II

(Besluiten waarvan de publikatie niet voorwaarde is voor de toepassing)

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 25 maart 1992

inzake een procedure op grond van artikel 85 van het EEG-Verdrag

(IV/30.717-A — Eurocheque : overeenkomst van Helsinki)

(Slechts de tekst in de Franse taal is authentiek)

(92/212/EEG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap,

Gelet op Verordening nr. 17 van de Raad van 6 februari 1962, eerste verordening over de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag (1), laatstelijk gewijzigd bij de Akte van Toetreding van Spanje en Portugal, inzonderheid op artikel 4, lid 1, en op artikel 15, lid 2,

Gezien de aanmelding door de Groupement des cartes bancaires „CB" op 16 juli 1990, overeenkomstig artikel 4 van Verordening nr. 17, van een te Helsinki op 19 en 20 mei 1983 tussen Assemblée Eurocheque en de Franse financiële instellingen gesloten overeenkomst, die betrekking heeft op de aanvaarding van buitenlandse eurocheques in de commerciële sector in Frankrijk,

Gezien het besluit van de Commissie van 19 juli 1990 om de procedure in deze zaak in te leiden,

Na de betrokken ondernemingen gelegenheid te hebben geboden om hun standpunt met betrekking tot de door de Commissie gemaakte bezwaren kenbaar te maken, overeenkomstig artikel 19, lid 1, van Verordening nr. 17 en Verordening nr. 99/63/EEG van de Commissie van 25 juli 1963 over het horen van belanghebbenden en derden overeenkomstig artikel 19, leden 1 en 2, van Verordening nr. 17 van de Raad (2),

Na raadpleging van het Adviescomité voor mededingingsregelingen en economische machtsposities,

Overwegende hetgeen volgt :

I. DE FEITEN

(1) Deze beschikking betreft een overeenkomst genaamd „overeenkomst tussen de Franse financiële instellingen en Assemblée Eurocheque betreffende de aanvaarding door handelaren in Frankrijk van op buitenlandse financiële instellingen getrokken eurocheques, overeenkomstig de in de bijeenkomst van Assemblée Eurocheque te Helsinki op 19 en 20 mei 1983 vastgestelde beginselen". Deze overeenkomst, die is opgenomen in hoofdstuk E van de Eurocheque-handleiding, is gedurende zeveneneenhalf jaar, van 1 december 1983, datum van inwerkingtreding, tot 27 mei 1991, van kracht geweest. Op laatstgenoemde datum heeft de Groupement des cartes bancaires „CB", die binnen het Eurocheque-systeem de Franse financiële instellingen vertegenwoordigt, aan zijn leden een circulaire gestuurd om hen ervan op de hoogte te stellen dat de algemene vergadering van Assemblée Eurocheque op haar bijeenkomst van 9 en 10 mei 1991 had besloten de overeenkomst te beëindigen.

A. De partijen

1. *Groupement des cartes bancaires „CB"*

(2) Op 31 juli 1984 is door de elf grootste Franse financiële instellingen een protocol getekend, waarin het beginsel is vastgelegd van de interopera-

(1) PB nr. 13 van 21. 2. 1962, blz. 204/62.
(2) PB nr. 127 van 20. 8. 1963, blz. 2268/63.

biliteit van de drie kaartennetten in Frankrijk, te weten Carte bleue, Crédit agricole en Crédit mutuel. Aan dit beginsel van interoperabiliteit is vorm gegeven door de oprichting, op 1 december 1984, van een economisch samenwerkingsverband („groupement d'intérêt économique"), genaamd „Groupement des cartes bancaires „CB"", hierna „het Samenwerkingsverband" te noemen. Bij het betalingssysteem van dit Samenwerkingsverband zijn thans (1) ongeveer 500 000 Franse handelaren aangesloten, die de CB-kaart aanvaarden. Het aantal houders van CB-kaarten beliep op 31 december 1990 19,5 miljoen, van welke houders 7,9 miljoen de kaart uitsluitend in Frankrijk gebruiken en 11,6 miljoen ook internationaal (8 miljoen Visa-kaarten en 3,6 miljoen Eurocard-kaarten). In 1983, het jaar waarin de overeenkomst van Helsinki werd gesloten, beliep het aantal handelaren dat de Carte bleue aanvaardde, 217 000 (2).

(3) Het Samenwerkingsverband omvat alle grote Franse banken en financiële instellingen, te weten, per eind 1988 (3):

— de aangesloten banken : meer dan 260 instellingen, verenigd in de Association française des banques ;

— Crédit agricole : 91 regionale kantoren ;

— Banques populaires : 31 regionale banken ;

— Caisses d'épargne écureuil : ongeveer 300 lokale instellingen ;

— de Posterijen (postcheques) ;

— Crédit mutuel : twintig regionale federaties ;

— financiële instellingen.

(4) Sinds zijn oprichting heeft het Samenwerkingsverband de Association française des banques, hierna „AFB" te noemen, vervangen als nationale Eurocheque-gemeenschap, zoals het Samenwerkingsverband in zijn aanmelding van 16 juli 1990 in herinnering heeft gebracht : „Bij zijn oprichting in 1984 heeft de Groupement des cartes bancaires „CB" [...] de verantwoordelijkheid voor in Eurocheque-verband gesloten overeenkomsten overgenomen. Deze ziet sedertdien toe op de correcte toepassing van deze overeenkomsten door zijn leden en door de bij het CB-net aangesloten handelaren".

2. *Eurocheque International sc*

(5) De Eurocheque-organisatie werd in 1968 opgericht op initiatief van Europese financiële instellingen met als doelstelling te voldoen aan de behoefte aan internationale betalingssystemen, die met de groei van het toerisme en het zakelijke verkeer in Europa gepaard gaat. In deze behoefte wordt voorzien door de gebruikers betaalmiddelen ter beschikking te stellen die zowel in hun land van herkomst als in andere landen kunnen worden gebruikt.

(6) Het Eurocheque-systeem staat open voor alle Europese kredietinstellingen. Het berust op twee instrumenten : de eurocheque en de eurocheque-kaart (4). De betaling van een cheque op vertoon van de bijbehorende kaart wordt door de bank waarop de cheque is getrokken, aan elke uitbetalende bank tot een bepaald maximumbedrag gegarandeerd.

(7) Eurocheque International was oorspronkelijk een vereniging zonder rechtspersoonlijkheid. Op 3 februari 1988 heeft Eurocheque International de vorm gekregen van een coöperatieve vennootschap naar Belgisch recht, voor onbepaalde duur, met hoofdkantoor te Brussel. Het aandelenkapitaal beloopt 1 800 000 Bfr. en is geplaatst in 18 aandelen van 100 000 Bfr. bij :

— Svenska Bankföreningen,

— Associazione Bancaria Italiana,

— Groupement des cartes bancaires „CB" (Frankrijk),

— Comunidade Portuguesa eurocheque,

— Bank of Cyprus,

— Caisse d'Épargne de l'État du Grand-Duché de Luxembourg,

— Agrupació Andorrana Eurocheque,

— PBS-Pengeinstitutternes Betalings Systemer (Denemarken),

— APACS (Groot-Brittannië),

— Telekurs (Zwitserland),

— Suomen Pankkiyhdistys (Finland),

— Den Norske Bankforening,

— Stichting Bevordering Chequeverkeer (Nederland),

— Irisch Clearing House,

— Jugobanka United Bank (Joegoslavië),

— Verband Oesterreicherischer Banken und Bankiers,

— Eurocheque België CV/Eurocheque Belgique SC,

— GZS-Gesellschaft für Zahlungssysteme GmbH (Duitsland).

(1) Bron : CB Actualité nr. 14 — juni 1991, blz. 16.

(2) Bron : verslag van de Association française des banques van 1985, bijlage V, blz. 60.

(3) Bron : brochure „Un système commun au service de chacun", Groupement des cartes bancaires „CB", december 1988.

(4) In de zin van deze beschikking is de eurocheque-kaart een „garantiekaart" en geen elektronische betaalkaart, zoals gedefinieerd door de Commissie in haar Aanbeveling 87/598/EEG met betrekking tot een Europese gedragscode inzake het elektronische betalingsverkeer (PB nr. L 365 van 24. 12. 1987, blz. 72) en in haar Aanbeveling 88/590/EEG inzake betalingssystemen en met name inzake de betrekkingen tussen de kaarthouder en de verstrekker van de kaart (PB nr. L 317 van 24. 11. 1988, blz. 55).

B. De betrokken markten

(8) De markt is die van in het buitenland uitgegeven eurocheques. Meer in het bijzonder gaat het om in Franse frank luidende eurocheques, uitgeschreven bij de 500 000 Franse handelaren die zijn aangesloten bij het betalingssysteem van het Samenwerkingsverband door houders van niet door in Frankrijk gevestigde banken uitgegeven eurocheque-kaarten. Voorts gaat het om het geheel van internationale betaalmiddelen waarmee bij Franse handelaren kan worden betaald.

1. *Potentiële gebruikers van buitenlandse eurocheques in Frankrijk*

(9) In 1988 (1) gaven 8 000 banken in 21 landen (waaronder alle Lid-Staten behalve Griekenland en Italië) uniforme eurocheques uit en vrijwel alle banken, met 220 000 kantoren in 40 landen (in Europa en in het merendeel van de landen rond de Middellandse Zee), aanvaardden eurocheques. In 1988 werden 44,4 miljoen kaarten uitgegeven, waarvan 34,5 miljoen uniforme en 9,9 miljoen niet-uniforme kaarten. Meer dan 5 miljoen handelaren in 30 landen aanvaardden eurocheques. In 1988 werden 50 miljoen eurocheques in het buitenland in lokale valuta uitgeschreven, tot een toaalbedrag van 6,7 miljard ecu of wel een gemiddelde van 134 ecu per uitgeschreven eurocheque.

(10) Van de meer dan 37,1 miljoen uniforme eurocheque-kaarten die in 1989 werden uitgegeven (2), werden meer dan 33 miljoen in Lid-Staten uitgegeven :

— België :	3 210 000,
— Denemarken :	217 185,
— Duitsland :	23 300 000,
— Griekenland :	—,
— Spanje :	10 000,
— Frankrijk :	98 657,
— Ierland :	99 289,
— Italië :	600 000,
— Luxemburg :	147 400,
— Nederland :	3 405 939,
— Portugal :	130 038,
— Verenigd Koninkrijk :	1 820 563.

De belangrijkste uitgevende landen buiten de Gemeenschap zijn Oostenrijk (2 320 000 kaarten) en Zwitserland (1 676 059 kaarten).

(11) Alle houders van eurocheque-kaarten die een rekening hebben bij een niet in Frankrijk gevestigde bank, kunnen in Frankrijk zowel bij banken als in de commerciële sector eurocheques uitschrijven. De onderhavige beschikking heeft slechts betrekking op de laatstgenoemde sector. Er waren derhalve in 1989 37 miljoen buitenlandse houders van eurocheque-kaarten die in Frankrijk eurocheques konden uitschrijven. Bijna 33 miljoen van hen waren inwoners van andere Lid-Staten.

(12) Ter vergelijking volgt hier het groeiverloop van het aantal Franse houders van eurocheque- en het aantal houders van CB-kaarten in de periode van 1984 tot 1990 (3) :

Jaar	Eurocheque-kaarten	CB-kaarten
1984	80 000	13 300 000 (1)
1985	271 800	14 000 000
1986	147 296	14 800 000
1987	137 000	16 300 000
1988	150 000	17 300 000
1989	98 657	18 700 000
1990	86 426	19 500 000

(1) Totale aantal kaarten uitgegeven door de Groupement Carte bleue, Crédit mutuel en Crédit agricole.

(13) Afgezien van eurocheque-kaarten beliep het aantal houders van de meest gebruikte internationale betaalkaarten (debit- of creditcard) (4) in de Gemeenschap per eind 1988 (5) :

(1) Bron : Eurocheque News nr. 14, maart 1989.
(2) Bron : Brochure „Eurocheque 1989/1990".
(3) Bron :
— Voor 1984 tot 1989 (uitgezonderd het aantal eurocheque-kaarten in 1989) : Samenwerkingsverband, hoorzitting van 28 november 1990.
— Voor 1990 : eurocheques : antwoord van het Samenwerkingsverband van 12 juli 1991 op de aanvullende mededeling van punten van bezwaar van 19 juni 1991.
(4) Voor de definitie van „betaalkaart" wordt verwezen naar de Aanbevelingen 87/598/EEG en 88/590/EEG.
(5) Bron : Studie van het Europese Bureau van de Consumentenverenigingen (BEUC) naar elektronische betaalkaarten, augustus 1989, uitgevoerd in opdracht van de Commissie. Voor Griekenland, Italië, Luxemburg en Portugal zijn geen gegevens beschikbaar.

Betaalkaart	België	Denemarken	Duitsland	Spanje	Frankrijk	Ierland	Nederland	Verenigd Koninkrijk
Eurocard/Access	192 400	130 000	850 000		1 500 000	190 000	180 000	12 200 000
Visa	160 000		220 000	6 000 000	6 000 000	280 000	65 000	15 400 000
American Express	130 000		600 000	230 000	360 000	30 000	155 000	1 000 000
Diners Club	115 000	85 000	320 000	110 000	142 000	14 000	80 000	300 000
Totaal	597 400	215 000	1 990 000	6 340 000	8 002 000	514 000	480 000	28 900 000

Uit deze cijfers blijkt dat de concurrentie tussen het betalen per eurocheque en het betalen per credit- of per debitcard feitelijk gering is. De situatie verschilt per Lid-Staat, omdat een groot aantal gebruikers van eurocheques niet over een credit- of een debitcard en omgekeerd beschikt. Voor wat de inwoners van andere Lid-Staten die in Frankrijk verblijven betreft, blijkt duidelijk dat de grote meerderheid van de Duitsers alleen over eurocheques beschikt (23 miljoen houders van eurocheques tegenover 2 miljoen houders van credit- of van debitcards). In mindere, maar nog steeds aanzienlijke mate, geldt dit ook voor de Nederlanders (3,4 miljoen houders van eurocheques tegen 0,5 miljoen houders van credit- of van debitcards) en voor de Belgen (3,2 miljoen tegen 0,6 miljoen). Bij de Britten, daarentegen, komen veel meer houders van credit-, respectievelijk debitcards voor (29 miljoen) dan van eurocheques (1,8 miljoen), zoals ook het geval is voor de Spanjaarden (6,3 miljoen tegen 10 000) en, zij het in mindere mate, voor de Ieren (0,5 miljoen tegen 0,1 miljoen).

2. *In Frankrijk uitgeschreven buitenlandse eurocheques*

(14) Zoals uit de twee navolgende tabellen (1) blijkt, staat Frankrijk op de eerste plaats waar het gaat om landen die eurocheques aanvaarden, met in 1989 een totaal van 6 430 832 uitgeschreven buitenlandse eurocheques, hetgeen overeenkomt met 15 % van het totaal van de in dat jaar in het buitenland uitgeschreven eurocheques. De in Frankrijk uitgeschreven eurocheques zijn voor meer dan 85 % afkomstig van inwoners van andere Lid-Staten, merendeels Duitsers (36 % van het totale aantal in Frankrijk uitgeschreven eurocheques), Belgen (17 %), Nederlanders (15 %) en Britten (15 %).

(1) Bron : Brief van 18 mei 1990 van Eurocheque International aan de Commissie.

Aantal internationale uniforme eurocheques uitgeschreven in de Gemeenschap in 1989

Uitgeschreven in	Uitgegeven in												Totaal
	België	Denemarken	Duitsland	Griekenland	Spanje	Frankrijk	Ierland	Italië	Luxemburg	Nederland	Portugal	Verenigd Koninkrijk	
België	—	6 844	342 542	—	—	66 041	5 844	118	242 072	963 084	3 167	101 202	1 730 914
Denemarken	11 821	—	472 424	—	—	422	1 164	112	2 660	45 052	543	23 565	557 763
Duitsland	406 529	131 609	—	—	—	176 259	16 112	1 829	162 600	2 697 668	4 600	415 710	4 012 916
Griekenland	86 854	65 349	1 088 046	—	—	2 601	6 597	772	6 379	229 335	792	191 736	1 678 461
Spanje	456 092	94 915	3 127 468	—	—	20 832	39 439	1 357	24 735	531 149	30 092	855 136	5 181 215
Frankrijk	1 093 671	92 532	2 307 098	—	—	—	42 841	1 738	98 776	986 643	12 533	981 453	5 617 285
Ierland	9 978	1 701	94 392	—	—	568	—	125	1 625	18 337	192	131 905	258 823
Italië	227 898	70 646	2 799 560	—	—	32 532	13 716	—	33 005	231 013	5 773	257 898	3 672 041
Luxemburg	262 345	3 020	91 677	—	—	61 900	549	18	—	109 346	316	8 501	537 672
Nederland	418 172	14 071	1 244 498	—	—	1 715	7 131	357	13 076	—	2 527	151 166	1 852 713
Portugal	55 315	19 249	267 377	—	—	5 738	12 438	167	9 986	103 457	—	166 099	639 826
Verenigd Koninkrijk	139 679	37 672	897 604	—	—	5 641	168 789	736	11 086	291 946	12 070	—	1 565 223
Totaal	3 168 354	537 608	12 732 686	—	—	374 249	314 620	7 329	606 000	6 207 030	72 605	3 284 371	27 304 852

Ranglijst van de eerste tien landen, binnen en buiten de Gemeenschap, waarin buitenlandse eurocheques werden geaccepteerd en uitgegeven in 1989

(Totaal aantal uitgeschreven buitenlandse eurocheques in 1989 : 42 140 887)

Plaats	Accepterende landen				Uitgevende landen			
	Land	Aantal eurocheques	%	Cumulatief %	Land	Aantal eurocheques	%	Cumulatief %
1	Frankrijk	6 430 832	15,2		Duitsland	20 106 545	47,7	
2	Spanje	5 606 401	13,3	28,5	Nederland	7 601 007	18	65,7
3	Oostenrijk	5 553 712	13,2	41,7	Verenigd Koninkrijk	3 818 227	9	74,7
4	Duitsland	5 356 978	12,7	54,4	België	3 535 793	8,4	83,1
5	Italië	4 492 630	10,6	65	Zwitserland	2 511 476	6	89,1
6	Zwitserland	2 038 019	4,8	69,8	Oostenrijk	2 091 429	5	94,1
7	Nederland	1 986 442	4,7	74,5	Denemarken	677 763	1,6	95,7
8	Griekenland	1 940 022	4,6	79,1	Luxemburg	640 464	1,5	97,2
9	Verenigd Koninkrijk	1 875 376	4,4	83,5	Frankrijk	420 664	1	98,2
10	België	1 779 024	4,2	87,7	Ierland	337 178	0,8	99

(15) Het Samenwerkingsverband heeft voorts gepreciseerd (1) dat, van de 6,5 miljoen in Frankrijk uitgeschreven buitenlandse eurocheques, het aantal bij handelaren uitgeschreven eurocheques ongeveer 1 miljoen beloopt, dit wil zeggen ongeveer 15 % van het totaal. Voor andere landen geldt een vergelijkbaar percentage.

C. De overeenkomst van Helsinki

(16) De overeenkomst van Helsinki is volledig in tegenspraak met de zogeheten „Package Deal" die het gebruik van eurocheques in het buitenland beheerst.

1. *Het Eurocheque-systeem: de „Package Deal"*

(17) De „Package Deal" werd op 31 oktober 1980 in het kader van de Eurocheque-gemeenschap gesloten en trad op 1 mei 1981 in werking. De overeenkomst is op 7 juli 1982 door de nationale bankgroeperingen waaruit de Eurocheque-gemeenschap bestaat, bij de Commissie aangemeld. De Commissie heeft op 10 december 1984 bij Beschikking 85/77/EEG (2) voor de overeenkomst ontheffing verleend. Deze ontheffing eindigde op 30 april 1986, zijnde de vervaldatum van de oorspronkelijke overeenkomst. In afwachting van een volledige herziening van de overeenkomst zoals die destijds in Eurochequeverband werd verwacht, is op 10 juli 1986 een administratief schrijven ter voorlopige afhandeling („comfort letter") tot Eurocheque International gericht. Dit schrijven was geldig tot en met 30 december 1987.

(18) De nieuwe „Package Deal" kwam op de bijeenkomst van Assemblée Eurocheque op 4 en 5 juni 1987 tot stand en werd bij de Commissie aangemeld op 16 december 1987. De juiste benaming ervan is „overeenkomst betreffende commissielonen, valutadata en centrale verwerking van in lokale valuta uitgeschreven uniforme eurocheques en openstelling van de niet-bancaire sector". De overeenkomst wordt sinds 1 januari 1988 voor onbepaalde tijd toegepast, totdat een nieuwe overeenkomst wordt gesloten, hetgeen binnen twee jaar zou moeten zijn geschied. In deze periode is echter geen nieuwe overeenkomst gesloten en die van 1987 wordt nog steeds toegepast. Deze overeenkomst komt in grote lijnen overeen met die waarvoor de Commissie in 1984 haar Ontheffingsbeschikking 87/77/EEG heeft gegeven. In tegenstelling tot hetgeen destijds werd voorzien, is het systeem niet grondig herzien. Desalniettemin zijn in vergelijking met de overeenkomst waarvoor in 1984 ontheffing is verleend, twee belangrijke wijzigingen aangebracht:

— het maximum voor het interbancaire commissieloon is verhoogd;

— voor dat interbancaire commissieloon is een minimum ingevoerd.

(19) De belangrijkste bepalingen van de „Package Deal" zijn reeds uiteengezet in Beschikking 87/77/EEG. Het Eurocheque-systeem berust — of in elk geval berustte tot nu toe — op het grondbeginsel dat de begunstigde van een in het buitenland in lokale valuta uitgeschreven eurocheque — hetzij een handelaar, hetzij de uitgever zelf die bij een bankfiliaal contant geld wenst op te nemen — het volledige bedrag van de eurocheque ontvangt. In hun relaties met de gebruikers van eurocheques staat het de banken vrij om de commissie die zij aan de buitenlandse banken en aan de verrekeningscentrales verschuldig zijn, geheel of gedeeltelijk door te berekenen, alsook om zelf een commissie in rekening te brengen.

(20) In de nieuwe overeenkomst van 1987 is het gegarandeerde maximumbedrag ongewijzigd vastgesteld op de benaderende tegenwaarde in lokale valuta van 300 Zw. fr., hetgeen overeenkomt met ongeveer 170 ecu. In Frankrijk is dat thans 1 400 Ffr. Om door het internationale eurocheque-verrekeningssysteem te kunnen worden verwerkt, mag het bedrag van de eurocheque bovendien niet hoger zijn dan de benaderende tegenwaarde in lokale valuta van 600 Zw. fr. (ca. 340 ecu), in Frankrijk thans 2 500 Ffr.

(21) Het maximale interbancaire commissieloon dat aan de buitenlandse bank van de begunstigde van de eurocheque door de bank van de uitschrijver wordt afgedragen, werd in de overeenkomst waarvoor in 1984 ontheffing is verleend, op 1,25 % vastgesteld. Op haar buitengewone vergadering van 24 april 1986 heeft Assemblée Eurocheque besloten dit maximum voor de periode van 1 juni 1986 tot 31 december 1987 tot 1,60 % te verhogen. Deze destijds voorlopige verhoging is overgenomen in de nieuwe overeenkomst die op 5 juni 1987 werd gesloten en op 1 januari 1988 is ingegaan.

(22) In de nieuwe overeenkomst van 1987 is voor het interbancaire commissieloon bovendien een minimum vastgesteld, te weten de tegenwaarde van 2 Zw.fr. (ongeveer 1,10 ecu) per eurocheque. Dit minimum is derhalve van toepassing op in Frankrijk uitgeschreven eurocheques waarvan het bedrag niet hoger is dan ongeveer 500 Ffr.

2. *De overeenkomst van Helsinki*

(23) Tijdens de procedure die tot de ontheffingsbeschikking van 10 december 1984 leidde, heeft de Commissie op 19 september 1984 tot de AFB, die destijds de Eurocheque-gemeenschap in Frankrijk

(1) In zijn antwoord van 29 oktober 1990 op de eerste mededeling van punten van bezwaar en tijdens de hoorzitting van 28 november 1990

(2) PB nr. L 35 van 7. 2. 1985, blz. 43.

vertegenwoordigde, een verzoek om informatie gericht. Dit verzoek volgde op een klacht betreffende de voorwaarden voor inning in Frankrijk van een op een buitenlandse bank getrokken eurocheque. De AFB heeft in haar brief van 17 oktober 1984 geantwoord, dat wat het opnemen van contant geld door vreemdelingen aan bankloketten in Frankrijk betreft, de Franse banken weliswaar hebben ingestemd met de „Package Deal", maar niet met de bepalingen betreffende :

— enerzijds, de acceptatie van buitenlandse eurocheques in de commerciële sector in Frankrijk ;

— anderzijds, de commissie die aan Franse banken in rekening wordt gebracht bij inning van buitenlandse eurocheques door (Franse) particulieren.

Dat antwoord van de AFB leek in tegenspraak met de aanmelding van de „Package Deal" op 7 juli 1982, die door Eurocheque International werd gedaan in naam van alle leden van Assemblée Eurocheque — waaronder ook de AFB — en die wel degelijk ook betrekking had op „de openstelling van de niet-bancaire sector". Nergens in de aanmelding werd melding gemaakt van het feit dat een nationale Eurocheque-gemeenschap slechts gedeeltelijk met de „Package Deal" had ingestemd.

De AFB benadrukte voorts dat „de Franse banken die lid zijn van de Groupement Carte bleue, slechts bij wijze van experiment hun net van handelaren voor buitenlandse eurocheques hebben opengesteld, op dezelfde voorwaarden als voor houders van een Carte bleue of van een Visa-kaart. Deze overeenkomst, die zich uitstrekt tot bijna 300 000 handelaren in Frankrijk, staat los van de „Package Deal"".

In punt 22 van haar voornoemde Beschikking 85/77/EEG heeft de Commissie verwezen naar deze situatie, die haar als „experimenteel" was voorgesteld.

(24) Omdat na de ontheffingsbeschikking verschillende klachten werden ontvangen, heeft de Commissie in 1988 tot een aantal Franse financiële instellingen verzoeken om informatie gericht. Een van die instellingen heeft, in nauwkeuriger bewoordingen dan de AFB in 1984, het volgende geantwoord : „De gelijkstelling van betaling per eurocheque aan een met een kaart gegarandeerde betaling is het resultaat van een besluit dat tijdens de bijkomst van Assemblée Eurocheque in Helsinki op 19 en 20 mei 1983 werd genomen".

(25) In een op 11 april 1989 gedaan verzoek om informatie heeft de Commissie aan Eurocheque International verzocht om de Commissie de tekst van de overeenkomst mee te delen. Eurocheque International heeft daarop op 7 juni 1989 geantwoord : „... in overeenstemming met de geldende statuten van het Eurochque-systeem is de Assemblée het hoogste orgaan van de gemeenschap. Daarin worden de besluiten genomen, die in de notulen worden opgenomen. Over de beginselen van de interne overeenkomst tussen de Franse financiële instellingen en Assemblée Eurocheque is overeenstemming bereikt op de bijeenkomst van Assemblée in Helsinki op 19 en 20 mei 1983. Deze beginselen zijn dan ook niet vastgelegd in een door de betrokken partijen ondertekend formeel document ...".

In een aanvullend antwoord van 17 augustus 1989 heeft Eurocheque International tenslotte, op aandringen van de Commissie, de tekst van de overeenkomst bekend gemaakt.

(26) De betreffende overeenkomst is getiteld „overeenkomst tussen de Franse financiële instellingen en Assemblée Eurocheque betreffende de acceptatie door handelaren in Frankrijk van eurocheques die zijn getrokken op buitenlandse financiële instellingen, volgens de beginselen waarover op de bijeenkomst van Assemblée Eurocheque in Helsinki op 19 en 20 mei 1983 overeenstemming is bereikt".

In deze overeenkomst, die in hoofdstuk E van de Eurocheque-handleiding is opgenomen, zijn de Franse banken en financiële instellingen met de internationale Eurocheque-gemeenschap overeengekomen dat de handelaren die bij de Groupement Carte bleue en/of Eurocard France SA zijn aangesloten, vanaf 1 december 1983 voor de betaling van goederen en diensten buitenlandse eurocheques zullen accepteren die in Franse frank zijn uitgeschreven, op dezelfde voorwaarden als die welke voor houders van een Carte bleue of van een Eurocard gelden.

De overeenkomst omvat in het bijzonder de volgende bepalingen :

„— Voor per eurocheque verrichte aankopen brengen de leden van de Groupement Carte bleue en van Eurocard de bij hen aangesloten handelaren een commisse in rekening die niet hoger mag zijn dan de commisie op betaling per Carte bleue of Eurocard (1).

— De banken die lid zijn van de Groupement Carte bleue en van Eurocard zullen erop toezien dat de bij hen aangesloten handelaren de prijzen van per eurocheque betaalde aankopen niet verhogen, ook als het om speciale aanbiedingen en uitverkoopartikelen gaat.

(1) Het huidige standaardcontract van het Samenwerkingsverband met de handelaren is van toepassing op betalingen met creditcards van CB, Visa en Eurocard/Mastercard.

— Als een aangesloten handelaar de bovengenoemde beginselen niet nakomt, grijpen de Franse banken en financiële instellingen onverwijld in om nakoming van de beginselen in de toekomst te waarborgen. In het geval dat de ontvangen commissie aan de buitenlandse houder van eurocheques in rekening is gebracht, zullen de Franse banken en financiële instellingen dit bedrag aan de uitgevende bank terugbetalen. In geval van herhaling zullen de Franse banken en financiële instellingen sancties opleggen die gelijk zijn aan die welke zij opleggen bij overtreding van de regels voor de Carte bleue en voor Eurocard.

— Bij de verrekening van in Frankrijk uitgeschreven buitenlandse eurocheques wordt, in overeenstemming met de bepalingen van de „Package Deal", het totale bedrag van bovengenoemde cheques verhoogd met een commissie van 1,25 %, te ontvangen via de nationale verrekeningscentrales.".

In punt 8 van de overeenkomst is voorts bepaald dat vóór het einde van 1984 een balans van de met de tarifering opgedane ervaringen wordt opgemaakt. In werkelijkheid is een dergelijke balans aan het einde van het jaar niet opgemaakt. Men bleef de overeenkomst eenvoudigweg toepassen, tot in mei 1991, met dit verschil dat de ontvangen commissie niet langer 1,25 % bedroeg, zoals overeengekomen in de „Package Deal", maar 1,60 % met een minimum van 2 Zw.fr.

(27) In werkelijkheid zijn het sinds 1985 de bij het Samenwerkingsverband aangesloten handelaren waarop de overeenkomst betrekking heeft, aangezien na de ondertekening van de overeenkomst van Helsinki de interoperabiliteit van de kaartennetten is verwezenlijkt, die in de oprichting van het Samenwerkingsverband uitmondde. Sindsdien functioneert het Samenwerkingsverband als nationale Eurocheque-gemeenschap voor Frankrijk en vertegenwoordigt hij de gezamenlijke Franse financiële instellingen in Eurocheque International.

(28) Na het sluiten van de overeenkomst van 1983 heeft nog een andere, tenminste in theorie vrij belangrijke, wijziging betreffende de draagwijdte van de overeenkomst plaatsgevonden. De raad van bestuur van het Samenwerkingsverband heeft namelijk op 25 oktober 1985 een instructie doen uitgaan waarbij de tot dan toe bestaande uniforme tarifering van de gefactureerde commissie, die door de leden van het Samenwerkingsverband aan handelaren voor alle betalingen per CB-kaart werd berekend, werd afgeschaft.

(29) Evenals in de overeenkomst van Helsinki was in het protocol van 31 juli 1984 (aangehaald in punt 2) een bepaling opgenomen, volgens welke „vanaf 1 juli 1986 de uniforme eurocheque niet langer zal worden uitgegeven met een gratis betalingsgarantie in Frankrijk; de eurocheque wordt nog slechts uitgegeven voor gebruik in het buitenland". De Franse Raad voor de Mededinging heeft het Samenwerkingsverband in zijn Beschikking 88-D-37 van 11 oktober 1988 (1) gelast deze bepaling vóór 31 december 1989 te schrappen.

D. Afwikkeling van de procedure

1. *De eerste mededeling van punten van bezwaar*

(30) Zowel de toepassing, na Beschikking 87/77/EEG, van de oorspronkelijke „Package Deal" als de veranderingen die na de ontheffing in de tekst van de overeenkomst zijn aangebracht, hebben de Commissie ertoe gebracht om op 31 juli 1990 een mededeling van punten van bezwaar te richten tot Eurocheque International, die tevens de overeenkomst van Helsinki betrof. Tegelijkertijd is een tot de overeenkomst van Helsinki beperkte mededeling van punten van bezwaar tot het Samenwerkingsverband gericht.

(31) De tot Eurocheque International gerichte bezwaren betreffende de „Package Deal" en de wijze waarop deze overeenkomst is toegepast, hebben betrekking op de volgende punten:

— de ontoereikendheid van de informatie:

in het bijzonder wordt Eurocheque International verweten haar in Beschikking 85/77/EEG opgenomen verplichtingen niet te zijn nagekomen op het punt van het aan de gebruikers van eurocheques verstrekken van gedetailleerde informatie achteraf;

— de tarifering:

waar het gaat om de interbancaire tarifering wordt Eurocheque International enerzijds verweten dat alle leden van het systeem systematisch het maximum van 1,60 % toepassen en anderzijds dat een minimum van 2 Zw. fr. voor deze interbancaire commissie is vastgesteld; bovendien wordt Eurocheque International verweten dat de interbancaire commissie in de praktijk systematisch aan de cliëntèle, dit wil zeggen aan de gebruikers van eurocheques, wordt doorberekend;

— de beperkingen op het gebruik van eurocheques:

ook al is daarvoor in 1984 ontheffing verleend, de uniforme vaststelling van maxima voor de gegarandeerde bedragen en de te verrekenen bedragen is, na hernieuwd onderzoek, het voorwerp van kritiek van de Commissie geweest.

(1) Bulletin Officiel de la Concurrence de la Consommation et de la Répression des Fraudes van 15. 10. 1988, blz. 271.

(32) De bezwaren met betrekking tot de overeenkomst van Helsinki die aan Eurocheque International en aan het Samenwerkingsverband zijn meegedeeld, betroffen het feit dat het hier duidelijk gaat om een prijsafspraak, die bovendien van toepassing is op de relatie bank/cliënt en niet alleen op het interbancaire verkeer. De Franse banken verbonden zich immers in deze overeenkomst ertoe, met toestemming van de gehele Eurocheque-gemeenschap, om aan de handelaren die hun cliënten zijn, een commissie te berekenen die even hoog is als die welke zij in rekening brengen voor betalingen per (Franse of buitenlandse) bankkaart. Bovendien werd het bezwaar gemaakt, dat de overeenkomst ertoe strekt en ten gevolge heeft, dat in de commerciële sector elke concurrentie tussen eurocheques (die in beginsel gratis zijn voor de begunstigde ervan) en betaling per kaart onmogelijk wordt gemaakt en dat de Franse bankiers gezamenlijk ervoor hebben gekozen om ten opzichte van het Eurochequesysteem betaling per kaart te bevoordelen.

(33) Eurocheque International heeft op 6 november 1990 op de mededeling van punten van bezwaar geantwoord en de gegrondheid daarvan aangevochten. Na de op verzoek van Eurocheque International georganiseerde hoorzitting van 28 november 1990 is de discussie met de Commissie voortgezet. Als belangrijk onderwerp van de discussie kwam een beginsel naar voren dat tot dan toe geen problemen opleverde, namelijk dat de eurocheque voor de begunstigde ervan gratis is, hetgeen nu juist werd ondermijnd door de overeenkomst van Helsinki. Hoewel Eurocheque International niet aanvecht dat het systeem oorspronkelijk op dat beginsel berustte, meent de organisatie inmiddels dat dat beginsel geen bestaansreden meer heeft. De Commissie voert daarentegen aan dat genoemde Beschikking 85/77/EEG op dit essentiële beginsel was gebaseerd en dat derhalve, gegeven de omstandigheden, de verlenging van de ontheffing ter discussie staat, verondersteld dat de andere punten uit de mededeling van punten van bezwaar tevoren zijn opgelost.

(34) Wat de overeenkomst van Helsinki betreft, zijn door Eurocheque International en vooral door het Samenwerkingsverband in zijn antwoord van 29 oktober 1990 op de mededeling van punten van bezwaar van 31 juli 1990, evenals op de hoorzitting op 28 november 1990, de volgende argumenten naar voren gebracht: aangevochten wordt met name dat de overeenkomst enige verplichting inhoudt om een commissie in rekening te brengen. Voorts wordt aangevoerd, dat de overeenkomst geen beperkende werking heeft, maar daarentegen juist ertoe strekt en ten gevolge heeft dat het gebruik van eurocheques in Frankrijk wordt bevorderd.

(35) De mededeling van punten van bezwaar van 31 juli 1990 betrof de overeenkomst van Helsinki en in het bijzonder de toepasselijkheid van artikel 85, lid 1, omdat, ten tijde van de formulering van de bezwaren, de overeenkomst van Helsinki nog niet was aangemeld en derhalve het punt van de toepasselijkheid van artikel 85, lid 3, niet in het geding was. Desalniettemin werd laatstgenoemd aspect ten overvloede in de mededelingen van punten van bezwaar vermeld. Geconcludeerd werd dat, zelfs al zou de overeenkomst van Helsinki zijn aangemeld, een ontheffing niet denkbaar zou zijn.

(36) Op 16 juli 1990 heeft het Samenwerkingsverband de overeenkomst formeel bij de Commissie aangemeld. De aanmelding werd vijf dagen na een bijeenkomst met de diensten van het Directoraatgeneraal voor de mededinging van de Commissie gedaan. Op deze bijeenkomst hebben de diensten de advocaten van het Samenwerkingsverband bevestigd dat een mededeling van punten van bezwaar betreffende de overeenkomst van Helsinki was opgesteld en waarschijnlijk zeer binnenkort zou worden verstuurd. De mededeling van punten van bezwaar van 31 juli 1990 verwijst naar de overhaaste aanmelding van een overeenkomst die zeven jaar geleden werd gesloten. Het Samenwerkingsverband heeft tegengeworpen dat de tot hem gerichte mededeling van punten van bezwaar de aanmelding niet vermeldt en evenmin de argumenten die hij bij die gelegenheid naar voren heeft gebracht.

(37) De Commissie heeft het dan ook dienstig geacht om, ten einde de rechten van de partijen ten volle in acht te nemen, de tot het Samenwerkingsverband gerichte mededeling van punten van bezwaar van 31 juli 1990 te vervolledigen met een aanvullende mededeling van punten van bezwaar betreffende artikel 85, lid 3.

2. *De aanvullende mededeling van punten van bezwaar*

(38) In deze tweede mededeling van punten van bezwaar, gedateerd 19 juni 1991, bleef de juridische beoordeling van de oorspronkelijke mededeling van punten van bezwaar in wezen ongewijzigd. Wel werd een antwoord gegeven op de argumenten betreffende artikel 85, lid 3, die het Samenwerkingsverband in zijn aanmelding, in zijn antwoord op de oorspronkelijke punten van bezwaar, tijdens de hoorzitting, alsook in de later tot de Commissie gerichte brieven van 7 februari, 22 maart en 22 mei 1991 naar voren had gebracht.

(39) De aanvullende mededeling van punten van bezwaar betreffende de aanmelding van de overeenkomst van Helsinki is slechts tot het Samenwerkingsverband gericht, aangezien Eurocheque International zich niet bij de aanmelding heeft aangesloten. Niettemin is op 20 juni 1991 een afschrift van de aanvullende mededeling van punten van bezwaar aan Eurocheque International verzonden.

(40) In zijn bovengenoemde schrijven van 22 mei 1991 informeerde het Samenwerkingsverband de Commissie dat „zoals U waarschijnlijk is meegedeeld, wat de opzegging van de overeenkomsten van Helsinki betreft, Assemblée Eurocheque, nota nemende van de bezwaren van Uw diensten, heeft besloten de overeenkomsten te beëindigen". De feitelijke datum van beëindiging werd evenwel niet vermeld. Bovendien informeerde Eurocheque International in een schrijven van 5 juni 1991 de Commissie dat „the Eurocheque Board meeting held in Shannon, Ireland, on 9th and 10th May, [...] expressed its willingness to abolish this Agreement in view of your repeated demands, notwithstanding its non anti-competitive nature". Aangezien de term „willingness" niet volledig de door het Samenwerkingsverband gebruikte term „besluit" dekt, bestond er aangaande de opzegging van de overeenkomst van Helsinki enige onduidelijkheid.

(41) In zijn antwoord van 12 juli 1991 op de aanvullende mededeling van punten van bezwaar heeft het Samenwerkingsverband dit punt weggenomen door de tekst van een circulaire bij te voegen die de voorzitter van het Samenwerkingsverband op 27 mei 1991 aan alle leden heeft gestuurd om hen ervan op de hoogte te stellen dat:

„De door de Commissie aangevochten bepalingen [...] algemeen bekend [staan] onder de naam „overeenkomsten van Helsinki" en [...] het resultaat [zijn] van een besluit van de algemene vergadering van Assemblée Eurocheque. Deze heeft op haar bijeenkomst van 9 en 10 mei 1991 de overeenkomsten beëindigd. De aanvaarding van eurocheques is dus voortaan een zaak die geheel los staat van de financiële voorwaarden die Uw instelling bij de verwerking van betalingen per CB-kaart toepast.".

II. JURIDISCHE BEOORDELING

A. Artikel 85, lid 1, van het EEG-Verdrag

1. *Ondernemingen en ondernemersverenigingen*

(42) De banken en andere kredietinstellingen die lid zijn van het Samenwerkingsverband en van andere nationale bankgroeperingen die lid zijn van het Eurocheque-systeem, zijn ondernemingen in de zin van artikel 85, lid 1. Eurocheque International, het Samenwerkingsverband en de nationale bankgroeperingen uit andere Lid-Staten, die aandeelhouders zijn van Eurocheque International sc, zijn ondernemersverenigingen in de zin van artikel 85, lid 1.

2. *Overeenkomsten tussen ondernemingen*

(43) In zijn antwoord van 12 juli 1991 op de aanvullende mededeling van punten van bezwaar van 19 juni 1991 voert het Samenwerkingsverband aan dat „de overeenkomst van Helsinki [...] geen overeenkomst is, die tussen de Franse banken en de Eurocheque-gemeenschap is gesloten. De bepalingen van de overeenkomst zijn het resultaat van een resolutie, die door de algemene vergadering van de Assemblée Eurocheque is aangenomen. Het gaat in elk geval om een beslissing die de gehele Eurocheque-gemeenschap aangaat.".

(44) Desondanks moet, wat dit punt betreft, worden opgemerkt dat de door het Samenwerkingsverband op 16 juli 1990 bij de Commissie aangemelde tekst wel degelijk is getiteld „overeenkomst tussen de Franse financiële instellingen en Assemblée Eurocheque". In de bijlage bij formulier A/B van de aanmelding, waarin het Samenwerkingsverband bij voorkeur het woord „modaliteiten" („modalités") gebruikt, brengt het op geen enkele wijze naar voren, dat het niet om een overeenkomst gaat. Integendeel, het woord „overeenkomst" („accord") wordt meermaals gebruikt. Zo is, wat de motivering voor het aanvragen van een negatieve verklaring betreft, in punt 5.1 (blz. 5 van de bijlage) te lezen dat „het Samenwerkingsverband meent, dat de aangemelde overeenkomst geen beperking van de mededinging inhoudt" en in punt 5.2 (blz. 6) dat „de overeenkomst een aanzienlijke vergroting van de mededinging ten gevolge zal hebben" en voorts in punt 6.1 (blz. 6) dat „dank zij deze overeenkomst Frankrijk van een bijzonder bescheiden, naar een leidende positie is opgeschoven".

(45) Gegeven deze omstandigheden lijdt het geen twijfel dat de overeenkomst van Helsinki een overeenkomst is in de zin van artikel 85, lid 1. Tot aan de opzegging in mei 1991 waren daarbij partij enerzijds het Samenwerkingsverband en anderzijds Eurocheque International, zoals het Samenwerkingsverband overigens ook zelf op formulier A/B van de aanmelding van genoemde overeenkomst heeft aangegeven.

3. *Beperking van de mededinging*

(46) De overeenkomst van Helsinki vormt een bijzonder ernstige beperking van de mededinging. Het gaat niet alleen duidelijk om een prijsafspraak, maar ook nog om een die op de relaties met de cliëntèle van toepassing is.

(47) Voor alles gaat het om een overeenkomst over het berekenen van een commissie aan de cliëntèle, nauwkeuriger om een overeenkomst waarin de gezamenlijke Franse banken onderling overeenkomen om aan hun cliëntèle, voor zover bestaande uit Franse handelaren die bij het betaalsysteem per kaart van het Samenwerkingsverband zijn aangesloten, een commissie in rekening te brengen die even hoog is als die welke zij bij betalingshandelingen door houders van CB-kaarten in rekening brengen.

(48) Dienaangaande heeft het Samenwerkingsverband voortdurend volgehouden (1) dat de overeenkomst het in rekening brengen van een commissie niet verplicht stelde. Eurocheque International heeft de zorg de overeenkomst te verdedigen, in het bijzonder tijdens de hoorzitting van 28 november 1990, voornamelijk aan het Samenwerkingsverband overgelaten. Over de overeenkomst van Helsinki heeft Eurocheque International — zowel wat artikel 85, lid 1, als artikel 85, lid 3, betreft — alleen in zijn antwoord van 6 november 1990 op de mededeling van punten van bezwaar van 31 juli 1990 een standpunt ingenomen. Het standpunt van Eurocheque International komt overeen met dat van het Samenwerkingsverband (2), namelijk dat de overeenkomst in geen geval het in rekening brengen van een commissie verplicht stelt. De tekst van de overeenkomst van Helsinki is desondanks op dit punt zeer duidelijk, omdat wordt bepaald dat „de leden van de Groupement Carte bleue en van Eurocard de bij hen aangesloten handelaren een commissie in rekening zullen brengen". Derhalve blijkt uit de tekst van de overeenkomst van Helsinki zelf dat het in rekening brengen van een commissie verplicht is. Het Samenwerkingsverband heeft tijdens de hoorzitting ook aangevoerd dat bepaalde Franse banken een dergelijke commissie niet in rekening brengen. De twee enige voorbeelden daarvan tonen a contrario aan dat vrijwel alle Franse banken commissie in rekening brengen. Voorts moet worden opgemerkt, dat het feit dat niet alle, maar vrijwel alle partijen een overeenkomst over het in rekening brengen van commissie toepassen, nog niet betekent dat de overeenkomst daarmee het karakter van een concurrentiebeperkende afspraak verliest. Bovendien betreft artikel 85, lid 1, niet alleen afspraken die beperking van de mededinging ten gevolge hebben, maar ook afspraken die daartoe strekken. Uit het gebruik van de woorden „in rekening zullen brengen" blijkt duidelijk dat de overeenkomst ertoe strekt een commissie op eurocheques in rekening te brengen.

(49) Voorts gaat het om een overeenkomst over het bedrag van de commissie. In punt 3 van de overeenkomst is weliswaar vermeld dat de leden „een commissie in rekening zullen brengen die niet méér mag bedragen dan die voor betalingen per Carte bleue of per Eurocard". Op grond van deze tekst heeft het Samenwerkingsverband herhaaldelijk betoogd dat de overeenkomst van Helsinki in geen geval een overeenkomst over het bedrag van de in rekening gebrachte commissie is. Dit standpunt wordt echter door twee feiten weersproken. Enerzijds vermelden de eerste inleidende regels van de overeenkomst dat de aangesloten handelaren buitenlandse eurocheques „op dezelfde voorwaarden" zullen aanvaarden als die welke voor de Groupement Carte bleue en voor Eurocard gelden. Vanaf het moment van de ondertekening van de overeenkomst tot oktober 1985 waren die voorwaarden gelijk. Anderzijds wordt deze constatering bevestigd door het eerder genoemde schrijven van de AFB van 17 oktober 1984, waarin eveneens duidelijk werd gesteld dat het net van bij de Groupement Carte bleue aangesloten handelaren voor buitenlandse eurocheques openstaat „op dezelfde voorwaarden" als die welke voor de Carte bleue gelden.

(50) Het concurrentiebeperkende karakter van de overeenkomst is bijzonder sterk geweest in de tussen de sluiting ervan en 25 oktober 1985 begrepen periode. Evenwel, het feit dat het Samenwerkingsverband vanaf deze datum de tot dan toe voor alle handelaren geldende uniforme tarifering heeft afgeschaft, heeft het duidelijk concurrentiebeperkende karakter van de overeenkomst van Helsinki niet doen verdwijnen. De overeenkomst is ook sindsdien nog steeds een overeenkomst over het beginsel van het in rekening brengen van commissie en een dergelijke overeenkomst is naar haar aard concurrentiebeperkend, zoals de Commissie in een ander geval heeft vastgesteld, namelijk in haar Beschikking 87/13/EEG („Belgische Vereniging der Banken") (3). Anderzijds legt de overeenkomst van Helsinki, zij het niet voor de aangesloten handelaren als groep, zoals tot oktober 1985, maar wel voor elke individuele handelaar die bij het Samenwerkingsverband is aangesloten, een onverbrekelijk en geheel ongerechtvaardigd verband tussen betaling per kaart en betaling per eurocheque, waarbij het gaat om naar hun aard volledig verschillende betaalmiddelen. Bij nadere beschouwing is het doel van de overeenkomst van Helsinki de prijs voor betaling per eurocheque voor Franse handelaren aan te passen aan die voor betaling per kaart. Deze operatie heeft het effect gehad dat de betalingen met eurocheques voor de Franse handelaren minder attractief werden. In combinatie met het verbod (genoemd in punt 29) voor de Franse banken om eurocheques voor nationaal gebruik uit te geven, heeft dat tot het belemmeren van de ontwikkeling van de nationale eurocheques in Frankrijk bijgedragen.

(51) Overigens, als de overeenkomst van Helsinki vanuit het gezichtspunt van het Eurocheque-systeem waarvoor de Commissie in 1984 ontheffing heeft verleend, wordt beschouwd, dan lijkt de overeenkomst werkelijk met dat systeem dat onder andere was gebaseerd op het beginsel — hetgeen, zoals Eurocheque International overigens ook erkent, tot het succes ervan heeft bijgedragen — dat de begunstigde van een eurocheque het volledige bedrag van de cheque ontvangt, in strijd te zijn.

(52) Wat dit betreft hebben het Samenwerkingsverband en Eurocheque International tegengeworpen dat de Commissie ten tijde van haar voornoemde Beschik-

(1) In de aanmelding, in zijn antwoord op de eerste mededeling van punten van bezwaar, tijdens de hoorzitting, alsook in zijn antwoord op de aanvullende mededeling van punten van bezwaar.

(2) Punten 61 en 99 van het antwoord op de mededeling van punten van bezwaar.

(3) PB nr. L 7 van 9. 1. 1987, blz. 27 (zie punt 45).

king 85/77/EEG van de situatie die uit de overeenkomst van Helsinki voortvloeide, op de hoogte was. Het is dienstig erop te wijzen dat de overeenkomst van Helsinki, die in 1983 werd gesloten, eerst in 1990 formeel bij de Commissie is aangemeld en dat de Commissie eerst in augustus 1989, na aandringen, de tekst van de overeenkomst heeft gekregen. De Commissie was derhalve niet in de positie om een beoordeling van deze overeenkomst te geven omdat zij daarvan niet volledig kennis had kunnen nemen. Via de AFB heeft de Commissie in oktober 1984 wel een en ander over de overeenkomst opgevangen. Onderstreept zij echter dat de AFB de overeenkomst als „experimenteel" voorstelde, hetgeen de belangstelling van de Commissie om de juiste bewoordingen van de overeenkomst te achterhalen, destijds niet bepaald behoefde te wekken. Overigens zij hierbij opgemerkt dat het experimentele karakter niet ter sprake wordt gebracht in de tekst van de overeenkomst van Helsinki zelf, waarin slechts wordt vermeld dat binnen een jaar een balans van de met de tarifering opgedane ervaringen wordt opgemaakt.

(53) Het antwoord van de AFB week vooral en in aanzienlijke mate af van de kennis van de situatie die de Commissie uit de aanmelding van de „Package Deal" in juni 1982 door Eurocheque International, in naam van alle nationale verenigingen die van de Assemblée Eurocheque lid waren, waaronder de AFB, had verkregen. De „Package Deal" betrof, zoals de titel ervan aangeeft, nu juist de openstelling van de niet-bancaire sector. Er is daarom sprake van een tegenstrijdigheid, die de Commissie destijds gedeeltelijk kon ontgaan, als wordt beweerd, zoals door de AFB in 1984 en zoals door het Samenwerkingsverband in zijn antwoord op de aanvullende mededeling van punten van bezwaar [1], dat de Franse banken de bepalingen over de aanvaarding van eurocheques in de commerciële sector in Frankrijk niet zouden hebben onderschreven.

(54) Anderzijds hebben Eurocheque International en het Samenwerkingsverband betoogd dat de „Package Deal" in het geheel niet — of ten minste niet meer — op het basisbeginsel berustte dat de begunstigde van een eurocheque altijd het gehele bedrag ontvangt en dat derhalve de overeenkomst van Helsinki helemaal niet in tegenspraak was met het Eurocheque-systeem zoals geregeld in de „Package Deal".

(55) Desondanks kan niet worden bestreden dat ten tijde van het sluiten van de overeenkomst van Helsinki deze overeenkomst in tegenspraak was met de „Package Deal", die onder andere was gebaseerd op het beginsel dat de eurocheque voor de begunstigde ervan gratis is en dat de kosten voor rekening van de uitgever komen. Eurocheque International erkent dit feit overigens [2]. Bovendien was dit één van de overwegingen voor voornoemde Beschikking 84/77/EEG [3].

4. *Ongunstige beïnvloeding van de handel tussen Lid-Staten*

(56) Een overeenkomst zoals die van Helsinki heeft duidelijke gevolgen voor de intracommunautaire handel, omdat het cheques betreft die in een Lid-Staat door inwoners van andere Lid-Staten worden uitgeschreven. In het onderhavige geval zijn deze gevolgen duidelijk merkbaar, aangezien Frankrijk het land is waar de meeste eurocheques worden aanvaard : meer dan 6,5 miljoen, waarvan 15 % in de commerciële sector. Gegeven het eerder genoemde gemiddelde bedrag van 134 ecu per eurocheque gaat het om een jaarlijks bedrag van 871 miljoen ecu wat het totaal van de in Frankrijk uitgeschreven eurocheques betreft en om 134 miljoen ecu voor in de commerciële sector uitgeschreven eurocheques.

B. Artikel 85, lid 3

(57) Het onderzoek naar de toepasselijkheid van artikel 85, lid 3, betreft per definitie niet de toepassing van de overeenkomst van Helsinki van 1 december 1983 tot 16 juli 1990, aangezien gedurende deze periode de overeenkomst niet was aangemeld. Het vraagstuk van de toepasselijkheid van artikel 85, lid 3, betreft dus slechts de periode van 16 juli 1990, de datum van aanmelding van de overeenkomst, tot 27 mei 1991, de datum van opzegging.

1. *Verbetering van de aangeboden diensten*

(58) Zowel in de aanmelding als in zijn latere argumentatie heeft het Samenwerkingsverband als rechtvaardiging voor het verlenen van een ontheffing het argument ingeroepen dat de overeenkomst van Helsinki ertoe strekt en ten gevolge heeft dat het gebruik van eurocheques in Frankrijk wordt bevorderd. Volgens het Samenwerkingsverband is daarmee voldaan aan de eerste van de vier voorwaarden van artikel 85, lid 3, verbetering van de verdeling der produkten of verbetering van de technische of economische vooruitgang, omdat „Frankrijk dank zij deze overeenkomst van een bijzonder bescheiden naar een leidende positie is opgeschoven".

[1] Zie blz. 9, eerste alinea : „De Franse banken hebben de uitbreiding van de „Package Deal" tot de niet-bancaire sector nooit onderschreven.".

[2] Verslag van de hoorzitting van 28 november 1990, blz. 82, en brief aan de Commissie van 31 juli 1991.

[3] Punten 21 en 38 van de beschikking.

(59) In plaats van te strekken tot of ten gevolge te hebben dat het gebruik van eurocheques in Frankrijk wordt bevorderd, zoals het Samenwerkingsverband beweert, lijkt het dat de overeenkomst van Helsinki ertoe strekt en ten gevolge heeft dat het gebruik van eurocheques beperkt wordt. De overeenkomst kan worden beschouwd als het tweede deel van een plan van de Franse banken ter beperking van de mogelijke concurrentie van eurocheques ; het eerste deel van dat plan was de bepaling uit het oprichtingsprotocol van het Samenwerkingsverband van 31 juli 1984, waarin het de leden van het Samenwerkingsverband werd verboden om eurocheques voor nationaal gebruik uit te geven.

(60) Op de hoorzitting van 28 november 1990 heeft het Samenwerkingsverband betoogd dat, enerzijds het geringe aantal door Franse banken uitgegeven eurocheques een vaststaand feit is, dat niet door onderling afgestemde feitelijke gedragingen wordt veroorzaakt en anderzijds dat, ondanks het feit dat in 1988 de beperkende bepaling uit het oprichtingsprotocol van het Samenwerkingsverband van 1984 werd geschrapt, volgens welke bepaling de Franse banken alleen eurocheques voor buitenlands gebruik mochten uitgeven (zie punt 29), het aantal door Franse banken uitgegeven eurocheques in 1989 sterk is gedaald (zie punt 12).

(61) In tegenstelling tot wat het Samenwerkingsverband ter hoorzitting beweerde, namelijk dat de beperkende bepaling in 1988 zou zijn geschrapt en dat desondanks het aantal Franse houders van eurocheques in 1989 sterk was gedaald, blijkt uit de cijfers die het Samenwerkingsverband op de hoorzitting heeft verstrekt dat de beperkende bepaling uit het protocol van de overeenkomst zeer effectief is geweest. De bepaling is eerst op 31 december 1989 geschrapt, overeenkomstig de uitdrukkelijke opdracht daartoe van de Franse Raad van de Concurrentie, bij zijn Beschikking 88-D-37 van 11 oktober 1988. Artikel 3 van die beschikking luidt als volgt : „Het Samenwerkingsverband wordt opgedragen om vóór 31 december 1989 de bepaling uit het protocol van 31 juli 1984 te schrappen, volgens welke uniforme eurocheques niet langer zullen worden uitgegeven voor een betalingsgarantie in Frankrijk en alleen nog kunnen worden uitgegeven voor gebruik in het buitenland.".

(62) Op de hoorzitting heeft het Samenwerkingsverband derhalve ten onrechte beweerd dat de betreffende bepaling in 1988 was geschrapt en dat de intrekking ervan niet had verhinderd dat het aantal Franse gebruikers van eurocheques in 1989 in Frankrijk daalde. Integendeel, er is juist een verband tussen de inwerkingtreding van de bepaling op 1 juli 1986 en de vermindering van het aantal Franse gebruikers van eurocheques dat daarvóór, in de loop van 1985, nog aanzienlijk was gestegen.

(63) In zijn antwoord op de aanvullende mededeling van punten van bezwaar heeft het Samenwerkingsverband geen verklaring gegeven voor deze verrassende voorstelling van zaken tijdens de hoorzitting. Het Samenwerkingsverband heeft slechts opgemerkt dat zijn stelling door de cijfers over 1990 wordt bevestigd.

(64) Deze stelling lijkt niet overtuigend, omdat uit de cijfers blijkt dat in 1985 het aantal door Franse banken uitgegeven eurocheques sterk toenam en dat aan deze toename een halt werd toegeroepen door de inwerkingtreding van de beperkende bepaling in het jaar daarna. Het is niet abnormaal dat in 1990 geen hernieuwde toename van de uitgifte van eurocheques in Frankrijk optrad, gegeven de toename, in dezelfde periode, van het aantal uitgegeven bankkaarten met 50 %. Het doel, beperking van het gebruik van eurocheques, is bereikt en deze situatie lijkt thans onomkeerbaar.

(65) Evenals de bepaling uit het protocol van 1984, die dank zij het optreden van de Franse Raad van de Concurrentie door het Samenwerkingsverband met ingang van 31 december 1989 werd geschrapt, kan de overeenkomst van Helsinki worden beschouwd als niet alleen ertoe strekkende, maar ook ten gevolge hebbende dat het gebruik van eurocheques in Frankrijk wordt beperkt, door de Franse handelaar te laten betalen voor een betaalmiddel, de eurocheque, dat bij toepassing van de „Package Deal" normaal voor hem gratis zou zijn. Te oordelen naar de jaarlijkse groei van het aantal bankkaarten in Frankrijk in de periode waarin de overeenkomst van Helsinki werd gecombineerd met de bepaling in de statuten van het Samenwerkingsverband die door de Franse Raad van de Concurrentie is veroordeeld, is het doel van deze twee gecombineerde bepalingen, beperking van de mededinging, bereikt. Het gevolg is dat thans vrijwel alle Franse huishoudens een bankkaart hebben, aangezien in 1990 19,5 miljoen CB-kaarten zijn uitgegeven. Op deze wijze heeft het Samenwerkingsverband het risico van mogelijke concurrentie van Eurocheque International in Frankrijk vrijwel uitgeschakeld.

(66) Het is evenzeer onjuist om te beweren dat, zoals het Samenwerkingsverband in zijn aanmelding heeft gedaan, de overeenkomst van Helsinki tot verbetering van de verdeling of verbetering van de technische of economische vooruitgang heeft bijgedragen, omdat Frankrijk het land is waarin de meeste eurocheques worden aanvaard. Ook al is het waar dat in 1989 in Frankrijk het grootste aantal buitenlandse eurocheques werd uitgeschreven, dan nog moet de verklaring daarvoor niet in de overeenkomst van Helsinki worden gezocht. Volgens de door het Samenwerkingsverband beschikbaar gestelde cijfers beliep het aantal bij handelaren uitgeschreven eurocheques ongeveer 1 miljoen, op een totaal van 6,5 miljoen in Frankrijk in 1989 uitgeschreven eurocheques.

De overeenkomst van Helsinki, die slechts betrekking heeft op 15 % van de uitgeschreven eurocheques — en zelfs op een iets lager percentage, omdat niet alle Franse handelaren waarbij buitenlandse eurocheques worden uitgeschreven zijn aangesloten bij het betalingssysteem per kaart van het Samenwerkingsverband —, kan derhalve niet de verklaring zijn voor het feit dat Frankrijk het land is waar de meeste eurocheques worden geaccepteerd. Die verklaring moet veeleer worden gezocht in het aantal toeristen in Frankrijk dat afkomstig is uit de landen waar de meeste eurocheques worden uitgegeven. Uit de ranglijst daarvan, weergegeven in de tweede tabel van punt 14, blijkt ook duidelijk dat Frankrijk met 15 % van de uitgeschreven eurocheques op de eerste plaats van landen die eurocheques aanvaarden, pas op de negende plaats komt van landen die eurocheques uitgeven, met slechts 1 % van de in het buitenland uitgeschreven eurocheques. Hieruit blijkt duidelijk dat Frankrijk over het geheel genomen geen land is waar het Eurocheque-systeem de voorkeur geniet, zoals wel het geval is in Duitsland en de Beneluxlanden.

2. *Voordelen voor de gebruikers*

(67) Volgens het Samenwerkingsverband is wat de twee categorieën van gebruikers, houders en handelaren betreft, ook voldaan aan de tweede voorwaarde voor de toepassing van artikel 85, lid 3, namelijk dat een billijk aandeel in de voordelen de gebruikers ten goede dient te komen. Immers, de overeenkomst „geeft buitenlandse houders van eurocheques het voordeel van een kostenvermindering bij het gebruik van hun cheques" en „buitenlandse houders verwerven ruime gebruiksmogelijkheden voor hun eurocheques, omdat zij zowel de mogelijkheid krijgen contanten op te nemen aan de meer dan 250 000 loketten van de banken die van het Samenwerkingsverband lid zijn, alsook betalingen kunnen verrichten bij de meer dan 450 000 CB-handelaren". Wat de handelaren betreft, stelt het Samenwerkingsverband dat „zij ruimschoots van de aanvaarding van eurocheques door het betalingssysteem per kaart profiteren" en ook „van de reclame van het Samenwerkingsverband bij buitenlandse houders van eurocheques".

(68) Wat de gebruikers van eurocheques betreft, beweert het Samenwerkingsverband dat zij door de overeenkomst het voordeel van kostenvermindering genieten. Vergeten wordt daarbij dat, volgens de bepalingen van de „Package Deal" van 1980, die door het gehele Franse bankwezen is getekend, het gebruik van eurocheques in het buitenland voor de houders kosteloos zou moeten zijn. Als de Franse banken vóór of na de overeenkomst van Helsinki, de houders commissie in rekening hebben gebracht, dan betekende dat een schending van de „Package Deal". Het is evenzeer onjuist om te beweren dat door de overeenkomst van Helsinki de uitgevers van eurocheques de mogelijkheid hebben gekregen om aan de 250 000 loketten van de banken die lid zijn van het Samenwerkingsverband contanten op te nemen : als die mogelijkheid al niet eerder bestond, dan was zij het resultaat van de „Package Deal" van 1980, maar niet van de overeenkomst van Helsinki van 1983, die alleen op de commerciële sector betrekking had.

(69) Wat de handelaren betreft, is het duidelijk dat de overeenkomst van Helsinki voor hen ongunstig is, omdat zij door de overeenkomst een op elke buitenlandse eurocheque die zij ter betaling ontvangen, commissie moeten betalen, terwijl voor de handelaren in andere Lid-Staten de eurocheque op grond van de „Package Deal" van 1980 gratis is. De Franse handelaren zijn derhalve de enige handelaren in de Gemeenschap die een bijzondere commissie op buitenlandse eurocheques moeten afstaan. Zou er geen overeenkomst van Helsinki bestaan, dan zouden de Franse handelaren, op grond van de „Package Deal" waarbij de Franse banken partij zijn, geen enkele commissie hoeven te betalen. In dat geval zouden zij geneigd hebben kunnen zijn op de gezamenlijke Franse banken druk uit te oefenen om de groei van het betalen per kaart af te remmen — bij betaling per kaart komt de commissie voor rekening van de handelaar — ten gunste van het gebruik van eurocheques.

(70) De enige categorie gebruikers — als zij zo genoemd mogen worden, het gaat echter veeleer om tussenpersonen — die uit de overeenkomst van Helsinki voordeel trekken, zijn de Franse banken, die als enige in de Gemeenschap twee keer voor dezelfde dienst worden betaald : één keer door de Franse handelaren, vanwege de overeenkomst van Helsinki, en een tweede keer door de buitenlandse banken (de banken die eurocheques uitgeven), vanwege de „Package Deal". De werkelijke gebruikers trekken geen enkel voordeel uit de overeenkomst van Helsinki, integendeel, zowel handelaren als degenen die per eurocheque betalen, worden erdoor benadeeld. De handelaren moeten een commissie afstaan, terwijl de eurocheque voor hen gratis zou moeten zijn. De personen die met de cheque betalen, ondervinden moeilijkheden bij het gebruik van hun eurocheques in Frankrijk, omdat de handelaren of wel de cheques weigeren vanwege de te betalen commissie, of wel de commissie die zij aan hun bank moeten betalen, doorberekenen.

3. *Onmisbaarheid van beperkingen*

(71) Aan de derde voorwaarde die artikel 85, lid 3, stelt, onmisbaarheid van beperkingen, is volgens het Samenwerkingsverband voldaan, omdat „het systeem het mogelijk maakt dat houders van eurocheques hun cheques in Frankrijk gebruiken op dezelfde voorwaarden als in de andere landen die

lid zijn van Eurocheque International en dat hun banken eurocheques kunnen aanvaarden op dezelfde voorwaarden als die welke voor de elektronische betaalkaart gelden" en ook omdat de geografische positie van Frankrijk het noodzakelijk zou maken dat toeristen uit Noord-Europa hun normale betaalmiddel in Frankrijk kunnen gebruiken.

(72) Het is echter niet de overeenkomst van Helsinki die het de houders van eurocheques mogelijk heeft gemaakt om hun cheques in Frankrijk te gebruiken op dezelfde voorwaarden als in de andere Lid-Staten : dat was het doel van de „Package Dealö". Deal". De stelling dat de onmisbaarheid, waarop het Samenwerkingsverband zich beroept, hieruit bestaat dat de overeenkomst van Helsinki een noodzakelijke voorwaarde is voor de toepassing van de „Package Deal" in de commerciële sector in Frankrijk, omdat voor de „Package Deal" in 1984 ontheffing is verleend op grond van de overweging dat de eurocheque gratis is voor de begunstigde ervan, is onaanvaardbaar. Er is daarom sprake van een tegenstrijdigheid als de overeenkomst van Helsinki, die duidelijk afwijkt van de „Package Deal", wordt beschouwd als een bepaling die voor het bereiken van de doelstellingen van de „Package Deal" onmisbaar is.

(73) Het argument van de geografische positie van Frankrijk heeft evenmin enige waarde. Het is waar dat er in het Eurocheque-systeem een structurele onevenwichtigheid bestaat, omdat vanwege de toeristenstroom van Noord- naar Zuid-Europa, de uitgevende landen (op de eerste plaats Duitsland met meer dan de helft van het aantal in het buitenland uitgeschreven eurocheques, daarna de Benelux-landen en, in mindere mate, het Verenigd Koninkrijk) in Noord-Europa liggen, terwijl de accepterende landen vooral in Zuid-Europa liggen. Opgemerkt zij echter dat de geografische positie van Frankrijk niet in sterkere mate bijzonder is dan die van Spanje of Italië. De banken in deze twee landen hebben het niet noodzakelijk geacht om een overeenkomst als die van Helsinki te eisen en stellen zich tevreden met het vergoedingensysteem van de „Package Deal".

4. *Concurrentiemogelijkheden*

(74) Aan de vierde voorwaarde die artikel 85, lid 3, stelt, het niet volledig uitschakelen van de mededinging, zou volgens het Samenwerkingsverband zijn voldaan, omdat de overeenkomst „de introductie mogeljk heeft gemaakt van een nieuwe betaalwijze in Frankrijk waarvan ook door buitenlandse houders gebruik kan worden gemaakt" en omdat „voor de verschillende internationale betaalwijzen aanzienlijke concurrentiemogelijkheden blijven bestaan".

(75) Op de eerste plaats dient nogmaals te worden herinnerd aan het feit dat het niet de overeenkomst van Helsinki is die het gebruik van eurocheques in de commerciële sector in Frankrijk mogelijk heeft gemaakt, maar dat dat werd bereikt door de „Package Deal", die uitdrukkelijk, zoals de titel ervan aangeeft, betrekking had op „de openstelling van de niet-bancaire sector". In de bij de Commissie aangemelde overeenkomst werd nergens vermeld dat Frankrijk van deze openstelling van de niet-bancaire sector was uitgesloten.

(76) Het punt van het niet volledig uitschakelen van de mededinging kan vanuit verschillende standpunten worden beoordeeld. Het eerste standpunt is dat van de rechtstreeks betrokken markt, dit wil zeggen de markt voor buitenlandse eurocheques die in de commerciële sector in Frankrijk zijn uitgeschreven. Vanuit dit standpunt is het duidelijk dat de overeenkomst van Helsinki een totale uitschakeling van de mededinging ten gevolge heeft, omdat de Franse banken niet alleen overeenkomen om de handelaren een commissie in rekening te brengen, hetgeen strijdig is met de „Package Deal", maar zelfs overeenkomen dat deze commissie gelijk zal zijn aan die op betaling per kaart.

(77) Een tweede, subsidiair standpunt voor de beoordeling van het punt van de mededinging zou het geheel van internationale, bij Franse handelaren gebruikte, betaalmiddelen kunnen zijn. Evenwel is reeds benadrukt dat om praktische redenen de concurrentie tussen de verschillende betaalmiddelen in het algemeen beperkt is (punt 13). Het is zeker mogelijk om zelf contanten mee te nemen maar, behalve het risico van verlies of diefstal, zijn het vooral de kosten van het wisselen die deze mogelijkheid erg onaantrekkelijk maken, zoals verschillende studies van het Europese Bureau van Consumentenverenigingen (BEUC) hebben aangetoond [1]. Wat de internationale credit- en debitcards betreft, blijkt uit de cijfers dat de meerderheid van de houders van eurocheques een zodanige kaart niet heeft. Zelfs als een houder van eurocheques een internationale betaalkaart heeft, dan nog is de mededinging volledig uitgeschakeld wat de door de handelaar betaalde commissies betreft, omdat juist vanwege de overeenkomst van Helsinki deze commissies gelijk zijn, of het nu gaat om betaling per eurocheque of per internationale credit- of debitcard. Wat de cheques betreft, is, afgezien van de reis- en de postcheques die vooral worden gebruikt om contanten op te nemen en die derhalve niet met de eurocheque als betaalmiddel bij handelaren concurreren, de eurocheque vrijwel de enige cheque die internationaal te gebruiken is.

[1] Zie, laatstelijk, de studie „L'argent des vacances" van april 1991, uitgevoerd op verzoek van de Commissie door het Europese Bureau van Consumentenverenigingen (BEUC) in samenwerking met de Union fédérale des consommateurs en het tijdschrift „Que choisir".

C. **Artikel 15, lid 2, van Verordening nr. 17**

(78) Gegeven de zwaarte (zie de punten 46 e.v.) en de duur van de inbreuk mag worden verwacht dat voor de gehele, aan de aanmelding voorafgaande periode geldboetes zullen worden opgelegd, zowel aan het Samenwerkingsverband als aan Eurocheque International. Bij de vaststelling van de hoogte van de boete zijn ook de navolgende factoren in overweging genomen.

1. *De verdeling van aansprakelijkheid*

(79) Het initiatief tot de inbreuk werd genomen door de Franse banken, die derhalve ten principale de verantwoordelijkheid voor de inbreuk dragen welke door hen opzettelijk of althans in elk geval door nalatigheid is begaan. Eurocheque International heeft echter, in meerdere of mindere mate willens en wetens, ingestemd met deelname aan de inbreuk welke door haar door nalatigheid of misschien zelfs opzettelijk is begaan en draagt derhalve ook een, weliswaar aanmerkelijk geringer, deel van de verantwoordelijkheid daarvoor.

2. *Het door de overeenkomst verkregen voordeel*

(80) De Franse banken behielden een rechtstreeks voordeel uit de overeenkomst van Helsinki, dit in tegenstelling tot Eurocheque International. De jaarlijkse winst voor de Franse banken in termen van commissies die het resultaat waren van de overeenkomst van Helsinki kan ongeveer geschat worden op basis van drie elementen. Ten eerste is het gemiddelde bedrag op een eurocheque 134 ecu (zie punt 9) hoewel moet worden aangenomen dat, zoals zich dat met betaalkaarten voordoet, het gemiddelde bedrag op in detailhandelszaken uitgegeven eurocheques lager zal zijn dan dat op bij een bank voor contant geld uitgegeven eurocheques, waardoor het gemiddelde in aanmerking te nemen bedrag enigszins lager zal zijn dan 134 ecu : rond 100 ecu. Ten tweede is het jaarlijkse aantal eurocheques zo ongeveer 1 miljoen (zie punt 15). Ten derde is de gemiddelde, op de eurocheque toegepaste commissie ongeveer 1 %. Het gezamenlijk behaalde jaarlijkse voordeel kan daarom worden gesteld op om en nabij de 1 miljoen ecu.

(81) Aangezien de overeenkomst van 1 december 1983 tot aan de aanmelding op 16 juli 1990 is toegepast, moet voor de duur van de inbreuk een periode van 6,5 jaar in beschouwing worden genomen. Gegeven het feit dat vóór 1988 het jaarlijkse aantal bij handelaren uitgegeven eurocheques enigszins geringer zal zijn geweest dan de 1 miljoen voor 1988 heeft de overeenkomst van Helsinki de Franse banken, in de vorm van door handelaren betaalde commissies, ongeveer 5 miljoen ecu opgeleverd. Dit voordeel is verkregen uit een krachtens artikel 85 onwettige overeenkomst. De commissies welke door de detailhandelaren zijn betaald, werden toegevoegd aan de maximale interbancaire commissie van 1,6 %, welke door de bank van de trekkers van de eurocheque wordt betaald, zoals dat is voorzien in de „Package Deal", die door de Commissie in 1984 werd vrijgesteld op basis van, onder meer, het feit dat het volledige bedrag van de eurocheque aan degene die daarmee betaald wordt, ten goede kwam.

3. *Verzwarende omstandigheden*

a) Indirecte, niet-kwantificeerbare voordelen verkregen uit de overeenkomst

(82) Dit financiële voordeel was echter niet het uiteindelijke doel van de overeenkomst van Helsinki. De Franse banken hebben ook nooit aangevoerd dat de overeenkomst van Helsinki hen noodzakelijk leek, omdat de maximale vergoeding die in de „Package Deal" was vastgesteld, onvoldoende was om hun kosten te dekken. Op de eerste plaats en ten principale strekte de overeenkomst van Helsinki ertoe — en heeft zij ten gevolge gehad — in Frankrijk de ontwikkeling van een mededingingsstrijd te verhinderen welke zich anders zou kunnen hebben voorgedaan tussen eurocheques en elektronische betaalkaarten. Bovendien (evenals dat in punt 50 is uiteengezet) heeft die overeenkomst, in combinatie met de bepaling van het oprichtingsprotocol van het Samenwerkingsverband waarbij aan de Franse banken wordt verboden eurocheques voor nationaal gebruik uit te geven, de ontwikkeling van eurocheques in Frankrijk belemmerd.

(83) Ofschoon Eurocheque International geen direct voordeel heeft verkregen uit de overeenkomst, heeft deze niettemin een indirect voordeel behaald in die zin, dat dit de prijs was welke zij diende te betalen — een zeer hoge prijs in termen van beperkingen van de mededinging en belangrijke afwijkingen van de „Package Deal" — om toegang tot de Franse detailhandelsmarkt te blijven behouden.

b) Gebrek aan medewerking van de partijen

(84) Ten onrechte wordt de Commissie verweten dat zij niet heeft getracht zich beter op de hoogte te stellen van de situatie in Frankrijk, die de AFB zeer kort beschrijft. Veeleer zou Eurocheque International enerzijds en de Franse banken anderzijds kunnen worden verweten dat zij niet op eigen initiatief de Commissie volledig hebben ingelicht over de beweerde gedeeltelijke onderschrijving van de „Package Deal" en over de situatie die uit de overeenkomst van Helsinki resulteerde. Als de Commissie destijds al was gewezen (het was ten slotte de Commissie die, na een klacht, een formeel verzoek om informatie tot de Franse banken heeft gericht, ten einde de situatie beter te leren kennen) op de werkelijke draagwijdte van de overeenkomst van Helsinki, dan zou die volledige kennis zonder

twijfel de beslissing van de Commissie over de „Package Deal" zelf hebben beïnvloed. Het is waar dat, in tegenstelling tot Verordening (EEG) nr. 4064/89 van de Raad van 21 december 1989 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen [1], die in verplichte aanmelding van concentraties die een communautaire dimensie hebben, voorziet, de aanmelding in het kader van Verordening nr. 17 slechts facultatief is. Evenwel, als een onderneming besluit een overeenkomst aan te melden, dan moet zij loyaal met de Commissie samenwerken, dit wil zeggen dat de Commissie belangrijke informatie niet mag worden onthouden. Dit beginsel van een loyale en volledige aanmelding volgt uit artikel 8, lid 3, onder c), en uit artikel 15, lid 1, onder a), van Verordening nr. 17 en is bevestigd door het Hof van Justitie in zijn prejudiciële uitspraak van 20 maart 1980 in zaak 106/79 (VBBB/Eldi Records BV) [2]. De overeenkomst van Helsinki doet de „Package Deal" in aanzienlijke mate teniet. Op het moment waarop de Commissie in 1983, overeenkomstig artikel 19, lid 3, van Verordening nr. 17, middels een mededeling in het Publikatieblad aankondigde dat zij het voornemen had een voor Eurocheque International positieve beslissing te nemen, was er geen sprake van aanmelding van de overeenkomst van Helsinki. Dit overwegende kan men zich afvragen of de aanmelding van de „Package Deal" wel kan worden beschouwd als een „juiste en eerlijke" aanmelding, zoals de Commissie ook in haar Beschikking 85/206/EEG (Aluminium) [3] heeft gesteld, vooral omdat een aantal deelnemers aan het Eurochequesysteem de „Package Deal" slechts ten dele had onderschreven.

(85) Niet alleen is de overeenkomst van Helsinki niet aangemeld bij de Commissie toen de „Package Deal", van welke de grondslagen door de overeenkomst van Helsinki in het geding kwamen, bij de Commissie in onderzoek was maar ook bleek het zelfs bijzonder moeilijk voor de Commissie om een tekst van de overeenkomst van Helsinki te bemachtigen. Eurocheque International voegde zelfs opzettelijk geen kopie van de overeenkomst bij een antwoord op een verzoek om informatie van de zijde van de Commissie en eerst na herhaald en dringend verzoek van de Commissie is ten slotte de tekst van de overeenkomst verstrekt.

(86) Bovendien hebben het Samenwerkingsverband en Eurocheque International verscheidene malen van de overeenkomst een onjuiste interpretatie gegeven door te stellen dat daarin geen verplichting voorkwam om een minimumcommissie te rekenen.

(87) Ten slotte was het eerst in mei 1991, dus één jaar na het zenden van de mededeling met punten van bezwaar, dat de overeenkomst ten slotte is ontbonden.

4. *Verzachtende omstandigheden*

(88) De ontbinding van de overeenkomst, hoewel te laat, gebeurde niettemin spontaan in die zin dat dit geschiedde zonder een verbodsbeschikking van de Commissie af te wachten.

(89) Daarnaast zou de Commissie kunnen worden verweten, zoals door partijen ook is gedaan, aan het einde van 1984 niet te hebben gepoogd de reikwijdte van de overeenkomst van Helsinki diepgaander te onderzoeken. Het bestaan ervan was immers door de Franse banken vermeld in een antwoord op een verzoek tot informatie, al was het dan ook in vage en misleidende bewoordingen, daar de overeenkomst werd afgeschilderd als op „experimentele grondslag" te zijn gesloten.

(90) Ten slotte, aangezien het in de banksector de eerste beschikking is waarbij een boete wordt opgelegd, is een zekere clementie, althans ten opzichte van de ernst van de inbreuk, op zijn plaats.

(91) In het onderhavige geval compenseren de verzachtende omstandigheden de verzwarende omstandigheden,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De tijdens de Assemblée Eurocheque te Helsinki op 19 en 20 mei 1983 gesloten overeenkomst tussen de Franse financiële instellingen en de Assemblée Eurocheque betreffende de aanvaarding door handelaren in Frankrijk van op buitenlandse financiële instellingen getrokken eurocheques, welke overeenkomst van 1 december 1983 tot 27 mei 1991 is toegepast, vormt een inbreuk op artikel 85, lid 1, van het EEG-Verdrag.

Artikel 2

Het verzoek om een ontheffing voor de in artikel 1 genoemde overeenkomst, overeenkomstig artikel 85, lid 3, van het EEG-Verdrag, voor de periode van 16 juli 1990, zijnde de datum van aanmelding, tot 27 mei 1991, zijnde de datum van opzegging van de overeenkomst, wordt afgewezen.

Artikel 3

1. Wegens de in artikel 1 vastgestelde inbreuk wordt aan de Groupement des cartes bancaires „CB" een geldboete opgelegd van 5 000 000 ecu en aan Eurocheque International sc een geldboete van 1 000 000 ecu.

[1] PB nr. L 257 van 21. 9. 1990, blz. 13.
[2] Jurispr. 1980, blz. 1137, rechtsoverweging nr. 10.
[3] PB nr. L 92 van 30. 3. 1985, blz. 1 (zie punt 16.1.2).

2. Dit bedrag moet binnen drie maanden na kennisgeving van deze beschikking worden gestort op rekening nr. 310-0933000-43 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen bij de Bank Brussel Lambert, agentschap „Europa", Schumanplein 5, B-1040 Brussel. Over het bedrag van de geldboete is vanaf het verstrijken van bovengenoemde termijn van rechtswege rente verschuldigd tegen de rentevoet die door het Europese Fonds voor Monetaire Samenwerking op de eerste werkdag van de maand waarin deze beschikking is vastgesteld, op zijn verrichtingen wordt toegepast, vermeerderd met drie en een half percent punt of wel 13,75 %.

3. In geval van betaling in Franse frank door de Groupement des cartes bancaires „CB" of in Belgische frank door Eurocheque International sc, wordt de wisselkoers vastgesteld op de koers van de dag voorafgaand aan de dag van storting.

Artikel 4

Deze beschikking is gericht tot :

1. Groupement des cartes bancaires „CB",
   29, rue de Lisbonne,
   F-75008 Paris ;
2. Eurocheque International sc,
   Louizalaan 327, bus 1,
   B-1050 Brussel.

Deze beschikking vormt overeenkomstig artikel 192 van het EEG-Verdrag executoriale titel.

Gedaan te Brussel, 25 maart 1992.

Voor de Commissie

Leon BRITTAN

Vice-Voorzitter