

KOMISSIO

KOMISSION PÄÄTÖS,
tehty 20 päivänä heinäkuuta 1999,
neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2299/89 soveltamiseen liittyvästä menettelystä
(Elektroniset matkaliput)

(tiedoksiannettu numerolla K(1999) 2068)

(Ainoastaan saksankielinen teksti on todistusvoimainen)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

(1999/618/EY)

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen,

ottaa huomioon tietokonepohjaisten paikanvarausjärjestelmien käyttöä koskevista käyttäytymissäännöistä 24 päivänä heinäkuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2299/89⁽¹⁾, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna asetuksella (EY) N:o 323/1999⁽²⁾, ja erityisesti sen 16 artiklan 2 kohdan,

on asetuksen (ETY) N:o 2299/89 19 artiklan 1 kohdan mukaisesti antanut yritykselle, jota asia koskee, tilaisuuden tulla kuuluksi seikoista, joita vastaan komissio on esittänyt väitteitä,

sekä katsoo seuraavaa:

1 TAUSTA, TOSISEIKAT JA MENETTELYT

1. Valitus

1) Järjestelmän toimittaja SABRE Travel Information Network (SABRE) valitti 9 päivänä tammikuuta 1997 päivätyssä kirjeessään, että Deutsche Lufthansa AG (Lufthansa) rikkoo asetuksen (ETY) N:o 2299/90 (käyttäytymissäännöt) säännöksiä tarjoamalla etuja yritysasiakkaille, jotka käyttävät elektronisia matkalippuja Lufthansan kotimaan lennoilla. SABREN mukaan eduista pääsevät osallisiksi vain START AMADEUS -nimistä tietokonepohjaista paikanvarausjärjestelmää (TPJ) käyttävien matkatoimistojen kanssa asioivat yritysasiakkaat, koska kyseinen TPJ on ainoa, joka kykenee kirjoittamaan elektronisia lippuja. Lufthansa on yksi START

AMADEUS -TPJ:n omistajista. Jäljennös valituksesta toimitettiin 20 päivänä tammikuuta 1997 Lufthansalle, jota pyydettiin esittämään omat kommenttinsa kuukauden kuluessa. Lufthansa esitti kommenttinsa 19 päivänä helmikuuta 1997.

2) SABRE valitti, että Lufthansa ei ollut toimittanut SABRElle elektronisten lippujen kirjoittamiseen tarvittavia tietoja ja teknisiä erittelyjä, mikä on vakavasti vahingoittanut SABREN mahdollisuuksia saada Saksassa uusia tilaajia ja säilyttää entiset. SABRE on kehittänyt oman elektronisen lipputoimintonsa, joka on kaikkien IATAan (Kansainväliseen ilmakuljetusliittoon) kuuluvien lentoyhtiöiden hyväksymien alan sääntöjen mukainen. SABREN mielestä Lufthansan edellä kuvatut toimet estävät tehokkaan kilpailun Saksan TPJ-markkinoilla.

3) Valituksen alustavan tutkimuksen jälkeen komissio julkaisi Lufthansaa koskevan 16 päivänä joulukuuta 1997 päivätyyn väitetiedoksiannon. Lufthansa vastasi 3 päivänä maaliskuuta 1998. Lufthansan tärkeimmät perustelut olivat, että etujen tarkoitus oli ennemminkin kannustaa kuluttajia ja tilaajia hyväksymään elektroniset liput kuin syrjiä kilpailevia TPJ:iä ja että uusi tekninen tuote tarvitsee siirtymäajan ennen kuin sitä voidaan tarjota kaikille TPJ:ille. Lisäksi Lufthansa teki lippujen ja lentoliikennetuotteiden välille eron käyttäytymissäntöjen soveltamisen osalta ja väitti, että liput eivät kuulu edut kieltävän 8 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Lufthansa nosti esille myös puolustautumisoihteensa liittyviä kysymyksiä ja vaati suullista kuulemistä.

⁽¹⁾ EYVL L 220, 29.7.1989, s. 1.

⁽²⁾ EYVL L 40, 13.2.1999, s. 1.

- 4) SABRE ilmoitti komissiolle 21 päivänä huhtikuuta 1999 päivätyllä kirjeellään, että alkuperäisen valituksen perustana olevat asiat on tyydyttävästi ratkaistu uudella sopimuksella Lufthansan kanssa.

2. Osapuolet

- 5) SABRE-nimisen TPJ:n omistaja ja ylläpitäjä on SABRE Travel Information Network, jonka kotipaikka on Dallas, Texas, USA. SABRE Travel Information Networkista 80 prosenttia omistaa AMR Corporation, joka omistaa myös American Airlinesin. SABRE:n osuuden TPJ-markkinoilla arvioidaan olevan 26,1 prosenttia (matkatoimistojen toimipaikkojen määrän perusteella). Sen osuus Saksan TPJ-markkinoista on arviolta 5,1 prosenttia.
- 6) Lufthansan kotipaikka on Kölnissä, Saksassa, ja se on yhteisön suurin lentoyhtiö. Vuonna 1997 sen liikevaihto oli 23 149 miljoonaa Saksan markkaa.
- 7) Lufthansa omistaa 29,2 prosenttia Amadeus Global Travel Distribution SA:n (AGTD) pääomasta. AGTD omistaa ja ylläpitää yleisesti Amadeus-nimellä tunnettua TPJ:tä. Lufthansa omistaa myös 50 prosenttia START Holding GmbH:n pääomasta. START Holding GmbH puolestaan omistaa 95 prosenttia START Amadeus Vertrieb GmbH:sta (START AMADEUS), joka yksin vastaa Amadeus TPJ:n markkinoinnista Saksassa. Loput viisi prosenttia START AMADEUS -yhtiöstä on muiden AGTD-konsernin jäsenten omistamia. Amadeuksen osuuden maailman TPJ-markkinoilla arvioidaan olevan 33,8 prosenttia (matkatoimistojen toimipaikkojen lukumäärän perusteella). START AMADEUS -yhtiön osuuden Saksan TPJ-markkinoista arvioidaan olevan 88,6 prosenttia.

3. Käyttätymissäännöt

- 8) Neuvosto hyväksyi käyttätymissäännöt säännelläkseen alaa, joka on keskeisessä asemassa lentoliikennetuotteiden jakelussa. Säännöt takaavat, ettei TPJ:n käyttö aiheuta syrjintää osallistuvien lentoliikenteen harjoittajien kesken heille tarjottujen teknisten toimintojen ja näiden palveluiden maksujen suhteen. Se estää myös omistajaliikenteenharjoittajia kieltäytymästä tuotteidensa jakelusta kilpailevien TPJ:iden kautta ja siten rajoittamasta näiden mahdollisuuksia markkinoilla.

4. Tosiseikat

a) Elektroniset matkaliput

- 9) Elektroninen matkalippu on uusi ilmiö lentoliikennealalla. Se on kehitetty korvaamaan paperille painetut liput ja helpottamaan lähtöselvitystä lentokentillä. Elektroninen lippu on matkustusasiakirja, joka on olemassa vain liikenteenharjoittajan sisäisessä varausjärjestelmässä. Henkilöllisyytensä todistamalla matkustaja saa lentokentän lähtöselvityksessä tarkastuskortin liikenteenhar-

joittajan järjestelmässä olevan merkinnän perusteella eikä perinteisen paperisen matkalipun perusteella. IATAn arvion mukaan perinteinen paperinen lippu maksaa tavallisesti noin 8 dollaria ja elektroninen lippu 1–2 dollaria. Elektronisten lippujen tuoman säästön vuoksi niiden käyttö on kasvanut nopeasti. USA:n suurin liikenteen harjoittaja, United Airlines, käytti elektronisia lippuja 40 prosentissa kotimaan palveluistaan vuonna 1996.

b) TPJ:t

- 10) TPJ on tietokonepohjainen järjestelmä, jossa on tietoja muun muassa lentoyhtiöiden aikatauluista, vapaista paikoista, kuljetusmaksuista ja liitännäispalveluista. Järjestelmä voi sisältää myös toimintoja, joiden avulla voidaan tehdä paikanvarauksia tai kirjoittaa lippuja. Tilaajilla voi olla käytössään kaikki nämä palvelut tai osa niistä. On arvioitu, että yli 85 prosenttia kaikista matkatoimistojen myymistä IATAn reittiliikennepalveluista myydään TPJ:n kautta. TPJ on siten keskeinen työväline matkatoimistoissa.
- 11) Muista yhteisössä toimivista TPJ-järjestelmistä (Galileo, SABRE ja Worldspan) poiketen Amadeuksella ei ole omaa lipputoimintoa, minkä vuoksi lipunkirjoittamisen tekee sen puolesta paikallinen jakeluyhtiö, joka Saksassa on START AMADEUS. START AMADEUS yhdistää Saksan matkatoimistot ja Amadeus TPJ:n. Asiakkaan kanssa asioidessaan matkatoimistovirkailija kirjoittautuu sisälle START AMADEUS -palveluun saadakseen tietoja aikatauluista, vapaista paikoista ja kuljetusmaksuista Amadeuksen keskukselta. Se antaa paikkavaraustiedot START AMADEUS -yhtiön liittymän kautta Amadeukseen, joka palauttaa tiedon tietyt osat erilliseen toimintoon START AMADEUS -palvelussa, niin että lippu voidaan kirjoittaa ja suorittaa siihen liittyvät kirjanpito-

c) Lufthansan elektronisen lipunmyynnin kehitys

- 12) Vastauksena SABRE:n valitukseen Lufthansa totesi 19 päivänä helmikuuta 1997 päivätyssä kirjeessään, että elektronisen lipunmyynnin (ETIX) käyttöön ottaminen on hyvin monimutkainen hanke, minkä vuoksi Lufthansa päätti toteuttaa sen kolmessa vaiheessa. Saksan markkinoilla ensimmäinen vaihe alkoi 1 päivänä maaliskuuta 1996, ja siihen kuului Saksan yleisin lipunmyyntijärjestelmä START AMADEUS ("ETIX. Für den deutschen Markt... ETIX über das am meisten verbreitete Ticketing-Systems in Deutschland (START AMADEUS)"). Toinen vaihe alkoi 1 päivänä marraskuuta 1996 kansainvälisille online-lennoille. Kolmas vaihe alkoi vuonna 1997, ja siinä laajennuttiin tietokonevarausjärjestelmiin. Lufthansa totesi, että ensimmäinen ja toinen vaihe olivat välttämättömiä, jotta ETIXin volyyymi saatiin mahdollisimman suureksi, niin että suhteellisen suuret kehityskustannukset voitiin kattaa.

- 13) Lufthansa jatkoi asian käsittelyä komissiolle lähettämässään 14 päivänä toukokuuta 1997 päivätyssä kirjeessään, jossa se totesi, että "Lufthansa/START AMADEUS -palvelun laajentamiseen oli keskityttävä tilapäisesti, koska se oli ainoa teknisesti ja taloudellisesti perusteltavissa oleva tapa laajentaa kokeiluvaihetta".
- 14) Lufthansa kehitti elektronisen lipunmyyntitoimintonsa sillä jo käytössä olleesta lähtöselvitysohjelmastaan. Kokeiluvaiheessa, joka kesti vuoden 1995 toukokuusta joulukuuhun, ETIXiä tarjottiin Saksassa aluksi vain 600 matkatoimistolle. Voidakseen lisätä matkatoimistojen määrää mahdollisimman lyhyessä ajassa Lufthansa siirsi toiminnon START AMADEUS -yhtiöön maaliskuussa 1996 (1. vaihe).
- 15) Lufthansa totesi 14 päivänä toukokuuta 1997 päivätyssä kirjeessään, että "Lufthansa on parhaillaan tuotteen käyttöönoton viimeisessä vaiheessa. Kun ETIXin kansainvälisen käytön tekniset ehdot on päätetty, Lufthansa käyttää ETIXiä muiden TPJ:iden kautta".
- 16) Heinäkuussa 1996 Lufthansa ilmoitti, että se pienentäisi maksamia välityspalkkioita Saksassa oleville matkatoimistoille kokonaan Saksan sisäisillä markkinoilla tapahtuvien matkojen lipunmyynnin osalta. Lufthansa kiistää 14 päivänä toukokuuta 1997 päivätyssä kirjeessään komissiolle SABREN väitteen, että matkatoimistoille tarjotaan etuja, jos ne käyttävät ETIXiä, toteamalla, että "... tähän mennessä toimistoille ei ole annettu etuja. Toimistoille on ainoastaan luvattu ETIXiin liittyvä palkkio, jonka on määrä alkaa heinäkuussa 1997".
- 17) Komission edustajien kanssa 25 päivänä heinäkuuta 1997 pidetyssä kokouksessa Lufthansan edustajat vahvistivat, että välityspalkkioita, jotka ovat 0,5 prosenttia kaikkien Saksan sisäisen liikenteen sekä Lontoon ja Pariisin elektronisten lippujen hinnasta, on maksettu matkatoimistoille Saksassa 1 päivästä heinäkuuta 1997. Lufthansa totesi 27 päivänä elokuuta 1997 päivätyssä kirjeessään, että yritysasiakkaille suunnattu palkkiojärjestelmä oli otettu käyttöön 1 päivänä tammikuuta 1997. Etu oli 1 prosentti, jos ETIX-vaihdon bruttoarvo on yli 50 000 Saksan markkaa, ja vastaavasti 1,5 prosenttia, jos arvo on yli 2,5 miljoonaa Saksan markkaa, sekä 2 prosenttia, jos arvo on yli 5 miljoonaa Saksan markkaa.
- 18) Koska SABRE eikä mikään muukaan Saksassa toimiva TPJ voinut käyttää ETIXiä, vain START AMADEUS -palvelun tilanneet matkatoimistot saattoivat, hyötyä näistä välityspalkkioista.
- 19) Eduista keskusteltiin seuraavassakin kokouksessa, joka pidettiin kesäkuussa 1998 komission edustajien kanssa. Lufthansa selitti tuolloin, että toukokuusta 1998 alkaen, eli kuusi kuukautta väitetiedoksiannon antamisen jälkeen, matkatoimistoille maksettu välityspalkkiota oli itse asiassa nostettu 0,5 prosentista 1 prosenttiin. Lisäksi Saksan sisäisillä lennoilla oli tarjottu 10 Saksan markan alennusta kaikille matkustajille, jotka ostivat elektronisen lipun tammikuun 1998 jälkeen, vaikka yritysasiakasjärjestely lopetettiin samassa kuussa. Nämä etujen korotukset oli tehty ETIX-myyntin lisäämiseksi. Lufthansan mukaan ETIX-myynti oli ollut huomattavasti potentiaaliaan vähäisempää.
- d) *Alaa koskevat IATAN standardit*
- 20) Ilman yhteyttä Lufthansan toimiin elektronisen lipun kehittämiseksi IATA oli vastauksena alan yhteiseen tarpeeseen saada elektronisia matkalippuja koskevia standardeja julkaissut alan standardimenetelmän TPJ:iden ja lentoyhtiöiden järjestelmien yhdistämiseksi elektronisten lippujen kirjoittamista varten. IATAN työryhmät kehittivät standardit kahden vuoden aikana. Lentoyhtiöt, jotka osallistuivat IATAN matkustajapalveluita käsitelleeseen konferenssiin (Passenger Services Conference) Los Angelesissa lokakuussa 1996, yksimielisesti (Lufthansa mukaan luettuna) hyväksyivät elektronisia matkalippuja koskevat päätökset n:o 722 f ja 722 g ⁽¹⁾. Alan standardia luotaessa oli keskeisessä asemassa EDIFACT- (Electronic Data Interchange for Administration Commerce and Transport) viestistandardin luominen ETIXin tietojen lähettämiseen. Päätösten piti tulla voimaan 1 päivänä tammikuuta 1997. Kirjeessään, joka on päivätty 14 päivänä toukokuuta 1997, Lufthansa myönsi, että standardit "ovat olleet voimassa 1. tammikuuta 1997 alkaen".
- 21) Jo ennen kuin IATAN päätöksiä oli hyväksytty, SABREN järjestelmä käytti EDIFACT-viestistandardia, joka sopi yhteen sen kotimaassa käytetyn US ATA -standardin kanssa. Kyseessä oli parannettu versio EDIFACT-standardista, joka myöhemmin sisällytettiin IATAN päätöksillä ETIX-standardiin. Lufthansan ETIX-standardi START AMADEUS -yhtiön kautta sitä vastoin oli puhtaasti yrityksen sisäinen järjestelmä, joka ei lainkaan käyttänyt EDIFACT-standardia.
- 22) Kirjeessään 14 päivänä toukokuuta 1997 Lufthansa totesi seuraavaa: "Lufthansa ei missään vaiheessa ollut kumonnut tai jättänyt huomiotta IATAN standardeja... Kun Lufthansa kehitti ETIXiä, se ei voinut kiertää mitään standardeja, koska sellaisia ei ollut olemassa." Lufthansan mielestä se valitsi kehittämänsä ratkaisun elektroniseen lipunmyyntiin, koska kyseessä oli korkeatasoinen tuote. Lufthansa toteaa 14 päivänä toukokuuta 1997 päivätyssä kirjeessään myös seuraavaa: "Lufthansa ei ole koskaan kieltäytynyt mukauttamasta järjestelmää IATAN standardeihin... Lufthansa on edelleen kiinnostunut yhteistyöstä. Tällä välin saatu kokemus helpottaa yhteistyötä." Vastauksessaan väitetiedoksiantoon Lufthansa väitti seuraavaa: "Kun ilmeni, että elektronisia matkalippuja koskeva IATAN standardi hyväksyttäisiin, Lufthansa alkoi panna täytäntöön tätä standardia omasta ETIX-järjestelmästä saamansa kokemuksen perusteella."
- 23) Kuitenkin ensimmäisenä päivänä (1 päivänä tammikuuta 1997), jolloin IATAN ETIXiä koskevat päätöslauselmat olivat Lufthansan hyväksynnän puolesta voimassa, Lufthansa otti käyttöön ensimmäiset edut, jotka liittyivät vain START AMADEUS -yhtiön käytettävissä olevaan sisäiseen ETIX-järjestelmään.

⁽¹⁾ IATA Resolution 722f: *Electronic Ticketing/Electronic Miscellaneous Documents — Airline* (IATA:n päätös 722 f: Elektroniset matkaliput/Erilaiset elektroniset dokumentit — lentoliikenne); IATA Resolution 722g: *Electronic Ticketing/Electronic Miscellaneous Documents — Neutral* (IATA:n päätös 722 g: Elektroniset matkaliput/Erilaiset elektroniset dokumentit — neutraali).

- e) *Yhteydenpito Lufthansan, SABREN ja muiden järjestelmän toimittajien välillä*
- 24) SABRE vakuuttaa, että se on yrittänyt päästä sopimukseen Lufthansan kanssa siitä, että sen tilaajat voisivat laskea liikkeelle elektronisia lippuja Lufthansan lennoille. Kokouksia, joissa keskusteltiin SABREN elektroninen lippu -tuotteesta, pidettiin kesäkuussa 1995, huhtikuussa 1996 ja kahdesti myöhemmin. Syyskuussa 1996 Lufthansa ilmaisi halukkuutensa aloittaa neuvottelut aiheesta vuoden 1997 alussa. Ensimmäinen kokous oli 13. tammikuuta 1997 (ks. jäljempänä).
- 25) Lufthansa toteaa lisäksi, että 13 päivänä tammikuuta 1997 pidetyssä kokouksessa SABRE myönsi ymmärtävänsä Lufthansan elektronisen lipunmyynnin kehittämiseen omaksumaa linjaa. Lufthansan mielestä elektroninen lipunmyynti on vain lipunmyyntitoiminto ja siten riippumaton tavallisista TPJ:istä.
- 26) SABRE jätti 21 päivänä maaliskuuta 1997 päivätty huomionsa Lufthansan vastauksesta ja toisti niissä alkuperäisessä valituksessa esittämänsä perusteet. SABRE lisäsi 13 päivänä tammikuuta 1997 pidetyssä kokouksessa, että se täysin ymmärsi Lufthansan suorittaman priorisoinnin mutta ei osoittanut hyväksyvänsä sitä. Saman kokouksen aikana SABRE muistutti Lufthansaa siitä, että se oli jo vuoden ajan ollut valmis aloittamaan ETIXin kehittämisen yhdessä Lufthansan kanssa mutta yhteistyö ei ole käynnistynyt.
- 27) Marraskuussa 1997 SABRE ja Lufthansa pääsivät sopimukseen elektronisen lipunmyynnin täytäntöönpanosta. Tämän sopimuksen mukaisesti Lufthansan oli taattava, että se omasta puolestaan tekisi kaiken tarpeellisen varmistaakseen, että täytäntöönpano voitiin saattaa loppuun 30 päivään syyskuuta 1998 mennessä. Kuitenkin jos SABRE ilmoittaisi Lufthansalle kirjallisesti, että täytäntöönpano voitaisiin saattaa loppuun 30 päivään kesäkuuta 1998 mennessä, Lufthansa antaisi tämän nopeutetun aikataulun edellyttämän panoksensa. Koska SABRE ei tehnyt tällaista ilmoitusta, Lufthansa teki oman osuutensa valmiiksi 14 päivänä syyskuuta 1998.
- 28) SABRE aloitti sitten tarpeellisen testaamisen, minkä jälkeen, 8 päivänä joulukuuta 1998, ETIX-toimintoa voitiin käyttää SABRE TPJ:ssä.
- 29) Muiden TPJ:iden suhteen Lufthansa pääsi sopimukseen asennusaikataulusta yhden järjestelmän toimittajan kanssa syyskuussa 1997, ja testaamisen odotettiin alkavan maaliskuussa 1998. Tähän mennessä täytäntöönpanoa ei kuitenkaan ole vielä saatettu loppuun.

Marraskuussa 1997 Lufthansa oli kirjoittanut kahdelle muulle järjestelmän toimittajalle ja ehdottanut, että ne ottaisivat ETIX-toiminnon järjestelmiinsä. Sopimukseen päästiin vuoden 1998 aikana ja täytäntöönpano odotetaan saatettavaksi loppuun tämän vuoden aikana.

- 30) Lufthansa ilmoitti komissiolle 2 päivänä marraskuuta 1998 päivätyssä kirjeessään, että se lopettaisi kaikki elektronisiin lippuihin liittyvät etuudet vuoden 1998 loppuun mennessä.
- 31) SABRE ilmoitti 21 päivänä huhtikuuta 1999 komissiolle, että Lufthansan kanssa 2 päivänä huhtikuuta 1999 allekirjoitetun uuden sopimuksen tarkoituksena on ratkaista kaikki asiat, jotka SABRE oli tuonut esille alkuperäisessä valituksessa.

II OIKEUDELLINEN ARVIOINTI

- 32) Vastauksessaan väitetiedoksiintoon Lufthansa väitti, että kilpailulainsäädäntöön liittyvien menettelyjen, joista säädetään neuvoston asetuksissa (ETY) N:o 17/62⁽¹⁾, (ETY) N:o 1017/68⁽²⁾ ja (ETY) N:o 3975/87⁽³⁾, mukaisia puolustautumisoikeuksia ja menettelyä koskevia takeita on sovellettava käyttäytymissäädntöön. Näiden säännösten soveltamiseksi Lufthansa pyysi komission asetuksen 1999/63/ETY⁽⁴⁾ mukaista suullista kuulemistä.
- 33) Asiaa ei ole otettu esille perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan nojalla, joita koskevista menettelytavoista edellä mainituissa asetuksissa säädetään, vaan käyttäytymissäädntöjen nojalla. Käyttäytymissäädntöt eivät takaa samoja menettelytapoja, mutta komissio on pitänyt huolta siitä, että puolustautumisoikeutta noudatetaan vastaavalla tavalla myös tässä menettelyssä.
- 34) Käyttäytymissäädntöjen 19 artiklan 1 kohdan mukaan Lufthansa sai ilmoituksen komission esittämistä väitteistä. Helmikuussa 1998 Lufthansalle annettiin pääsy komission arkistoihin, jotta se saattoi valmistella vastauksensa väitetiedoksiintoon. Kun Lufthansa oli vastannut väitetiedoksiintoon, komissio tarjosi sille kirjeessään 4 päivänä toukokuuta 1998 mahdollisuutta esitellä näkemyksiään laajemmin suullisesti, mutta yhtiö ei noudattanut tarjousta.

TPJ:iden käyttäytymissäädntöjen soveltaminen

a) TPJ:iden käyttäytymissäädntöt

- 35) Sääntöjen 11 artiklan mukaan komissio aloittaa valituksen saatuaan tai omasta aloitteestaan menettelyn asetuksen säännösten rikkomisen lopettamiseksi. Tämän mukaisesti komissio on tutkinut SABREN Lufthansasta tekemää valitusta, jonka mukaan käyttäytymissäädntöjen 8 artiklaa on rikottu.

⁽¹⁾ EYVL 13, 21.2.1962, s. 204/62.

⁽²⁾ EYVL L 175, 23.7.1968, s. 1.

⁽³⁾ EYVL L 274, 31.12.1987, s. 1.

⁽⁴⁾ EYVL 127, 20.8.1963, s. 2268/63.

- b) TPJ:iden käyttäytymissääntöjen soveltamisala
- i) START AMADEUS
- 36) Käyttäytymissääntöjen soveltamisen kannalta ja sen kannalta, mikä on START AMADEUS -yhtiön asema niiden suhteen, on aluksi välttämätöntä määritellä, onko kyseessä oleva lippujen kirjoitustoiminto osa tietokonepohjaista paikanvarausjärjestelmää (TPJ).
- Käyttäytymissääntöjen 2 artiklan f kohdassa määritellään "TPJ" seuraavasti:
- "tietokonepohjainen järjestelmä, jossa on tietoja muun muassa lentoyhtiöiden
- reiteistä ja aikatauluista,
 - vapaista paikoista,
 - kuljetusmaksuista ja
 - liitännäispalveluista,
- sellaisin toiminnoin tai ilman sellaisia toimintoja, joiden avulla
- voidaan tehdä paikkavarauksia tai
 - kirjoittaa lippuja,
- sikäli kuin tilaajat voivat käyttää joitakin tai kaikkia näistä palveluista,"
- sääntöjen 2 artiklan g kohdassa todetaan, että "jakelutoiminnoilla" tarkoitetaan: "järjestelmän toimittajan tarjoamia toimintoja, joiden avulla voidaan antaa tietoja lentoyhtiöiden reiteistä ja aikatauluista, vapaista paikoista, kuljetusmaksuista ja liitännäispalveluista, tehdä paikkavarauksia tai/ja kirjoittaa lippuja sekä huolehtia liitännäispalveluista",
- sääntöjen 2 artiklan h kohdassa todetaan, että "järjestelmän toimittajalla" tarkoitetaan: "TPJ:n käyttämisestä tai markkinoille saattamisesta vastaavaa yhtiötä ja sen tytäryhtiötä",
- ja lopuksi 2 artiklan 1 kohdassa "tilaajan" määritellään tarkoittavan: "sellaista muuta henkilöä tai yritystä kuin osallistuvaa lentoyhtiötä, joka järjestelmän toimittajan kanssa tekemänsä sopimuksen tai muun järjestelyn nojalla käyttää TPJ:n tarjoamia lentoliikennetuotteiden jakelutoimintoja".
- 37) START AMADEUS on yksin vastuussa Amadeus TPJ:n markkinoinnista Saksassa ja siten 2 artiklan h kohdassa tarkoitettu järjestelmän toimittaja. START AMADEUS -yhtiön tilaajille tarjoamiin jakelupalveluihin kuuluu tietoja reiteistä ja aikatauluista, vapaista paikoista ja kuljetusmaksuista (nämä tiedot saadaan AGTD:n ylläpitämästä Amadeuksen keskuksesta ja niiden lisäksi myös lipun kirjoittamiseen liittyviä palveluita. Sikäli kuin "tilaajat voivat käyttää" näitä palveluita, kuten 2 artiklan f kohdan viimeisessä lauseessa todetaan, ne käyttäytymissääntöjen mukaan kuuluvat myös tietokonepohjaiseen paikanvarausjärjestelmään.
- 38) Komissio kirjoitti 18 päivänä heinäkuuta 1995 START AMADEUS -yhtiölle ja ilmoitti sille, että koska se toimi lipun kirjoittajana Amadeus TPJ:n puolesta, se kuului käyttäytymissääntöjen soveltamisalaan. Samassa yhteydessä komissio ilmoitti START AMADEUS -yhtiölle, että tämä oli velvollinen huolehtimaan matkalipputoimintojensa vuosittaisesta tarkastuksesta käyttäytymissääntöjen 21 a artiklan mukaisesti. Tämän artiklan mukaan järjestelmän toimittajan on huolehdittava, että "sen TPJ on teknisesti" käyttäytymissääntöjen tiettyjen artiklojen mukainen. START AMADEUS ilmoitti 29 päivänä marraskuuta 1995 päivätyssä kirjeessään komissiolle sen tarkastajan nimen, jonka se oli nimittänyt varmistamaan, että sen järjestelmä on käyttäytymissääntöjen mukainen. Valituksen käsittelyn kannalta kyseinen TPJ on se, jota Saksan markkinoilla jakelee järjestelmän toimittaja START AMADEUS.
- ii) Lufthansa
- 39) Käyttäytymissääntöjen 2 artiklan i kohdassa todetaan, että emoliikenteenharjoittajalla tarkoitetaan "lentoliikenteen harjoittajaa, joka suoraan tai välillisesti joko yksin tai yhdessä muiden kanssa omistaa järjestelmän toimittajan tai tosiasiallisesti käyttää siinä määräysvaltaa, sekä lentoliikenteen harjoittajaa, jonka kyseinen emoliikenteenharjoittaja omistaa tai jossa se tosiasiallisesti käyttää määräysvaltaa". Koska Lufthansa omistaa 50 prosenttia Start Holding GmbH:sta, joka puolestaan omistaa 95 prosenttia START AMADEUS -yhtiöstä, se epäsuorasti ja yhdessä muiden kanssa omistaa START AMADEUS -yhtiön ja on sen vuoksi emoliikenteenharjoittaja.
- iii) 2 artiklan a, b ja c kohta — lentoliikennetuote
- 40) Käyttäytymissääntöjen 2 artiklan c kohdassa määritellään, että lentoliikennetuotteella tarkoitetaan "sekä pelkkiä että yhdistettyjä lentoliikennetuotteita".
- 41) Sääntöjen 2 artiklan a kohdassa määritellään, että pelkällä lentoliikennetuotteella tarkoitetaan "matkustajan kuljettamista ilmateitse kahden lentoaseman välillä, mukaan lukien liitännäispalvelut ja lisäedut, joita tarjotaan myytäväksi tai myydään kyseisen tuotteen kiinteänä osana".
- 42) Sääntöjen 2 artiklan b kohdassa määritellään, että yhdistetyllä lentoliikennetuotteella tarkoitetaan "pelkän lentoliikennetuotteen ennalta järjestettyä yhdistelmää muiden palveluiden kanssa jotka eivät ole lentoliikenteen liitännäispalveluja, ja jota tarjotaan myytäväksi tai myydään yhteishintaan".
- c) 8 artiklan 1 kohta
- 43) Tässä artiklassa todetaan, että
- "Emoliikenteenharjoittaja ei saa suoraan tai epäsuorasti liittää sitä, että tilaaja käyttää tiettyä TPJ:tä, lennoilleen myytäviin lentoliikennetuotteisiin liittyvän palkkion tai muun edun antamiseen tai antamatta jättämiseen."

- 44) Komissio päätteli väitetiedoksiannossaan, että elektronisten lippujen kautta saadut edut rikkoivat 8 artiklan 1 kohtaa, kun kyseinen toiminto oli saatavilla vain START AMADEUS -yhtiön tilaajille.
- 45) Vastauksessaan Lufthansa kiisti, että lentolippu, olipa se elektronisessa tai muussa muodossa, olisi 2 artiklassa tarkoitettu "lentoliikennetuote" eikä se näin ollen kuuluisi 8 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Tässä yhteydessä viitattiin alkuperäiseen 8 artiklan 1 kohtaan sellaisena kuin se oli ollut ennen käyttäytymissääntöjen tarkistusta vuonna 1993 ⁽¹⁾. Alkuperäisessä kohdassa viitattiin sekä lentoliikennetuotteisiin että lippuihin, mistä pääteltiin, että niiden välillä todella oli jokin ero.
- 46) Sääntöjen 8 artiklan 1 kohdassa viitataan kuitenkin lentoliikennetuotteiden myyntiin eli siihen, että palvelun toimittaja (liikenteenharjoittaja) tekee (suoraan tai matkatoimiston välityksellä) asiakkaan kanssa kuljetussopimuksen, jossa liikenteenharjoittaja sitoutuu kuljettamaan matkustajan ja asiakas suostuu maksamaan. Matkalipun kirjoittaminen, kirjoitettiinpa matkalippu missä muodossa tahansa (paperille painettu matkalippu tai elektroninen matkalippu), yleensä materialisoi tämän sopimuksen teon. Vaikka lipun kirjoittaminen ei olekaan lentoliikennepalvelun toteuttamista, se edellä esitetyn perusteella kuitenkin on oleellinen osa lentoliikennepalvelun myyntitapahtumaa ja näin ollen kuuluu 8 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.
- 47) Lisäksi termin "tuotteet" kaikki tulkinnat, joihin ei sisälly elektronista lipunmyyntiä, veisivät 8 artiklan 1 kohdalla suuren osa sille tarkoitettuun vaikutuksesta. Komission mielestä on myös ristiriitaista, että Lufthansa tukeakseen väitettään vetoaa entiseen 8 artiklan 1 kohtaan, joka on selvästi korvattu vuonna 1993 uudella tekstillä, jossa ei mitenkään erotella lentoliikennetuotteita ja lipunmyyntiä toisistaan.
- 48) Käyttäytymissääntöjen 8 artiklan 1 kohdan tarkoitus on estää järjestelmän toimittajan emoliikenteenharjoittajaa häiritsemästä kilpailua TPJ:iden välillä myöntämällä tilaajille (matkatoimistoille) etuja oman järjestelmänsä käyttämisestä.
- 49) Emoliikenteenharjoittajana toimivan Lufthansan yhteistyö vain START AMADEUS -yhtiön kanssa asettaa jokaisen muun TPJ:n selvästi epäedullisempaan asemaan Saksan TPJ-markkinoilla ja tarkoittaa, että Lufthansan elektronisten lippujen käytöstä tarjoamia välityspalkkioita ja etuja voivat saada START AMADEUS -yhtiön palveluiden käyttäjät. Lufthansa uskoi, että etuja ei ollut kytketty START AMADEUS -yhtiön käyttöön, koska sen lentoliikennetuotteiden myynti muiden lippujen muodossa (eli perinteisinä lippuina) START AMADEUS -palvelulla ei antaisi näitä etuja. Lisäksi Lufthansa oli sitä mieltä, että edut eivät olleet kannustin START AMADEUS -yhtiön käyttöön, koska niitä tarjottiin kaikille matkatoimistoille riippumatta siitä, mitä TPJ:tä ne käyttivät. Lufthansa oli kuitenkin täysin tietoinen siitä, että tilaajille tarjotuista palkkioista, joita myönnetäisiin elektronisten matkalippujen kirjoittamisesta, voisivat hyötyä vain sen järjestelmän tilaajat, jonka emoliikenteenharjoittaja se itse oli. Muiden Saksassa toimivien TPJ:iden tilaajat eivät voisi hyötyä tästä palkkiojärjestelmästä.
- 50) Lufthansa väitti, että palkkioita tarvittiin, jotta ETIXin menestyksellinen käyttöönotto voitiin taata. Lufthansan mielestä yhteistyö oli välttämätöntä tekniseltä kannalta katsottuna sekä sen vuoksi, että sen avulla matkatoimistot saatiin innostamaan asiakkaita elektronisten lippujen käyttöön. Lufthansa käytti samaa perustelua yritysasiakkaiden ja muiden asiakkaiden suhteen. Lufthansa lisäsi, että näistä palkkioista huolimatta ETIX-myynti lisääntyi hyvin hitaasti. Tarvittiinpa kannustinta elektronisen lipunmyynnin käynnistymiseen tai ei (tämä on kyseenalaista), käyttäytymissääntöt joka tapauksessa yksinkertaisesti kieltävät tietyn TPJ:n käytön yhdistämisen etuihin riippumatta näiden etujen väitetyistä perusteista. Huolimatta siitä, aiheuttivatko mainitut kannustimet kustannuksia vai kustannussäästöä, Lufthansalta oli velvollisuus olla rajoittamatta niiden käyttöä omaan TPJ:hinsä eli START AMADEUS -järjestelmään. Näin ollen ei ole mitään aihetta 8 artiklan teleologiseen tulkintaan viittaamalla perustamissopimuksen 3 artiklaan kuten Lufthansa väitti.
- 51) Näin ollen Lufthansa on rikkonut käyttäytymissääntöjen 8 artiklan 1 kohtaa suorasti tai epäsuorasti yhdistämällä START AMADEUS -TPJ:n käytön välityspalkkion tai muun palkkion saamiseen lentoliikennetuotteen myynnistä Saksan sisäisille lennoille ja lennoille Saksasta Lontooseen ja Pariisiin.
- 52) Yritysasiakkaiden palkkiojärjestelmä oli käytössä 1 päivästä tammikuuta 31 päivään joulukuuta 1997, matkatoimistojen palkkiojärjestelmä 1 päivästä heinäkuuta 1997 joulukuun 31 päivään 1998 ja matkustajien alennusjärjestelmä 1 päivästä tammikuuta 31 päivään joulukuuta 1998. Lufthansa oli kuitenkin antanut SABRElle mahdollisuuden tarjota elektronisia lippuja 30 päivänä kesäkuuta 1998, minkä seurauksena SABRE olisi voinut tarjota elektronisia lippuja Lufthansan lennoille ja siten Lufthansa ei enää yhdistänyt tietyn START AMADEUS -TPJ:n käyttöä edun saamiseen. Rikkomisaika on näin ollen 1 päivästä tammikuuta 1997 kesäkuun 30 päivään 1998.

⁽¹⁾ EYVL L 278, 11.11.1993, s. 1.

III PÄÄTELMÄT

- 53) Lufthansa on tarjonnut palkkioita lentoliikennetuotteiden myynnissä elektronisten lippujen muodossa. Hyödyn ovat saaneet matkatoimistot Saksassa Saksan sisäisten sekä Lontoon ja Pariisin lentojen suhteen ja yritysasiakkaat Saksan sisäisten lentojen suhteen. Kaikki matkustajat ovat myös saaneet Saksan sisäisillä lennoilla 10 Saksan markan suuruisen erityisalennuksen.
- 54) Lufthansa on kehittänyt elektronista lipputoimintoa, joka on ollut käytettävissä vain START AMADEUS -yhtiön kautta, eivätkä kilpailevat TPJ:t ole ennen 30 päivää kesäkuuta 1998 voineet käyttää sitä. Sen vuoksi mahdollisuus myydä elektronisia lippuja oli vain niillä matkatoimistoilla, jotka olivat START AMADEUS -järjestelmän, jonka emoliikenteenharjoittaja Lufthansa on, tilaajia. Tämän huomioon ottaen komission mielestä Lufthansa rikkoo käyttäytymissääntöjen 8 artiklan 1 kohtaa, kun se epäsuorasti liittyy START AMADEUS -järjestelmän käytön palkkion tai muun edun saamiseen.

Käyttäytymissääntöjen 16 artiklan 2 kohta

- 55) Käyttäytymissääntöjen 16 artiklan 2 kohdan mukaan komissio voi määrätä järjestelmän toimittajille, emoliikenteenharjoittajille ja osallistuville liikenteenharjoittajille ja/tai tilaajille sakon, joka on enintään 10 prosenttia asianomaisen yrityksen kysymyksessä olevan toiminnan⁽¹⁾ liikevaihdosta. Sakon suuruutta määrätessä on otettava huomioon rikkomisen vakavuus ja sen kesto.
- 56) Rikkomisen vakavuutta arvioitaessa on otettava huomioon sen luonne ja todellinen vaikutus markkinoihin. Rikkomisen luonne oli epäsuoran eikä suoran yhteyden luominen välityspalkkion saamisen ja tietyn TPJ:n käytön välille. Vaikka tällainen toimi on sulkenut pois muut TPJ:t ja ollut siten niille epäsuotuisa, markkinoiden varsinaisen toiminnan kannalta komissio ei katso, että muiden TPJ:iden epäsuotuisa asema aiheutti ylitsepääsemättömän haitan niiden liiketoimille kyseisillä markkinoilla. Jotkut muut järjestelmän toimittajat eivät liioin ole selvästi ilmaisseet, että elektronisten lippujen kirjoittamistoiminnon saaminen niiden järjestelmiin olisi välttämätöntä niin pian kuin mahdollista. Lisäksi komissio kiinnittää huomiota myös Lufthansan kantaan, että palkkiot olivat välttämättömiä kannustettaessa sekä tilaajia että matkustajia hyväksymään uudenlainen lippumuoto markkinoilla ja siten edistämään teknistä kehi-

tystä ja että kaikki palkkiot lopetettiin vuoden 1998 loppuun mennessä.

- 57) Tämän vuoksi komissio päätelee, että rikkominen oli suhteellisen vähäistä. Komissio toteaa myös, että tämä on ensimmäinen tapaus, jossa käyttäytymissääntöjen perusteella on tehty virallinen päätös.
- 58) Toisaalta komissio kiinnittää huomiota myös siihen, että Lufthansa itse asiassa korotti elektronisiin lippuihin liittyviä etuja sekä arvoltaan että määrältään väitetedoksiannon antamisen jälkeen.
- 59) Rikkomisen kesto oli suhteellisen lyhyt. Yritysasiakkaiden palkkioiden osalta se oli 12 kuukautta, matkatoimistojen palkkioiden osalta 12 kuukautta ja matkustajien saamien alennusten osalta kuusi kuukautta.
- 60) Komission mielestä rikkominen on kuitenkin peruste nimellisen sakon määräämiseen Lufthansalle käyttäytymissääntöjen 16 artiklan 2 kohdan mukaisesti,

ON TEHNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Lufthansa on rikkonut käyttäytymissääntöjen 8 artiklan 1 kohtaa liittämällä epäsuorasti START AMADEUS -järjestelmän käytön palkkion tai muun edun saamiseen.

Rikkomisajankohta on 1 päivästä tammikuuta 1997 joulukuun 31 päivään 1997 yritysasiakkaiden palkkioiden osalta ja matkatoimistojen osalta yleisemmin 1 päivästä heinäkuuta 1997 kesäkuun 30 päivään 1998. Matkustajien saaman alennuksen osalta ajanjakso on 1 päivästä tammikuuta 1998 kesäkuun 30 päivään 1998.

2 artikla

1. Määrätään Lufthansan maksettavaksi 10 000 euron suuruisen sakko 1 artiklassa mainitusta rikkomisesta.

2. Sakko on maksettava euroina kolmen kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksi antamisesta Euroopan komission pankkitilille n:o 310-0933000-43, Banque Bruxelles Lambert, Agence Européenne, Rond-Point Schuman 5, B-1040 Bruxelles.

Määräajan päätyttyä sakkoon lisätään ilman eri toimenpiteitä korko, jonka suuruus on Euroopan keskuspankin tämän päätöksen tekemiskuukauden ensimmäisenä arkipäivänä soveltaman perusrahoitusoperaation korko korotettuna 3,5 prosenttiyksiköllä, toisin sanoen 6 prosenttia.

⁽¹⁾ Lufthansa selitti 27 päivänä elokuuta 1997 päivätyssä kirjeessään, että "(elektronisten lippujen) palkkiojärjestelmään kuuluvat matkat Saksan sisällä ja matkat Lontoon ja Pariisiin". Tätä pidetään tässä tapauksessa kyseisenä toimintana.

3 artikla

Tämä päätös osoitetaan Deutsche Lufthansa AG:lle, jonka kotipaikka on von-Gablez-Strasse 2—6, D-50679 Köln, Saksa.

Tehty Brysselissä 20 päivänä heinäkuuta 1999.

Komission puolesta

Neil KINNOCK

Komission jäsen
