



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 31.1.2007  
COM(2007) 33 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE**

**Sectoraal onderzoek overeenkomstig artikel 17 van Verordening (EG) nr. 1/2003 naar de mededingingssituatie in de sector retailbanking (eindverslag)**

{SEC(2007) 106}

## MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

### Sectoraal onderzoek overeenkomstig artikel 17 van Verordening (EG) nr. 1/2003 naar de mededingingssituatie in de sector retailbanking (eindverslag)

1. Op 13 juni 2005 heeft de Commissie een onderzoek met betrekking tot retailbanking ingeleid. De rechtsgrondslag van het instrument van de sectorale onderzoeken is artikel 17, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1/2003. Op grond van deze bepaling kan de Commissie onderzoek doen naar een bepaalde sector van de economie of naar een bepaald soort overeenkomsten over verschillende sectoren heen, wanneer de ontwikkeling van de handel tussen lidstaten, de starheid van de prijzen of andere omstandigheden doen vermoeden dat de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt wellicht wordt beperkt of vervalst. Dit document is het eindverslag van het onderzoek met betrekking tot retailbanking<sup>1</sup>.

#### 1. INLEIDING

2. In de laatste twintig jaar is de Europese banksector aanzienlijk gegroeid en gediversifieerd. De sector zorgt thans rechtstreeks voor meer dan drie miljoen arbeidsplaatsen in de EU. Retailbanking - waaronder wordt verstaan de dienstverlening aan gebruikers en het midden- en kleinbedrijf (MKB) - blijft de belangrijkste subsector van het bankbedrijf, met meer dan 50% van de totale activiteit in de EU op het vlak van bruto-inkomen. Volgens ramingen van de Commissie was de retailbankingactiviteit (2004) in de Europese Unie goed voor een bruto-inkomen van 250 tot 275 miljard euro, hetgeen overeenkomt met ongeveer 2% van het totale BBP van de EU<sup>2</sup>.
3. De Europese retailbanken verstrekken cruciale diensten zoals sparen, lenen en betalingsverkeer aan consumenten en kleine- en middelgrote ondernemingen (het MKB). Een aantal indicatoren - marktfragmentatie, prijsrigiditeit en immobiliteit van de klanten - wijzen evenwel erop dat de mededinging op de EU-markt voor retailbanking niet naar behoren zou kunnen functioneren. Op grond van Verordening (EG) nr. 1/2003<sup>3</sup> heeft de Commissie derhalve besloten een onderzoek met betrekking tot de sector retailbanking<sup>4</sup> in te leiden, in het bijzonder met betrekking tot grensoverschrijdende mededinging.

---

<sup>1</sup> Tussentijdse verslagen werden gepubliceerd op 12 april 2006 (betaalkaarten) en 17 juli 2006 (lopende rekeningen en daarmee samenhangende diensten).

<sup>2</sup> Cijfers afkomstig van het tussentijds verslag II van het sectoraal onderzoek naar de mededingingssituatie in de sector retailbanking

<sup>3</sup> Zie: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2003/l\\_001/l\\_00120030104en00010025.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2003/l_001/l_00120030104en00010025.pdf).

<sup>4</sup> Zie: [http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector\\_inquiries/financial\\_services/decision\\_retailbanking\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services/decision_retailbanking_en.pdf)

4. Het sectoraal onderzoek maakt deel uit van het bredere politieke kader van de agenda van Lissabon en dient bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen in het Witboek over het beleid op het gebied van *financiële diensten 2005-2010*<sup>5</sup>, waarin de Commissie de aandacht heeft gevestigd op de nauwe wisselwerking tussen het interne-marktbeleid en het mededingingsbeleid. Voorts was een van de prioriteiten van het Witboek te zorgen voor meer concurrentie tussen de dienstaanbieders, in het bijzonder tussen die welke op de retailmarkten actief zijn. Door het bevorderen van deze doelstellingen zullen de Europese consumenten ten volle van de voordelen van de interne markt kunnen profiteren. Het sectoraal onderzoek naar de mededingingssituatie in de sector retailbanking draagt bij tot uitvoering van deze agenda door duidelijkheid te verschaffen over de werking van de markt; de aandacht te vestigen op mogelijke falende marktwerking; en vast te stellen waar het falen van de markt door mededingingswetgeving en in voorkomend geval door andere maatregelen kan worden aangepakt.
5. Om de ontwikkeling van een interne markt voor financiële diensten te schragen en ten volle gebruik te maken van alle potentiële voordelen van de euro, werkt de Europese banksector aan de oprichting van een engemaakte eurobetalingsruimte (SEPA - Single Euro Payments Area). Het SEPA-project heeft tot doel een geïntegreerde markt voor betaaldiensten tot stand te brengen die onderhevig is aan daadwerkelijke mededinging en waar geen onderscheid wordt gemaakt tussen grensoverschrijdende en binnenlandse betalingen binnen de eurozone. De ontwikkeling van SEPA wordt door de Commissie en de Europese Centrale Bank sterk ondersteund. Zij werken hierbij nauw samen met de banksector.

## **2. BELANGRIJKSTE VASTSTELLINGEN VAN HET SECTORAAL ONDERZOEK NAAR DE MEDEDINGINGSITUATIE IN DE SECTOR RETAILBANKING**

6. In het kader van het sectoraal onderzoek werden een aantal symptomen vastgesteld waaruit blijkt dat de mededinging in bepaalde onderdelen van de sector retailbanking niet naar behoren zou kunnen functioneren. Het onderzoek heeft bevestigd dat de markten nationaal van aard zijn, met inbegrip van retailbankinginfrastructuur zoals betaalsystemen en kredietregisters.
7. Verschillen in marktstructuren kunnen een verklaring zijn voor verschillen tussen de lidstaten met betrekking tot de handelswijze en prestaties van de banksector. Uit het onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat er tussen de lidstaten grote verschillen zijn inzake winstmarges, prijzen en verkooppatronen. In het kader van het onderzoek werden daarentegen bewijzen gevonden dat de prijzen en het beleid van de banken binnen individuele lidstaten naar elkaar toe convergeren. Hoge rentabiliteit zou kunnen wijzen op een gunstige conjunctuurcyclus en een positief macro-economisch klimaat of op een aantal andere factoren, zoals toegenomen efficiëntie bij het uitvoeren van de bankactiviteiten. In sommige lidstaten roept de combinatie van aanhoudend hoge rentabiliteit, sterke marktconcentratie en aangetoonde toegangsbeperkingen bezwaren op inzake het vermogen van de banken om marktmacht te gebruiken ten aanzien van consumenten en kleine ondernemingen.

---

<sup>5</sup> Zie: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/policy/index_en.htm)

8. In het raam van het sectoronderzoek werden een aantal factoren gevonden die erop zouden kunnen wijzen dat de symptomen die hierboven aan de orde kwamen, een gevolg zijn van een mededingingsprobleem. Ten eerste wordt de banksector gekenmerkt door een reeks mogelijke toegangsbeperkingen. Deze beperkingen kunnen bestaan uit vereisten op het vlak van het netwerk en de normalisatie voor bepaalde infrastructuur of kunnen van regelgevende of gedragsmatige aard zijn. Vanuit het standpunt van mededingingsbeleid zijn gedragsmatige toegangsbeperkingen bijzonder zorgwekkend, bijvoorbeeld toegangsbeperkingen tot betaalsystemen, die het gevolg kunnen zijn van een misbruik van een machtspositie – bijvoorbeeld door een netwerk met een machtspositie – of door onderling afgestemde gedragingen van gevestigde banken om nieuwkomers uit te sluiten.
9. Ten tweede geven retailbankingactiviteiten aanleiding tot formele samenwerking tussen markspelers. Bepaalde vormen van samenwerking (bv. het creëren en exploiteren van gemeenschappelijke normen en besturingssystemen), kunnen noodzakelijk zijn om efficiency-verbeteringen tot stand te brengen. Samenwerking die zich uitbreidt tot de strategieën, prijsstelling of het verkoopbeleid van de banken zou kunnen resulteren in heimelijke afspraken, mededingingsbeperking en/of uitsluiting van derde partijen.
10. Tijdens het in het kader van het sectoraal onderzoek uitgevoerde marktonderzoek en na de openbare raadpleging hadden de banken de mogelijkheid om vertrouwelijk te wijzen op toegangsbeperkingen en mededingingsproblemen waarmee zij werden geconfronteerd. Bijzonder weinig banken hebben hierover informatie verstrekt. Een paar banken wezen evenwel op aanzienlijke gedragsmatige beperkingen waarmee zij als buitenlandse toetreders op een markt werden geconfronteerd.
11. In het kader van het sectoraal onderzoek werden mededingingsbezwaren op de volgende terreinen vastgesteld: (1) betaalsystemen, inclusief betaalkaartsystemen; (2) kredietregisters; (3) interbancaire samenwerking; en (4) prijsstelling en beleid. Derhalve zou het mogelijk kunnen zijn dat mededingingsautoriteiten – in nauwe samenwerking met regelgevende instanties en toezichthouders – maatregelen nemen om de mededinging in verscheidene lidstaten te versterken.

## **2.1. Betaalsystemen**

### *2.1.1. Betaalkaartsystemen*

12. Een aanzienlijk deel van de verkooptransacties in Europa komt tot stand dankzij de Europese betaalkaartindustrie. In 2005 hadden de betaalkaartverrichtingen in de EU een waarde van meer dan 1 350 miljard euro<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Deze raming heeft alleen betrekking op transacties bij verkooppunten. Er wordt geen rekening gehouden met transacties bij geldautomaten (ATM—Automatic teller machine).

13. In het kader van het sectoraal onderzoek werd vastgesteld dat op de Europese markt voor betaalkaarten<sup>7</sup> verscheidene belangrijke mededingingskwesties aan de orde waren. Hieruit blijkt de noodzaak voor een sterke handhaving van het mededingingsrecht in nauwe samenwerking met de nationale mededingingsautoriteiten. De Commissie heeft reeds maatregelen genomen in verscheidene zaken, waaronder MasterCard<sup>8</sup> en Groupement des Cartes Bancaires<sup>9</sup>.

#### 2.1.1.1. Grote verschillen binnen de EU inzake vergoedingen voor betaalkaarten

14. De aanzienlijke onderlinge verschillen tussen de lidstaten op het vlak van de vergoedingen die aan de handelaren, kaarthouders en tussen banken onderling (multilaterale afwikkelingsvergoedingen) worden aangerekend, wijzen op marktfragmentatie. In 2004 waren de interbancaire vergoedingen voor kredietkaarten die behoorden tot de Visa- en MasterCard-netwerken in Portugal meer dan tweemaal zo hoog dan die in Slowakije. Evenzo waren handelarenvergoedingen voor hetzelfde soort kaarten in Portugal en Tsjechië meer dan driemaal zo hoog als die in Finland en Italië. De lidstaten hebben weliswaar sterk uiteenlopende historische achtergronden, maar zulke omvangrijke verschillen zouden evenwel aan mededingingsbeperkingen kunnen worden toegeschreven.

15. Met name in sommige landen geven de vastgestelde multilaterale afwikkelingsvergoedingen aanleiding tot mededingingsbezwaren. De netwerken van betaalkaarten voeren aan dat als gevolg van de typische structuur van betaalkaartmechanismen<sup>10</sup>, de kaartemittenten meestal de meeste kosten voor het betaalsysteem voor hun rekening nemen, terwijl de meeste inkomsten afkomstig zijn van de wervingszijde als handelarenvergoedingen. De betaalkaartnetwerken voeren derhalve aan dat deze onevenwichtigheden met betrekking tot de kosten moeten worden rechtgezet door te voorzien in afwikkelingskosten, dus een vergoeding die door de verwervers aan de emittenten worden betaald. Uit het bewijsmateriaal blijkt evenwel dat de meeste netwerken voor binnenlandse debetkaarten aanzienlijk lagere (of zelfs geen) afwikkelingsvergoedingen aanrekenen dan internationale netwerken voor transacties met debetkaarten, hetgeen meestal resulteert in lagere handelarenvergoedingen.

16. Op grond van de analyse van de marktgegevens uit het onderzoek blijkt dat de loutere uitgifte van een kaart (dus zonder afwikkelingsvergoedingen) in twintig lidstaten voldoende winst genereert<sup>11</sup>. Er is een debat aan de gang over hoe noodzakelijk mechanismen voor multilaterale afwikkelingsvergoedingen in de praktijk zijn om netwerken van betaalkaarten op een efficiënte wijze te kunnen exploiteren; en indien zou blijken dat dergelijke multilaterale afwikkelingsvergoedingen onontbeerlijk zijn, over de noodzakelijke voorwaarden die aan hun invoering moeten worden gekoppeld.

---

<sup>7</sup> Het onderzoek had geen betrekking op de transacties met geldautomaten (ATM-transacties).

<sup>8</sup> Zaak nr. COMP/34579.

<sup>9</sup> Zaak nr. COMP/38606.

<sup>10</sup> Een beschrijving van een typisch betaalkaartenmechanisme is opgenomen in het tussentijds verslag I met betrekking tot betaalkaarten.

<sup>11</sup> In Portugal, Letland, Estland, Tsjechië en Italië is de uitgifte van kredietkaarten volgens de ramingen het meest winstgevend (bruto marge kosten/winst verhouding van ten minste 60%). Hierbij wordt geen rekening gehouden met de inkomsten uit de afwikkelingsvergoedingen.

#### 2.1.1.2. Structurele beperkingen in de netwerken van betaalkaarten

17. In verscheidene lidstaten verloopt de verwerving van Visa- en/of Mastercard-transacties via een monopoliehouder. Zulke verwervers treden op als joint ventures van gevestigde banken die tegelijkertijd de kaarten op deze markt uitgeven. Hierdoor kunnen de emittenten aanzienlijke marktmacht uitoefenen, hetgeen dus kan resulteren in mededingingsbeperkende handelarenvergoedingen.

#### 2.1.1.3. Toegang- en beheerregelingen

18. In internationale netwerken (Visa en Mastercard) alsmede in nationale systemen voor betaalkaarten in België, Denemarken, Finland, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal en Spanje is het recht op uitgifte en verwerving op basis van lidmaatschapsregels voorbehouden aan krediet- en/of financiële instellingen of aan een entiteit die onder de directe controle van dergelijke instellingen valt. Hoewel kan worden aangevoerd dat deze voorafgaande voorwaarde uit het oogpunt van het toezicht of de financiële stabiliteit terecht is, vormt zij een beperking voor de deelname van handelaren en afwikkelaars bij de uitgifte en de verwerving. Derhalve wordt de mededinging binnen de netwerken in deze landen ondermijnd. Met betrekking tot de toegang tot de infrastructuur gelden soortgelijke regels<sup>12</sup>. In Ierland, Nederland en Portugal is het op grond van de regels van het nationale systeem vereist dat de buitenlandse toetreder tot de markt lokaal aanwezig is, door de oprichting van een lokale afdeling en/of dochteronderneming. Door deze vereiste verhogen de kosten van een buitenlandse toetreder tot de markt, hetgeen de mededinging binnen het netwerk kan beperken.
19. Volgens bepaalde beheerregelingen die gelden binnen de Franse en Spaanse systemen voor nationale betaalkaarten alsmede binnen de Visa- en Mastercard-netwerken zijn geassocieerde leden verplicht commercieel gevoelige informatie te rapporteren aan de kernleden zonder dat sprake is van een wederzijdse gegevensuitwisseling. Hierdoor wordt de concurrentiepositie van de geassocieerde leden ondermijnd en vermindert de concurrentiedruk op de kernleden.

#### 2.1.1.4. Netwerkregels en lidmaatschapsvergoedingen

20. Verwervers vermengen<sup>13</sup> concurrerende producten zowel in binnenlandse als internationale betaalkaartsystemen. Verwervers in Frankrijk, België, Denemarken, Hongarije, Ierland en Portugal maken melding van een volledige (100%) vermenging van de handelarenvergoeding voor Visa en MasterCard, terwijl in Spanje, Zweden en Malta in meer dan 60% van de gevallen sprake is van vermenging. Uit de resultaten van het onderzoek vloeit voort dat de vermenging van prijzen kan leiden tot een zwakkere prijsconcurrentie tussen de netwerken, waardoor de retailhandelaren hogere vergoedingen moeten betalen.

---

<sup>12</sup> De vereiste dat het moet gaan om een financiële instellingen, zou evenwel niet meer van toepassing kunnen zijn naar aanleiding van de tenuitvoerlegging van de voorgestelde richtlijn betalingsdiensten.

<sup>13</sup> "Vermenging" (blending) is de praktijk van verwervende banken waarbij zij bedrijven een algemene prijs aanrekenen voor het aanvaarden van verschillende soorten kaarten en/of kaarten die door verschillende netwerken zijn uitgegeven, zonder een verschil te maken in de afwikkelingsvergoedingen.

21. De toetreding tot de markt kan door sommige netwerkregels inzake *co-branding*<sup>14</sup> ook worden verhinderd of minstens worden bemoeilijkt. Het verbod op co-branding met netwerken die als concurrenten worden beschouwd of met niet-bancaire instellingen kan de mededinging tussen de netwerken en tussen de banken en niet-bancaire instellingen beperken.
22. Evenzo kan het verbod voor handelaren om de klanten een gebruikersvergoeding aan te rekenen – *surcharging*<sup>15</sup> – in talrijke netwerken een belemming vormen voor de ontwikkeling van meer efficiënte betaalinstrumenten, aangezien de werkelijke kosten door middel van kruissubsidiëring voor de consumenten verborgen blijven.
23. Er zijn aanzienlijke verschillen tussen de EU-netwerken op het vlak van de toetredingsvergoedingen voor banken. In sommige lidstaten (bv. België, Denemarken en Finland) worden door de betaalsystemen bijzonder hoger toetredingsvergoedingen aangerekend, hetgeen een directe ontrading is voor nieuwe spelers om toe te treden tot het netwerk. Uit de analyse van de lidmaatschapsvergoeding bleek dat de omvang van de toetredings/lidmaatschapsvergoeding niet uitsluitend kan worden verklaard door de omvang van het desbetreffende land.

#### 2.1.1.5. Preferentiële bilaterale vergoedingsovereenkomsten

24. Door preferentiële afwikkelingsovereenkomsten af te sluiten en op grond van dergelijke overeenkomsten op te treden, kunnen monopoliehouders, die actief zijn op het gebied van uitgifte en verwerving, indirect een nieuwe toetreding tot de markt verhinderen door nieuwkomers niet in aanmerking te laten komen voor dezelfde gunstige voorwaarden, waardoor hun toetredingskosten dus verhogen. Preferentiële bilaterale afwikkelingsovereenkomsten<sup>16</sup> ("on-us" afwikkelingsvergoedingen) bestaan op zijn minst in Portugal, België, Oostenrijk, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Sinds de publicatie van het tussentijds verslag van de Commissie over betaalkaarten in april 2006 zijn de banken in de meeste van deze landen begonnen met de herziening van hun regelingen voor de afwikkelingsvergoedingen. De Commissie stelt vast dat in deze markten de eerste resultaten worden geboekt.
25. In het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Finland wordt de toetreding tot de markt bemoeilijkt door bilaterale afwikkelingsovereenkomsten tussen lokale banken. Nieuwe toetreders moeten over het algemeen een beroep doen op een ondersteunende bank voor de afwikkeling van transacties. Deze laatste is meestal niet enthousiast is om potentiële concurrenten bij te staan.

---

<sup>14</sup> De definitie van "co-branding" kan volgens de kaartnetwerken verschillen. Meestal verwijst het naar de aanwezigheid van het logo van het netwerk van de kaart en een tweede logo (van een ander netwerk of van een niet-bancaire instelling) op de voorzijde van de kaart.

<sup>15</sup> "Surcharging" is de mogelijkheid voor handelaren om een extra vergoeding aan te rekenen voor het gebruik van de duurste betaalinstrumenten.

<sup>16</sup> Transacties die overeenkomstig preferentiële vergoedingsovereenkomsten verlopen, zijn zogeheten "on us" transacties, waarbij de emittent en de verwerper dezelfde zijn of tot dezelfde groep behoren. "Of us" transacties zijn daarentegen transacties waarbij de emittent en de verwerper verschillende kredietinstellingen zijn.

### 2.1.2. *Andere betaalsystemen dan betaalkaarten*

26. Toegang tot de clearing- en afwikkelingsystemen is van essentieel belang voor een bank die van plan is toe te treden tot de retailbankingmarkt en voornemens is aan haar cliënten basisbankdiensten zoals lopende rekeningen aan te bieden. De exploitanten van de gevestigde infrastructuur kunnen toegangsbeperkingen opwerpen die diverse vormen kunnen aannemen:

- *Verschillende soorten lidmaatschap en speciale vereisten voor rechtstreekse leden:* Nationale clearingsystemen kunnen in verschillende mate een onderscheid maken tussen soorten lidmaatschap. In sommige gevallen kunnen de voorwaarden waaronder individueel aangesloten instellingen met elkaar concurreren of waaronder potentiële nieuwe leden met de gevestigde leden kunnen concurreren door deze lidmaatschapsregelingen worden verstoord.
- *De vereiste dat alleen banken lid kunnen worden:* De meeste clearingsystemen aanvaarden alleen banken als leden. Hierdoor kan de financiële stabiliteit worden bevorderd. De toetreding van niet-bancaire instellingen tot betaalsystemen wordt evenwel bemoeilijkt, in het bijzonder wanneer de financiële betrouwbaarheid met andere efficiënte middelen kan worden gegarandeerd.
- *Lidmaatschapvergoedingen en structuur van de vergoedingen:* In bepaalde lidstaten zou de structuur van de vergoedingen voor de betaalsystemen – bijvoorbeeld de hoogte van de toetredingsvergoedingen en de transactievergoedingen – een mededingingsbelemmering kunnen vormen voor nieuwe of kleine spelers op de retailbankingmarkt.
- *Noodzaak om zich aan te passen aan verschillende nationale standaarden:* Betalingsdienaars moeten verschillende technische voorschriften in acht nemen om te kunnen toetreden tot verschillende nationale betaalsystemen. Zij moeten tevens een test- en goedkeuringsprocedure doorlopen. In sommige systemen kan dit twaalf maanden duren en resulteren in aanzienlijke kosten.
- *Afwikkelingsvergoedingen voor overboeking per bankgiro en rechtstreekse overboeking van bankrekening naar bankrekening:* In lidstaten waar afwikkelingsvergoedingen worden aangerekend, kunnen deze vergoedingen resulteren in een verstoring van de mededinging tussen verschillende betaalmiddelen alsmede van de mededinging op het gebied van het verstrekken van betaaldiensten aan klanten. Mededinging tussen betaalmiddelen kan worden vervalst, wanneer banken een prikkel hebben om het gebruik van betaalmiddelen te bevorderen waarvoor hoge afwikkelingsvergoedingen worden aangerekend.



## 2.2. Kredietregisters

27. Een open en betaalbare toegang tot kredietgegevens van goede kwaliteit is essentieel voor banken die basisretailbankingproducten wensen te verstrekken zoals hypothecaire kredieten, consumentenkredieten en kredietkaarten. Veel kredietgegevens zijn in verscheidene lidstaten evenwel niet beschikbaar, hetzij als gevolg van de regelgeving, hetzij wegens de beperkte ontwikkeling van de markten voor kredietgegevens<sup>17</sup>.
28. Uit bewijsmateriaal dat in de loop van het sectoraal onderzoek werd ingewonnen, blijkt dat bepaalde aspecten van de exploitatie van kredietregisters in sommige lidstaten onverenigbaar met de mededingingswetgeving zou kunnen zijn. In ten minste twee lidstaten lijkt het dat op discriminerende voorwaarden toegang tot gegevens wordt verleend door kredietregisters die als joint ventures van binnenlandse banken worden geëxploiteerd, waarbij potentiële toetreders tot de bankmarkt worden ontmoedigd.

## 2.3. Samenwerking tussen banken

29. Retailbanken werken samen op talrijke terreinen zoals het vaststellen van normen en infrastructuur of de exploitatie van betaalsystemen. Van oudsher werken spaarbanken en coöperatieve banken zelfs nog nauwer samen. Deze specifieke banken hebben een aanzienlijk aandeel van retailbankingactiviteiten in Europa in handen en spelen een belangrijke rol in verscheidene lidstaten zoals Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, Italië en Spanje. Tussen de lidstaten zijn er evenwel enorme verschillen op het gebied van de eigendoms- en bedrijfsstructuren, de mate van samenwerking en de specifieke voorschriften met betrekking tot het toezichts- en voorzichtigheidsbeleid<sup>18</sup>. Een uniforme beoordeling is derhalve onmogelijk.
30. Voor zover spaarbanken en coöperatieve banken juridisch onafhankelijk blijven, zijn zij geneigd op een aantal vlakken samen te werken, bijvoorbeeld het beheer van hun betaalinfrastructuur, een gezamenlijk risicobeheer en een beschermingsregeling voor deposito's. In sommige gevallen is er zelfs sprake van een gemeenschappelijke zakelijke en marketingstrategie inclusief een gemeenschappelijk merk. Bij sommige spaarbanken en/of coöperatieve banken wordt het regionaal of territoriaal beginsel toegepast, waarbij een afgebakend geografisch gebied voorbehouden blijft voor de activiteiten van een individuele retailbank.

---

<sup>17</sup> De oprichting en exploitatie van kredietregisters moet volledig in overeenstemming zijn met de in de lidstaten geldende wetgeving inzake gegevensbescherming. Een volledige beoordeling van de naleving valt evenwel buiten het toepassingsgebied van dit onderzoek.

<sup>18</sup> In sommige lidstaten zoals Duitsland, Luxemburg en in aanzienlijke mate Spanje zijn spaarbanken bijvoorbeeld nog steeds in handen van de overheid en/of worden zij door de overheid beheerd. In andere lidstaten, hoofdzakelijk de nieuwe lidstaten, zijn zij volledig geprivatiseerd. Na een reorganisatie zijn zij soms gaan deel uitmaken van een coöperatieve groep (Frankrijk) of bestaan zij uit hybride structuren waarbij spaarbanken zowel in privé-bezit als in overheidshanden kunnen zijn (Oostenrijk, Italië). Coöperatieve banken zijn anderzijds meestal gebaseerd op het beginsel dat bankdiensten worden verstrekt aan hun eigenaars die geen beheersend belang van aandelen mogen bezitten (of verkopen).

31. Samenwerking tussen banken kan voordelig zijn voor zowel de economie als de consumenten. Dit is meestal het geval wanneer de desbetreffende banken KMO's zijn en samen geen aanzienlijk marktaandeel in handen hebben. Wanneer onafhankelijke banken die samen een significante marktpositie bekleeden, gaan samenwerken met het doel of het gevolg dat de onderlinge concurrentie wordt beperkt of nieuwe toetreders worden uitgesloten, kan de daadwerkelijke mededinging worden belemmerd. In dergelijke zaken kan de Commissie een meer diepgaand onderzoek overwegen om potentiële mededingingsproblemen aan te pakken die worden veroorzaakt door een samenwerking die verder gaat dan hetgeen strikt noodzakelijk is om concurrentiebevorderende voordelen tot stand te brengen.
32. Bij mededingingsproblemen dient de Commissie derhalve te onderzoeken of het aangegeven concurrentieverstorend gedrag door de wetgeving of andere overheidsmaatregelen wordt teweeggebracht of in stand gehouden.

#### **2.4. Prijsstelling en beleid**

33. De retailbankingcliënten worden bij het nemen van beslissingen ook beperkt door informatieasymmetrie en hoge overschakelingskosten. Informatieasymmetrie verschilt naar gelang van de complexiteit van de verkochte producten en de prijstransparantie. Door aan de consumenten duidelijke en transparante informatie te verschaffen, kunnen de informatieproblemen worden verminderd. Voorts nemen autoriteiten in verscheidene lidstaten maatregelen om de kennis van financiële producten bij de consumenten te verhogen.
34. De klantenmobiliteit wordt ook beperkt door hoge overschakelingskosten. Voor producten zoals lopende rekeningen lijken enige niet-financiële overschakelingskosten onvermijdelijk te zijn. De administratieve rompslomp die een overschakeling met zich brengt – en de wijze waarop dit door consumenten wordt gepercipieerd – kan consumenten ervan weerhouden om van dienstverlener te veranderen. In het kader van het onderzoek is evenwel gebleken dat sommige banken artificiële belemmeringen opwerpen (bijvoorbeeld het koppelen<sup>19</sup> van bancaire producten of het aanrekenen van hoge kosten voor het afsluiten van een rekening) die de overschakelingskosten voor consumenten verhogen waardoor de intensiteit van de mededinging vermindert.
35. Uit de gegevens van het onderzoek blijkt dat de klanten op de markten voor lopende rekeningen meestal weinig mobiel zijn. Deze beperkte mobiliteit kan wellicht ten dele worden verklaard door een hoge klantentevredenheid. Voorts kan op grond van de analyse die in het kader van het onderzoek werd gemaakt, evenwel worden vastgesteld dat banken bij minder mobiele cliënten meer mogelijkheden zouden hebben om marktmacht uit te oefenen.

---

<sup>19</sup> Productkoppeling vindt plaats wanneer de aankoop van een product (bv. een hypothecair krediet) afhankelijk wordt gemaakt van de aankoop van een ander afzonderlijk product (bv. een lopende rekening).

36. De verschillen tussen de lidstaten met betrekking tot de prijzen voor retailbankingproducten zijn aanzienlijk. In het raam van het onderzoek is evenwel gebleken dat op nationaal niveau sprake is van convergent gedrag bij de prijsstelling en het gevoerde beleid met betrekking tot basisretailbankingproducten. Bij de lopende rekeningen kan dergelijk convergent gedrag worden vastgesteld met betrekking tot de vaststelling van verscheidene parameters zoals vergoedingen voor het beheer van de rekening, afsluitingskosten, vergoedingen voor het gebruik van geldautomaten en de aangerekende rente als klanten op hun rekening rood staan.
37. In de meeste lidstaten geven de banken ook blijk van convergent gedrag op het vlak van productkoppeling. Door productkoppeling kan de mededinging binnen de retailbankingsector worden afgezwakt als gevolg van een verhoogde overschakelingskosten, verminderde prijstransparantie en het belemmeren van de toetreding van nieuwe spelers (in het bijzonder aanbieders van één enkele productlijn). Uit het in het kader van het sectoraal onderzoek uitgevoerde marktonderzoek komt naar voor dat in de meeste lidstaten de meerderheid<sup>20</sup> van de banken een lopende rekening koppelen aan hypothecaire kredieten, persoonlijke leningen en leningen aan het MKB. Voorts blijkt uit de gegevens van het onderzoek dat indien de grootste bank in een lidstaat aan productkoppeling doet, de meeste van haar concurrenten haar voorbeeld volgen.

### **3. MOGELIJKE VOLGENDE STAPPEN**

38. Op grond van het bewijsmateriaal uit het sectoraal onderzoek beveelt de Commissie een reeks maatregelen aan om de mededinging in de retailbankingsector te intensiveren, met inbegrip van de markt voor betaalkaarten.

#### **3.1. Handhaving van het mededingingsrecht**

39. Door de handhaving van de antitrustregels kunnen verscheidene in het sectoraal onderzoek vastgestelde mededingsvraagstukken worden aangepakt. Op volgende werkterreinen kunnen eventueel maatregelen worden overwogen: toegangsbelemmeringen, discriminerende regels, vergoedingsstructuren en beheerregelingen in sommige netwerken van betaalkaarten en clearing- en afwikkelingsystemen.
40. Ten tweede kunnen handhavingsmaatregelen ook passend zijn met betrekking tot hoge afwikkelingsvergoedingen en handelarenvergoeding in sommige netwerken voor betaalkaarten.
41. Ten derde kan de Commissie verdere gegevens inwinnen om te beoordelen of de samenwerking tussen spaarbanken en/of coöperatieve banken met een significante marktposities resulteert in een mededingingsbeperking tussen deze banken onderling of met betrekking tot daadwerkelijke of potentiële concurrenten.

---

<sup>20</sup> De "meerderheid" van de banken verwijst naar de banken in het marktonderzoek van de Commissie die samen een marktaandeel van meer dan 50% in handen hebben.

42. Ten vierde kunnen sommige vormen van productkoppeling die door de banken worden toegepast, niet met de mededingingswetgeving in overeenstemming zijn, bijvoorbeeld wanneer productkoppeling resulteert in een misbruik van machtspositie op de desbetreffende productmarkten.
43. Ten slotte kan antitrusthandhaving ook geschikt zijn voor het aanpakken van toegangsbelemmeringen en discriminerende regels met betrekking tot kredietregisters.
44. Vooraleer mogelijke handavingsprocedures ten uitvoer worden gelegd moeten de bijzonderheden van elke zaak in overleg met de nationale mededingingsautoriteiten worden onderzocht.

### **3.2. Regulering en zelfregulering met het oog op het aanpakken van mededingingsbezwaren**

#### *3.2.1. Betalingssystemen*

##### 3.2.1.1. Eengemaakte eurobetalingsruimte (Single Euro Payment Area – SEPA)

45. Verscheidene mededingingsbelemmeringen waarop in het kader van het sectoraal onderzoek de aandacht werd gevestigd, kunnen worden verholpen door de oprichting van een mededingingsbevorderende SEPA. Wat de netwerken voor betaalkaarten betreft, kunnen in het kader van SEPA talrijke beperkende voorschriften worden weggenomen. De Commissie zal nauwlettend erop toezien dat co-branding beperkingen niet worden gebruikt met het oog op een fragmentering van de markten<sup>21</sup>.
46. Door het SEPA-kader voor betaalkaarten moeten retailers een grotere keuze kunnen maken tussen aanbieders van verwervingsdiensten, hetgeen zal resulteren in meer mededinging op deze sterk geconcentreerde markt<sup>22</sup>.
47. Met het oog op de goede werking van de interne markt is de Europese Commissie bevoegd om wetgevende maatregelen voor te stellen. In het kader van de door de Commissie voorgestelde richtlijn betalingsdiensten<sup>23</sup> zullen toegangsrestricties tot betaalsystemen en infrastructuur op grond van de institutionele status verboden zijn. Dit richtlijn wordt momenteel door de Raad en het Europees Parlement behandeld. Door de tenuitvoerlegging van de richtlijn zullen de burgers kunnen profiteren van meer concurrerende en efficiënte betaaldiensten. Binnen de eengemaakte eurobetalingsruimte zullen netwerken voor betaalkaarten en clearing- en afwikkelingsystemen de concurrentie niet kunnen verstoren door discriminerende regels en beheerregelingen op te leggen.

---

<sup>21</sup> Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn indien een regeling voor internationale kaarten een andere regeling als een concurrent beschouwt, louter omdat deze laatste regeling ook buiten zijn lidstaat van herkomst wordt aangeboden.

<sup>22</sup> Er wordt opgemerkt dat in sommige lidstaten retailers momenteel worden geconfronteerd met één "aanbod" van een monopoliehouder van verwervingsdiensten (zie punt (17) voor meer bijzonderheden).

<sup>23</sup> Zie: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/payments/framework/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/payments/framework/index_en.htm)

48. In samenwerking met de nationale mededingingsautoriteiten zal de Commissie erop blijven toezien dat het SEPA-kader in overeenstemming is met de mededingingswetgeving, zoals door de Raad ECOFIN werd gevraagd<sup>24</sup>.

### 3.2.2. *Kredietregisters*

49. In het kader van het sectoraal onderzoek werd vastgesteld dat het beginsel van niet-discriminerende wederzijdse toegang tot kredietregisters momenteel nog niet volledig wordt toegepast. De belemmeringen op het gebied van de grensoverschrijdende uitwisseling van gegevens blijven aanzienlijk. In het voorstel voor een richtlijn inzake consumentenkrediet worden de lidstaten verzocht ervoor te zorgen dat de grensoverschrijdende toegang tot kredietregisters op een niet-discriminerende grondslag wordt verleend<sup>25</sup>. De Commissie onderzoekt deze vraagstukken met betrekking tot de Europese markt voor hypothecaire kredieten<sup>26</sup>. Tevens zou de verenigbaarheid met een open en concurrerende Europese kredietmarkt in het raam van een toekomstig onderzoek kunnen worden beoordeeld.
50. Autoriteiten die de mededinging en de efficiency in de kredietmarkten willen verhogen, kunnen hervormingen in de regelgeving overwegen met betrekking tot het uitwisselen van kredietgegevens, met name om een grotere dekking van de kredietregisters tot stand te brengen. Kaderregelingen voor gegevensbescherming en uitwisseling van kredietgegevens zijn evenwel gevoelige kwesties, waarop de regeringen van de lidstaten nauwlettend moeten toezien. Uit het onderzoek is gebleken dat de kredietregisters in een beperkt aantal lidstaten de regelgeving op het vlak van gegevensbescherming niet volledig zouden naleven.

### 3.2.3. *Prijsstelling en beleid*

51. De gevolgen van productkoppeling op de mededinging op de markten voor specifieke bancaire producten zouden kunnen worden onderzocht. In een beperkt aantal lidstaten hebben de autoriteiten regelgeving opgesteld om productkoppeling in de retailbankingsector aan banden te leggen of te verbieden.
52. De Commissie heeft een deskundigengroep<sup>27</sup> samengesteld die de opdracht heeft de klantenmobiliteit op het gebied van bankrekeningen te onderzoeken. De groep overweegt maatregelen om het openen en veranderen van bankrekeningen binnen een lidstaat en op grensoverschrijdend vlak te vergemakkelijken door de beste praktijken in de lidstaten te onderzoeken. In de eerste helft van 2007 zal de deskundigengroep zijn aanbevelingen voorstellen.

---

<sup>24</sup> Zie conclusies van de Raad met betrekking tot SEPA van 10 oktober 2006: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/COUNCIL-LIVE/20061010\\_14209\\_6.PDF](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/COUNCIL-LIVE/20061010_14209_6.PDF)

<sup>25</sup> Zie: [http://ec.europa.eu/consumers/cons\\_int/fina\\_serv/cons\\_directive/2ndproposal\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/fina_serv/cons_directive/2ndproposal_en.pdf). De desbetreffende bepalingen zijn in artikel 8 opgenomen.

<sup>26</sup> Het Groenboek van de Commissie met betrekking tot hypothecaire kredieten, dat in juli 2005 werd gepubliceerd, kan worden geraadpleegd op: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finservices-retail/home-loans/integration\\_en.htm#greenpaper](http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/home-loans/integration_en.htm#greenpaper)

<sup>27</sup> Zie [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finservices-retail/baeg\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/baeg_en.htm)

#### 4. CONCLUSIE

53. In het kader van dit sectoraal onderzoek werden vier belangrijke thema's afgebakend waaraan de Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten verdere aandacht dienen te besteden:
- de structuur en de exploitatie van betaalsystemen, inclusief systemen voor betaalkaarten;
  - kredietregisters;
  - samenwerking tussen banken; en
  - de prijsstelling en het beleid van de banken, inclusief productkoppeling.
54. De Europese Commissie zal niet nalaten gebruik te maken van haar handhavingsbevoegdheden overeenkomstig de artikelen 81, 82 en 86 van het EG-Verdrag om ervoor te zorgen dat de mededingingsregels in de retailbankingsector worden nageleefd, met name met betrekking tot de verschillende betaalmarkten en het SEPA-project. De Europese Commissie zal tevens haar inspanningen voortzetten op andere terreinen dan de mededingingswetgeving om de voordelen van de interne markt inzake retailbanking voor de burgers te verhogen.