abonos ([18]).

La introducción de la comisión interbancaria

(19) Según la NVB, que, como ya se indicó, notifica el acuerdo GSA en nombre de los bancos, la coordinación de los dos circuitos de pago por transferencia de los Países Bajos, es decir, el de Interpay (antes Bank Giro Centrale) y el de Postbank, dentro de los esfuerzos realizados para establecer un circuito de pago nacional, ha llevado a una utilización creciente de este sistema de transferencias (y, por consiguiente, a un aumento de los gastos de procesamiento en cifras absolutas) ([19]). Para optimizar el funcionamiento del circuito único, es necesario, según NVB, que el banco deudor efectúe prestaciones para el banco acreedor, es decir, que convierta las órdenes de pago escritas en datos electrónicos. El acuerdo GSA (y en particular la comisión interbancaria a tanto alzado que establece) implica, según NVB, reconocer el hecho de que el banco acreedor se beneficia de los servicios prestados por el banco deudor y contribuye proporcionalmente a la cobertura de los gastos que estos servicios ocasionan ([20]).

El acuerdo notificado inicialmente

(20) El acuerdo GSA, que entró en vigor el 1 de julio de 1991 por un período de tiempo indeterminado, es en realidad una versión modificada del acuerdo GSA de 1985 (que no se notificó como tal a la Comisión). La modificación consiste, en particular, en la introducción de una compensación global de 0,30 florines neerlandeses (0,14 euros) por transferencia procesada, que el banco acreedor debe pagar al banco deudor por el procesamiento de los formularios (comisión interbancaria). Por otra parte, en el acuerdo se dice expresamente que los bancos participantes mantienen plena libertad de facturar a cualquier parte distinta del banco acreedor los gastos de procesamiento de las transferencias.

(21) El nivel de la comisión interbancaria fue fijado en 1991 sobre la base de los costes reales de informatización de los datos de los pagos en el banco que, según la NVB, poseía el método de procesamiento más eficiente. Dado que los bancos consideran que las ventajas del procesamiento efectuado por el banco deudor benefician a ambos bancos, la comisión interbancaria se estableció en la mitad de los gastos de procesamiento del banco deudor así calculados.

(22) El acuerdo GSA estipula, por otro lado, que los participantes están obligados a utilizar determinados formularios y especificaciones para el intercambio técnico. Menciona también una serie de puntos en los que deben establecerse modalidades precisas. Las especificaciones y modalidades en cuestión no figuran en la notificación, y por tanto no son objeto del presente procedimiento.

(23) La versión del acuerdo notificada inicialmente contenía, por otro lado, una disposición por la que las partes debían abstenerse de conceder ventajas particulares a los beneficiarios en el marco de las consignaciones en el crédito de una cuenta determinada. Además, prohibía a las partes establecer un procedimiento propio de procesamiento de las transferencias durante la duración del acuerdo.

(24) Contrariamente al acuerdo GSA de 1985, el acuerdo notificado no fue firmado por la NVB, sino por cada uno de los bancos. Un secretariado, el BGC, vela por el respeto del acuerdo.

Modificaciones introducidas en el acuerdo inicialmente notificado tras la concertación con la Comisión

(25) A principios del año 1992, en una concertación con los bancos participantes en el acuerdo GSA, los servicios de la Comisión indicaron que tenían objeciones contra tres elementos del acuerdo notificado que eran restrictivos de la competencia e impedían en cualquier caso la concesión de una exención. Se trataba, en primer lugar, de la prohibición de conceder ventajas particulares a los beneficiarios para el mantenimiento de una cuenta determinada (artículo 4); en segundo lugar, de la prohibición de aplicar un procedimiento propio de procesamiento de las transferencias (artículo 14); y, en tercer lugar, de la comisión interbancaria fija (artículo 5).

(26) Según los bancos, las dos primeras disposiciones fueron incluidas en su momento en el acuerdo GSA para garantizar la coordinación de los dos circuitos de transferencia, el de Postbank y el BGC, y establecer así un sistema de transferencias como instrumento de pago integrado. Las partes consideraron que estas dos disposiciones ya no eran indispensables, y las suprimieron con efectos desde el 26 de marzo de 1992.

([18]) Véase la nota 8.
([19]) En 1997, la interconexión de los circuitos de pago de los bancos administrados por Interpay y del circuito de Postbank culminó con la instauración de un circuito de pago nacional (*Nationaal Betalings Circuit*) (Informe anual NVB 1998).
([20]) Explicación facilitada en la notificación de 10 de julio de 1991 y complemento de información facilitado el 17 de septiembre de 1991.

(27) En la misma fecha, 26 de marzo de 1992, se modificó la tercera disposición, aquella que establece la comisión interbancaria fija. Los bancos pueden ahora convenir bilateralmente una comisión por el procesamiento de las transferencias inferior a 0,30 florines neerlandeses (0,14 euros). La comisión interbancaria fija se convirtió así en un límite máximo. Además, se especificó de nuevo que los bancos deudor y acreedor pueden también facturar gastos de procesamiento a terceros. El texto del artículo 5 modificado es el siguiente:

> «Para el pago de los gastos sufragados por la entidad deudora a efectos de procesamiento —y en beneficio también de la entidad acreedora— del sistema de transferencias utilizado en el marco del acuerdo GSA, el establecimiento deudor facturará un importe de 0,30 florines neerlandeses al establecimiento acreedor por cada transferencia tratada, salvo que se haya fijado una comisión de importe inferior por convenio bilateral entre bancos.
>
> Este importe se fijó sobre la base de los costes reales del procesamiento más eficaz de los formularios de transferencia y se adaptará en caso de variación probada de estos costes. Podrá adoptarse una decisión al respecto a propuesta de cualquier entidad que participe en el acuerdo GSA; esta propuesta deberá ir acompañada de un documento que justifique la adaptación propuesta.
>
> La comisión establecida por el presente artículo no excluye la posibilidad de que los establecimientos que participan en el acuerdo GSA (deudores y acreedores) facturen a terceros gastos de procesamiento de los formularios de transferencia en el marco del sistema GSA.».

Procedimiento

Desestimación de la solicitud de medidas provisionales

(28) Por decisión de 7 de febrero de 1992, la Comisión desestimó la solicitud de medidas provisionales presentada por uno de los denunciantes, la Nederlandse Postorderbond. La Comisión consideró que el argumento de que el acuerdo GSA ocasionaba, por el mero hecho de su aplicación, un perjuicio grave a los miembros de la Nederlandse Postorderbond carecía de fundamento, dado que la repercusión de la comisión interbancaria quedaba a discreción de cada banco. La Comisión tampoco consideraba plausible, a primera vista, la alegación de que los bancos neerlandeses habrían acordado repercutir sistemáticamente la comisión interbancaria sobre los beneficiarios o lo habrían hecho en el marco de una práctica concertada. Tampoco cabía aducir, según la Comisión, un perjuicio grave e irrevocable, dado que los miembros de la Nederlandse Postorderbond pueden repercutir total o parcialmente los cargos que les facturan los bancos sobre sus clientes, o iniciar una acción ante un órgano jurisdiccional nacional para obtener el reembolso en el supuesto de que se declarara su ilegalidad. No se interpuso recurso contra esta Decisión.

Pliego de cargos de 14 de junio de 1993

(29) El 14 de junio de 1993, la Comisión envió a NVB un pliego de cargos en el que indicaba que la comisión interbancaria establecida sobre una base multilateral en el marco del acuerdo GSA constituía una infracción del apartado 1 del artículo 81 del Tratado y que no se cumplían las condiciones de exención del apartado 3 del artículo 81. La Comisión retiró estos cargos el 20 de junio de 1997.

Observaciones de terceros

(30) En la Comunicación publicada el 9 de septiembre 1997 con arreglo al apartado 3 del artículo 19 del Reglamento nº 17, la Comisión se propone asumir una actitud positiva en relación con el acuerdo notificado. En particular, la Comisión se refirió a la decisión de los bancos de informar oficialmente a las empresas usuarias sobre el nivel de la comisión interbancaria y su carácter de normal («por defecto»), así como sus eventuales modificaciones. Asimismo, los bancos han decidido, a instancia de la Comisión, que el importe de la comisión interbancaria sea revisado periódicamente a la luz del informe de un perito independiente en función del precio de coste utilizando el método de tratamiento más eficiente.

Con arreglo a esta Comunicación publicada la Comisión recibió las observaciones (comunes) de la Nederlandse Postorderbond, de la ANWB, del Centraal Bureau Fondsen Werving, del Verenigde Nederlandse Uitgeversbedrijven, de la Nederlandse Organisatie Van Tijdschrif en Uitgevers y de la Nederlandse Christelijke Radio-Vereniging [todos ellos denunciantes en este asunto (véase el considerando 3) y que se designarán como tales en lo sucesivo] ([21]). Dos organismos representativos, el OverlegOrgaan Nutsvoorzieningen y la Gebruikersplatform Betalingsverkeer, suscribieron estas observaciones.

(31) Las observaciones de los denunciantes pueden resumirse del modo siguiente. Consideran, en primer lugar, que la comisión interbancaria prevista por el GSA es contraria, en principio, a la Directiva 97/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 1997, relativa a las transferencias transfronterizas ([22]), que parte del principio de que el que da la orden financia los gastos relacionados con la transferencia, a menos que se haya convenido otra cosa con el banco. Los denunciantes consideran, en segundo lugar, que no existe ninguna razón legítima que justifique la introducción de la comisión interbancaria, y en cualquier caso que no lo es la integración de los dos circuitos de pago existentes en los Países Bajos. Los denunciantes niegan además que los bancos acreedores se beneficien de los servicios prestados por los bancos deudores. A su modo de ver, los gastos de las operaciones propias de la orden de pago, como es la preparación de las transferencias para su ejecución, corren a cargo del banco deudor. Los costes, siempre según los denunciantes, estarían mal imputados, puesto que se cargan al beneficiario gastos que deberían correr a cargo del que da la orden de pago.

([21]) Carta de 14 de octubre de 1997 (expediente 33.793, p. 794).
([22]) DO L 43 de 14.2.1997, p. 25.

II. **VALORACIÓN JURÍDICA**

Mercado relevante

Mercado del producto relevante

(32) El sistema de transferencias *acceptgiro* tiene escasa competencia de otros sistemas de pago. Dado que está concebido para situaciones en las que no hay contacto directo entre el acreedor y el deudor («pago a distancia»), los instrumentos de pago directo, como son la moneda y las tarjetas de pago *PINpas* (tarjeta nacional de cargo inmediato) y el *chipknip/chipper* (monedero electrónico nacional), no constituyen una verdadera alternativa al sistema. Los instrumentos de pago aptos en principio para el pago a distancia son los siguientes: la transferencia (simple orden de transferencia), el cheque, el autobanco y la domiciliación permanente. No obstante, exceptuando (hasta cierto punto) la domiciliación permanente, ninguno de estos instrumentos de pago puede considerarse como una alternativa real al sistema *acceptgiro*, por las razones siguientes.

(33) La simple transferencia y el cheque, que constituyen órdenes en papel, no son una verdadera alternativa ya que los costes de procesamiento son relativamente elevados. La conversión de las informaciones escritas en datos electrónicos para el procesamiento informático de la operación es relativamente costosa. Además, estos dos instrumentos de pago tienen para los beneficiarios notables inconvenientes de carácter administrativo comparados con el sistema *acceptgiro*. El autobanco es una alternativa menos real aún, ya que el número de particulares que disponen del material necesario (ordenador personal y módem) sigue siendo relativamente escaso.

(34) Sólo la domiciliación permanente constituye, hasta cierto punto, una verdadera solución alternativa al sistema *acceptgiro*. Como éste, la domiciliación permanente se adecua perfectamente a los pagos periódicos. En este sistema, el cliente autoriza al beneficiario a cargarle directamente en cuenta, sin orden previa, determinados pagos. El cliente puede pedir posteriormente la anulación de los cargos.

(35) Existen, sin embargo, diferencias entre el sistema *acceptgiro* y la domiciliación permanente. Los bancos comerciales ofrecen generalmente los dos sistemas. Para los bancos, el procesamiento de las transferencias por domiciliación es mucho menos costoso que el de las transferencias por el sistema *acceptgiro*, ya que el beneficiario facilita los datos necesarios para la ejecución del pago en forma electrónica. Ya no es necesario convertir los datos del impreso en datos electrónicos. La operación de domiciliación está enteramente informatizada, no se necesita formulario alguno. Es lógico que los bancos ofrezcan el servicio de domiciliación permanente a un precio inferior al del sistema *acceptgiro*.

(36) Estos dos instrumentos de pago se diferencian también por otras características que pueden inducir al deudor a preferir uno u otro. Cabe tener en cuenta, en particular, las siguientes consideraciones. En primer lugar, en el sistema *acceptgiro*, el cliente debe dar cada vez a su banco una orden de pago distinta, firmando el formulario de transferencia y haciéndolo llegar al banco. El cliente tiene también la posibilidad de acudir directamente al banco con el formulario y pagar en efectivo, pero con gastos suplementarios (por ejemplo, si el saldo de la cuenta corriente es insuficiente). De este modo, el cliente tiene mayor control sobre el momento y la manera de efectuar el pago en el sistema *acceptgiro* que en la domiciliación permanente, donde el control sólo se efectúa *a posteriori*. De esta forma, algunos clientes pueden preferir el sistema *acceptgiro*. Por otra parte, la domiciliación presenta una doble ventaja para el cliente (y para el acreedor): el pago siempre se efectúa a tiempo, lo que permite evitar recargos por demora, y el cliente no debe efectuar ninguna operación.

(37) En segundo lugar, la elección entre los dos sistemas de pago puede depender de la relación existente entre el cliente y la empresa. En la práctica, los clientes parecen dispuestos a utilizar el sistema de domiciliación permanente cuando existe una relación antigua con una empresa en la que tienen plena confianza, por ejemplo las empresas de servicio público. En cambio, cuando la relación tiene un carácter más provisional, como ocurre con las suscripciones de prensa, la utilización del sistema de domiciliación permanente es mucho más limitada. En algunos casos, en particular el pago mensual de préstamos hipotecarios y el pago de intereses a determinadas aseguradoras, el cliente no tiene elección y se le impone la domiciliación permanente.

(38) Estas diferencias hacen pensar que la domiciliación permanente y la transferencia por el sistema *acceptgiro* no son intercambiables. Pero, además de estas diferencias, el precio es también un factor a tener en cuenta ([23]). Las diferencias de tarifas aplicadas por los bancos o los beneficiarios a sus clientes (deudores) por la utilización de cada sistema de pago pueden, en efecto, influir en la elección del instrumento por parte del cliente. Al poco de la entrada en vigor del acuerdo GSA en julio de 1991, los bancos iniciaron la facturación de las comisiones a sus clientes (acreedores) por la utilización del sistema *acceptgiro*. Algunos beneficiarios, en particular empresas de venta por correspondencia y editores de periódicos y revistas, repercuten total o parcialmente los gastos que se les facturan y varían sus precios según el sistema utilizado por el cliente, por ejemplo concediendo un descuento en caso de pago por domiciliación permanente. Si la domiciliación permanente es más

([23]) Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia (DO C 372 de 9.12.1997, p. 5).

barata que la transferencia por *acceptgiro*, cabe suponer que algunos clientes (deudores) olvidarán las reservas que les inspira la domiciliación permanente. No se dispone de cifras al respecto, sobre todo porque no todos los beneficiarios cobran gastos (visibles) por la utilización del sistema *acceptgiro* y, si lo hacen, estos gastos no suelen ser muy elevados.

(39) Se sabe, en cambio, que la utilización del sistema *acceptgiro* experimenta una ligera tendencia a la baja desde 1992. Así, el número de órdenes de pago por el sistema *acceptgiro* [incluidas las transferencias efectuadas en respuesta a cuestaciones, principalmente con a fines caritativos (*actie-accept*)] tratadas por Interpay/BGC ascendió a cerca de 237 millones en 1991 (por valor de 101 000 millones de florines neerlandeses) y a cerca de 217 millones en 1998 (lo que representa una disminución próxima al 7,6 % en cuatro años). Durante el mismo período, la utilización del sistema de domiciliación permanente aumentó con fuerza. El número de órdenes de pago por domiciliación subió de cerca de 227 millones (por valor de aproximadamente 224 000 millones de florines neerlandeses) en 1991 a aproximadamente 534 millones en 1998 (un aumento de casi el 135 %) ([24]). Este aumento de la domiciliación permanente se explica, en particular, por las campañas de información realizadas por los bancos y los beneficiarios (bajo el lema «Pago a medida») en pro de la utilización de instrumentos de pago más baratos. Según Interpay, la utilización del sistema de domiciliación permanente aumenta en detrimento de las transferencias por el sistema *acceptgiro*, sobre todo entre los particulares (deudores), y en detrimento de las transferencias manuales ([25]).

(40) En conclusión, a pesar de las diferencias entre la transferencia por el sistema *acceptgiro* y la domiciliación permanente, se puede considerar que si aumenta el precio relativo del primero con relación a la segunda, parte de los deudores elegirán la domiciliación permanente. Resulta sintomático que desde 1992, poco después de que los bancos comenzaran a cobrar una comisión a los acreedores por las transferencias *acceptgiro*, con la posibilidad de que éstos repercutieran los gastos sobre los deudores, la utilización del sistema *acceptgiro* experimentara una ligera tendencia a la baja. Cabe también tener en cuenta que la campaña «Pago a medida», promovida, aparentemente con éxito, por los bancos y los beneficiarios, ocasionó un retroceso del sistema *acceptgiro* en favor de la domiciliación permanente. La domiciliación permanente debe considerarse por tanto, y hasta cierto punto, como una alternativa potencial a la transferencia por el sistema *acceptgiro*. El mercado del producto relevante debe definirse, por tanto, como el mercado de la transferencia por el sistema *acceptgiro* y de la domiciliación permanente.

Mercado geográfico relevante

(41) Dado que la transferencia *acceptgiro* es un sistema de pago interior, es decir, destinado a los pagos entre deudores y acreedores titulares de una cuenta corriente en los Países Bajos y en un banco que participa en el sistema, el mercado geográfico relevante es el mercado neerlandés.

Apartado 1 del artículo 81

Acuerdo entre empresas

(42) Los bancos que firmaron el acuerdo GSA, o una declaración de adhesión, son empresas en el sentido del apartado 1 del artículo 81. El acuerdo GSA es, por tanto, un acuerdo entre empresas en el sentido del apartado 1 del artículo 81.

Restricción de la competencia

Interacción en el marco de un acuerdo cuatripartito

(43) Como la mayoría de los sistemas de pago, en el sistema de transferencias *acceptgiro* intervienen en principio cuatro partes: el deudor (ordenador), el acreedor (beneficiario), el banco del deudor y el banco del acreedor ([26]). Cada parte está en relación directa con otras dos. Por ejemplo, el banco acreedor está en relación directa con el banco deudor, en virtud del acuerdo GSA, y con el beneficiario, en virtud del contrato de utilización del sistema *acceptgiro*. Las distintas relaciones que se establecen dentro del sistema de pago cuatripartito deben considerarse desde el punto de vista de su interacción. Un acuerdo sobre precios en el marco de una de esas relaciones puede tener efecto sobre las otras relaciones y, en consecuencia, tener consecuencias para la utilización del sistema en cuanto tal.

(44) El acuerdo notificado, relativo a la compensación de los gastos de procesamiento de las transferencias *acceptgiro*, afecta directamente a la relación entre el banco acreedor y el banco deudor (relación interbancaria). Pero el acuerdo interbancario sobre los precios puede influir también tanto en la relación entre el banco acreedor y el acreedor como en la relación entre el acreedor y el deudor, y, en consecuencia, sobre el funcionamiento mismo del sistema. En efecto, el banco acreedor puede decidir reflejar los costes de la comisión interbancaria aumentando a la comisión que factura al acreedor. Éste, a su vez, puede decidir cargar estos gastos suplementarios al cliente que utiliza la transferencia *acceptgiro*. En este caso, los clientes pueden decidir adoptar otro sistema de pago, de su banco o de un banco competidor.

(45) Esta cadena potencial de acciones y reacciones es una peculiaridad de sistemas de pago como el *acceptgiro* que es preciso tener en cuenta para examinar si hay o no restricción de la competencia: para valorar plenamente una restricción en materia de precios practicada dentro de una de las cuatro relaciones presentes en el sistema, como es el caso de la comisión interbancaria multilateral, no es posible limitarse a examinar los efectos dentro de la relación en cuestión; es preciso examinar también los efectos sobre todas las relaciones, y en consecuencia sobre el sistema de pago en cuanto tal.

([24]) Informe anual BGC 1993, Informe anual Interpay 1996, carta de Interpay de 18 de febrero de 1999.
([25]) Informe anual Interpay 1996, pp. 30 y 31.
([26]) El banco del deudor y el banco del acreedor pueden ser el mismo; en ese caso se habla de «operación intrabancaria».

La comisión interbancaria multilateral

(46) Desde el punto de vista técnico, un sistema uniforme de transferencias como el *acceptgiro*, es decir, un sistema de pago que los acreedores y los deudores pueden utilizar con independencia del banco en el que posean una cuenta, sólo puede existir sobre una firme base multilateral. Así, la celebración de acuerdos colectivos sobre las especificaciones técnicas y los procedimientos de procesamiento de las operaciones es necesaria para el buen funcionamiento del sistema. Además, desde el punto de vista práctico, es necesario que los bancos que participan en la operación se pongan de acuerdo sobre la posible distribución de los gastos, es decir, que decidan si debe existir una compensación y, en caso afirmativo, que fijen su importe. Habida cuenta de las características inherentes a un sistema de pago como el *acceptgiro*, las negociaciones en este sentido deben efectuarse por fuerza de forma previa, es decir, antes de la implantación efectiva del sistema en los bancos para el procesamiento de las operaciones de pago de sus clientes. En efecto, todo sistema de pago implica, por su misma naturaleza, que a partir del momento en que se efectúa la operación de pago el deudor y el acreedor deben tener la certeza de que los bancos realizan la operación de inmediato. Dado que la elección de los bancos que realizan la operación la hacen los titulares de las cuentas, a partir de ese momento los bancos se convierten en cierto modo en socios forzosos, en el sentido de que no pueden sino cooperar. Las negociaciones sobre los precios sólo serán eficaces, por tanto, si son previas. Si los bancos deciden establecer una comisión interbancaria, el acuerdo sobre el importe de la comisión puede ser, en principio, bilateral o multilateral.

(47) En este caso concreto, los bancos decidieron establecer una comisión multilateral uniforme, aunque en 1992 ésta se convirtió en un límite máximo. Cabe también prever que algunos bancos tomen la iniciativa de acordar comisiones bilaterales y que los otros bancos quieran sumarse a alguna de ellas, de modo que esta serie de comisiones bilaterales se les aplique también ([27]). Los bancos podrían asimismo firmar acuerdos multilaterales sobre una fórmula de cálculo de la comisión interbancaria en función de parámetros distintos según los bancos ([28]).

(48) La Comisión considera que un acuerdo sobre una comisión interbancaria bilateral no entra normalmente en el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 81. En cambio, todo acuerdo sobre una comisión interbancaria multilateral constituye una restricción de la competencia que entra en el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 81, ya que limita sensiblemente la libertad de los bancos para definir individualmente su política de fijación de precios ([29]). Por tanto, la comisión interbancaria multilateral establecida por el artículo 5 del acuerdo GSA tiene por objeto limitar la competencia en el sentido del apartado 1 del artículo 81, ya que limita la libertad de los bancos participantes para fijar el importe de una eventual comisión en concepto de procesamiento de las transferencias *acceptgiro* por medio de negociaciones bilaterales ([30]).

(49) La práctica demuestra que estas negociaciones bilaterales sobre comisiones interbancarias por el procesamiento electrónico de las transferencias son técnicamente posibles. Así, antes de la entrada en vigor del GSA existían entre algunos grandes bancos acuerdos bilaterales de compensación de estos gastos.

(50) Es cierto que tras la conversión de la comisión fija en comisión máxima (el 26 de marzo de 1992), los bancos del acuerdo GSA pueden acordar bilateralmente una comisión interbancaria menos elevada por el procesamiento de las transferencias *acceptgiro*. Sin embargo, hasta ahora ningún banco participante utiliza esta posibilidad. El paso de una comisión fija a un límite máximo, por tanto, no tuvo incidencia alguna en la práctica.

(51) En su Comunicación relativa a las transferencias transfronterizas, la Comisión destacó que la restricción de competencia que tiende a causar la comisión interbancaria uniforme puede también afectar al comportamiento de los bancos respecto a sus clientes. En el sistema *acceptgiro*, la comisión interbancaria tiene un efecto restrictivo de la competencia sobre la relación entre los bancos (acreedor) y sus clientes, pues está probado que estos bancos repercuten sistemáticamente sobre sus clientes (los beneficiarios) la comisión interbancaria que se les carga. Es cierto que las tarifas aplicadas a los beneficiarios por cada banco en concepto de procesamiento de las transferencias *acceptgiro* no son uniformes, pero la repercusión de la comisión interbancaria se refleja en un aumento estructural casi uniforme de las tarifas aplicadas. La comisión interbancaria actúa así, en realidad, como base mínima para el establecimiento de las tarifas aplicables a los clientes.

(52) De las respuestas a una solicitud de información dirigida a los tres grandes bancos el 23 de diciembre de 1991 se desprende que antes de la introducción de la comisión interbancaria ninguno de los tres cargaba (directamente) a sus clientes gastos por transferencias *acceptgiro*; después, ABN AMRO introdujo una comisión de 0,45 florines neerlandeses (transferencia sin anexos) a partir del 1 de julio de 1991 (fecha de entrada en vigor del acuerdo GSA de 1991), lo mismo que Rabobank a partir del 1 de septiembre de 1991 (cabe observar que el importe de 0,45 florines neerlandeses era el mínimo y que la comisión podía variar según el número, el tipo y las informaciones proporcionadas) y el NMB Postbank Groep a partir del 1 de enero de 1992 ([31]). NMB Post-

([27]) Así ocurría antes de la entrada en vigor del acuerdo GSA de 1991.

([28]) Así se hacía en los Países Bajos hasta 1998 para los cajeros automáticos.

([29]) Comunicación relativa a la aplicación de las normas de competencia de la Comunidad Europea a los sistemas de transferencias transfronterizas (DO C 251 de 27.9.1995, p. 3), punto 40.

([30]) Véase Nederlandse Vereniging van Banken (Decisión 89/512/CE de la Comisión, DO L 253 de 30.8.1989, p. 1), considerando 56. El 17 de septiembre de 1992, el Tribunal de Primera Instancia declaró inadmisible el recurso presentado por la NVB contra esta Decisión (asunto T-138/89, Recopilación 1992, p. II-2181).

([31]) De las respuestas de distintos bancos a las solicitudes de información de 5 de agosto de 1997 y 18 de enero de 1999 se desprende que casi todos estos bancos siguen aplicando entre 1997 y 1999 una comisión global de 0,45 florines neerlandeses, (transferencia sin anexos), aunque en la práctica es posible alguna desviación respecto de este nivel de referencia.

bank confirmó explícitamente que la mitad de los gastos de informatización de las transferencias *acceptgiro* (en otras palabras, el importe de la comisión interbancaria) se cargaba a los clientes ([32]). De algunos documentos que figuran en el expediente se desprende que Rabobank, ABN AMRO y otras partes del acuerdo GSA también repercutían íntegramente la comisión interbancaria ([33]).

(53) Nada permite afirmar que los bancos hayan acordado repercutir sistemáticamente la comisión interbancaria. El acuerdo GSA les da expresamente la libertad de decidirlo de manera autónoma. No obstante, cuando los bancos deciden individualmente hacerlo, hay que considerarlo como consecuencia directa de la existencia del acuerdo GSA, ya que éste impone al banco acreedor un coste económico que antes no tenía. En ausencia de comisión interbancaria, no habría nada que repercutir. La comisión interbancaria establecida por el acuerdo tiene, desde este punto de vista, un efecto restrictivo de la competencia sobre la relación entre el banco acreedor y el beneficiario.

(54) El efecto restrictivo de la competencia producido por la comisión interbancaria multilateral sobre la relación entre el banco acreedor y su cliente se ve reforzado por el hecho de que cada uno de los bancos participantes aplica a sus clientes (acreedores), para los pagos intrabancarios por transferencia *acceptgiro*, la misma tarifa que para las operaciones interbancarias, aunque el acuerdo GSA sólo se aplica a estas. Por tanto, los beneficiarios comerciales no pueden evitar la facturación de los gastos de utilización del sistema. En ausencia de facturación, o si los gastos fueran menos elevados para las operaciones intrabancarias, tendrían la posibilidad de abrir cuentas en varios bancos para aumentar su proporción de pagos intrabancarios y evitar los gastos (más elevados) de las transferencias interbancarias.

(55) La restricción de competencia es sensible porque todos los bancos que participan en los Países Bajos en el sistema *acceptgiro* están vinculados por el acuerdo GSA. El acuerdo cubre la totalidad del mercado. Una competencia suficientemente fuerte entre sistemas puede limitar los efectos de una comisión interbancaria sobre las tarifas aplicadas a los clientes, siempre que no existan comisiones interbancarias comparables en los otros sistemas ([34]). Ahora bien, estas comisiones existen también en el único sistema alternativo (hasta cierto punto) al *acceptgiro*, es decir, la domiciliación permanente.

([32]) Anexo 8 de la respuesta de NMB Postbank Groep de 29 de enero de 1992. Véase también la carta de ING Bank a un cliente comercial, de 21 de enero de 1993.

([33]) Véanse las cartas de ABN AMRO a clientes comerciales, de 18 y 24 de octubre de 1991, la carta de ABN Bank Nederland de 4 de julio de 1991, la carta de Rabobank Heerlen de 31 de marzo de 1992, la carta de Hollandse Koopmansbank de 6 de febrero de 1992, la carta de Bank Mendes Gans NV de 18 de diciembre de 1991 y la carta de Commerzbank Nederland NV de 13 de noviembre de 1993.

([34]) Véanse en este contexto los apartados 41 y 42 de la Comunicación relativa a las transferencias transfronterizas (nota 29).

(56) El acuerdo GSA es, por tanto, un acuerdo que tiene por objeto y por efecto impedir, limitar o falsear el juego de la competencia dentro del mercado común, en particular al fijar directa o indirectamente los precios de compra o de venta en el sentido de la letra a) del apartado 1 del artículo 81.

En la Comunicación con arreglo al apartado 3 del artículo 19 del Reglamento nº 17, la Comisión indicó que intentará asumir una actitud positiva en relación con el acuerdo GSA. A la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia, de 21 de enero de 1999, Bagnasco contra Banca Popolare di Novara (asuntos acumulados C-215/96 y C-216/96) ([35]), la Comisión ha llegado a la conclusión de que el acuerdo GSA no afecta a la prohibición del apartado 1 del artículo 81, puesto que el acuerdo no cumple con la condición de afectar de manera sensible al comercio entre los Estados miembros. Esto se puede explicar de manera siguiente.

Influencia sobre el comercio entre Estados miembros

Generalidades

(57) Es jurisprudencia reiterada que, para que un acuerdo entre empresas pueda afectar al comercio entre Estados miembros, debe ser posible prever con un grado de probabilidad suficiente, sobre la base de un conjunto de elementos objetivos de derecho o de hecho, que pueda ejercer una influencia directa o indirecta, actual o potencial, sobre las corrientes de intercambios entre Estados miembros, en un sentido que pueda ser perjudicial para el logro de los objetivos de un mercado único entre Estados ([36]). El efecto desfavorable sobre los intercambios intracomunitarios suele ser fruto de la combinación de varios factores que, tomados por separado, no serían necesariamente determinantes ([37]).

(58) Del mismo modo, se desprende de una jurisprudencia reiterada que el apartado 1 del artículo 81 del Tratado sólo es aplicable a los acuerdos que se demuestre puedan afectar sensiblemente a los intercambios entre Estados miembros ([38]).

(59) Para responder a la pregunta de si el acuerdo GSA, y en particular la disposición relativa a la comisión interbancaria, puede afectar al comercio entre Estados miembros, es preciso, a la luz de la citada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, tener en cuenta los siguientes factores.

([35]) Pendiente de publicación.

([36]) Véase, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1995, en el asunto 42/84: Remia contra Comisión (Recopilación 1985, p. 2545).

([37]) Véase, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 1994, en el asunto C-250/92: DLG (Recopilación 1994, p. I-5641), considerando 54.

([38]) Véase, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia, de 17 de julio de 1997, en el asunto C-219/95: Ferriere Nord contra Comisión (Recopilación 1997, p. I-4411), considerando 19.

El acuerdo GSA cubre la totalidad del territorio de los Países Bajos

(60) Hay que partir del principio de que el acuerdo GSA, y en particular la comisión interbancaria que establece, cubre la totalidad del territorio de los Países Bajos. Todos los bancos que deseen ofrecer el sistema *acceptgiro* en los Países Bajos se verán prácticamente obligados a adherirse al acuerdo GSA. En efecto, y dado que los acreedores y los deudores no son necesariamente titulares de una cuenta en el mismo banco, los bancos deben tener la certeza de que el banco de la otra parte acepta también la transferencia *acceptgiro* utilizada por su cliente.

(61) El Tribunal de Justicia consideró en varias sentencias que un acuerdo que limita la competencia y se extiende a todo el territorio de un Estado miembro tiene, por su misma naturaleza, el efecto de reforzar un aislamiento nacional del mercado, obstaculizando así la interpenetración económica querida por el Tratado ([39]). Pero este aspecto no siempre basta para concluir que existe un efecto sensible sobre el comercio entre Estados. Es preciso tener en cuenta además otros factores. En este sentido son importantes los hechos siguientes ([40]).

Actividades económicas afectadas por el sistema acceptgiro

(62) La participación en el sistema *acceptgiro* no se limita a las empresas (beneficiarios) y a los particulares (ordenadores) establecidos en los Países Bajos, sino que está abierta a cualquier titular de una cuenta en un banco que participe en el sistema. No obstante, el pago mediante el sistema *acceptgiro* concierne a actividades económicas que, por disposiciones contractuales o por su misma naturaleza, están en gran medida limitadas al territorio de los Países Bajos, por ejemplo el suministro de bienes y servicios (gas, electricidad, teléfono) ([41]). Con respecto a la demanda (es decir, los clientes —acreedores y deudores— que utilizan las transferencias *acceptgiro* como instrumento de pago), es preciso concluir, por tanto, que el carácter transfronterizo del sistema es muy limitado.

Participación de bancos no neerlandeses

(63) Es preciso considerar no sólo la demanda, sino también la oferta del producto que representa la transferencia *acceptgiro* (es decir, los bancos que ofrecen el sistema). Está claro que sucursales ([42]) y filiales ([43]) de bancos no neerlandeses participan en gran medida en el sistema *acceptgiro*. Según informaciones facilitadas por el NVB, a forales de 1997 participaban en el sistema 59 bancos, 27 de ellos extranjeros. De éstos, diez eran originarios de países de la Comunidad (cinco filiales y cinco sucursales). Pero el papel desempeñado por estos bancos extranjeros en el sistema de *acceptgiro* es bastante limitado. En 1997, de los casi 100 000 contratos de utilización de las transferencias *acceptgiro*, la mayor parte (alrededor del 91 %) correspondía a los grandes bancos (ABN AMRO, Rabobank, ING Bank y Postbank). La cuota de los bancos extranjeros en el número de contratos celebrados era inferior al 1 %. Su cuota en el número de operaciones procesadas era también muy escasa (inferior al 1 % de los cargos e inferior al 5 % de los abonos) ([44]).

Importancia de la participación en el acuerdo GSA para los bancos extranjeros

(64) A mediados de 1997, operaban en el mercado neerlandés 115 bancos, de ellos 68 neerlandeses y 47 extranjeros [19 bancos de la Comunidad (es decir, bancos extranjeros originarios de otros Estados miembros) y 28 bancos de terceros países] ([45]). Así pues, alrededor de un tercio de los bancos extranjeros que operan en los Países Bajos no ofrecen el sistema *acceptgiro*. En cuanto a los 27 bancos extranjeros que ofrecen efectivamente el producto y están adheridos al acuerdo GSA, resulta difícil sostener, dado su interés relativamente menor en este instrumento de pago (véase el considerando 63), que la posibilidad de ofrecer el producto desempeñara un papel importante en su decisión de entrar en el mercado neerlandés.

(65) En conclusión, y habida cuenta de todos los factores mencionados, no se puede afirmar que el acuerdo GSA pueda influir de manera sensible en el comercio entre los Estados miembros,

([39]) Véase, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de octubre de 1972, en el asunto 8/72: Cementhandelaren contra Comisión (Recopilación 1972, p. 977), apartado 29, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia, de 21 de febrero de 1995, en el asunto T-29/92: SPO contra Comisión (Recopilación 1995, p. II-289), apartado 229.

([40]) Véase la sentencia contemplada en la nota 34.

([41]) Véase la Decisión 87/103/CE de la Comisión (DO L 43 de 13.2.1987, p. 51), considerando 37.

([42]) Debido a las intensas relaciones financieras entre las sociedades matrices extranjeras y sus sucursales establecidas en los Países Bajos, éstas deben considerarse como «anexos» de sus matrices, cualquiera que sea su estatuto jurídico. Por tanto, las actividades de estas sucursales deben considerarse también como parte del comercio entre los Estados miembros. Véase la sentencia del Tribunal de Justicia, de 27 de enero de 1987, en el asunto 45/85: Verband der Sachversicherer contra Comisión (Recopilación 1987, pp. 458-460).

([43]) Las filiales de bancos extranjeros establecidas en los Países Bajos son consideradas como bancos extranjeros por De Nederlandsche Bank (DNB), siempre que los no residentes tengan una participación no inferior al 50 % (véase el Informe anual DNB 1991 y la respuesta del DNB a la solicitud de información de 5 de agosto de 1997). El propio NVB utiliza esta definición (véase el Informe anual NVB 1998, p. 54). De la sentencia Bagnasco (nota 35) se desprende que el Tribunal de Justicia considera que para determinar si hay o no efecto sobre el comercio entre Estados miembros es preciso tener en cuenta no sólo la participación de las sucursales, sino también la de las filiales de los bancos extranjeros.

([44]) Cartas de NVB de 25 de marzo de 1997 y 8 de marzo de 1999.

([45]) Se trata de bancos generales, bancos cooperativos, cajas de ahorros y cajas hipotecarias (anexo VI de la carta de NVB de 18 de julio de 1997).

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

En función de los elementos de que tiene conocimiento, la Comisión no tiene motivo alguno para intervenir, en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 81 del Tratado, en relación con el acuerdo GSA de 1991 notificado por De Nederlandse Vereniging Van Banken (NVB).

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión será:

De Nederlandse Vereniging van Banken
Singel 236
NL-1016 AB Amsterdam.

Hecho en Bruselas, el 8 de septiembre de 1999.

Por la Comisión
Karel VAN MIERT
Miembro de la Comisión

ANEXO I

Lista de bancos que participan en el acuerdo GSA

(a 31 de diciembre de 1997)

1. ABN AMRO Bank NV
2. Aegon Bank NV
3. Asahi Bank (Nederland) NV
4. ASR Bank NV
5. AVCB Bank NV
6. Banco do Brasil SA
7. Banco do Estado de São Paulo SA
8. Banco Exterior de España SA
9. Bank Bercoop NV
10. Bank Brussel Lambert NV
11. Bank Insinger de Beaufort NV
12. Bank Labouchere NV
13. Bank Mendes Gans NV
14. NV Bank Nederlandse Gemeenten
15. Bank of America NT & SA
16. Bank of Tokyo-Mitsubishi (Holland) NV
17. Banque Artesia Nederland NV
18. Barclays Bank PLC
19. Chang Hwa Commercial Bank (Europe) NV
20. Citibank NA
21. Commerzbank Nederland NV
22. Crediet & Effectenbank NV
23. Dai-Ichi Kangyo Bank Nederland NV
24. NV De Indonesische Overzeese Bank
25. De Nederlandsche Bank NV
26. Delta Lloyd Bank NV
27. Demir-Halk Bank Nederland NV
28. Deutsche Bank AG
29. F. van Lanschot Bankiers NV
30. FGH Bank NV
31. Fortis Bank Nederland NV
32. Frieslandbank NV
33. Fuji Bank Nederland NV
34. Generale Bank Nederland NV
35. GWK Bank NV
36. Hollandse Koopmansbank NV
37. ING Bank NV
38. Kas-Associatie NV
39. KBC Bank Nederland NV
40. Koçbank Nederland NV
41. Korea Exchange Bank
42. Lloyds Bank PLC
43. MeesPierson NV
44. National Bank of Greece
45. Nederlandse Waterschapsbank NV
46. OHRA Bank NV
47. OV-Bank NV
48. Postbank NV
49. Rabobank Nederland
50. Roparco NV
51. San Paolo Bank
52. SBS-Agro Bank Nederland NV
53. SNS Bank Nederland NV
54. Staal Bankiers NV
55. Theodoor Gilissen Bankiers NV
56. Tokai Bank Nederland NV
57. Triodosbank NV
58. United Garanti Bank International NV

ANEXO II

Procedimiento común de procesamiento de los pagos y transferencias («GSA»)

