

DECISÃO DA COMISSÃO

de 8 de Setembro de 1999

relativa a um procedimento nos termos do artigo 81.º do Tratado CE

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

[notificada com o número C(1999) 2056]

(Apenas faz fé o texto em língua neerlandesa)

(1999/687/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia,

Tendo em conta o Regulamento n.º 17 do Conselho, de 6 de Fevereiro de 1962, primeiro regulamento de execução dos artigos 85.º e 86.º do Tratado ⁽¹⁾, com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1216/1999 ⁽²⁾, e, nomeadamente, o seu artigo 2.º,

Tendo em conta o pedido de certificado negativo e a notificação com vista a uma isenção, apresentados em 10 de Julho de 1994, nos termos dos artigos 2.º e 4.º do Regulamento n.º 17,

Tendo em conta as denúncias apresentadas em 21 de Janeiro, 7 de Junho e 13 de Setembro de 1991, 10 de Fevereiro de 1992 e 31 de Outubro de 1993, em conformidade com o artigo 3.º do Regulamento n.º 17,

Tendo em conta a decisão da Comissão de 11 de Junho de 1993 de dar início ao procedimento relativo a este caso,

Após ter dado às partes interessadas a oportunidade de exprimir os seus pontos de vista sobre as denúncias acolhidas pela Comissão, nos termos do n.º 1 do artigo 19.º do Regulamento n.º 17 e do Regulamento n.º 99/63/CEE da Comissão, de 25 de Julho de 1963, relativo às audições previstas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 19.º do Regulamento n.º 17 do Conselho ⁽³⁾,Após ter convidado ⁽⁴⁾, nos termos do n.º 3 do artigo 19.º do Regulamento n.º 17, os terceiros interessados a comunicarem as suas observações sobre o projecto da Comissão relativo à adopção de uma posição favorável ao acordo notificado,

Após consulta do Comité Consultivo sobre Acordos e Posições Dominantes,

Considerando o seguinte:

I. OS FACTOS

Notificação

- (1) Em 10 de Julho de 1991, a Associação Neerlandesa de Bancos (Nederlandse Vereniging van Banken, a seguir denominada «NVB») notificou, em nome dos seus membros, um acordo relativo à execução de um processo comum de tratamento dos pagamentos e trans-

ferências com mensagem estruturada (a seguir denominado «Acordo GSA de 1991»), solicitando um certificado negativo ou, na sua falta, a isenção ao abrigo do n.º 3 do artigo 95.º do Tratado CE ⁽⁵⁾. A transferência com mensagem estruturada constitui um instrumento de pagamento utilizado correntemente pelas empresas (beneficiários) para proceder às cobranças que devam efectuar periodicamente aos seus clientes, por exemplo, de facturas de gás/electricidade e telefone, prémios de seguro e assinaturas.

- (2) Na realidade, a notificação diz respeito a uma versão alterada de um anterior Acordo GSA, de 1985. A alteração consiste, nomeadamente, na introdução, com base numa convenção multilateral, de uma compensação interbancária pelo processamento das transferências com mensagem estruturada, no montante de 0,30 florins neerlandeses (a seguir denominados «florins») (NLG) (0,14 euros) através de um formulário destinado a ser processado. Nos termos do Acordo GSA, esta compensação interbancária deve ser paga pelo banco do beneficiário (banco credor) ao banco do cliente (banco devedor). A compensação deve, em princípio, cobrir parcialmente as despesas decorrentes do tratamento dos formulários de transferência pelo banco devedor.

Denúncias

- (3) Durante o período compreendido entre 1991 e 1993, a Comissão recebeu várias denúncias de grandes utilizadores do sistema das transferências com mensagem estruturada, entre os quais, uma organização profissional de sociedades de venda por correspondência (Nederlandse Postorderbond) ⁽⁶⁾, uma organização que defende os interesses dos automobilistas e presta serviços aos seus membros (ANWB), uma organização que reúne associações caritativas que actuam principalmente a nível nacional (Centraal Bureau Fondsenwerving), uma empresa que edita periódicos e revistas profissionais (Verenigde Nederlandse Uitgeversbedrijven — VNU) ⁽⁷⁾, uma organização de defesa dos interesses dos editores de revistas dos Países Baixos (Nederlandse Organisatie van Tijdschriften Uitgevers — NOTU) e um organismo de radiodifusão (Nederlandse Christelijke Radio Vereniging — NCRV) ⁽⁸⁾.

⁽¹⁾ JO 13 de 21.2.1999, p. 204/62.

⁽²⁾ JO L 148 de 15.6.1999, p. 5.

⁽³⁾ JO 127 de 20.8.1963, p. 2268/63

⁽⁴⁾ JO C 273 de 9.9.1997, p. 12.

⁽⁵⁾ A NVB notificou o Acordo GSA de 1991 em nome dos seus membros mas não é, ela própria, parte no acordo, tendo-se limitado a visá-lo.

⁽⁶⁾ Queixa de 21 de Janeiro de 1991 (processo IV/33.793).

⁽⁷⁾ Queixas de 7 de Junho e 13 de Setembro de 1991 e 10 de Fevereiro de 1992 (processo IV/34.234).

⁽⁸⁾ Queixa comum de 21 de Outubro de 1993 (processo IV/34.888).

(4) As denúncias incidem, nomeadamente, nos efeitos restritivos da compensação interbancária estabelecida numa base multilateral pelo Acordo GSA, que deve ser considerado, segundo os queixosos, um acordo sobre preços, na acepção do n.º 1 do artigo 81.º Alguns queixosos consideram, além disso, que a repercussão, em seu entender sistemática, da compensação interbancária pelos bancos credores nos utilizadores comerciais do sistema de transferência com mensagem estruturada constitui uma prática concertada, na acepção do citado artigo. Acresce que, de acordo com alguns queixosos, poderá existir infracção ao artigo 82.º do Tratado pelo facto de os grandes bancos abusarem da sua posição dominante individual ou colectiva impondo tarifas não equitativas aos utilizadores comerciais das transferências com mensagem estruturada.

Partes no acordo notificado

(5) O Acordo GSA foi subscrito pelo ABN AMRO Bank NV, pela Coöperatieve Centrale Raiffeisen-Boerenleenbank BA, pelo ING Bank NV (antigo NMB Postbank Groep NV), pelo Postbank NV (integrado, desde 1992, no ING Bank mas que continua a operar sob a sua própria denominação), pelo Nederlandse Spaarbankbond e pelo Interpay/BankGiroCentrale (antigo BankGiroCentrale). Além disso, um grande número de bancos (58 em finais de 1997) assinaram uma «declaração de adesão», pela qual aceitam todos os direitos e obrigações decorrentes do Acordo GSA no que diz respeito aos signatários do mesmo acordo e aos outros bancos que tenham assinado uma declaração de adesão. Os nomes de todos os bancos que participam no GSA constam do anexo I.

(6) O ABN AMRO Bank NV (a seguir denominado «ABN AMRO») é uma filial a 100 % do ABN AMRO Holding NV, resultante da fusão do Algemene Bank Nederland NV (ABN Bank) e do Amsterdam-Rotterdam Bank NV (AMRD Bank). Em 1998, aquele banco geria cerca de 3,85 milhões de contas correntes, dos quais cerca de 270 000 contas comerciais. Em 1997, o balanço global do ABN AMRO atingiu NLG 836 mil milhões [380,2 mil milhões de euros (€)]. O ABN AMRO é assim, de acordo com o critério do balanço global, o maior banco dos Países Baixos ⁽⁹⁾.

(7) A Coöperatieve Centrale Raiffeisen-Boerenleenbank BA (a seguir denominado «Rabobank») é uma cooperativa em cujo capital participam 445 bancos. Cada um destes bancos possui o estatuto jurídico de cooperativa, da qual se tornam automaticamente membros as empresas que recorrem ao crédito desta cooperativa. Os particulares podem igualmente tornar-se seus membros. Em 1998, o número de titulares de contas do Rabobank era de cerca de 6,1 milhões, dos quais 600 000 eram empresas. Em finais de 1998, o balanço global ascendia a 423 milhares de milhões de florins (192,3 mil milhões de euros). O Rabobank era, assim, o segundo banco dos Países Baixos, de acordo com o critério do balanço global ⁽¹⁰⁾.

(8) O ING Bank foi constituído em 1 de Janeiro de 1992, na sequência de uma fusão entre a empresa de seguros Nationale Nederlanden NV e o NMB-Postbank Groep. Este último era, ele próprio, consequência de uma fusão, realizada três anos antes entre o Nederlandsche Middensbank NV (a seguir denominado «NMB») e o Postbank, anteriormente uma empresa pública. Em 1998, o número de titulares de contas particulares do ING era de cerca de 1,2 milhões e o dos titulares de contas comerciais de cerca de 205 000. O Postbank, que está integrado no ING Bank mas opera sob a sua própria denominação e dispõe do seu próprio circuito de pagamentos escriturais, contava, em 1998, 7,1 milhões de titulares de contas particulares e 560 000 titulares de contas comerciais. O balanço global consolidado do ING Bank (incluindo o BBL) ascende a cerca de 630 milhares de milhões de florins (286,5 mil milhões de euros) em 1998 ⁽¹¹⁾.

(9) A Nederlandse Spaarbankbond é uma associação de caixas económicas. Os cinco bancos e caixas económicas seus filiados, a saber, o Banco Fortis, o SNA Bank Nederland, o Samenwerkende Groninger Bondsspaarbanken, o Stichting Nutsspaarbank e o Stichting Bondsspaarbank são autónomos. A associação assinou o Acordo GSA de 1991 em nome dos seus membros. O número dos titulares de contas é de cerca de 2,5 milhões. O balanço global comum das caixas económicas filiadas atingiu cerca de 115 milhares de milhões de florins (52,3 mil milhões de euros) em 1998 ⁽¹²⁾.

(10) O Interpay Nederland (a seguir denominado «Interpay») é uma sociedade de serviços técnicos que intervém no fluxo dos pagamentos entre os bancos e as instituições encarregadas das transferências («giro-instellingen»), nomeadamente no que se refere ao processamento centralizado das ordens de transferência. O Interpay é uma empresa comum que reúne a quase totalidade dos bancos comerciais, o Rabobank e os membros da Nederlandse Spaarbankbond. Foi constituído em 1 de Janeiro de 1994 na sequência de uma fusão entre o Bank Giro Centrale (BGC) (responsável pelo processamento das operações escriturais e signatário original do Acordo GSA), o BeaNNet (responsável pelo processamento das operações efectuadas por caixas automáticas) e o Eurocard Nederland (responsável pelas operações efectuadas com cartões de crédito). O Interpay gere o circuito de pagamento pelos bancos, com excepção do Postbank NV que, conforme atrás referido, dispõe do seu próprio circuito. No quadro dos esforços tendentes a estabelecer um circuito de pagamento nacional, a comunicação entre o circuito Interpay e o circuito Postbank foi, no entanto, consideravelmente melhorada. Em 1998, perto de 2 mil milhões de operações escriturais foram efectuadas por intermédio do Interpay, envolvendo um montante total de 2 728 milhares de milhões de florins (1 240 mil milhões de euros). O número de transferências com mensagem estruturada processadas elevou-se a 217 milhões em 1998, o que representa um montante de 84,9 milhares de milhões de florins (38,6 mil milhões de euros). Participam no Interpay cerca de 70 bancos ⁽¹³⁾.

⁽⁹⁾ Carta do NVB de Março de 1997 (processo 34.010, p. 711) e carta do ABN AMRO de 11 de Fevereiro de 1999.

⁽¹⁰⁾ Carta do Rabobank de 17 de Fevereiro de 1999.

⁽¹¹⁾ Carta do ING de 17 de Fevereiro de 1999.

⁽¹²⁾ Carta da Nederlandse Spaarbankbond de 18 de Fevereiro de 1999.

⁽¹³⁾ Carta dos advogados da NVB de 27 de Março de 1997 e carta da Interpay de 18 de Fevereiro de 1999.

(11) A NVB foi constituído em 8 de Maio de 1989 tendo por objectivo estatutário a promoção dos interesses nacionais e internacionais das instituições de crédito que operam nos Países Baixos e do sector bancário neerlandês em geral. Quase todos os bancos que operam nos Países Baixos são membros da NVB, entre os quais se contam sucursais de bancos estrangeiros. A NVB notificou o Acordo GSA em nome dos seus membros mas não participa, ela própria, no acordo.

Sistema das transferências com mensagem estruturada (acceptgirosysteem)

Generalidades

(12) A notificação e as denúncias dizem respeito ao sistema neerlandês das transferências com mensagem estruturada. Este sistema destina-se aos pagamentos internos, ou seja, aos pagamentos efectuados entre devedores e credores (comerciais) titulares de uma conta corrente nos Países Baixos, que tenham carácter recorrente e obrigatório. Trata-se de um meio de pagamento utilizado em situações em que o credor é uma empresa com uma clientela fixa e relativamente importante e em que o pagador e o beneficiário se não encontram directamente (pagamento à distância). Pode citar-se a título de exemplo o pagamento de assinaturas, facturas de gás/electricidade e telefone, encomendas (com pagamento fraccionado), seguros, etc. A transferência com mensagem estruturada não é, portanto, utilizada pelo comércio retalhista nem pelas empresas do sector da hotelaria e da restauração, em que se verifica um contacto pessoal entre o devedor e o credor.

Funcionamento do sistema das transferências com mensagem estruturada

(13) O sistema dos pagamentos com mensagem estruturada, introduzido no mercado no final dos anos 70 enquanto instrumento de pagamento comum ao Postbank e aos outros bancos, funciona do seguinte modo (ver esquema constante do anexo II). A empresa que pretende utilizar o sistema (beneficiário ou credor) celebra um contrato com o seu banco (banco credor). O contrato estipula as condições em que a empresa pode recorrer ao sistema. Após a entrega do produto, ou a prestação do serviço, ou simultaneamente, a empresa envia um formulário de transferência ao cliente (devedor). Os formulários normalizados, que podem ser solicitados pelo beneficiário ao banco ou encomendados directamente a uma tipografia são, na medida do possível, previamente codificados pela empresa. Nos casos em que a pré-codificação é completa, o formulário contém já o número de conta da empresa, o número de conta do cliente, o montante a pagar e as referências do pagamento. Estas informações constam igualmente do formulário sob forma de códigos numéricos. O cliente apenas tem de assinar o formulário e remetê-lo ao seu banco.

(14) O banco do cliente (banco devedor) converte os códigos em dados electrónicos por meio de leitores ópticos e debita na conta do cliente. Quanto maior for o número de dados constantes do formulário sob forma codificada maiores são as possibilidades de o processamento ser

automatizado. Os dados não codificados devem ser convertidos manualmente em dados electrónicos⁽¹⁴⁾.

(15) Em seguida, o banco devedor comunica os dados (electrónicos) necessários para crédito na conta da empresa à competente câmara de compensação das transferências, ou seja, a central das transferências do Postbank, ou ao Interpay, para os outros bancos. Não é feita qualquer distinção a este respeito entre as operações interbancárias (ou seja, aquelas em que o credor e o devedor trabalham com o mesmo banco) e as operações interbancárias. Tal permite, segundo os bancos, evitar a dispersão das informações. As câmaras de compensação efectuam uma triagem das ordens de transferência recebidas segundo o critério das contas credoras e enviam essas informações, se for caso disso, pelo circuito correspondente, aos bancos credores em causa.

Vantagens do sistema das transferências com mensagem estruturada

(16) A grande vantagem do sistema das transferências com mensagem estruturada sobre os outros instrumentos de pagamento, como as transferências ordinárias e os cheques, reside no facto de o processamento do formulário e a execução da transferência poderem ser largamente automatizados. As despesas de processamento são, conseqüentemente, relativamente baixas e a operação mais rápida. O sistema das transferências com mensagem estruturada comporta igualmente vantagens de um ponto de vista administrativo para os beneficiários que utilizem sistemas de gestão automatizados. Esses beneficiários podem obter do banco os dados respeitantes às transferências com mensagem estruturada processadas em suporte electrónico (banda magnética ou disquete) e actualizar, deste modo, automaticamente os seus próprios dados. Daí resultam economias dado que os pagamentos deixam de requerer uma introdução individual no sistema de gestão. Além disso, os interessados são creditados mais rapidamente.

Desenvolvimento do sistema das transferências com mensagem estruturada

(17) A transferência com mensagem estruturada é muito utilizada como meio de pagamento. Em 1998, o Interpay BGC processou cerca de 217 milhões de transferências com mensagem estruturada, para um montante total de cerca de 84,9 milhares de milhões de florins (38,9 mil milhões de euros)⁽¹⁵⁾. Em 1998, a central de transferências do Postbank processou [...] (*) de transferências com mensagem estruturada, correspondentes a um montante total de [...]*(¹⁶). De 1985 a 1998, o número de empresas que celebraram um contrato de utilização de transferências com mensagem estruturada passou de 54 140 para 97 676⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁴⁾ Alguns bancos estão a aperfeiçoar a técnica óptica mais avançada com vista à substituição da leitura óptica. Os beneficiários que pretendam recuperar um formulário de transferência após processamento (utilizadores de transferências com anexos) recebem desde o início de 1996 uma impressão óptica (*image prints*) das transferências convertidas em informações electrónicas (relatório anual de 1996 do Interpay).

⁽¹⁵⁾ Carta do Interpay de 18 de Fevereiro de 1999.

(*) Certas partes do texto foram adaptadas de forma a não divulgar informações confidenciais, essas partes foram postas entre parêntesis e assinaladas por um asterisco.

⁽¹⁶⁾ Carta do ING Bank de 17 de Fevereiro de 1999.

⁽¹⁷⁾ Ver nota de pé-de-página n.º 8, carta do Interpay de 18 de Fevereiro de 1999 e carta do ING Bank de 17 de Fevereiro de 1999.

- (18) Os três maiores bancos que participam no sistema são o Postbank, o ABN-AMRO e o Rabobank. Em 1998, estes três bancos representaram, segundo as suas próprias indicações, cerca de 91 % dos contratos de utilização de transferências com mensagem estruturada, 86 % do número de débitos, 70 % do número de créditos, 87 % do valor dos débitos e 50 % do valor dos créditos ⁽¹⁸⁾.

Introdução da compensação interbancária

- (19) Segundo a NVB que, como indicado *supra*, notificou o Acordo GSA em nome dos bancos, a coordenação dos dois circuitos de pagamento por transferência existentes nos Países Baixos ou seja, o do Interpay (na origem, o Bank Giro Centrale) e o do Postbank, no quadro dos esforços efectuados para estabelecer um circuito de pagamento nacional, levou a uma utilização crescente das transferências com mensagem estruturada (e, portanto, a um aumento das despesas de processamento em números absolutos) ⁽¹⁹⁾. Para otimizar o funcionamento do circuito de pagamento único, é necessário, segundo a NVB, que o banco devedor efectue prestações pelo banco credor, ou seja, a conversão das ordens de pagamento escritas em dados electrónicos. O Acordo GSA (e, especialmente, a compensação interbancária uniforme que o acordo prevê) implica, segundo a NVB, o reconhecimento do facto de que o banco credor beneficia dos serviços prestados pelo banco devedor e contribua proporcionalmente para a cobertura das despesas que esses serviços implicam ⁽²⁰⁾.

Acordo notificado inicialmente

- (20) O Acordo GSA, que entrou em vigor em 1 de Julho de 1991 por período indeterminado, é, de facto, uma versão alterada do Acordo GSA de 1985 (que não foi notificada, enquanto tal, à Comissão). A alteração incide, nomeadamente, na introdução de uma comissão fixa de 0,30 florins (0,14 euros) por transferência com mensagem estruturada processada, que deve ser paga pelo banco credor pelo processamento dos formulários pelo banco devedor (compensação interbancária). Por outro lado, é expressamente referido no acordo que os bancos participantes continuam a ser totalmente livres para facturar a qualquer parte, que não o banco credor, as despesas de processamento das transferências com mensagem estruturada.
- (21) O nível da comissão interbancária foi fixado em 1991 com base nos custos reais de informatização dos dados relativos aos pagamentos efectuados pelo banco aplicando, segundo a NVB, o método de processamento mais eficaz. Dado que os bancos consideram que as

vantagens de processamento operado pelo banco devedor aproveitam de igual modo ao banco credor e ao banco devedor, a comissão interbancária foi fixada em metade das despesas de processamento do banco devedor calculados deste modo.

- (22) O Acordo GSA estipula, além disso, que os participantes estão obrigados a utilizar formulários e especificações determinados para o intercâmbio técnico. O acordo menciona ainda um determinado número de pontos em relação aos quais devem ser estabelecidas normas precisas. Não estando as especificações nem as normas em questão abrangidas pela notificação, não são as mesmas objecto do presente procedimento.
- (23) A versão do acordo originalmente notificada continha ainda uma disposição que estabelecia que as partes deviam abster-se de conceder vantagens particulares aos beneficiários no quadro das inscrições a crédito de uma dada conta. Acresce que estava vedado às partes a instauração do seu próprio método de processamento das transferências com mensagem estruturada durante a vigência do acordo.
- (24) Contrariamente ao Acordo GSA de 1985, o acordo notificado não foi assinado pela NVB mas por cada um dos bancos. Um secretariado, o BGC, vela pelo respeito do acordo.

Alterações introduzidas no acordo notificado inicialmente após concertação com a Comissão

- (25) No início de 1992, por ocasião de uma concertação com os bancos envolvidos no Acordo GSA, os serviços da Comissão informaram que tinham objecções relativamente a três elementos do acordo notificado, que restringiam a concorrência e excluía, em qualquer caso, a concessão de uma excepção. Tratava-se, em primeiro lugar, da proibição de concessão de vantagens particulares aos beneficiários para a manutenção de uma conta credora determinada (artigo 4.º); em segundo lugar, a interdição proposta às partes de estabelecerem o seu próprio método de processamento das transferências com mensagem estruturada (artigo 14.º); em terceiro lugar, a compensação interbancária fixa (artigo 5.º).
- (26) De acordo com os bancos, as duas primeiras disposições haviam sido incluídas, na altura, no Acordo GSA para garantir a coordenação dos dois circuitos de transferência, o do Postbank e o BGC, com vista a instaurar o sistema das transferências com mensagem estruturada enquanto instrumento de pagamento integrado. Tendo as partes considerado que essas duas disposições haviam deixado de ser indispensáveis, foram as mesmas suprimidas com efeitos a partir de 26 de Março de 1992.

⁽¹⁸⁾ Ver nota de pé-de-página 8.

⁽¹⁹⁾ Em 1997, a interconexão dos circuitos de pagamento dos bancos geridos pelo Interpay e o Postbank resultaram no estabelecimento do circuito de pagamento nacional (Nationaal Betalings Circuit) (Relatório anual NVB 1998).

⁽²⁰⁾ Explicação dada na notificação de 10 de Julho de 1991 e complemento de informação comunicado em 17 de Setembro de 1991.

(27) Nesta mesma data, a terceira disposição, que introduzia a compensação interbancária fixa, foi alterada. Os diversos bancos podem, actualmente, acordar, bilateralmente, em fixar a comissão de processamento das transferências com mensagem estruturada num montante inferior a 0,30 florins (0,14 euros). A compensação interbancária fixa tornou-se, assim, um limite. Além disso, especificava-se novamente que os bancos devedores e credores podiam igualmente facturar despesas de processamento a terceiros. É o seguinte o texto do artigo 5.º, alterado:

«Para o pagamento das despesas suportadas pela instituição devedora para fins de processamento, necessário igualmente à instituição credora, das transferências com mensagem estruturada utilizadas no âmbito do Acordo GSA, será facturado um montante de 0,30 florins pela instituição devedora à instituição credora por cada transferência processada, salvo se a comissão foi fixada num montante inferior por convenção bilateral entre bancos.

Este montante foi fixado com base nos custos reais relacionados com o processamento mais eficaz dos formulários de transferência e será adaptado em caso de variação comprovada desses custos. Pode ser tomada uma decisão a este respeito sob proposta de qualquer instituição que participe no Acordo GSA; a proposta deve ser acompanhada de um documento que justifique a adaptação proposta.

A comissão prevista pelo presente artigo não exclui a possibilidade de as instituições participantes no Acordo GSA (devedoras e credoras) facturarem a terceiros as despesas de processamento dos formulários de transferência no âmbito do sistema GSA.»

Procedimento

Rejeição do pedido de medidas provisórias

(28) Por decisão de 7 de Fevereiro de 1992, a Comissão rejeitou o pedido de medidas provisórias apresentado por um dos queixosos, a Nederlandse Postorderbond. A Comissão considerou, a este respeito, que o ponto de vista segundo o qual o Acordo GSA causava, pela sua simples aplicação, um prejuízo grave aos membros da Nederlandse Postorderbond não tinha fundamento dado que a repercussão da comissão interbancária era deixada à discrição de cada banco. A Comissão também não considerou plausível, numa primeira análise, o ponto de vista segundo o qual os bancos neerlandeses teriam acordado em repercutir sistematicamente a comissão interbancária nos beneficiários ou tê-lo feito no quadro de uma prática concertada. Ainda no entendimento da Comissão, também não poderia estar em questão um prejuízo grave e irreparável atendendo a que os membros do Nederlandse Postorderbond podem repercutir os encargos que lhes são facturados pelos bancos, na totalidade ou em parte, nos seus clientes ou intentar uma acção perante uma instância jurisdicional interna para obter o seu reembolso na hipótese de esses encargos serem ilegais. Não foi interposto recurso desta decisão.

Comunicação das denúncias de 14 de Junho de 1993

(29) Em 14 de Junho de 1993, a Comissão enviou à NVB uma comunicação das denúncias onde indicava que a comissão interbancária estabelecida numa base multilateral no âmbito do Acordo GSA constituía uma infracção ao n.º 1 do artigo 81.º do Tratado e que as condições de isenção em aplicação do n.º 3 do mesmo artigo se não encontravam preenchidas. Estas denúncias foram retiradas pela Comissão em 20 de Junho de 1997.

Observações de terceiros interessados

(30) Numa comunicação publicada em 9 de Setembro de 1997, nos termos do n.º 3 do artigo 19.º do Regulamento n.º 17 do Conselho, a Comissão manifestou a intenção de adoptar uma posição favorável em relação ao acordo notificado. Neste sentido, a Comissão reportou-se à decisão dos bancos de informar formalmente as empresas utilizadoras do carácter normal («por defeito») e do montante da comissão interbancária, bem assim como das suas eventuais alterações. Para além disso, a Comissão reportou-se à decisão dos bancos, na sequência de um pedido da Comissão, de procederem a uma revisão periódica do montante da comissão interbancária, à luz do relatório de um perito independente sobre o custo respeitante ao método de processamento mais eficiente.

Na sequência da publicação desta comunicação, a Comissão recebeu observações (comuns) da Nederlandse Postorderbond, da ANWB, do Centraal Bureau Fondsen Werving, dos Yerenigde Nederlandse Uitgeversbedrijven, da Nederlandse Organisatie van Tijdschriftenuitgevers e da Nederlandse Christelijke Radio-Vereniging [todos queixosos neste processo (ver considerando 3, *supra*), adiante designados enquanto tais] ⁽²¹⁾. Subscreveram essas observações dois órgãos representativos, o Overleg Orgaan Nutsvoorzieningen e a Gebruikersplatform Betaalingsverkeer.

(31) As observações dos queixosos podem resumir-se do seguinte modo. Entendem os queixosos, em primeiro lugar, que a comissão interbancária prevista pelo GSA é contrária, quanto ao fundo, à Directiva 97/5/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Janeiro de 1997, relativa às transferências transfronteiras ⁽²²⁾, que parte do princípio de que o ordenante assume as despesas relacionadas com uma transferência, salvo acordo em termos diferentes com o seu banco. Os queixosos consideram ainda que nenhuma razão legítima justifica a introdução da comissão interbancária nem, em qualquer caso, a integração dos dois circuitos de pagamento existentes nos Países Baixos. Os queixosos contestam, além disso, que aos bancos credores retirem benefícios dos serviços prestados pelos bancos devedores. Na sua opinião, as despesas relacionadas com as operações decorrentes de uma ordem de pagamento, tais como a preparação das transferências para execução, estão a cargo do banco devedor. Os custos seriam portanto, sempre de acordo com os queixosos, mal imputados dado que se faz o beneficiário suportar despesas que deveriam estar a cargo do ordenante.

⁽²¹⁾ Carta de 14 de Outubro de 1997 (processo 33.793, p. 794).

⁽²²⁾ JO L 43 de 14.2.1997, p. 25.

II. APRECIACÃO JURÍDICA

Mercado em causa

Mercado do produto em causa

- (32) O sistema das transferências com mensagem estruturada apenas em medida limitada se encontra sujeito à concorrência de outros sistemas de pagamento. Dado que a transferência com mensagem estruturada se destina a ser utilizada em situações em que se não verifica contacto directo entre o devedor e o credor («pagamento à distância»), os instrumentos de pagamento directo, por exemplo, a moeda fiduciária e os cartões de pagamento como o «PINpas» (cartão nacional de débito imediato) e o «chipknip/chipper» (porta-moedas electrónico nacional), não constituem uma verdadeira alternativa em relação ao sistema das transferências com mensagem estruturada. Os instrumentos de pagamento que se prestam, em princípio, ao pagamento à distância são a transferência (simples ordem de transferência), o cheque, o *self-banking* (que requer um computador pessoal e um modulador) e a autorização de débito permanente. Contudo, à excepção, em determinada medida, da autorização de débito permanente, nenhum destes instrumentos de pagamento pode ser considerado realmente substituível à transferência com mensagem estruturada pelas razões a seguir enunciadas.
- (33) A transferência simples e o cheque, que consistem em dar uma ordem em papel, não constituem uma verdadeira alternativa porque os custos de processamento que implicam são relativamente elevados. A conversão das informações escritas em dados electrónicos para fins de processamento informático da operação é relativamente dispendiosa. Além disso, estes instrumentos de pagamento apresentam para os beneficiários inconvenientes de ordem administrativa consideráveis em relação às transferências com mensagem estruturada. O *self-banking* constitui ainda menos uma verdadeira solução alternativa porquanto o número de particulares que dispõem do material necessário é ainda relativamente reduzido.
- (34) Apenas o sistema de autorização de débito permanente constitui, em certa medida, uma verdadeira solução alternativa em relação ao sistema da transferência com mensagem estruturada. Tal como este último, a autorização de débito permanente presta-se excelentemente aos pagamentos periódicos. Neste sistema, o cliente autoriza o beneficiário a proceder directamente a débitos na sua conta, sem ordem prévia, para fins de pagamentos determinados. O cliente pode, a pedido, obter *a posteriori* a anulação dessas inscrições a débito.
- (35) Existem, contudo, diferenças entre a transferência com mensagem estruturada e a autorização de débito permanente. Os bancos de retalho propõem geralmente os dois sistemas. Para os bancos, o processamento das transferências por domiciliação é, no entanto, muito menos oneroso do que o das transferências com mensagem estruturada, atendendo a que os dados necessários à execução do pagamento já são transmitidos sob forma electrónica pelo beneficiário. Deixa, portanto, de ser necessário converter dados impressos em dados electrónicos. A operação de domiciliação é inteiramente informatizada; não é necessário qualquer formulário. É, portanto, lógico que os bancos ofereçam o serviço de autorização de débito permanente aos credores a um preço inferior ao do sistema de transferência com mensagem estruturada.
- (36) Ambos os instrumentos de pagamento se diferenciam igualmente por determinadas características, que podem levar o devedor a preferir um ao outro. Podem entrar em linha de conta, nomeadamente, as seguintes considerações. Em primeiro lugar, no sistema da transferência com mensagem estruturada, por cada pagamento, o cliente tem de dar ao seu banco uma ordem de pagamento distinta, assinando o formulário de transferência e fazendo-o chegar ao referido banco. O cliente tem igualmente a possibilidade de se dirigir directamente ao seu banco com o formulário de transferência e de pagar o montante em espécie, mediante custos suplementares (por exemplo, se o saldo da conta corrente for insuficiente). O cliente continua, portanto, a deter um maior controlo sobre o momento e a forma de efectuar o pagamento, no caso da transferência com mensagem estruturada, do que no da autorização de débito permanente, em que o controlo apenas pode ser feito *a posteriori*. Tal pode levar determinados clientes a preferir o sistema da transferência com mensagem estruturada ao da autorização de débito permanente. Por outro lado, a domiciliação apresenta a dupla vantagem para o cliente (e para o credor) de o pagamento ser sempre efectuado a tempo, o que permite evitar as sanções por atraso no pagamento, não tendo o próprio cliente que efectuar qualquer operação.
- (37) Em segundo lugar, a opção do devedor entre os dois sistemas de pagamento pode depender da relação que existe entre o cliente e a empresa. Na prática, verifica-se, nomeadamente, que os clientes estão dispostos a utilizar o sistema de autorização de débito permanente quando mantêm uma relação de longa data com uma empresa, na qual eles depositam toda a confiança, por exemplo, as empresas de serviço público. Em contrapartida, quando a relação tem um carácter mais provisório, como é o caso das assinaturas de jornais, a utilização do sistema de autorização de débito permanente é muito mais limitada. Em certos casos, nomeadamente o do reembolso mensal de empréstimos hipotecários e o do pagamento de juros a determinadas seguradoras, o cliente não dispõe de escolha, sendo-lhe imposta a autorização de débito permanente.
- (38) As diferenças de características supramencionadas tendem a indicar que a autorização de débito permanente e a transferência com mensagem estruturada devem antes ser consideradas como não sendo mutuamente substituíveis. Todavia, há algumas diferenças de características, sendo o preço um factor que convém tomar em consideração⁽²³⁾. As diferenças entre as tarifas aplicadas pelos bancos e/ou pelos sistemas de pagamento podem, com efeito, entrar em linha de conta na escolha de um instrumento utilizado pelo cliente. Pouco tempo após a entrada em vigor do Acordo GSA, em Julho de 1991, os bancos passaram a cobrar comissões aos seus clientes (credores) pela utilização das transferências com mensagem estruturada. Alguns beneficiários, em especial sociedades de venda por correspondência e editores de jornais e revistas, repercutem, na totalidade ou em parte, as despesas que lhes são cobradas, diferenciando os seus preços consoante o cliente utilize transferências com mensagem estruturada ou a autorização de débito permanente, por exemplo, concedendo uma redução no caso do pagamento por autorização de débito permanente. Se o pagamento por autorização de débito permanente lhes ficar menos caro do que o pagamento por transferência com mensagem estruturada, pode supor-se que um determinado número de clientes

⁽²³⁾ Comunicação da Comissão sobre a definição do mercado em causa (JO C 372 de 9.12.1997, p. 5).

(devedores) ultrapassem as reservas que lhes inspira a autorização de débito permanente. Não existem números disponíveis a este respeito devido, nomeadamente, ao facto de nem todos os beneficiários cobrarem despesas (visíveis) pela utilização das transferências com mensagem estruturada e que, quando o fazem, essas despesas não são, na maior parte dos casos, muito elevadas.

- (39) Sabe-se, em contrapartida, que a utilização das transferências com mensagem estruturada conheceu uma ligeira tendência em baixa desde 1992. Assim, o número de ordens de pagamento por transferência com mensagem estruturada [incluindo as transferências efectuadas em resposta a acções de angariação de fundos, principalmente para fins caritativos («*actie-accept»*)] processadas pelo Interpay/BGC foram de cerca de 237 milhões em 1991 (para um montante total de 101 mil milhões de florins) e de cerca de 217 milhões em 1998 (o que representa uma redução de 7,6 % em quatro anos). Durante o mesmo período, a utilização do sistema de autorização de débito permanente aumentou fortemente. O número de ordens de pagamento por domiciliação passou de cerca de 227 milhões, o que corresponde ao montante total de cerca de 224 mil milhões de florins em 1991 para cerca de 534 milhões em 1998 (ou seja, um aumento de cerca de 135 %) ⁽²⁴⁾. O recurso acrescido à autorização de débito permanente explica-se, nomeadamente, por campanhas de informação realizadas pelos bancos e pelos beneficiários (sob o *slogan* «pague por medida») a favor da utilização de instrumentos de pagamento menos onerosos. Segundo o Interpay a utilização do sistema de autorização de débito permanente aumenta em detrimento das transferências com mensagem estruturada, sobretudo entre os particulares (devedores), assim como em detrimento das transferências manuscritas ⁽²⁵⁾.
- (40) Em conclusão, não obstante as diferenças de características entre a transferência com mensagem estruturada e a autorização de débito permanente, pode considerar-se que, em caso de aumento de preço relativo do primeiro instrumento em relação ao segundo, um certo número de devedores passará a utilizar a autorização de débito permanente. Indicação disso poderá ser vista no facto de, desde 1992 — pouco após a introdução de tarifas aplicáveis aos credores pela utilização de transferências com mensagem estruturada, com a possibilidade, daí resultante, da repercussão pelos credores nos devedores das despesas —, o recurso à transferência com mensagem estruturada ter conhecido uma ligeira diminuição progressiva. Convém igualmente notar que a campanha «pague por medida», realizada, aparentemente com sucesso, pelos bancos beneficiários, conduziu a um recuo da transferência com mensagem estruturada em proveito da autorização de débito permanente. Este último meio deve, por consequência, ser considerado susceptível de, em certa medida, se substituir à transferência com mensagem estruturada. O mercado de produto em causa deve, consequentemente, ser definido como sendo o da transferência com mensagem estruturada e da autorização de débito permanente.

Mercado geográfico em causa

- (41) Dado que a transferência com mensagem estruturada é um sistema de pagamento interno, ou seja, destinado aos pagamentos entre devedores e credores titulares de uma conta corrente nos Países Baixos através de um

banco que participa no sistema, o mercado geográfico em causa é o mercado neerlandês.

N.º 1 do artigo 81.º

Acordo entre empresas

- (42) Os bancos que subscreveram o Acordo GSA, ou que tenham subscrito uma declaração de adesão, são empresas na acepção do n.º 1 do artigo 81.º O Acordo GSA é, consequentemente, um acordo entre empresas na acepção da mesma disposição.

Restrição da concorrência

Interacção no quadro de um acordo quadripartido

- (43) Como a maior parte dos sistemas de pagamento, o sistema das transferências com mensagem estruturada implica, em princípio, a intervenção de quatro partes: o devedor (ordenante), o credor (beneficiário), o banco do devedor e o do credor ⁽²⁶⁾. Cada parte encontra-se em relação directa com duas outras. Por exemplo, o banco credor está em relação directa com o banco devedor por um lado, por força do Acordo GSA, e com o beneficiário, por outro, por força do contrato de utilização de transferências com mensagem estruturada. As diferentes relações que se estabelecem no âmbito do sistema de pagamento quadripartido devem ser consideradas do ponto de vista da sua interacção. Acordos sobre os preços no quadro de uma das relações podem provocar uma reacção nas outras relações e, por consequente, ter consequências para a utilização do sistema de pagamento enquanto tal.
- (44) O acordo notificado, que incide na compensação das despesas de processamento das transferências com mensagem estruturada, diz directamente respeito à relação entre o banco devedor e o banco credor (relação interbancária). O acordo interbancário sobre os preços pode, no entanto, ter igualmente consequências, quer na relação entre o banco credor quer na existente entre este e o devedor; por consequente, no próprio funcionamento do sistema das transferências com mensagem estruturada. Com efeito, o banco credor pode decidir repercutir os custos relacionados com a compensação interbancária aumentando a comissão que cobra ao credor. Este pode, por seu turno, decidir fazer repercutir essas despesas suplementares no cliente que utiliza a transferência com mensagem estruturada. Neste caso, os clientes podem decidir adoptar um outro sistema de pagamento proposto pelo seu banco ou por um banco concorrente.
- (45) Esta cadeia potencial de acções e reacções constitui uma particularidade dos sistemas de pagamento tais como a transferência com mensagem estruturada, que convém ter em conta para verificar se existe ou não restrição da concorrência: para apreciar plenamente uma restrição em matéria de preços praticada no interior de uma das quatro relações existentes no quadro de um sistema de pagamento, como uma compensação interbancária, multilateral, não podemos limitar-nos a examinar os seus efeitos no interior da relação em questão, antes convém examiná-los igualmente em todas as relações e, portanto, no sistema de pagamento enquanto tal.

⁽²⁴⁾ Relatório anual BGC 1993, relatório anual Interpay 1996 e carta do Interpay de 18 de Fevereiro de 1999.

⁽²⁵⁾ Relatório anual Interpay 1996, p. 30 e 31.

⁽²⁶⁾ O banco do devedor e o do credor pode ser o mesmo; se for esse o caso, estar-se-á em presença de uma operação intrabancária.

Comissão interbancária multilateral

- (46) De um ponto de vista técnico, um sistema uniforme de transferências com mensagem estruturada, ou seja, um sistema de pagamento que os credores e os devedores possam utilizar qualquer que seja o banco onde tenham a conta aberta, apenas pode existir se assentar numa base multilateral bem estabelecida. Assim, para o bom funcionamento do sistema, é necessária a conclusão de acordos colectivos respeitantes às especificações técnicas e aos aspectos de procedimento no processamento das operações. Além disso, de um ponto de vista prático, é necessário ainda que os bancos que intervêm na operação estejam de acordo sobre a eventual repartição das despesas, ou seja, quer elas adoptem ou não o princípio de uma compensação e, no caso afirmativo, que fixem o nível dessa compensação. Tendo em conta as características inerentes a um sistema de pagamento como o das transferências com mensagem estruturada, as negociações a este respeito devem, obviamente, ser realizadas previamente, ou seja, antes de o sistema de pagamento ser efectivamente utilizado pelos bancos para o processamento das operações de pagamento realizadas pelos seus clientes. Com efeito, todos os sistemas de pagamento implicam, pela sua própria natureza, que a partir do momento em que a operação de pagamento é desencadeada, o devedor e o credor devam ter a certeza de que a operação é imediatamente executada pelos bancos envolvidos. Dado que a escolha dos bancos que executam a operação é determinada pelos respectivos titulares de conta que utilizam o sistema, os bancos tornam-se, de algum modo, a partir desse momento, parceiros obrigatórios, no sentido que não têm outra alternativa que não seja cooperar. As negociações sobre os preços não são, por esse facto, eficazes se não forem realizadas previamente. Se os bancos decidirem instaurar uma compensação interbancária, o acordo sobre o nível da comissão pode, em princípio, ser bilateral ou multilateral.
- (47) No caso vertente, os bancos decidiram estabelecer uma comissão multilateral uniforme, se bem que esta se tenha convertido num limite em 1992. É igualmente possível que um certo número de bancos tome a iniciativa chegando a acordo sobre comissões bilaterais e que outros bancos procurem juntar-se-lhes, de modo a que esta série de comissões bilaterais sejam válidas igualmente para eles⁽²⁷⁾. Os bancos poderiam igualmente celebrar acordos multilaterais sobre uma fórmula de cálculo da comissão interbancária em função de parâmetros que variassem de banco para banco⁽²⁸⁾.
- (48) A Comissão entende que um acordo sobre uma comissão interbancária bilateral não releva, em princípio, do campo de aplicação do n.º 1 do artigo 81.º Em contrapartida, qualquer acordo sobre uma comissão interbancária multilateral constitui uma restrição da concorrência que cai no âmbito daquela disposição, dado que restringe de forma sensível a liberdade dos bancos de definir individualmente a sua política de

taxas⁽²⁹⁾. A compensação interbancária multilateral, na acepção do artigo 5.º do Acordo GSA tem, por consequência, por objecto a restrição da concorrência na acepção do n.º 1 do artigo 81.º porquanto limita a liberdade dos bancos que são partes no acordo de fixar o nível de uma eventual comissão pelo processamento das transferências com mensagem estruturada no âmbito de negociações bilaterais⁽³⁰⁾.

- (49) A prática demonstra que as negociações bilaterais sobre as comissões interbancárias pelo processamento electrónico das transferências com mensagem estruturada são tecnicamente possíveis. Assim, antes da entrada em vigor do GSA, existia entre vários grandes bancos acordos bilaterais sobre a compensação dessas despesas.
- (50) Decerto, desde a conversão da comissão fixa em comissão máxima em 26 de Março de 1992, os bancos que são partes no Acordo GSA podem acordar bilateralmente numa comissão interbancária (menos elevada) pelo processamento das transferências com mensagem estruturada. No entanto, até ao momento, nenhum dos bancos participantes utilizou essa possibilidade. A passagem de uma comissão fixa para um limite para a compensação interbancária não teve, por consequência, qualquer incidência prática.
- (51) Na sua comunicação relativa às transferências transfronteiras, a Comissão sublinhou que a restrição da concorrência que a comissão interbancária uniforme tende a provocar é igualmente susceptível de afectar o comportamento dos bancos em relação aos seus clientes. No sistema de transferências com mensagem estruturada, a comissão interbancária teve um efeito restritivo da concorrência na relação entre os bancos (credores) e seus clientes, porquanto se encontra estabelecido que os referidos bancos fazem repercutir sistematicamente nos seus clientes (beneficiários) a comissão interbancária que lhes é reclamada. As tarifas aplicadas aos beneficiários pelos diversos bancos pelo processamento das transferências com mensagem estruturada não são, certamente, uniformes mas a repercussão da comissão interbancária traduz-se num aumento estrutural quase uniforme das tarifas implicadas. A comissão interbancária serve, portanto, de nível mínimo para o estabelecimento das tarifas aplicáveis aos clientes.
- (52) Resulta das respostas a um pedido de informações dirigido aos três grandes bancos em 23 de Dezembro de 1991 que, antes da introdução da compensação interbancária, nenhum dos três bancos cobrava (directamente) aos seus clientes despesas pela utilização de transferências com mensagem estruturada mas que, posteriormente, foi introduzida uma comissão de 0,45 florins (formulário de transferência *acceptgiro* sem anexos) pelo ABN AMRO a partir de 1 de Julho de 1991 (data da entrada em vigor do Acordo GSA de 1991) pelo Rabobank a partir de 1 de Setembro de 1991 (de notar que o montante de 0,45 florins constituía um mínimo e que a comissão podia variar consoante o número, o tipo e as informações fornecidas) e pelo NMB Postbank Groep em 1 de Janeiro de 1992⁽³¹⁾. O NMB Postbank

⁽²⁷⁾ Como foi o caso para a entrada em vigor do Acordo GSA de 1991.

⁽²⁸⁾ Como era, por exemplo, o caso nos Países Baixos até 1998 para as caixas automáticas.

⁽²⁹⁾ Comunicação relativa à aplicação das regras de concorrência da Comunidade Europeia aos sistemas de transferências transfronteiras (JO C 251 de 27.9.1995, p. 3, ponto 40).

⁽³⁰⁾ Ver Nederlandse Vereniging van Banken (Decisão 89/512/CEE da Comissão, JO L 253 de 30.8.1989, p. 1, considerando 56). O recurso interposto pela NVB contra esta decisão foi declarado inadmissível pelo Tribunal de Primeira Instância em 17 de Setembro de 1992 (processo T-138/89, Colectânea 1992, p. II-2181).

⁽³¹⁾ Resulta das respostas dos diferentes bancos aos pedidos de informações de 5 de Agosto de 1997 e de 18 de Janeiro de 1999 que, em 1997-1999, quase todos esses bancos continuam a aplicar uma comissão fixa de 0,45 florins (formulário de transferência *acceptgiro* sem anexos), se bem que, na prática, sejam, em certa medida, possíveis diferenças em relação a este nível de referência.

confirmou expressamente que metade das despesas de informatização das transferências com mensagem estruturada (noutros termos, o montante da comissão interbancária) era facturada aos clientes ⁽³²⁾. Resulta de alguns documentos constantes do processo que o Rabobank, o ABN AMRO e outras partes no Acordo GSA faziam também repercutir integralmente a comissão interbancária ⁽³³⁾.

(53) Nada prova que os bancos tenham acordado em fazer repercutir sistematicamente a comissão interbancária. O Acordo GSA reconhece-lhes expressamente a liberdade de decidir de forma autónoma fazer repercutir ou não a comissão. Contudo, quando os bancos decidem individualmente fazê-lo, forçoso se torna ver nisso uma consequência directa da existência do Acordo GSA, dado que este impõe ao banco credor um custo económico que esse banco não suportava anteriormente. Na ausência de comissão interbancária, nada há a repercutir. A comissão interbancária instituída pelo acordo tem, deste ponto de vista, um efeito restritivo da concorrência na relação entre o banco credor e o beneficiário.

(54) O efeito restritivo da concorrência produzido pela comissão interbancária multilateral na relação entre o banco credor e o seu cliente é reforçado pelo facto de cada um dos bancos participantes aplicar aos seus clientes (credores), pelos pagamentos intrabancários por transferência com mensagem estruturada, a tarifa cobrada pelas operações interbancárias, ainda que o Acordo GSA se aplique apenas a estas últimas. Consequentemente, é impossível aos beneficiários comerciais escapar à cobrança das despesas de utilização das transferências com mensagem estruturada. Na ausência de facturação — ou se as despesas forem menos elevadas do que nas operações intrabancárias —, esses clientes teriam, com efeito, a possibilidade de abrir uma conta junto de vários bancos para aumentar a parte relativa dos seus pagamentos intrabancários e evitar as despesas (mais elevadas) cobradas pelas transferências interbancárias.

(55) A restrição da concorrência é sensível porque todos os bancos que participam nos Países Baixos no sistema das transferências com mensagem estruturada se encontram vinculados pelo Acordo GSA, que abrange todo o mercado. Uma concorrência suficientemente forte entre sistemas pode limitar os efeitos de uma comissão inter-

bancária nas tarifas aplicadas aos clientes, desde que não existam comissões interbancárias comparáveis nos outros sistemas ⁽³⁴⁾. Ora, tais comissões existem também no quadro do único sistema susceptível de substituir-se — em certa medida —, à transferência com mensagem estruturada, a saber, a autorização de débito permanente.

(56) O Acordo GSA é, conseqüentemente, um acordo que tem por objecto e por efeito impedir, restringir ou falsear o jogo da concorrência no interior do mercado comum, nomeadamente, fixando de forma directa ou indirecta os preços de compra ou de venda na acepção do n.º 1, alínea a), do artigo 81.º do Tratado.

Na comunicação nos termos do n.º 3 do artigo 19.º do Regulamento n.º 17 do Conselho, a Comissão manifestou a intenção de adoptar uma posição favorável em relação ao Acordo GSA. De acordo com o acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de 21 de Janeiro de 1999, Bagnasco/Banca Popolare de Novara (processos apensos C-215/96 e C-216/96) ⁽³⁵⁾, a Comissão entende que o Acordo GSA não é abrangido pelo âmbito de aplicação do n.º 1 do artigo 81.º, visto que não está preenchida a condição da verificação de um efeito sensível na afectação do comércio entre os Estados-Membros. Tal entendimento pode ser explicado da seguinte forma:

Influência no comércio entre Estados-Membros

Generalidades

(57) Decorre de uma jurisprudência constante que um acordo entre empresas, para ser susceptível de afectar o comércio entre Estados-Membros deve, com base num conjunto de elementos objectivos, de direito ou de facto, permitir a admissão, com um grau de probabilidade suficiente, da possibilidade que possa exercer uma influência directa ou indirecta, actual ou potencial, nos fluxos de trocas comerciais entre Estados-Membros, em sentido contrário à realização dos objectivos do mercado único entre Estados ⁽³⁶⁾. Assim, a afectação das trocas comerciais intracomunitárias resulta, em geral, da reunião de diversos factores que, tomados isoladamente, não seriam necessariamente determinantes ⁽³⁷⁾.

(58) Decorre ainda de uma jurisprudência constante que o n.º 1 do artigo 81.º do Tratado se aplica apenas aos acordos em relação aos quais se possa concluir que são susceptíveis de afectar sensivelmente as trocas comerciais entre os Estados-Membros ⁽³⁸⁾.

(59) Para responder à questão de saber se o Acordo GSA, em especial a disposição respeitante à compensação interbancária, é de molde a afectar o comércio entre os Estados-Membros, convém tomar em consideração, à luz da supracitada jurisprudência do Tribunal de Justiça, os factores definidos *infra*.

⁽³⁴⁾ Ver igualmente a este respeito os n.ºs 41 e 42 da comunicação relativa às transferências transfronteiras (ver nota de pé-de-página 29).

⁽³⁵⁾ Ainda não publicado na Colectânea.

⁽³⁶⁾ Ver nomeadamente, acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Julho de 1985 no processo 42/84, Remia/Comissão, Colectânea 1987, p. 2545.

⁽³⁷⁾ Ver nomeadamente, acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Dezembro de 1994 no processo C-250/92, DLG, Colectânea 1994, p. I-5641, fundamento 54.

⁽³⁸⁾ Ver, nomeadamente, acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Julho de 1997 no processo C-219/95, Ferriere Nord/Comissão, Colectânea 1997, p. I-4411, fundamento 19.

⁽³²⁾ Anexo 8 da resposta do NMB Postbank Groep de 29 de Janeiro de 1992. Ver também a carta do ING Bank de 21 de Janeiro de 1993 a uma entidade com quem mantém relações comerciais.

⁽³³⁾ Ver cartas do ABN AMRO, a entidades com quem mantém relações comerciais, de 18 e 24 de Outubro de 1991, do ABN Bank Nederland de 4 de Julho de 1991, do Rabobank Heerlen de 31 de Março de 1992, do Hollandse Koopmansbank de 6 de Fevereiro de 1992, do Bank Mendes Gans NV de 18 de Dezembro de 1991 e do Commerzbank Nederland NV de 13 de Novembro de 1993.

Cobertura da totalidade do território neerlandês pelo Acordo GSA

- (60) Convém partir do princípio de que o Acordo GSA, em especial a comissão interbancária aí prevista, cobre a totalidade do território neerlandês. Todos os bancos que pretendam propor o sistema das transferências com mensagem estruturada nos Países Baixos são materialmente obrigados a aderir ao Acordo GSA. Com efeito, atendendo a que os credores e os devedores não são necessariamente titulares de uma conta no mesmo banco, os bancos deverão ter a certeza de que a transferência com mensagem estruturada utilizada pelo seu cliente é igualmente aceite pelo banco da outra parte na operação.
- (61) O Tribunal considerou em vários acórdãos que um entendimento que restringe a concorrência e abrange todo o território de um dos Estados-Membros tem por efeito, pela sua própria natureza, consolidar compartimentações de carácter nacional, entavando deste modo a interpenetração económica pretendida pelo Tratado⁽³⁹⁾. Tal não basta, no entanto, para concluir pela existência de um efeito sensível no comércio entre Estados. Outros factores devem igualmente ser tomados em consideração a esse respeito⁽⁴⁰⁾.

Actividade económica abrangida pelo sistema das transferências com mensagem estruturada

- (62) A participação no sistema das transferências com mensagem estruturada não se limita às empresas (beneficiários) e aos particulares (ordenantes) estabelecidos nos Países Baixos, antes está aberta a qualquer pessoa que seja titular de uma conta num dos bancos que participam no sistema. Contudo, o pagamento da transferência com mensagem estruturada abrange actividades económicas que, por disposições contratuais ou pela sua própria natureza, estão em grande parte limitadas ao território neerlandês; por exemplo, o fornecimento de bens e serviços (gás, electricidade, telefone)⁽⁴¹⁾. No que diz respeito à procura (a saber, os clientes — credores e devedores — que utilizam as transferências com mensagem estruturada como instrumento de pagamento) é, portanto, conveniente concluir que o carácter transfronteiras do sistema é muito limitado.

⁽³⁹⁾ Ver, nomeadamente, o acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Outubro de 1972 no processo 8/72, *Cementhandelaren/Comissão*, Colectânea 1972 fundamento 29, e o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 21 de Fevereiro de 1995 no processo T-29192, *SPO/Comissão*, fundamento 229, Colectânea 1995, p. II-289.

⁽⁴⁰⁾ Ver nota pé-de-página 34.

⁽⁴¹⁾ Ver ABI, Decisão 87/103/CEE da Comissão, JO L 43 de 13.2.1987, p. 51, considerando 37.

Participação de bancos não neerlandeses

- (63) Convém tomar em consideração não apenas a procura mas igualmente a oferta do produto representado pela transferência com mensagem estruturada (ou seja, os bancos que oferecem o sistema). Está provado que sucursais⁽⁴²⁾ e filiais⁽⁴³⁾ de bancos não neerlandeses participam em larga medida no sistema das transferências com mensagem estruturada. Segundo informações prestadas pela NVB em finais de 1997, participam no sistema 58 bancos, dos quais 27 estrangeiros. Destes últimos, 10 eram originários de países da Comunidade (cinco filiais e cinco sucursais). A parte desses bancos estrangeiros no sistema das transferências com mensagem estruturada era, no entanto, bastante limitada. Em 1997, de quase 100 mil contratos de utilização das transferências com mensagem estruturada, a maior parte (cerca de 91 %) cabia aos grandes bancos (ABN AMRO, Rabobank, ING Bank e Postbank). A parte dos bancos estrangeiros no número de contratos celebrados era inferior a 1 %. A sua parte no número de operações processadas era igualmente muito fraca, inferior a 1 % para inscrições a débito e inferior a 5 % para inscrições a crédito⁽⁴⁴⁾.

Importância da participação no Acordo GSA para os bancos estrangeiros

- (64) Em meados de 1997, 115 bancos, no total, operavam no mercado neerlandês, dos quais 68 bancos neerlandeses e 47 estrangeiros [19 bancos da Comunidade (ou seja, bancos estrangeiros originários de outros Estados-Membros e 27 bancos de países terceiros)]⁽⁴⁵⁾. Cerca de um terço dos bancos estrangeiros que operam nos Países Baixos não oferecem, portanto, o produto, que constitui a transferência com mensagem estruturada. No que diz respeito aos bancos estrangeiros que oferecem efectivamente esse produto e aderiram ao Acordo GSA, dificilmente se pode afirmar, dado o interesse relativamente limitado que este instrumento de pagamento representa para esses bancos (ver considerando 63, *supra*), que a oferta do referido produto desempenhe uma função importante na sua decisão de entrar no mercado neerlandês.
- (65) Em conclusão, tendo em conta o conjunto dos factores expostos *supra*, não é possível afirmar que o Acordo GSA seja susceptível de influenciar de modo sensível o comércio entre os Estados-Membros,

⁽⁴²⁾ Devido às fortes relações financeiras que existem entre as sociedades-mãe estrangeiras e as suas sucursais estabelecidas nos Países Baixos, estas últimas devem ser consideradas anexos das sociedades-mãe, qualquer que seja o seu estatuto jurídico. As actividades das sucursais devem, conseqüentemente, ser igualmente consideradas como um elemento do comércio entre os Estados-Membros. Ver acórdão do Tribunal de Justiça de 27 de Janeiro de 1987 no processo 45/85, *Verband der Sachversicherer/Comissão*, Colectânea 1987, p. 458-460.

⁽⁴³⁾ As filiais de bancos estrangeiros estabelecidas nos Países Baixos são consideradas bancos estrangeiros pelo *Nederlandsche Bank*, desde que não residentes detenham uma parte de, pelo menos, 50 % nessas filiais (ver relatório anual da DNB 1991 e resposta da DNB ao pedido de informações de 5 de Agosto de 1997). Esta definição é adoptada pela própria NVB (ver relatório anual NVB 1998, p. 54). Resulta do acórdão *Bagnasco* (ver nota de pé-de-página 35, *supra*) que o Tribunal considera que não se deve tomar em consideração apenas a participação das sucursais mas também a das filiais de bancos estrangeiros para responder à questão de saber se existe ou não influência no comércio entre Estados-Membros.

⁽⁴⁴⁾ Cartas da NVB de 25 de Março de 1997 e 8 de Março de 1999.

⁽⁴⁵⁾ Trata-se, neste caso, de bancos comerciais, de bancos cooperativos, de caixas económicas e de caixas de crédito hipotecário (anexo VI da carta da NVB de 18 de Julho de 1997).

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

Com base nos factos de que tem conhecimento, a Comissão não tem qualquer motivo para intervir em aplicação do n.º 1 do artigo 81.º do Tratado contra o Acordo GSA de 1991 notificado pela De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB).

Artigo 2.º

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

é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 8 de Setembro de 1999.

Pela Comissão
Karel VAN MIERT
Membro da Comissão

ANEXO I

Lista dos bancos participantes do Acordo GSA

(em 31 de Dezembro 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

Processo comum de tratamento dos pagamentos e transferências com mensagem estruturada

