

neselskaberne. Den førstnævnte aftaletype skulle efter ØSU's opfattelse ikke falde ind under forbuddet i EF-traktatens artikel 85, stk. 1. Med hensyn til samarbejdet mellem jernbaneselskaberne ser situationen anderle-

des ud for så vidt angår konkurrenceaspektet. Hvorvidt denne type samarbejde vil forhindre, begrænse eller forvride konkurrencen på det fælles marked, må afgøres fra sag til sag.

Bruxelles, den 28. januar 1998.

Tom JENKINS

*Formand for*

*Det Økonomiske og Sociale Udvalg*

---

**Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 2299/89 om en adfærdskodeks for edb-reservationssystemer (CRS)«<sup>(1)</sup>**

(98/C 95/07)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 5. august 1997 under henvisning til EF-traktatens artikel 75 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Transport og Kommunikation, som udpegede Robert Moreland til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 19. januar 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 351. plenarforsamling af 28. og 29. januar 1998, mødet den 28. januar 1998, med 112 stemmer for, 2 imod og 3 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

## 1. Indledning

1.1. Edb-reservationssystemer (CRS) er et særdeles magtfuldt markedsføringsredskab inden for luftfarten. De giver rejsebureauer adgang til fartplaner, billetpriser osv. for langt de fleste luftfartsselskaber overalt i verden. Reservationer kan bekræftes på stedet, selv ved usædvanlige rutevalg, lige som prisen kan fastsættes og billetten udstedes. CRS har utvivlsomt bragt store fordele for såvel luftfartsselskaber og rejsebureauer som forbrugere.

1.2. De kan imidlertid også misbruges. De moderne edb-reservationssystemer blev oprindeligt udviklet i USA af individuelle luftfartsselskaber. De blev systematisk programmeret til at favorisere moderluftfartsselskabet. Som følge af disse skævheders indvirkning på konkurrencevilkårene indførte den amerikanske regering i 1984

regler for systemernes anvendelse. EU fulgte efter med sine egne, mere detaljerede regler i 1989<sup>(2)</sup>, der blev revideret i 1993<sup>(3)</sup>.

1.3. Reguleringen af CRS har været vellykket. De oprindelige skævheder, der gav anledning til store bekymringer, især for mindre luftfartsselskaber, er blevet fjernet. Mange store luftfartsselskaber ser ikke længere nogen fordel i at eje en del af et CRS og har solgt hele eller dele af deres aktiebeholdning. Der er sket en

---

<sup>(2)</sup> Rådets forordning (EØF) nr. 2299/89 af 24. juli 1989 om en adfærdskodeks for edb-reservationssystemer (EFT L 220 af 29.7.1989, s. 1). ØSU's udtalelse: EFT C 56 af 6.3.1989, s. 32.

<sup>(3)</sup> Rådets forordning (EØF) nr. 3089/93 af 29. oktober 1993 om ændring af forordning (EØF) nr. 2299/89 om en adfærdskodeks for edb-reservationssystemer (EFT L 278 af 11.11.1993, s. 1). ØSU's udtalelse: EFT C 108 af 19.4.1993, s. 16.

<sup>(1)</sup> EFT C 267 af 3.9.1997, s. 67.

gennemgribende koncentration på CRS-området. Der er nu udelukkende tale om globale systemer, som opererer i mange dele af verden.

1.4. Man har hele tiden været sig bevidst, at der stod så meget på spil, og at den teknologiske udvikling var så hurtig, at det ville være nødvendigt at ajourføre CRS-adfærdskodeksen hyppigt. Som det fremgår, er det foreliggende forslag anden ændring af den oprindelige forordning.

1.5. Kommissionens forslag til ændring af forordningen om edb-reservationssystemer består af to dele: en rapport om gennemførelsen af den eksisterende forordning og en ny forordning med detaljerede ændringer. Nedenfor behandles de to dele særskilt.

## 2. Rapporten om gennemførelsen af adfærdskodeksen

2.1. I rapporten redegøres der for de tilladelser til udsættelse, der er indrømmet, de indkomne klager og anmodninger om retningslinjer for kodeksens anvendelse samt forskellige tekniske aspekter. Rapporten formidler det generelle indtryk, at der nok har været mange problemer med kodeksen, men at de er løst til alles tilfredshed. Det står imidlertid klart, at Kommissionens generelle tilfredshed ikke deles af alle berørte parter. Der har især været mange klager fra luftfartsselskaber.

2.2. Et af de problemområder, der fremhæves i Kommissionens rapport, vedrører CRS-præsentationen af flyvninger med fælles selskabskode. I henhold til den gældende kodeks skal systemleverandørerne sikre, at ingen flyvninger præsenteres mere end en gang, medmindre der foreligger en joint venture-aftale eller en anden kontraktlig ordning (såsom en fælles selskabskode), der indebærer, at to eller flere luftfartsselskaber hver for sig har ansvaret for udbud og salg af luftfartsprodukter; i så fald har hvert af luftfartsselskaberne — dog højst to — ret til en særskilt præsentation.

2.3. Kommissionen anfører, at det ud fra et teknisk synspunkt er kompliceret at udvælge de to flyvninger, der skal præsenteres, og at det pågældende CRS ikke kan gøre det selv. Det er ikke mindst nødvendigt, at luftfartsselskaberne arbejder sammen med CRS'erne. Som et første skridt ville det være ønskeligt få en aftale i stand mellem luftfartsselskaberne om en standard, der dækker hele luftfartsindustrien. Det er klart, at det volder vanskeligheder at nå frem til en sådan aftale, og selv om der nu gøres visse fremskridt, lader gennemførelsen af denne del af kodeksen stadig meget tilbage at ønske.

2.4. Restriktioner for præsentationen af flyvninger med fælles selskabskode har lige fra starten været et af nøgleelementerne i adfærdskodeksen. (1993-ændringerne til kodeksen lempede faktisk restriktionerne en smule.) Det er en skam, at reglerne stadig ikke er gennemført i fuldt omfang. Der er ikke overbevisende tegn på, at Kommissionen har tacklet dette spørgsmål med den fornødne grundighed eller givet det den prioritet, det fortjener.

## 2.5. Henstilling

ØSU bifalder, at Kommissionen har udarbejdet en rapport om gennemførelsen af adfærdskodeksen for edb-reservationssystemer. En sådan rapport vil nødvendigvis omfatte indviklede og tekniske problemstillinger, men er ikke desto mindre af afgørende betydning for forbrugerne og for konkurrencen inden for luftfartssektoren. ØSU henstiller, at der regelmæssigt, f.eks. hvert tredje år, udarbejdes tilsvarende rapporter, også selv om der ikke foreslås ændringer til forordningen.

## 3. Foreslåede ændringer til kodeksen

Kommissionen foreslår mange ændringer til den gældende CRS-adfærdskodeks. Der redegøres for forslagene i det følgende.

### 3.1. *Abonnementernes forpligtelser* (forslag til ny artikel 9a og bilag II)

3.1.1. I henhold til de gældende regler skal systemleverandørernes oplysninger være korrekte og fyldestgørende. Disse regler har imidlertid ingen virkning, hvis oplysningerne ikke formidles videre til kunden af rejsebureauet, der kan tænkes at få ekstra provision for at favorisere visse luftfartsselskaber. De gældende regler pålægger rejsebureauer visse forpligtelser, men det har længe været en kendt sag, at det er meget vanskeligt at håndhæve bestemmelserne.

3.1.2. I henhold til de foreslåede ændringer til kodeksen skal rejsebureauet benytte en neutral præsentation, medmindre der foreligger en specifik anmodning fra en kunde. Hertil kommer, at rejsebureauet ikke må manipulere det materiale, som CRS'er leverer, på en sådan måde, at der gives unøjagtige, vildledende eller diskriminerende oplysninger til forbrugeren, der desuden skal have fyldestgørende oplysninger om en række væsentlige elementer ved flyvningen. Endelig skal forbrugeren kunne forlange en printerudskrift af CRS-præsentationen, så han har adgang til de samme oplysninger som rejsebureauet. De fleste af disse bestemmelser findes allerede i den nuværende kodeks, men har fået en mere fremtrædende plads i den ændrede forordning.

### 3.1.3. Henstilling

ØSU støtter disse ændringer, som må betragtes som et skridt i den rigtige retning. Det nærer dog nogen bekymringer for gennemførelsen af disse vigtige bestemmelser. Kommissionen bør give nærmere oplysninger om, hvordan den agter at sikre, at rejsebureauerne opfylder kodeksens krav, så forbrugerne beskyttes.

3.1.4. Rejsebureauer er også blevet kritiseret for at foretage unødvendige reservationer, f.eks. for at nå visse produktivitetsmål, hvilket indebærer, at luftfartsselskaberne betaler højere reservationsgebyrer. For at løse dette problem kræves det i den nye kodeks, at et rejsebureau foretager reservationer og udsteder billetter i overensstemmelse med de oplysninger, der er indeholdt i det anvendte CRS, og, hvor det er muligt, foretager reservations- og billetudstedelsesoperationer i det samme CRS. Det er ikke tilladt at foretage parallelle reservationer for én og samme rejse.

### 3.1.5. Henstilling

Det er et særdeles teknisk spørgsmål. De foreslåede ændringer til kodeksen, der især er anført i bilag II, synes igen at gå i den rigtige retning, men kun tiden kan vise, om de er tilstrækkelige til at løse problemet. Det bør kræves, at Kommissionen kontrollerer de nye reglers effektivitet i samarbejde med repræsentanter for luftfartsselskaber og rejsebureauer.

### 3.2. *Inddragelse af jernbanetjenester* [forslag til nye artikler 2(r), 2(s), 2(t) og 21b)]

3.2.1. Lufttransport over kortere strækninger konkurrerer i stigende grad direkte med transport med højhastighedstog. Kommissionen er klar over de fordele, det vil have for forbrugerne, hvis en CRS-præsentation omfatter både luftfarts- og jernbanetjenester. Den foreslår derfor, at jernbanetjenester behandles på lige fod med luftfartstjenester i relation til kodeksen, når CRS-præsentationen omfatter jernbanetjenester.

### 3.2.2. Henstilling

Dette forekommer logisk. På grund af de komplicerede praktiske aspekter præciserer Kommissionen imidlertid ikke de kriterier, der skal gælde for jernbanetjenesternes indarbejdelse i CRS-præsentationen. Denne mangel overrasker, ikke mindst fordi Kommissionen har finansieret en konsulentrapport om de praktiske muligheder for at integrere jernbanetjenester i CRS-præsentationen. Kommissionen synes at forvente, at luftfartsselskaber, jernbanevirksomheder og CRS vil sætte sig sammen for at udarbejde standarder. Det ville efter ØSU's mening være bedre, om de berørte parter forpligtelser blev

præciseret i selve kodeksen. Det foreliggende forslag lægger direkte op til diskussioner og forsinkelser. Eventuelle ekstraomkostninger skal naturligvis holdes på et minimum, de skal bæres af dem, der er ansvarlige for dem, og må ikke væltes over på passagererne.

Kommissionens forslag er især diskriminerende over for jernbanerne, fordi der ikke skelnes mellem stop i luftfarten og stop i jernbanetransporten, selv om sidstnævnte normalt er af betydeligt kortere varighed. ØSU foreslår, at der ikke sondres mellem »non-stop forbindelser« og »forbindelser med midlertidige stop«, når der er tale om stop med en samlet varighed på under 10 minutter.

### 3.3. *Gebyrregler* (artikel 3a og 10, stk. 1)

3.3.1. Det hedder i den nuværende kodeks, at »det af systemleverandøren opkrævede gebyr ikke må være diskriminerende og skal være rimeligt struktureret og stå i et rimeligt forhold til omkostningerne i forbindelse med den leverede og benyttede ydelse; navnlig skal gebyret være det samme på samme serviceniveau«. Flere europæiske luftfartsselskaber har klaget over CRS' beregning af gebyrer. Problemet skyldes hovedsageligt, at mange luftfartsselskaber betragter sig selv som tvangsindlagte kunder hos systemleverandørerne samtidig med, at sidstnævnte konkurrerer stadig hårdere indbyrdes om at få deres systemer installeret hos rejsebureauerne. I nogle tilfælde får rejsebureauerne rent faktisk penge for at benytte en bestemt CRS-facilitet, hvilket resulterer i, at luftfartsselskaberne må betale højere reservationsgebyrer.

3.3.2. Kommissionen har til trods for en tidligere konsulentrapport, der ikke gav basis for konklusioner, valgt ikke at støtte luftfartsselskabernes sag. I stedet accepterer Kommissionen CRS' påstand om, at bonusbetaling til rejsebureauerne med rette kan betragtes som distributionsomkostninger og derfor kan indgå i beregningen af reservationsgebyret. Denne logik vil næppe falde i god jord hos luftfartsselskaberne.

3.3.3. Kommissionen foreslår, at kodeksens nuværende artikel 10, stk. 1, om gebyrer, som er citeret ovenfor, fremover kun skal gælde for gebyrer, der pålægges deltagende luftfartsselskaber. Der tilføjes en ny, tilsvarende artikel om gebyrer, der pålægges rejsebureauer for udstyr osv. Dermed vil der faktisk ikke længere være nogen kontrol med størrelsen af de såkaldte distributionsgebyrer, der betales til rejsebureauerne. Endelig foreslår Kommissionen, at den nuværende kodeks ændres med henblik på at afklare en eventuel tvetydighed i tilfælde, hvor et luftfartsselskab, der ejer et CRS, er nødt til at acceptere en reservation fra et andet luftfartsselskab i overensstemmelse med artikel 3.a.1.(a). Med præciseringen skal det sikres, at der ikke opkræves overdrevet høje gebyrer for en sådan reservation.

### 3.3.4. Henstilling

ØSU mener, at abonnentgebyrernes opdeling i udstyrsgbyrer og distributionsgebyrer er kunstig. Det kan i hvert fald langt fra påstås, at luftfartsselskabernes klager imødekommes, selv om de ikke forekommer helt urimelige. I 1995 erklærede Kommissionen, at bonusordninger burde baseres på antallet af udstedte billetter frem for antallet af foretagne reservationer, så enhver tilskyndelse til at foretage unødvendige passive reservationer fjernes. Med andre ord skal kun de reservationer, der rent faktisk fører til udstedelse af en billet, medtages i bonusberegningen. Det er uklart, hvorfor Kommissionen besluttede at opgive denne tanke, som tidligere havde fået bred opbakning.

### 3.4. Præsentation af flyvninger under fælles kode (bilaget, punkt 10)

3.4.1. Som allerede påpeget har CRS haft vanskeligheder med at anvende den nuværende regel, der tillader, at højst to luftfartsselskaber, der deler selskabskode, har ret til en særskilt præsentation med anvendelse af deres egne selskabskoder. Hidtil er der kun ét CRS, der har indført en tilfredsstillende procedure, så luftfartsselskaberne kan efterkomme denne bestemmelse, mens tre andre CRS har bebudet, at de har til hensigt at efterkomme bestemmelsen, men at der er en række praktiske problemer, der først skal løses.

3.4.2. Kommissionen vil hverken tillade, at alle flyvemuligheder inkluderes i en CRS-præsentation, eller begrænse præsentationen til en enkelt af flyvemulighederne under den fælles kode, således som det var tilfældet i den oprindelige CRS-kodeks. Det foreslås, at den nugældende regel bibeholdes, men således, at et CRS, der ikke kan efterkomme reglen, fordi luftfartsselskaberne ikke giver tilstrækkelige oplysninger, selv kan vælge på et ikke-diskriminatorisk grundlag, hvilke flyvemuligheder under den fælles kode der skal vises.

### 3.4.3. Henstilling

ØSU erkender, at CRS og luftfartsselskaber har vanskeligheder med at anvende de eksisterende regler for præsentation af flyvninger under fælles kode. ØSU frygter dog, at den valgte løsning, der giver CRS visse skønsbeføjelser, vil kunne misbruges. Tidlige erfaringer med CRS, især i USA, viste, at en udvælgelsesproces, der ved første øjekast så ud til at være ikke-diskriminerende, faktisk kunne være stærkt diskriminerende. Det henstilles, at CRS ikke gives mulighed for selv at vælge, hvilke

flyvemuligheder der skal vises. Det bør fremgå specifikt og klart af kodeksen, hvilke kriterier CRS skal anvende. Herudover bør Kommissionen overveje at lægge større vægt i kodeksen på at sikre, at en potentiel passager er fuldt informeret om, hvilket luftfartsselskab der vil udføre flyvningen med hvilket fly osv.

### 3.5. Udvidelse af kodeksen til at omfatte informations-systemer (artikel 2, stk. 1, og forslag til nye artikler 21 og 21c)

3.5.1. Kommissionen påpeger, at det i øjeblikket er vanskeligt præcist at vurdere den fremtidige udvikling inden for elektronisk distribution af lufttransporttjenester. Allerede nu kan der foretages reservationer via Internettet. Men eftersom Internettet kun fungerer som en avanceret kommunikationsforbindelse mellem leverandører af oplysninger (i dette tilfælde et luftfartsselskab eller et CRS) og deres abonnenter, synes det ikke at være omfattet af definitionen på en systemleverandør eller et CRS.

3.5.2. Kommissionen foreslår, at artikel 21 i kodeksen udvides, så luftfartsselskaber kan tilbyde oplysninger om deres lufttransportprodukter via Internettet uden at skulle efterkomme bestemmelserne i artikel 5 og artikel 9, stk. 5. Luftfartsselskabernes salgssteder er jo heller ikke omfattet af kodeksen. CRS-ydelser, der leveres direkte til brugeren i elektronisk form, bør derimod være omfattet af kodeksen. Kommissionen foreslår derfor, at definitionen på en abonnent ændres, så det sikres, at sådanne CRS-ydelser omfattes.

### 3.5.3. Henstilling

Kommissionen gør ret i at være forsigtig i sin vurdering af den fremtidige udvikling inden for reservationer af lufttransportydelser via Internettet. Det er meget vanskeligt at forudsæ, hvad der vil ske. Ikke des mindre bør Kommissionen være særdeles årvågen på dette område og fremsætte forslag med henblik på at undgå misbrug.

### 3.6. Rækkefølgen af flyvninger (bilaget, punkt 1)

3.6.1. Den største fornyelse i den europæiske adfærdskodeks for CRS i forhold til dens amerikanske modstykke var, at den i detaljer angav, i hvilken rækkefølge flyvningerne skulle vises. I overensstemmelse med forbrugernes ønsker vises alle nonstop flyvninger først og derefter alle flyvninger, som indebærer en mellemlanding, og endelig de forbindelser, der kræver et flyskift undervejs. Kommissionen vurderer, at »med luftfartsselskabernes stigende brug af "hub and spoke"-systemer kan indirekte flyvninger i dag tilbyde en service på samme niveau som den, der tilbydes på andre direkte

flyvninger, der indebærer mellemlandinger«. Det foreslås derfor, at kriterierne for rækkefølgen af flyvninger ændres, således at det fremover kun kræves, at alle nonstop flyvninger vises først. Flyvninger, der indebærer en mellemlanding uden flyskift, vil ikke længere skulle vises før de flyvninger, der indebærer flyskift.

3.6.2. Kommissionen fremlægger ikke nogen form for dokumentation, der berettiger denne ændring. Der er ingen antydninger af, at de gældende regler ikke har fungeret tilfredsstillende, eller at der er indgivet klager. Det er især påfaldende, at Kommissionen ønsker at ændre præsenteringsrækkefølgen nu, hvor USA efter mange års modstand synes at bevæge sig i retning af den europæiske fremgangsmåde.

### 3.6.3. Henstilling

Der er ingen begrundelse for at ændre de gældende regler om præsenteringsrækkefølgen. De har fungeret upåklageligt til gavn for både forbrugerne og konkurrencen mellem luftfartsselskaber. Kommissionen bør i stedet tilskynde andre, især USA, til at følge Europas eksempel.

### 3.7. Andre ændringer

3.7.1. Der foreslås en række andre ændringer til kodeksen under følgende overskrifter: omfanget af tilsyn; salg af billetter til flyvninger, der har samme rutenummer og udføres af samme luftfartsselskab; »sikkerhedspakke«; en indklaget parts ret til at blive hørt; udvidelse af kodeksen til at omfatte informationssystemer; tredjeparters forpligtelser; fakturaoplysninger på magnetiske databærere. Disse ændringer vedrører hovedsageligt tekniske aspekter og vil næppe skabe kontroverser.

## 4. Konklusion

Adfærdskodeksen for edb-reservationssystemer må betragtes som et vellykket EU-initiativ. Det har elimineret et stort problem i konkurrencen mellem luftfartsselskaber og bidraget til at etablere et effektivt indre marked for luftfart. Dette emne kan være teknisk kompliceret,

og det kan ikke overraske, at der er opstået problemer. Problemerne er formodentlig blevet skærpet af de omfattende kommercielle interesser, der står på spil for de involverede parter.

Som helhed hilser ØSU Kommissionens forslag til ændringer i kodeksen velkomne. ØSU mener dog, at der er brug for yderligere ændringer på et antal punkter, som nok er detailpunkter, men ikke desto mindre meget vigtige.

Det drejer sig navnlig om følgende punkter:

- Kommissionen bør regelmæssigt udarbejde rapporter om CRS-kodeksens gennemførelse.
- Kommissionen bør være særdeles årvågen, når det gælder udviklingen af Internet til reservationsformål, og fremsætte forslag med henblik på at undgå misbrug.
- Kommissionen bør give nærmere oplysninger om, hvordan den agter at sikre, at rejsebureauerne opfylder kodeksens krav, så forbrugerne beskyttes.
- I samarbejde med repræsentanter for luftfartsselskaber og rejsebureauer bør Kommissionen kontrollere, hvor effektivt de nye regler om unødvendige reservationer fungerer.
- I forbindelse med præsentation af jernbanetjenester bør de berørte parters forpligtelser præciseres i selve kodeksen, så diskussioner og forsinkelser undgås.
- Kommissionen bør genoptage sit tidligere forslag om, at bonusordninger skal baseres på antallet af udstedte billetter frem for antallet af foretagne reservationer, så enhver tilskyndelse til at foretage unødvendige passive reservationer fjernes.
- I forbindelse med flyvninger under fælles kode bør CRS ikke have mulighed for selv at vælge, hvilke flyvemuligheder der skal vises.
- I kodeksen bør der lægges større vægt på at sikre, at en potentiel passager er fuldt informeret om, hvilket luftfartsselskab der vil udføre flyvningen med hvilket fly osv.
- De gældende regler om den rækkefølge, i hvilken flyvninger skal præsenteres, bør bibeholdes.

Bruxelles, den 28. januar 1998.

Tom JENKINS

*Formand for*

*Det Økonomiske og Sociale Udvalg*