

Openbaar besluit

## Autoriteit Consument en Markt

**Nummer:** 7512 / 37

**Betreft zaak:** Brink's Nederland B.V. – Geldservice Nederland B.V.

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) als bedoeld in artikel 56 eerste lid, van de Mededingingswet.<sup>1</sup>

Datum: 3 juni 2013

### I. INLEIDING

1. Bij brief van 4 september 2012 ontving de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa) een aanvraag om toepassing van de Mededingingswet (hierna: Mw). Naar aanleiding van deze aanvraag is onderzocht of er mogelijk sprake is van overtreding van artikel 6 en 24 van de Mw en de artikelen 101 en 102 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VwEU).

### II. BETROKKEN PARTIJEN

#### *Klager*

2. De aanvraag is ingediend door Brink's Nederland B.V. (hierna: Brink's). Brink's is een dochteronderneming van The Brink's Company, gevestigd te Richmond in de Verenigde Staten. Zij is in Nederland actief op de markt van beveiligd vervoer, geldlogistiek en andere veiligheid gerelateerde diensten aan (financiële) ondernemingen en overheidsinstanties.

#### *Beklaagden*

3. Beklaagden in deze zaak zijn ABN AMRO N.V. (hierna: ABN), ING Bank N.V. (hierna: ING) en Coöperatieve Centrale Raiffeisen-Boerenleenbank B.A. (hierna: Rabobank). Zij hebben een gemeenschappelijke onderneming opgericht onder de naam Geldservice Nederland B.V. (hierna: GSN). GSN is actief op het gebied van de verwerking van chartaal geld en het verzorgen van

---

<sup>1</sup> Op 1 april 2013 is de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt in werking getreden (Instellingswet Autoriteit Consument en Markt (Stb. 2013, 102)). Vanaf die datum is de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) de rechtsopvolger van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa), de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: OPTA) en de Consumentenautoriteit (hierna: CA). Op grond van artikel 42, tweede lid, Instellingswet Autoriteit Consument en Markt, worden aanvragen die ingediend zijn bij de NMa, OPTA of CA aangemerkt als aanvragen die ingediend zijn bij ACM. Op de besluitaanvraag zal dan ook door of namens ACM worden beslist.

## Openbaar besluit

chartale logistiek voor aan GSN deelnemende banken. Daar waar in het hierna volgende GSN wordt genoemd, wordt bedoeld op de samenwerking van de drie banken.

### III. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

4. Bij brief d.d. 4 september 2012 heeft Brink's met gebruik van het voorgeschreven formulier besluitaanvraag een klacht ingediend tegen GSN vanwege schending van de artikelen 6, lid 1, en artikel 24 Mw en de artikelen 101, eerste lid en 102 VwEU.

5. Op 1 oktober 2012 heeft Brink's haar besluitaanvraag mondeling nader toegelicht. Hiervan is een gespreksverslag opgesteld.<sup>2</sup> De ter voorbereiding van dit gesprek gestelde vragen van de NMa<sup>3</sup> zijn door Brink's tijdens dat gesprek en voorts schriftelijk op 8 oktober 2012 beantwoord. Brink's heeft haar besluitaanvraag bij die laatste gelegenheid tevens aangevuld.<sup>4</sup>

6. De besluitaanvraag is vervolgens met toestemming van Brink's aan GSN voorgelegd. De NMa heeft bij GSN alle relevante stukken opgevraagd die betrekking hebben op de oprichting en activiteiten van GSN. GSN heeft deze stukken op 9 oktober 2012 toegezonden.<sup>5</sup>

7. GSN is op 12 oktober 2012 de gelegenheid geboden om inhoudelijk op de besluitaanvraag van Brink's te reageren en de samenwerking van de drie banken nader toe te lichten. Van dit overleg is een gespreksverslag opgesteld.<sup>6</sup>

8. In het kader van het onderzoek heeft de NMa op 16 november 2012 een gesprek gevoerd met G4S, een onderneming die in Nederland evenals Brink's actief is op de markt van beveiligd vervoer, geldlogistiek en andere veiligheid gerelateerde diensten. De NMa heeft op 26 november 2012 gesproken met SNS-bank en op 30 november 2012 met Detailhandel Nederland als (vertegenwoordiger van) afnemers van geldverwerking en geldlogistiek. Tot slot is op 28 januari 2013 vanwege de betrokkenheid bij het initiatief tot oprichting van GSN gesproken met De Nederlandsche Bank (DNB). Er zijn van al deze gesprekken verslagen opgesteld.<sup>7</sup>

---

<sup>2</sup> Zie dossiernr. 7512/5: Verslag gesprek Brink's d.d. 1 oktober 2012.

<sup>3</sup> Zie dossiernrs. 7512/3 en 7512/4: Vragenbrief aan Brink's en uitgaande email NMa d.d. 25 september 2012.

<sup>4</sup> Zie dossiernr. 7512/9: Email met schriftelijk antwoord van Brink's op vragen NMa d.d. 8 oktober 2012,

<sup>5</sup> Zie dossiernrs. 7512/10 en 7512/11: Ontvangen emailberichten Kennedy van der Laan d.d. 9 oktober 2012.

<sup>6</sup> Zie dossiernr. 7512/13: Verslag gesprek GSN d.d. 12 oktober 2012.

<sup>7</sup> Zie dossiernrs. 7512/38: Verslag gesprek G4S d.d. 16 november 2012 definitief; 7512/16: Verslag gesprek SNS d.d. 26 november 2012; 7512/39: Verslag gesprek Detailhandel Nederland d.d. 30 november 2012; 7512/30: Verslag

## Openbaar besluit

3/24

9. Ter afronding van haar onderzoek heeft de NMa op 17 januari 2013 een gesprek gevoerd met GSN. In dit gesprek heeft de NMa haar voorlopige analyse kenbaar gemaakt en enkele vragen gesteld. Van dit gesprek is een verslag opgesteld.<sup>8</sup> GSN heeft vervolgens schriftelijk aan de NMa duidelijkheid verschaft over de reikwijdte van haar activiteiten en haar plannen over de vormgeving van aanbestedingen nader toegelicht.<sup>9</sup>

10. Op 1 februari 2013 heeft een gesprek plaatsgevonden met Brink's, waarin de NMa haar bevindingen van het onderzoek alsmede haar voorlopige analyse kenbaar heeft gemaakt. In dit gesprek is tevens de verduidelijking van de reikwijdte van de activiteiten van GSN alsmede de vormgeving van de aanbestedingen gedeeld. Van dit gesprek is een verslag opgesteld.<sup>10</sup> Brink's heeft op 22 februari 2013 schriftelijk gereageerd op het gesprek en haar besluitaanvraag nader aangevuld.<sup>11</sup> Brink's heeft haar klacht tevens nader aangevuld op 15 maart 2013 naar aanleiding van Kamervragen over GSN.<sup>12</sup>

#### IV. GSN SAMENWERKING

11. Voor een goed begrip van de klacht is het zinvol om kort de totstandkoming en doelstellingen van GSN toe te lichten, zoals deze door GSN aan ACM zijn gepresenteerd en gedocumenteerd.

12. GSN is een gezamenlijke onderneming die op 1 februari 2011 is opgericht door ABN, ING en Rabobank. De drie genoemde banken beogen binnen GSN op de eerste plaats om gezamenlijk de *chartale geldverwerking* te gaan verzorgen. Dit betreft primair het tellen, sorteren en het recyclen van bankbiljetten zodat ze kunnen worden hergebruikt in geldautomaten.<sup>13</sup> Dit deel van de samenwerking is op 1 oktober 2011 operationeel geworden. Deze activiteit werd eerder individueel door de banken

---

gesprek DNB d.d. 28 januari 2013. Van Detailhandel Nederland zijn aanvullende schriftelijke reacties ontvangen op 25 januari 2013, zie dossiernrs. 7512/27 en 7512/25.

<sup>8</sup> Zie dossiernr. 7512/41: Verslag gesprek GSN d.d. 17 januari 2013.

<sup>9</sup> Zie dossiernr. 7512/29: Brief Geldservice Nederland B.V. aan de NMa d.d. 30 januari 2013.

<sup>10</sup> Zie dossiernr. 7512/32: Verslag gesprek Brink's d.d. 1 februari 2013.

<sup>11</sup> Zie dossiernr. 7512/33: Opmerkingen van Brink's n.av. telefoongesprek d.d. 1 februari 2013

<sup>12</sup> Zie dossiernr. 7512/35: Reactie Brink's op kamervragen van het lid Van Hijum (CDA) over de gevolgen van de extra taken van Geldservice Nederland en een aanvulling van de klacht d.d. 15 maart 2013.

<sup>13</sup> Zie Nadere samenwerkingsovereenkomst inzake Geldservice Nederland B.V. d.d. 15 juli 2011, overeengekomen tussen ABN, ING, Rabobank en GSN. [REDACTED]

## Openbaar besluit

verricht waarbij ABN en Rabobank al een samenwerking hadden in de vorm van Altajo B.V..

4/24

13. De drie oprichters beogen daarnaast dat GSN de activiteiten op het gebied van *chartale logistiek* overneemt. De chartale logistiek betreft het plannen van de geldvoorraad in geldautomaten, het (laten) vullen en onderhouden van geldautomaten (inclusief storingsopvolging) en het gezamenlijk inkopen van geldtransport.<sup>14</sup> GSN heeft ten aanzien van chartale logistiek uitsluitend een regiefunctie en zal voor de uitvoering van het vullen en onderhouden van geldautomaten en het geldtransport gebruik maken van derden. De samenwerking op het gebied van chartale logistiek wordt in fasen uitgevoerd. Deze samenwerking is voor een deel in 2012 operationeel geworden. De voor de klacht relevante gezamenlijke inkoop van geldtransport middels aanbestedingen wordt voorzien in de tweede helft van 2013. GSN verleent uitsluitend diensten aan banken en staat open voor andere (buitenlandse) banken die van haar diensten gebruik willen maken.

14. De drie banken beogen met GSN kosten te besparen waarbij bijvoorbeeld gedacht kan worden aan het terugbrengen van overcapaciteit in geldtelcentrales van de banken, de gezamenlijke inkoop van geldtransportdiensten en het combineren van ritten. DNB heeft haar steun aan dit initiatief van marktpartijen uitgesproken.<sup>15</sup>

15. ABN, ING en Rabobank hebben in 2010 een 'self-assessment' met betrekking tot GSN opgesteld en aan de NMa voorgelegd. De NMa heeft hiervan destijds kennis genomen en een aantal aandachtspunten geformuleerd voor de nadere uitwerking.<sup>16</sup>

## V. INHOUD VAN DE KLACHT

16. Brink's stelt in haar besluitaanvraag dat het besluit van de banken om a) de geldverwerking en enkele andere diensten<sup>17</sup> gezamenlijk binnen GSN te gaan uitvoeren en b) geldtransportdiensten en

---

<sup>14</sup> Zie Nadere samenwerkingsovereenkomst.

<sup>15</sup> De Nederlandsche Bank steunt het initiatief van de banken om GSN op te richten. Gelet op de mogelijke implicaties van GSN voor de werking van het chartale betalingsverkeer in Nederland, is DNB als waarnemer aanwezig bij vergaderingen van de Raad van Commissarissen van GSN.

<sup>16</sup> Dit betrof onder andere de behandeling van niet aan GSN deelnemende banken, de gezamenlijke inkoop van geldtransportdiensten en de vraag of de oprichting een meldingsplichtige concentratie betrof.

<sup>17</sup> Volgens de klacht gaat het met name om geldbeheerdiensten en incidentbeheerdiensten voor geldautomaten.

## Openbaar besluit

enkele andere diensten<sup>18</sup> gezamenlijk in te kopen, een overtreding vormt van de artikelen 6, lid 1 en 24 Mw alsmede de artikelen 101, lid 1 en 102 VwEU.

### *Geldverwerking*

17. Voor zover de klacht is gebaseerd op artikel 6, lid 1 Mw (en artikel 101, lid 1 VwEU) is Brink's van mening dat de markt voor geldverwerking door de drie banken wordt afgeschermd, doordat GSN voortaan deze diensten voor de banken zal gaan verrichten. Deze afscherming wordt versterkt door de verplichting voor deelnemende banken om de geldverwerkingsdiensten exclusief van GSN te betrekken en de omstandigheid dat banken geldverwerkingsdiensten bundelen in een totaalpakket van bankdiensten aan zakelijke klanten. GSN zou ook van plan zijn om zelf detaillisten te gaan bedienen met geldverwerkingsdiensten.

18. Brink's stelt daarnaast dat GSN over een machtspositie beschikt op de markt van geldverwerkingsdiensten. GSN maakt misbruik van haar machtspositie omdat de banken met GSN een machtspositie creëren dan wel vergroten en GSN gebruik maakt van de hiervoor genoemde exclusieve afnameverplichting.

### *Geldtransport*

19. De gezamenlijke inkoop van geldtransportdiensten en andere diensten vormt - volgens Brink's - een overtreding van artikel 6 Mw en artikel 101, lid 1 VwEU omdat daardoor leveranciers van deze diensten van de markt worden uitgesloten. De banken zullen aldus Brink's middels de aanbestedingen van leveranciers buitensporig lage inkooprijzen kunnen afdwingen. Leveranciers - met een nationaal netwerk- zullen er alles aan doen om het transport voor banken in een bepaalde regio te behouden omdat zij dit voor de dienstverlening aan winkeliers in die regio nodig hebben. Het verlies van een regio zou betekenen dat een leverancier alleen tegen hogere kosten de detaillisten in die regio kan blijven bedienen. Het wegvallen van het geldtransport voor banken, leidt ertoe dat de positie van leveranciers van geldtransportdiensten aan winkeliers in die regio nadelig wordt beïnvloed ten opzichte van concurrenten die zowel voor banken als winkeliers geldtransportdiensten kunnen uitvoeren. Dit is een gevolg van een verminderde bezetting van de geldwagens en het transportnetwerk van de leverancier. Eenmaal uitgesloten acht Brink's het opnieuw toetreden van een leverancier tot een regio lastig vanwege hoge toetredingsdrempels. Het verlies van een regio vormt op die manier een bedreiging voor een leverancier. Leveranciers zullen zich daardoor gedwongen voelen om laag in te schrijven.

---

<sup>18</sup> Volgens de klacht gaat het hier met name om aanvul- en onderhoudsdiensten van geldautomaten.

## Openbaar besluit

6/24

20. Brink's stelt dat GSN tevens over een machtspositie beschikt - en dat de banken over een collectieve machtspositie beschikken - op de inkoopmarkt van geldtransportdiensten. GSN (danwel het collectief van banken) misbruikt haar machtspositie doordat zij op de inkoopmarkt een machtspositie creëert of versterkt alsmede lage inkooprijzen zal kunnen afdwingen bij leveranciers. Brink's herhaalt op dit punt haar redenering dat leveranciers bij regionale aanbestedingen geen andere keuze hebben dan om laag in te schrijven om in die regio actief te kunnen blijven en een nationaal dekkend transport netwerk te behouden.

### *Kostenharmonisatie*

21. Tot slot worden in de visie van Brink's artikel 6, lid 1 Mw en artikel 101, lid 1 VwEU geschonden omdat GSN het voor de deelnemende banken gemakkelijker maakt om hun gedrag te coördineren op de *downstream* markt voor het leveren van bankdiensten aan winkeliers en consumenten. Dit is aldus Brink's een gevolg van het feit dat de kosten van de activiteiten die binnen het GSN samenwerkingsverband vallen, een groot deel van de kosten vertegenwoordigen voor het leveren van bankdiensten aan winkeliers en consumenten. GSN leidt tot een grote mate van harmonisatie van kosten van de banken die op deze markt actief zijn.

### *Geen beroep op artikel 6, lid 3 Mw en artikel 101, lid 3 VwEU*

22. Brink's gaat tot slot in op een mogelijk verweer van GSN. Brink's is van mening dat de samenwerking van ABN, ING en Rabobank niet kan voldoen aan de voorwaarden voor een uitzondering op grond van artikel 6, lid 3, Mw en artikel 101, lid 3, VwEU. GSN leidt aldus Brink's niet tot efficiëntie winsten omdat GSN een gefragmenteerde geldcyclus hanteert en tegen hogere kosten werkt. Leveranciers - zoals Brink's - zijn efficiënter en daarmee goedkoper. Dit komt met name omdat zij met de zogenaamde gesloten geldcyclus kunnen werken waarbij één partij verantwoordelijk is voor zowel geldverwerking als het transport. Daarnaast kunnen leveranciers volumes van winkeliers en banken combineren hetgeen een efficiënter logistiek business model mogelijk maakt.

## **VI. BEOORDELING**

23. In het hierna volgende zal ACM eerst ingaan op de vraag welke mogelijke markten (product- en of dienstenmarkten en geografisch) kunnen worden onderscheiden. Na een korte schets van het juridisch kader volgt een beoordeling van de klacht op grond van artikel 6 Mw en 24 Mw. Daar waar in het hiernavolgende wordt gesproken over de artikelen 6 en 24 Mw wordt mede bedoeld op de daarmee corresponderende artikelen 101, lid 1 en 102 van het VwEU. ACM is van mening dat toepassing van de artikelen 101 en 102 van het VwEU niet tot een andere beoordeling van de klacht kan leiden.

## Openbaar besluit

7/24

### *Mogelijke product- en/of dienstmarkten*

24. Op de eerste plaats is voor de beoordeling de dienst die bestaat uit het verwerken van chartaal geld van belang. Dit betreft het tellen, sorteren en geschikt maken voor hergebruik van bankbiljetten in geldautomaten, het bewaren van consignatievoorraden in geldtelcentrales, het aanmaken van bestellingen voor geldautomaten en het giraal bijschrijven van tegoeden. Uit het onderzoek blijkt dat banken deze activiteiten in eigen beheer kunnen verrichten of kunnen uitbesteden aan derden die daarvoor over een eigen infrastructuur (geldtelcentrales, beheersystemen) beschikken. Brink's biedt deze diensten aan op de markt aan zowel banken als detaillisten. De samenwerking van de banken ziet op het verrichten van genoemde diensten via de gezamenlijke onderneming GSN. Naar mening van ACM komt de beschrijving van de activiteiten in zowel de klacht van Brink's als in de stukken van GSN nagenoeg overeen. Deze omschrijving van de activiteiten is ook in gesprekken met marktpartijen en DNB bevestigd. Marktpartijen duiden deze activiteiten in de praktijk aan met de term geldverwerking. ACM sluit om die reden aan bij dit marktbegrip. Gelet op het bovenstaande kan een mogelijke *markt voor chartale geldverwerking* worden onderscheiden.<sup>19</sup>

25. Op de tweede plaats is voor de beoordeling de dienst van geldtransport relevant. Brink's verleent geldtransportdiensten en de klacht ziet op het feit dat de banken het geldtransport gezamenlijk zullen inkopen. De Commissie heeft eerder in een beschikking een aparte markt voor 'Cash in Transit' diensten afgebakend, gelet op het bijzondere karakter vanuit de vraagzijde en het feit dat het aanbieden van de dienst o.a. hoge investeringen vergt in gepantserde voertuigen en de training en bescherming van personeel. Daarnaast gelden er in de meeste landen specifieke regels en is een speciale vergunning vereist om dergelijke diensten aan te bieden.<sup>20</sup> Deze omschrijving komt overeen met hetgeen uit het onderzoek van de klacht is gebleken. Met het begrip 'Cash in Transit' wordt in de Nederlandse markt 'geldtransport' bedoeld. ACM gaat om die reden voor dit besluit uit van een *markt voor geldtransport*.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Er zijn ACM geen besluiten bekend waarin er een relevante markt voor geldverwerking is afgebakend. Het is overigens denkbaar dat de markt voor geldverwerking kan worden gedifferentieerd in deelmarkten per activiteit. ACM acht een nadere indeling van de markt voor geldverwerking niet noodzakelijk omdat dat de beoordeling niet zou veranderen.

<sup>20</sup> Zie COMP/M.3396 Group 4 Falck / Securicor, randnr. 10-16.

<sup>21</sup> ACM merkt op dat de Nederlandse markt voor geldtransportdiensten zeer geconcentreerd is. Er zijn in beginsel drie leveranciers van geldtransport actief, G4S, Brink's en SecurCash. De multinationals G4S en Brink's opereren beiden een landelijk netwerk voor geldtransport in Nederland. Volgens klager heeft G4S een marktaandeel van [REDACTED] en Brink's een marktaandeel van [REDACTED] op de markt voor geldtransportdiensten. SecurCash is enkel regionaal actief en opereert

## Openbaar besluit

8/24

26. ACM heeft haar onderzoek gericht op de twee hoofdactiviteiten zoals hierboven beschreven: het verwerken van chartaal geld en de inkoop van geldtransport. De klacht van Brink's betreft in essentie deze twee hoofdactiviteiten en zij heeft met name daarover informatie verstrekt. Dit betekent dat het onderzoek niet uitdrukkelijk ziet op de aanvullende diensten van beheer van geldautomaten (cash management), incidentbeheer (storingsopvolging) en de gezamenlijke inkoop van aanvul- en onderhoudsdiensten van geldautomaten. In de praktijk worden de aanvullende diensten vaak gezamenlijk met de genoemde hoofdactiviteiten aangeboden. ACM acht een nader onderzoek ten aanzien van de aanvullende diensten niet opportuun omdat dit de materiële beoordeling van de klacht niet kan beïnvloeden.

27. Tot slot zijn voor de beoordeling de diensten van banken aan particuliere- en zakelijke klanten relevant. De NMa heeft in eerdere beslissingen een markt voor bancaire producten voor zakelijke klanten en een markt voor bancaire producten voor particuliere klanten afgebakend. Beide markten kunnen mogelijk nader worden onderscheiden naar de functie van een bancair product zoals een betaalfunctie, een spaarfunctie, een leenfunctie, binnenlandse betaaldiensten, buitenlandse betaaldiensten en cash managementdiensten.<sup>22</sup> Voor zakelijke klanten kan in dat verband mogelijk de dienst van chartale geldverwerking als relevante markt worden afgebakend. Voor de beoordeling gaat ACM uit van een *markt voor bancaire producten voor zakelijke en particuliere klanten*. Deze markt kan als downstream markt van de *markt voor chartale geldverwerking* en de *markt voor geldtransportdiensten* worden beschouwd.

### *Geografische markt*

28. Voor de relevante geografische markt gaat ACM ervan uit dat bovengenoemde markten nationaal van omvang zijn. Uit het onderzoek zijn geen indicaties voortgekomen die er op duiden dat de *markt voor geldverwerking* een groter dan nationale markt zou zijn. De Commissie heeft eerder voor de *markt van geldtransport* bepaald, dat sprake is van een nationale markt. Er worden weinig tot geen grensoverschrijdende geldtransportdiensten aangeboden en als gevolg van de verschillen in regelgeving per lidstaat bestaat er per land een andere marktstructuur. De Commissie acht het wel mogelijk dat er onder omstandigheden sprake kan zijn van een kleiner dan nationale markt als gevolg van de locatie van geldtelcentrales en de straal waarbinnen transporteurs

---

een netwerk dat zich beperkt tot de Randstad. Zij heeft een geschat marktaandeel van ongeveer [REDACTED] Zie dossiernr. 7512/5: Verslag gesprek Brink's d.d. 1 oktober 2012.

<sup>22</sup> Zie het besluit in zaak 7149 Rabobank/ Friesland Bank, randnummer 11-12 en Beschikking van de Commissie in zaak COMP/M.4844 – Fortis / ABN AMRO Assets, randnummers 19-27.



## Openbaar besluit

geldtransportdiensten leveren.<sup>23</sup> Het onderzoek van ACM heeft de analyse van de Commissie bevestigd. Wat betreft de *markt voor bancaire producten voor zakelijke en particuliere klanten* is de NMa in eerdere besluiten doorgaans uitgegaan van landelijke (deel)markten voor bancaire producten.<sup>24</sup>

### *Juridisch kader*

29. Artikel 6, eerste lid, Mw luidt als volgt: "Verboden zijn overeenkomsten tussen ondernemingen, besluiten van ondernemersverenigingen en onderling afgestemde feitelijke gedragingen van ondernemingen, die ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan wordt verhinderd, beperkt of vervalst." Artikel 6, lid 3, Mw bevat een uitzondering op dit verbod en luidt als volgt: "Het eerste lid geldt niet voor overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen die bijdragen tot verbetering van de productie of van de distributie of tot bevordering van de technische of economische vooruitgang, mits een billijk aandeel in de daaruit voortvloeiende voordelen de gebruikers ten goede komt, en zonder nochtans aan de betrokken ondernemingen: a. beperkingen op te leggen die voor het bereiken van deze doelstellingen niet onmisbaar zijn, of b. de mogelijkheid te geven, voor een wezenlijk deel van de betrokken goederen en diensten de mededinging uit te schakelen." Artikel 24, eerste lid, Mw luidt als volgt: "Het is ondernemingen verboden misbruik te maken van een economische machtspositie."

30. Artikel 101 van het VwEU bevat het Europeesrechtelijke kartelverbod en kan als de evenknie van artikel 6 Mw worden gezien. Artikel 102 van het VwEU betreft de Europeesrechtelijke verbodsbepaling voor het misbruik maken van een machtspositie.

### *Beoordeling van de klacht voorzover deze betrekking heeft op artikel 6 Mw*

31. GSN oefent economische activiteiten uit aangezien zij diensten van chartale geldverwerking en chartale logistiek aanbiedt aan banken. GSN verricht deze diensten aan de deelnemende banken maar biedt die diensten tegen vergoeding ook aan op de markt aan andere banken. GSN is om die reden aan te merken als een onderneming in de zin van artikel 1, onder f, Mw.

---

<sup>23</sup> Zie COMP/M.3396 Group 4 Falck / Securicor, randnr. 33-35.

<sup>24</sup> Zie zaak 7149/ Rabobank - Friesland Bank, randnummer 23 e.v.; zaak 5074/ Achmea – Rabobank, randnummer 16 en zaak 4043/Achmea – Levob, randnummer 30. Zie tevens zaak COMP/M.4844 – Fortis / ABN AMRO Assets, randnr. 80.

## Openbaar besluit

### *Mogelijke beperking op de markt voor chartale geldverwerking*

32. ACM neemt voor de beoordeling van de samenwerking van de banken op het gebied van chartale geldverwerking het beoordelingskader voor gezamenlijke productie als uitgangspunt. Gezamenlijke productie kan op grond van de Richtsnoeren Horizontalen, met name indien sprake is van een gemeenschappelijke onderneming, tot een aantal bezwaren leiden.<sup>25</sup> De gevolgen van de gezamenlijke productie dienen op grond van de Richtsnoeren met name op de *downstream* markt te worden beoordeeld.

33. Brink's stelt in haar klacht dat zij door GSN van de *markt van chartale geldverwerking* wordt afgeschermd. De vrees voor uitsluiting wordt gebaseerd op de omstandigheid dat de banken hebben besloten om het totaal van deze diensten zelf in GSN verband te verrichten en omdat GSN rechtstreeks (dan wel indirect via de banken) detaillisten zou gaan bedienen.

34. [REDACTED]  
[REDACTED]<sup>26</sup>. In de nieuwe situatie zullen de banken deze activiteit niet langer uitbesteden en het geldverwerken volledig in eigen beheer uitvoeren binnen GSN.<sup>27</sup> De banken hebben daarmee hun vraag naar geldverwerking van de markt gehaald [REDACTED]

[REDACTED] De omstandigheid dat ondernemingen voor eigen behoefte en in eigen beheer gezamenlijk diensten gaan produceren, levert naar het oordeel van ACM geen beperking van de mededinging op. Marktpartijen kunnen te allen tijde besluiten om een activiteit die

<sup>25</sup> Mededeling van de Commissie, Richtsnoeren inzake de toepasselijkheid van artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op horizontale samenwerkingsovereenkomsten (PbEU 2011/C 11/01). Zie randnr. 157-159, 174 en 179.

<sup>26</sup> In de situatie vóór GSN verwerkten ABN en Rabo het chartale geld grotendeels zelf binnen hun gemeenschappelijke onderneming Altajo. [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

<sup>27</sup> Uit het onderzoek blijkt dat in 2011 [REDACTED] van de afgestorte bankbiljetten [REDACTED] verwerkt werd door alle banken zelf of in opdracht van de banken door derden. Indien de GSN-banken [REDACTED] van de totale bankenmarkt vertegenwoordigen, dan werd in de situatie vóór GSN ruim [REDACTED] van de bankbiljetten door of in opdracht van de GSN-banken verwerkt. Indien wordt aangenomen dat de opdrachten van Rabobank aan Brink's [REDACTED] betreft van de verwerking door of in opdracht van de GSN-banken, verwerkten de banken in 2011 [REDACTED] helemaal zelf en werd [REDACTED] door Brink's gedaan in opdracht van Rabobank. De oprichting van GSN brengt mee dat de banken nu zelf [REDACTED] verwerken tegen [REDACTED] in de oude situatie vóór GSN.

## Openbaar besluit

11/24

eerder was uitbesteed zelf te gaan verrichten en te 'insourcen'. De praktische consequenties hiervan leiden niet tot een mededingingsrechtelijke relevante afscherming van Brink's op de markt voor geldverwerkingsdiensten. De ACM merkt ten overvloede op dat bovenstaande analyse en beoordeling mutatis mutandis op gaat voor de planning en regie functie die GSN van de banken overneemt.<sup>28</sup>

35. Brink's stelt dat GSN de deelnemende banken verplicht om diensten van chartale geldverwerking en chartale logistiek exclusief van GSN te betrekken. De ACM is van mening dat deze verplichting noodzakelijkerwijs voortvloeit uit de keuze van banken om deze activiteiten zelf te gaan verrichten.<sup>29</sup> Deze keuze hangt ook samen met de gewenste schaalgrootte en de efficiëntie-winsten die de banken middels GSN beogen te bereiken. De schaalgrootte van de geldverwerking van GSN komt overeen met de volumes die de banken ter geldverwerking aan GSN aanbieden [REDACTED]

[REDACTED]<sup>30</sup>

36. Brink's stelt in haar besluitaanvraag dat GSN niet alleen chartaal geld van de banken zal verwerken maar ook van plan zou zijn om rechtstreeks geldverwerkingsdiensten aan zakelijke klanten (detaillisten) aan te bieden. Brink's baseert dit o.a. op uitlatingen van GSN in het 'GSN

---

<sup>28</sup> Zie Visiedocument Inkoopmacht, NMa, 2004, randnr. 74. Hierin wordt verwezen naar het besluit van de Commissie van 26 april 1989 inzake de klacht van Filtrona tegen Tabacalera y Tabacanária. De Commissie oordeelde in die zaak dat het besluit om producten zelf te produceren geen mededingingsbeperkend gedrag betreft. Filtrona beschuldigde in casu Tabacalera y Tabacanária misbruik te maken van een machtspositie als koper van sigarettenfilters door haar productie van gewone filters te verhogen van 44 tot 100% van haar eigen behoeften. Na een onderzoek concludeerde de Commissie enerzijds dat Filtrona voor de verkoop van deze sigarettenfilters niet afhankelijk was van Tabacalera, aangezien de onderneming de mogelijkheid heeft naar andere markten uit te voeren en haar productie van gewone filters te verleggen naar speciale filters, en anderzijds dat het door Tabacalera produceren van 100% van haar behoeften aan gewone filters geen misbruik vormde, aangezien het voor eigen behoeften produceren geen abnormale mededinging inhoudt.

<sup>29</sup> [REDACTED]

<sup>30</sup> [REDACTED]

## Openbaar besluit

Magazine' van november 2011. Daarnaast stelt Brink's dat banken de dienst van geldverwerking bundelen met andere bankdiensten aan winkeliers. ACM is van oordeel dat indien deze scenario's zich voor zouden doen, dit voor leveranciers van geldverwerkingsdiensten zoals Brink's mogelijk negatieve gevolgen kan hebben.

37. GSN heeft echter bij herhaling verzekerd geen diensten aan andere partijen dan aan banken aan te zullen bieden. De banken zullen zelfstandig en individueel hun diensten aan zakelijke klanten blijven aanbieden.<sup>31</sup> Het onderzoek heeft daarnaast geen aanwijzingen opgeleverd dat banken hun zakelijke klanten niet vrij zouden laten in hun keuze van welke leverancier (GSN of een derde) zij geldverwerkingsdiensten zouden willen betrekken.<sup>32</sup> Daarnaast is gebleken dat er leveranciers zijn die zich met succes richten op het verlenen van geldverwerkingsdiensten aan detaillisten. Bovendien blijkt dat het marktaandeel van leveranciers op de markt van chartale geldverwerkingsdiensten de laatste jaren gestaag toeneemt.<sup>33</sup> ACM leidt uit het voorgaande af dat de afscherming zoals Brink's deze heeft beschreven zich niet heeft voorgedaan en zich ook niet zal voordoen. Gelet op het bovenstaande is er onvoldoende feitelijke grondslag om een beperking van de mededinging aan te nemen.

---

<sup>31</sup> Zie 7512/29: Brief van GSN aan de NMa d.d. 30 januari 2013. Dit uitgangspunt is ook opgenomen in het Inrichting- en transitieplan van GSN, p.7. Deze lijn is ook bevestigd in een antwoord van de Minister van Financiën op vragen van de Tweede Kamer over GSN. Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/fin/documenten-en-publicaties?keyword=geldservice+nederland&form-period-from=&form-period-to=&form-information-type>.

<sup>32</sup> Uit de zakelijke tarieven die ABN, Rabo en ING publiceren, blijkt dat winkeliers de mogelijkheid hebben om de dienst van geldverwerking af te nemen via hun huisbank. Hieruit leidt ACM af dat zakelijke klanten niet worden verplicht om geldverwerkingsdiensten bij hun eigen bank af te nemen en dat zij de vrijheid hebben om voor een andere leverancier te kiezen. Hieruit blijkt overigens ook dat zakelijke klanten de vrije keuze hebben om een waardetransporteur te kiezen indien zij hun chartale geld willen laten ophalen en verwerken. Dit wordt in de markt ook wel aangeduid als 'pick-up and delivery' diensten.

<sup>33</sup> Uit het gesprek met G4S volgt dat zij al jaren met name retailers bedient en dat deze groep afnemers verantwoordelijk is voor een groot deel van haar omzet. G4S bevestigt dat retailers in de huidige situatie vrij zijn om te kiezen met welke leverancier zij een contract aangaan. Zie dossiernr. 7512/38. Het gesprek met en de schriftelijke reactie van Detailhandel Nederland bevestigen het beeld. Detaillisten zijn de laatste jaren meer gebruik van leveranciers gaan maken voor hun geldverwerking. Dit komt volgens haar o.a. doordat banken steeds meer bankfilialen hebben gesloten. De toename van het gebruik van professioneel waardetransport door detaillisten wordt bevestigd in een onderzoek van EIM uit 2009. Zie dossiernrs. 7512/39, 7512/27 en 7512/25. De toename van het marktaandeel van leveranciers is door GSN onderbouwd tijdens het gesprek op 12 oktober 2012, zie dossiernr. 7512/13, bijlage, blz.4.

## Openbaar besluit

### *Mogelijke beperking op de (inkoop)markt voor geldtransport*

38. Op grond van de Richtsnoeren Horizontalen dienen de gevolgen van gezamenlijke inkoop van geldtransport op zowel de *(inkoop)markt voor geldtransport*, als de afzetmarkt(en) downstream, hier de *markt voor bancaire producten voor zakelijke en particulieren klanten*, waarop de banken als verkoper optreden, te worden onderzocht. Gezamenlijke inkoop kan tot beperkende gevolgen leiden op beide markten.<sup>34</sup>

39. Met betrekking tot de *(inkoop)markt van geldtransport* is van belang op te merken dat GSN niet de ambitie heeft om zelf geldtransportdiensten (en aanvul- en onderhoudsdiensten voor geldautomaten) uit te voeren of op de markt aan te bieden. GSN zet de oude situatie voort waarin banken het geldtransport van leveranciers van geldtransportdiensten afnemen. Hetgeen wel verandert is dat GSN de geldtransportdiensten voor alle deelnemende banken gezamenlijk zal inkopen middels aanbestedingen.<sup>35</sup>

40. Een mogelijk bezwaar tegen de gebundelde inkoop via GSN zou kunnen zijn dat andere potentiële inkopers (banken) hierdoor worden uitgesloten.<sup>36</sup> Brink's noemt in dit verband buitenlandse banken. Dit risico wordt echter ondervangen omdat andere (buitenlandse) banken kunnen deelnemen aan GSN.<sup>37</sup>

41. ACM is van mening dat voldoende aannemelijk is dat GSN het overgrote deel van de vraag naar geldtransport op de *inkoopmarkt voor geldtransport* vertegenwoordigt en daarmee over inkoopmacht beschikt. Uit het onderzoek volgt dat GSN daarnaast verantwoordelijk is voor de vormgeving en organisatie van de aanbestedingen. ACM is van mening dat, ongeacht de exacte vormgeving en organisatie van de aanbesteding, GSN hiermee over een poortwachtersfunctie zou kunnen beschikken en dat haar gedrag bepalend kan zijn voor de overlevingskansen van bestaande

<sup>34</sup> Zie Richtsnoeren Horizontalen, randnrs. 197, 200-203, 209, 213, 215.

<sup>35</sup> De banken sloten in de oude situatie individuele overeenkomsten met (meerdere) leveranciers van geldtransportdiensten. [REDACTED]

[REDACTED] (Zie o.a. dossiernrs. 7512/5 en 7512/38).

<sup>36</sup> Zie Richtsnoeren Horizontalen, randnrs. 200 e.v.. De Nederlandse markt voor geldtransport is zeer geconcentreerd. Er zijn 2 landelijk opererende geldtransporteurs actief (G4S en Brink's) die op afstand gevolgd worden door SecurCash die enkel in de Randstad actief is. Uit het onderzoek blijkt niet een eenduidig beeld of toetreding tot de markt voor geldtransport op korte termijn mogelijk is. Een exacte beoordeling hiervan kan in het midden blijven omdat dit de beoordeling van ACM over de besluitaanvraag niet kan beïnvloeden.

<sup>37</sup> Dit weerlegt het argument van Brink's dat GSN er op is gericht om een toetredingsdrempel op te richten voor buitenlandse banken en daarmee de Single European Payments Area zou willen tegenwerken.

## Openbaar besluit

14/24

transporteurs en de mogelijkheden van toetreding. De situatie zou kunnen ontstaan dat bij een exclusieve gunning aan één partij de andere transporteurs (in het desbetreffende gebied) geen efficiënte schaal meer kunnen bereiken en op termijn de markt zouden moeten verlaten. Hierdoor wordt de keuzemogelijkheid voor andere afnemers van geldtransport ernstig beperkt. Gelet op het bovenstaande acht ACM het voldoende aannemelijk dat de samenwerking van de banken er mogelijk toe kan leiden dat de mededinging wordt beperkt.<sup>38</sup>

### *Mogelijke beperking door kostenharmonisatie op de markt voor bancaire producten voor zakelijke en particuliere klanten*

42. De GSN-banken zijn concurrenten op de downstream markt voor bancaire dienstverlening aan zakelijke en particuliere klanten. Brink's stelt dat de GSN-samenwerking zorgt voor aanzienlijke gemeenschappelijke kosten, wat het voor de banken gemakkelijker maakt om op die markt prijzen en productie te coördineren en verwijst naar de Richtsnoeren Horizontalen van de Commissie. Bedoelde richtsnoeren brengen samengevat het volgende mee. Indien het gezamenlijk verwerken van bankbiljetten en de gezamenlijke inkoop van geldtransport een *significant* deel van de (variabele) kosten uitmaakt van de dienstverlening op de downstream markt, kan dit voor de betrokken banken de prikkel verminderen om op die markt te concurreren op prijs<sup>39</sup>; aldus zouden zij de mededinging merkbaar kunnen beperken.

43. [REDACTED]

[REDACTED]<sup>40</sup> De kosten voor geldverwerking zullen daardoor verregaand worden geharmoniseerd. Door de gezamenlijke inkoop van geldtransport zullen voorts ook de kosten daarvan geheel of goeddeels gelijk worden. De totale kosten voor geldverwerking en geldtransport kunnen hierdoor nagenoeg volledig worden geharmoniseerd.

44. De in het geding zijnde kosten zijn onderdeel van de kosten van het betalingsverkeer. Binnen het betalingsverkeer kunnen diverse betaaldiensten worden onderscheiden. Behalve uit het faciliteren van cash betalingen (opname, storting) bestaan die diensten uit andere betaalvormen, zoals overschrijvingen (giraal, internet), pasbetaling (debit card, credit card), betaling via internet (iDeal), incasso, acceptgiro, finbox e.a.. In het algemeen bieden banken deze betaaldiensten aan als onderdeel van een pakket van bankdiensten die zijn verbonden aan een bankrekening. Dergelijke

<sup>38</sup> De wijze waarop GSN met haar marktmacht zal omgaan bij de vormgeving en uitvoering van aanbestedingen, zal hierna worden besproken in het kader van de beoordeling van het verweer van GSN op grond van artikel 6, lid 3 Mw.

<sup>39</sup> Zie Richtsnoeren Horizontalen, Randnrs. 158, 165, 201.

<sup>40</sup> [REDACTED]

## Openbaar besluit

15/24

pakketten worden zowel op de zakelijke markt als op de particuliere markt aangeboden.

45. Voor de vraag of sprake is van een significante mate van kostenharmonisatie is het nodig een beeld te vormen van de kosten van bedoelde chartaal gelddiensten en de totale kosten van het betalingsverkeer. De kosten van alle Nederlandse banken voor verwerking van chartaal geld zijn geschat op [redacted] en voor geldtransport (logistiek) op [redacted].<sup>41</sup> Ervan uitgaande dat de GSN-banken een aandeel van [redacted] in het betalingsverkeer hebben, komen de kosten van die banken op [redacted] respectievelijk [redacted] bijeen [redacted]. Voor de totale kosten van het betalingsverkeer (de productiekosten van alle Nederlandse banken), kan aansluiting worden gezocht bij onderzoek door de Europese Centrale Bank naar de maatschappelijke kosten van het betalingsverkeer.<sup>42</sup> Uit dat onderzoek blijkt dat in 2009 de productiekosten van cash betalingen en PIN-betalingen 2,4 miljard euro bedroegen. Uitgaande weer van een aandeel van [redacted], komen de productiekosten van de GSN-banken voor deze twee betaaldiensten op [redacted]. Het aandeel van de kosten van verwerking en transport van chartaal geld komt daarmee op [redacted]. Aangezien de totale kosten in het onderzoek slechts voor twee betaalvormen zijn berekend, ligt het aandeel van bedoelde kosten in de werkelijke totale kosten veel lager.<sup>43</sup> Aldus kan geen sprake zijn van een significante kostenharmonisatie op de downstreammarkt en dus niet van een merkbare mededingingsbeperking.

### *Overige mogelijke beperkingen*

46. ACM heeft onderzocht of GSN mogelijk kan leiden tot andere beperkingen van de mededinging. De informatie die door de banken wordt gewisseld binnen GSN lijkt beperkt te zijn tot het voorwerp van de samenwerking en noodzakelijk om de samenwerking binnen GSN te realiseren. Van mogelijke spillover effecten in die zin dat tussen banken commercieel gevoelige informatie zou worden uitgewisseld die niet noodzakelijk is voor de samenwerking binnen GSN en die collusie op de *downstream markt voor bancaire producten voor zakelijke en particuliere klanten* zou vergemakkelijken, is niet gebleken. ACM acht het risico op een spillover effect als gevolg van informatie uitwisseling door de opzet van GSN beperkt, omdat met GSN een aparte (inkoop)organisatie is opgezet die op afstand van de banken staat.

47. Het onderzoek heeft verder ook geen aanwijzingen opgeleverd dat GSN leveranciers ertoe zou

---

<sup>41</sup> Zie Inrichting- en transitieplan van GSN en Booz&co, 20 december 2010, blz 10.

<sup>42</sup> Occasional Paper Series ECB, no 137, september 2012.

<sup>43</sup> Als de kosten van verwerking en transport van chartaal geld niet alleen aan de totale kosten van het betalingsverkeer maar aan meerdere bankdiensten zouden worden gerelateerd, zou het aandeel in de totale kosten uiteraard nog veel lager komen te liggen.

## Openbaar besluit

aanzetten om de kwaliteit van de dienstverlening of innovatie inspanningen te verminderen. ACM acht het denkbaar dat de innovatie of kwaliteit van deze diensten zou verminderen indien er één enkele geldtransporteur in de markt zou overblijven. ACM acht het - zoals hierna zal blijken - mede om die reden van belang dat op de markt voor geldtransport de mededinging niet volledig wordt uitgesloten en restconcurrentie aanwezig blijft.

48. Ook met betrekking tot de overige onderdelen van de klacht heeft het onderzoek van ACM geen concrete aanwijzingen opgeleverd voor gedragingen van GSN die kunnen worden gekwalificeerd als een beperking als bedoeld in artikel 6, lid 1 Mw.

49. Uit het onderzoek volgt dat de GSN-samenwerking - anders dan klager betoogt -

<sup>44</sup>

### *Conclusie beperking mededinging*

50. Het besluit van de banken om gezamenlijk chartaal geld te verwerken vormt geen beperking van de mededinging op de *markt voor chartale geldverwerking*.

ACM acht het wel voldoende aannemelijk dat de samenwerking van de banken bij de inkoop van geldtransport mogelijk kan leiden tot een beperking van de mededinging op de *markt voor geldtransport*.

Het gezamenlijk verwerken van bankbiljetten en het gezamenlijk inkopen van geldtransportdiensten, leidt niet tot een substantiële harmonisering van kosten op de downstream *markt voor bancaire producten voor zakelijke en particuliere klanten* om een merkbare beperking van de mededinging op die markt aan te kunnen nemen. ACM heeft geen aanwijzingen voor overige beperkingen van de mededinging geconstateerd.

### *Uitzondering van artikel 6, lid 3 Mw.*

51. Wanneer wordt aangenomen dat de samenwerking van de banken bij de inkoop van geldtransport mogelijk kan leiden tot een beperking van de mededinging op de *markt voor geldtransport*, rijst de vraag of deze mogelijke beperking zou kunnen worden gerechtvaardigd met

<sup>44</sup> Zie dossiernr, 7512/10, GSN Inrichting- en transitieplan, blz.7.



## Openbaar besluit

17/24

een beroep op artikel 6, lid 3 Mw. In het hiernavolgende wordt daartoe eerst stil gestaan bij de mogelijke verbetering van de productie, distributie of de bevordering van de technische of economische vooruitgang die uit de samenwerking voortvloeien (hierna: efficiëntie-winsten). Daarna wordt beoordeeld of de beperkingen voor het bereiken van deze doelstellingen onmisbaar zijn (hierna: onmisbaarheid) en of aan de banken door de samenwerking niet de mogelijkheid wordt geboden om voor een wezenlijk deel van de betrokken goederen en diensten de mededinging uit te schakelen. Tot slot wordt stilgestaan bij de vraag of een billijk aandeel van de uit de samenwerking voortvloeiende voordelen ten goede komt aan de afnemers.

### *Efficiëntiewinsten*

52. GSN stelt dat de samenwerking van ABN, ING en Rabobank is gericht op het besparen van kosten die gemoeid zijn met de chartale logistiek en met name het geldtransport. De banken kunnen door bundeling van de vraag naar geldtransport en de schaalvoordelen die daaruit voortvloeien bij de individuele leverancier mogelijk betere prijzen bedingen. Verder zal het combineren van routes voor de deelnemende banken doublures in het geldtransport wegnemen en het aantal transportbewegingen beperken. Het is aannemelijk dat dit tot kostenbesparingen kan leiden. ACM merkt op dat overeenkomsten waarbij ondernemingen zoals in het onderhavige geval hun logistieke operaties samenvoegen doorgaans kostenbesparing kunnen opleveren.<sup>45</sup>

53. De banken hanteren in de oude situatie elk hun eigen planning voor het vullen en onderhouden van het eigen geldautomatennetwerk. GSN zal deze werkzaamheden van de banken overnemen en gezamenlijk uitvoeren. Het gaat dan met name om het plannen van de geldhoeveelheden en het moment van vullen van geldautomaten (cash management). GSN zal ook de performance van geldautomaten van de banken monitoren en de regie voor het laten uitvoeren van onderhoud en storingsopvolging van geldautomaten verzorgen. Aangezien GSN in de nieuwe situatie meer geldautomaten beheert, kan het 'cash management' van geldautomaten efficiënter worden gepland en uitgevoerd. Dit geldt ook voor het onderhoud en de reparatie van geldautomaten.

54. GSN heeft samen met een extern adviesbureau in kaart gebracht welke besparingen kunnen worden behaald. De besparing op het gebied van chartale logistiek bedraagt [REDACTED]

[REDACTED]<sup>46</sup> Naast financiële voordelen leidt een verbeterde voorraadplanning en

<sup>45</sup> Mededeling van de Commissie, Richtsnoeren betreffende de toepassing van artikel 81, lid 3, van het Verdrag, PbEU 2004, C101/08, randnrs.65-72.

<sup>46</sup> Zie dossiernr. 7512/10: Inrichting en Transitieplan, opgesteld door [REDACTED]

## Oopenbaar besluit

storingsopvolging aldus GSN ook tot een verbeterde beschikbaarheid van de geldautomaten. ACM is van oordeel dat de onderbouwing van de efficiëntiewinsten op een degelijke wijze is geschied. De mogelijke efficiëntiewinsten zijn nader onderbouwd in een gesprek met GSN op 12 oktober 2012.<sup>47</sup>

55. ACM acht het aannemelijk dat de beschreven efficiëntiewinsten worden behaald door samenvoeging van de individuele activiteiten van de deelnemende banken en de schaalvoordelen die daaruit voortvloeien. Het is om die reden aannemelijk dat er een rechtstreeks verband is tussen de samenwerking en de behaalde voordelen.

### *Onmisbaarheid*

56. Artikel 6, lid 3 Mw vereist dat de beperkingen die uit de samenwerking van de banken voortvloeien niet onmisbaar mogen zijn om de beoogde efficiëntiewinsten te bereiken. ACM vindt het in voldoende mate aannemelijk dat met de samenwerking van de banken en de oprichting van GSN - aangezien het in de kern logistieke activiteiten betreft - meer efficiëntiewinsten kunnen worden behaald dan in het geval de banken op dit punt niet zouden samenwerken. ACM vindt het ook aannemelijk dat er uit economisch oogpunt geen andere praktisch haalbare en minder beperkende alternatieven voor de banken bestaan om de efficiëntieverbeteringen te behalen. Een belangrijke reden voor het behalen van de voordelen op het terrein van chartale logistiek is gelegen in de samenvoeging van volumes en de gezamenlijke planning en inkoop van geldtransport. Het is ook aannemelijk dat de banken individueel niet in staat zouden zijn om de genoemde efficiëntie voordelen op eigen kracht te behalen.<sup>49</sup> ACM oordeelt dat het daarom aannemelijk is dat de overeenkomst noodzakelijk is om de beoogde efficiëntiewinsten te kunnen behalen.

<sup>47</sup> Zie dossiernr. 7512/13: Verslag gesprek GSN d.d. 12 oktober 2012.

Met GSN is sprake van een gespecialiseerde partij die zich enkel op chartale geldverwerking en chartale logistiek toelegt.

<sup>48</sup> Zie dossiernr. 7512/10: Inrichting en Transitieplan, december 2010, p.11.

<sup>49</sup> ACM wijst erop dat ook in andere landen banken middels bancaire samenwerking tot kostenbesparingen komen op het gebied van chartale geldverwerking en chartale logistiek. Eén van die landen betreft Oostenrijk.

## Openbaar besluit

57. Binnen GSN geldt de verplichting voor de banken om vrijwel hun volledige vraag naar chartale logistiek bij GSN neer te leggen. Indien banken dit niet zouden doen, is het aannemelijk dat dit zou leiden tot een aanzienlijke vermindering van de beoogde efficiëntiewinsten. Wanneer GSN minder geldtransportdiensten zou kunnen bundelen bij de gezamenlijke inkoop, is het onwaarschijnlijk dat de beoogde efficiëntiewinsten zich zullen voordoen. Dit betekent dat de uit de samenwerking voortvloeiende beperkingen voor de mededinging als onmisbaar kunnen worden beschouwd.

### *Geen uitsluiting van de mededinging*

58. Op grond van artikel 6, lid 3 Mw mag de overeenkomst GSN en de banken niet de mogelijkheid geven om voor een wezenlijk deel van de betrokken producten de mededinging uit te schakelen. In het hiernavolgende zal ACM beoordelen of de gedraging van GSN dan wel de banken zou kunnen leiden tot uitsluiting van de mededinging op de markt voor geldtransport. ACM hecht er aan dat er voor meerdere leveranciers een levensvatbare positie op deze markt mogelijk blijft.

59. 

<sup>50</sup> GSN heeft in gesprekken met ACM aangegeven dat het in haar eigen belang is dat er meerdere leveranciers op de markt voor geldtransport actief blijven en dat zij niet afhankelijk wordt van één leverancier. Met meerdere leveranciers wordt een goede prijsvorming tijdens aanbestedingsprocedures en de continuïteit van het geldtransport in Nederland gewaarborgd. Op dit moment werkt GSN de aanbestedingen verder uit. ACM benadrukt dat GSN zelf een duidelijke eigen verantwoordelijkheid heeft om hierbij de restconcurrentie op de markt van geldtransport te waarborgen. Gelet op het hierboven beschreven eigen belang, acht ACM het voldoende aannemelijk dat GSN de gezamenlijke inkoop zo organiseert en uitvoert dat er restconcurrentie op de markt van geldtransport aanwezig blijft.

### *Billijk aandeel voor gebruikers*

60. De gebruikers - in casu de particuliere- en zakelijke klanten van de banken - dienen op grond van artikel 6, lid 3 Mw een billijk aandeel te ontvangen van de efficiëntiewinsten die door de mededingingsbeperkende samenwerking worden gegenereerd. ACM dient daartoe na te gaan of de voordelen de gebruikers zouden kunnen compenseren voor de eventuele negatieve gevolgen die voortvloeien uit de mogelijke beperking van de mededinging en of gebruikers er als gevolg van GSN slechter aan toe zijn.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Zie dossiernr. 7512/10: Inrichting- en transitieplan GSN, p.160.

<sup>51</sup> Zie Richtsnoeren betreffende de toepassing van artikel 81, lid 3, van het Verdrag.

## Openbaar besluit

20/24

61. Op grond van het voorgaande acht ACM het aannemelijk dat de voordelen van de samenwerking substantieel zijn. GSN leidt er toe dat er belangrijk wordt bespaard op de kosten van chartale geld distributie als onderdeel van het betalingsverkeer. ACM is er ook van overtuigd dat het gezamenlijke beheer van het vullen en onderhouden van geldautomaten zal leiden tot kwalitatieve verbeteringen voor de consument in de vorm van een betere beschikbaarheid van geldautomaten.

62. In wezen zijn de mogelijke beperkende effecten beperkt tot de *markt voor geldtransport*. Daartegenover staan jaarlijkse kostenbesparingen die substantieel zijn voor de gebruikers en de samenleving als geheel. Gelet op de voordelen, de onmisbaarheid van de samenwerking, de mogelijkheid van restconcurrentie op de markt voor geldtransport en dat er geen mededingingsbeperking op de downstreammarkt is geconstateerd, acht ACM het voldoende aannemelijk dat een billijk aandeel van de efficiëntiewinsten wordt doorgegeven aan de gebruikers.<sup>52</sup>

### *Conclusie artikel 6, lid 3 Mw*

63. Hoewel de samenwerking binnen GSN ertoe kan leiden dat de mededinging op de *markt voor geldtransport* wordt beperkt, acht de ACM het voldoende aannemelijk dat deze samenwerking voldoet aan de voorwaarden van artikel 6, lid 3 Mw.

### *Beoordeling van de klacht voor zover deze betrekking heeft op artikel 24 Mw*

64. Zoals bij de omschrijving van de klacht is gebleken, kwalificeert Brink's de hierboven beschreven gedragingen van GSN eveneens als een overtreding van artikel 24 Mw. Het algemene beoordelingskader voor dit type van gedragingen door ondernemingen met een economische machtspositie wordt beschreven in de Richtsnoeren betreffende de handhavingsprioriteiten van de Commissie bij de toepassing van artikel 82 van het EG-verdrag op onrechtmatig uitsluitingsgedrag door ondernemingen met een machtspositie (hierna: de Richtsnoeren).<sup>53</sup> Voor de beoordeling van de gezamenlijke inkoop door GSN is tevens het Visiedocument Inkoopmacht van de NMa van belang.

65. In overeenstemming met de Richtsnoeren is het doel van het handhavingsbeleid van ACM ten aanzien van uitsluitingsgedrag ervoor te zorgen, dat ondernemingen met een economische machtspositie de daadwerkelijke mededinging niet belemmeren door de markt voor hun concurrenten op concurrentieverstorende wijze af te schermen en aldus de welvaart voor gebruikers ongunstig te beïnvloeden. Met het begrip "concurrentieverstorende afscherming" wordt in dit verband een situatie bedoeld waarin de daadwerkelijke toegang van daadwerkelijke of potentiële

---

<sup>52</sup> Zie Richtsnoeren betreffende de toepassing van artikel 81, lid 3, van het Verdrag, randnr. 90.

<sup>53</sup> Publicatieblad Nr. C 045 van 24/02/2009 blz. 0007 – 0020. Artikel 82 van het EG-verdrag is inmiddels artikel 102 VwEU.

## Openbaar besluit

21/24

concurrenten tot bevoorrading of markten wordt verhinderd of uitgeschakeld als gevolg van de gedragingen van de onderneming met een machtspositie, waarbij de onderneming met een machtspositie waarschijnlijk in een positie verkeert om met succes de prijzen te verhogen ten koste van de gebruikers.<sup>54</sup>

66. De gedragingen van een onderneming met een machtspositie zijn gerechtvaardigd indien zij objectief noodzakelijk zijn of aanzienlijke efficiëntievoordelen opleveren die tegen eventuele concurrentieverstorende effecten voor gebruikers opwegen. Hierbij dient te worden nagegaan of de betrokken gedraging onmisbaar is voor en evenredig aan de doelstelling die de onderneming met een machtspositie daarmee beweert na te streven.<sup>55</sup>

### *Markt voor chartale geldverwerking*

67. Brink's stelt dat GSN zich schuldig zou maken aan 'uitsluitingsgedrag' op de markt voor geldverwerking. De banken maken, aldus Brink's, misbruik van hun machtspositie omdat zij met GSN een machtspositie creëren dan wel vergroten. GSN zou Brink's verder als concurrent uitsluiten door een exclusieve afnameverplichting op te leggen aan de deelnemende banken en doordat de banken de dienst van geldverwerking bundelen met andere bankdiensten.

68. ACM is van oordeel dat GSN geen machtspositie bekleedt op de markt voor chartale geldverwerking. GSN zal haar diensten immers alleen op de markt aanbieden aan banken die niet aan GSN deelnemen. GSN zal daarmee enkel concurreren met geldtransporteurs die geldverwerkingsdiensten aanbieden wanneer het gaat om de banken die nog geen lid zijn van GSN. Het is aannemelijk dat deze banken ten opzichte van de detaillisten slechts een beperkt deel van de vraag vertegenwoordigen. Aangezien GSN geen detaillisten zal bedienen is het niet aannemelijk dat GSN over een machtspositie op de markt voor geldverwerkingsdiensten beschikt. ACM merkt op dat indien wel zou worden aangenomen dat GSN een machtspositie zou hebben, het besluit van de banken om voor eigen behoefte geldverwerkingsdiensten te produceren geen misbruik op kan leveren.<sup>56</sup> Het onderzoek heeft verder feitelijk geen aanwijzingen opgeleverd dat GSN althans de banken middels een (collectieve) exclusieve verkeersregeling, koppelverkoop of bundeling, Brink's op onrechtmatige wijze zou(den) afschermen van de markt voor geldverwerking.

69. ACM is van oordeel dat GSN de markt voor chartale geldverwerking niet op

---

<sup>54</sup> Zie de Richtsnoeren, punt 19.

<sup>55</sup> *Ibid*, punt 28.

<sup>56</sup> Zie Visiedocument Inkoopmacht NMa, randnr. 74 en de daar opgenomen verwijzing naar het besluit van de Commissie inzake de klacht van Filtrona tegen Tabacalera.

## Openbaar besluit

22/24

concurrentieverstorende wijze voor haar concurrenten zal afschermen. Er blijven voor Brink's alternatieven bestaan om geldverwerkingsdiensten aan te kunnen bieden. Zij kan detaillisten alsmede banken die niet deelnemen aan GSN bedienen. Brink's of een andere leverancier zou eventueel ook haar productie kunnen verleggen. ACM heeft derhalve niet vastgesteld dat GSN op de markt voor geldverwerking misbruik maakt van een economische machtspositie.

### *(Inkoop)markt voor geldtransport*

70. Brink's stelt dat GSN middels de gezamenlijke inkoop transporteurs van de *markt voor geldtransport* kan verdringen. Dit misbruik bestaat er aldus Brink's uit dat GSN op de inkoopmarkt een machtspositie creëert dan wel versterkt alsmede lage inkooprijzen zal kunnen afdwingen bij leveranciers.

71. Zoals hiervoor bij de beoordeling van artikel 6 Mw besproken, is het voldoende aannemelijk dat GSN het overgrote deel van de vraag op de inkoopmarkt voor geldtransport vertegenwoordigt en over een poortwachtersfunctie beschikt omdat zij verantwoordelijk is voor de vormgeving en organisatie van de aanbestedingen. De ACM acht het op basis daarvan voldoende aannemelijk dat GSN mogelijk over een machtspositie beschikt. Ingevolge het Visiedocument Inkoopmacht van de NMa worden de gevolgen van het benutten van een (gezamenlijke) inkooppositie door GSN op eenzelfde materiële wijze beoordeeld als hierboven voor artikel 6 Mw is toegepast. Zoals hiervoor besproken, acht ACM het voldoende aannemelijk dat GSN, gelet op haar eigen belang, de aanbestedingen zo zal vormgeven dat er restconcurrentie op de markt voor geldtransport mogelijk blijft en dat Brink's of een andere geldtransporteur niet zullen worden uitgesloten van de markt voor geldtransport of dat nieuwe partijen niet tot de markt zouden kunnen toetreden.<sup>57</sup>

72. Ten overvloede merkt ACM op dat mocht sprake zijn van uitsluiting van transporteurs het in casu aannemelijk is dat de gezamenlijke inkoop tot belangrijke kostenvoordelen leidt die ten goede komen van de afnemers.<sup>58</sup> ACM heeft derhalve niet vastgesteld dat GSN op de markt voor geldtransport misbruik maakt van een economische machtspositie.

---

<sup>57</sup> Verder bestaat er geen risico dat de banken middels GSN de inkoopmacht zullen gebruiken om de downstream markt tegen concurrenten af te schermen. De deelname aan GSN staat zoals eerder opgemerkt open voor andere (buitenlandse) banken.

<sup>58</sup> De ACM merkt op dat ten aanzien van het concept "uitschakeling van de mededinging voor een wezenlijk deel van de betrokken producten" van artikel 6, lid 3 Mw, gelet op de samenhang die tussen artikel 6 en 24 Mw bestaat, iedere toepassing van artikel 6, lid 3 Mw is uitgesloten voor beperkende overeenkomsten die misbruik van machtspositie inhouden. Zie Richtsnoeren betreffende de toepassing van artikel 81, lid 3, van het Verdrag (PbEU 2004, C101/97), randnr.106.

## Openbaar besluit

### *Conclusie ten aanzien van de gedragingen van GSN*

73. ACM acht het voldoende aannemelijk dat de samenwerking van de banken mogelijk kan leiden tot een beperking van de mededinging op de *markt voor geldtransport*. Een mogelijk gevolg zou kunnen zijn dat leveranciers van geldtransport hierdoor worden uitgesloten of dat toetreding wordt belemmerd. Gelet op het hiervoor beschreven eigen belang van GSN, acht ACM het echter voldoende aannemelijk dat GSN de gezamenlijke inkoop zo organiseert dat er restconcurrentie op de markt van geldtransport mogelijk blijft.

ACM acht het voldoende aannemelijk dat de samenwerking van de banken voldoet aan de voorwaarden van artikel 6, lid 3 Mw. ACM heeft niet vastgesteld dat GSN misbruik heeft gemaakt van een economische machtspositie.

74. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het onderzoek geen aanwijzingen heeft opgeleverd voor een gedraging die kan worden gekwalificeerd als een overtreding van artikel 6 Mw of artikel 24 Mw en de daarmee corresponderende artikelen 101 en 102 VwEU.

### BESLUIT

Gelet op het voorgaande is ACM van oordeel dat de aanvraag om toepassing van artikel 56 Mw, eerste lid, Mw moet worden afgewezen.

Datum: 3 juni 2013

Autoriteit Consument en Markt,

namens deze,

Gerard Bakker  
Directeur Mededinging

*Tegen dit besluit kan degene wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd bezwaarschrift indien bij de Autoriteit Consument en Markt, Juridische Zaken, Postbus 16326, 2500 BH Den Haag.*

*In dit bezwaarschrift kan een belanghebbende op basis van artikel 7:1a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de administratieve rechter.*

**24/24**