

COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 20 luglio 1999

su una procedura relativa all'applicazione del regolamento (CEE) n. 2299/89 del Consiglio

(Biglietti emessi per via elettronica)

[notificata con il numero C(1999) 2068]

(Il testo in lingua tedesca è il solo facente fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(1999/618/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea,

visto il regolamento (CEE) n. 2299/89 del Consiglio, del 24 luglio 1989, relativo a un codice di comportamento in materia di sistemi telematici di prenotazione (CRS) ⁽¹⁾, modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 323/1999 ⁽²⁾, in particolare l'articolo 16, paragrafo 2,

avendo dato modo all'impresa interessata, a norma dell'articolo 19, paragrafo 1 del regolamento (CEE) n. 2299/89 di manifestare il suo punto di vista relativamente agli addebiti mossi dalla Commissione,

in considerazione dei seguenti motivi:

I. FATTI E PROCEDURA

1. La denuncia

(1) Con lettera del 9 gennaio 1997, il venditore di sistemi SABRE Travel Information Network («SABRE») ha presentato denuncia contro Deutsche Lufthansa AG («Lufthansa»), sostenendo che questa impresa trasgrediva il regolamento (CEE) n. 2299/89 in quanto offriva incentivi alle società sue clienti che per i voli Lufthansa usavano biglietti emessi per via elettronica. Secondo SABRE, le società clienti di Lufthansa finivano così per trattare soltanto con agenzie di viaggio che utilizzavano il sistema (CRS) START Amadeus, di cui Lufthansa ha una quota, essendo questo l'unico sistema in grado di emettere biglietti per via elettronica. Copia della denuncia è stata inviata a Lufthansa il 20 gennaio 1997,

invitandola a presentare le sue osservazioni entro un mese. Lufthansa le ha presentate il 19 febbraio 1997.

(2) Nella sua denuncia, SABRE ha deplorato che Lufthansa non gli avesse trasmesso le informazioni e specifiche tecniche necessarie per dargli modo di emettere per via elettronica biglietti per i voli Lufthansa, pregiudicando gravemente la possibilità per SABRE di attirare e di conservare utenti abbonati ai suoi servizi in Germania. SABRE ha sviluppato una sua propria biglietteria elettronica, che opera in conformità con le norme approvate da tutte le compagnie aeree membri della IATA (Associazione dei trasporti aerei internazionali). Secondo SABRE, l'operato di Lufthansa aveva l'effetto d'impedire una concorrenza effettiva sul mercato tedesco dei CRS.

(3) Dopo un primo esame della denuncia, in data 16 dicembre 1997 la Commissione ha inviato a Lufthansa una comunicazione degli addebiti cui Lufthansa ha risposto il 3 marzo 1998, adducendo tra le sue argomentazioni che gli incentivi miravano principalmente a stimolare l'accettazione dei biglietti elettronici da parte dei consumatori e degli abbonati e non a danneggiare i CRS concorrenti e che un nuovo prodotto tecnologico richiede un periodo di transizione prima che sia possibile offrirlo a tutti gli altri CRS. Inoltre, ai fini dell'applicazione del codice di comportamento, Lufthansa ha sostenuto che occorreva distinguere tra biglietto e prodotto di trasporto aereo, e che i biglietti non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 8, paragrafo 1, che vieta gli incentivi. Inoltre, Lufthansa ha anche sollevato questioni relative al diritto di difesa e ha chiesto un'audizione orale.

⁽¹⁾ GU L 220 del 29.7.1989, pag. 1.

⁽²⁾ GU L 40 del 13.2.1999, pag. 1.

- (4) Con lettera del 21 aprile 1999, SABRE ha informato la Commissione che i problemi alla base della denuncia iniziale sono stati risolti in modo soddisfacente grazie ad un nuovo accordo commerciale con Lufthansa.

2. Le parti

- (5) Il CRS denominato «SABRE» è di proprietà di SABRE Travel Information Network di Dallas, Texas, USA che provvede altresì al suo esercizio. A sua volta, SABRE Travel Information Network fa capo per l'80 % ad AMR Corporation che è anche proprietaria della compagnia American Airlines. Secondo le stime la quota di SABRE (in termini di numero di agenzie di viaggio servite) del mercato mondiale dei CRS è del 26,1 % mentre sul mercato tedesco dei CRS a tale impresa fa capo il 5,1 %.
- (6) Lufthansa, che ha sede a Colonia, in Germania, è la più grande compagnia aerea della Comunità. Nel 1997 il suo fatturato è stato di 23 149 milioni di DEM.
- (7) Lufthansa ha il 29,2 % del capitale di Amadeus Global Travel Distribution SA («AGTD»), che gestisce ed è proprietaria del CRS comunemente noto come «Amadeus». Inoltre Lufthansa ha il 50 % del capitale di START Holding GmbH, alla quale fa capo il 95 % di START Amadeus Vertrieb GmbH («START Amadeus»), titolare esclusiva della commercializzazione del CRS Amadeus in Germania. L'altro 5 % di START Amadeus è di proprietà di membri del gruppo AGTD. Secondo le stime, la quota di Amadeus sul mercato mondiale dei CRS è del 33,8 % (in termini di numero di agenzie di viaggio servite), mentre sul mercato tedesco dei CRS la quota di START Amadeus è stimata pari all'88,6 %.

3. Il codice di comportamento

- (8) Il Consiglio ha adottato il codice di comportamento per disciplinare un settore cui spetta un ruolo essenziale nella distribuzione dei prodotti di trasporto aereo. Il codice consente di evitare discriminazioni tra i vettori partecipanti al CRS sia a livello di funzioni tecniche offerte ai vettori, che a livello di tariffe per questi servizi; inoltre impedisce ai vettori proprietari di rifiutare di distribuire i loro prodotti tramite i CRS concorrenti, il che limiterebbe l'attrattiva di questi sul mercato.

4. I fatti

a) Emissione di biglietti per via elettronica

- (9) L'emissione di biglietti per via elettronica è una novità nel settore dei trasporti aerei ed è intesa ad eliminare la necessità di emettere biglietti su supporto cartaceo ed a facilitare le operazioni di registrazione («check-in») negli aeroporti. I biglietti elettronici sono veri e propri documenti di viaggio, che esistono unicamente nel sistema interno di prenotazione del vettore. Al banco di registrazione dell'aeroporto, previa identificazione, il passeggero

riceve la carta d'imbarco in base alla registrazione figurante nel sistema del vettore e non in riferimento ad un biglietto convenzionale su supporto cartaceo. Secondo le stime della IATA, normalmente un biglietto convenzionale su supporto cartaceo costa 8 USD, mentre un biglietto elettronico costa tra 1 e 2 USD. Il risparmio derivante dall'adozione dei biglietti elettronici ne ha determinato il rapido sviluppo: nel 1996 il più grande vettore aereo USA, United Airlines, ha emesso biglietti elettronici per il 40 % dei suoi voli nazionali.

b) I CRS

- (10) Un CRS è un sistema telematico contenente dati relativi, tra l'altro, agli orari, alla disponibilità di posti, alle tariffe e ai relativi servizi dei vettori aerei, con o senza le infrastrutture attraverso le quali è possibile effettuare la prenotazione o l'emissione dei biglietti, nella misura in cui la totalità o una parte di tali servizi siano messi a disposizione degli abbonati al CRS. Secondo le stime, oltre l'85 % del fatturato totale dei servizi di trasporto aereo di linea IATA delle agenzie di viaggio è realizzato tramite i CRS: un CRS costituisce dunque uno strumento essenziale per le agenzie di viaggio.
- (11) A differenza degli altri CRS operanti nella Comunità (Galileo, SABRE e Worldspan), Amadeus non ha una funzione propria di emissione biglietti, funzione che viene espletata per suo conto dalla sua impresa locale di distribuzione, in Germania START Amadeus, la quale fornisce l'interfaccia tra le agenzie di viaggio tedesche e il CRS Amadeus. Per servire un cliente, un'agenzia di viaggio si collega con START Amadeus per ottenere dall'unità centrale Amadeus informazioni sugli orari, sulla disponibilità di posti e sulle tariffe; poi, tramite l'interfaccia START Amadeus, invia ad Amadeus i dati inerenti alla prenotazione. A sua volta, Amadeus rinvia alcuni elementi dei dati ad una funzione distinta di START Amadeus, per consentirle di produrre il biglietto e di effettuare le relative operazioni contabili.

c) Emissione di biglietti per via elettronica sviluppata da Lufthansa

- (12) In risposta alla denuncia di SABRE, nella lettera del 19 febbraio 1997 Lufthansa ha dichiarato che l'introduzione dell'emissione dei biglietti per via elettronica (ETIX) è un progetto molto complesso, e quindi aveva deciso di procedervi in tre fasi: la prima, dal 1° marzo 1996, interessava il mercato tedesco, compreso START Amadeus, il sistema di emissione di biglietti più diffuso in Germania; la seconda fase (dal 1° novembre 1996) riguardava i voli internazionali on line; la terza fase, dal 1997, prevedeva l'espansione ai sistemi di prenotazione telematica (CRS). Lufthansa ha dichiarato che per le prime due fasi era stato necessario massimizzare il volume delle operazioni ETIX per ammortizzare i costi di sviluppo che erano relativamente ingenti.

- (13) Nella lettera successiva, inviata alla Commissione il 14 maggio 1997, Lufthansa ha insistito su questo punto, dichiarando che cercare per il momento di espandere l'interfaccia esistente Lufthansa/START Amadeus costituiva l'unica possibilità tecnica e valida sotto il profilo economico di allargare la fase sperimentale.
- (14) Lufthansa ha sviluppato le sue funzioni di emissione dei biglietti per via elettronica a partire dal suo programma di registrazione in aeroporto. In una fase sperimentale, tra il maggio e il dicembre 1995, inizialmente ETIX è stato offerto a un gruppo limitato di 600 agenzie di viaggio in Germania; poi, per accrescere il numero di agenzie nei tempi più brevi, nel marzo 1996 Lufthansa ha trasferito la funzione a START Amadeus (prima fase).
- (15) Nella sua lettera del 14 maggio 1997, Lufthansa ha dichiarato di trovarsi ormai nell'ultima fase d'introduzione del prodotto ed ha aggiunto che, quando fossero state attuate le condizioni tecniche per l'impiego internazionale di ETIX, essa avrebbe operato ETIX anche via altri sistemi CRS.
- (16) Nel luglio 1996 Lufthansa ha annunciato che avrebbe ridotto la commissione versata alle agenzie di viaggio in Germania per le vendite di biglietti per i viaggi all'interno del mercato tedesco. Tuttavia, nella sua lettera alla Commissione del 14 maggio 1997, Lufthansa ha smentito l'asserzione di SABRE secondo cui essa offriva incentivi alle agenzie di viaggio perché si servissero di ETIX. In effetti, Lufthansa ha dichiarato di non aver effettuato sino a quel momento «nessuna azione promozionale presso le agenzie. Al momento, alle agenzie è stato unicamente promesso un incentivo ETIX, con inizio dal luglio 1997».
- (17) Il 25 luglio 1997 in una riunione con funzionari della Commissione, i rappresentanti di Lufthansa hanno confermato che dal 1° luglio 1997 era stata pagata alle agenzie di viaggio una commissione pari allo 0,5 % del prezzo di ogni biglietto elettronico venduto per i voli entro la Germania e per i voli su Londra e Parigi. Con lettera del 27 agosto 1997, Lufthansa ha dichiarato di aver applicato dal 1° gennaio 1997 un sistema di incentivi per le società clienti pari all'1 % del fatturato lordo ETIX superiore a 50 mila DEM, all'1,5 % per il fatturato superiore a 2,5 milioni di DEM e al 2 % per il fatturato superiore a 5 milioni di DEM.
- (18) Poiché l'infrastruttura ETIX non era disponibile né per SABRE né per altri CRS attivi in Germania, solamente le agenzie di viaggio che si abbonavano al servizio START Amadeus potevano beneficiare delle maggiorazioni della commissione previste.
- (19) In una successiva riunione con i funzionari della Commissione tenuta nel giugno 1998 è stata ancora discussa la questione degli incentivi. In quell'occasione, Lufthansa ha spiegato che dal maggio 1998, cioè sei mesi dopo che le era stata inviata la comunicazione degli addebiti, aveva effettivamente aumentato dallo 0,5 % all'1 % la commissione alle agenzie di viaggio. Inoltre, dal gennaio 1998 era praticato per i voli interni alla Germania uno sconto di 10 DEM ad ogni passeggero che acquistava un biglietto elettronico ancorché proprio quel mese fosse stato soppresso il sistema di maggiorazioni a favore delle società clienti. L'aumento degli incentivi era mirato a stimolare l'incremento delle vendite ETIX, che sino ad allora, secondo Lufthansa, erano risultate molto inferiori al loro potenziale.
- d) *Le norme IATA per il settore trasporto aereo*
- (20) Indipendentemente dallo sviluppo dell'emissione di biglietti per via elettronica presso Lufthansa, e in risposta alla riconosciuta esigenza di una norma comune al trasporto aereo in materia, la IATA ha pubblicato un metodo standard per realizzare l'interfaccia tra i CRS e i sistemi delle compagnie aeree per l'emissione di biglietti elettronici. Sono stati i gruppi di lavoro della IATA, in un arco di tempo di due anni, ad elaborare tali norme. Le compagnie aeree partecipanti alla Conferenza IATA sui servizi di trasporto passeggeri svoltasi a Los Angeles nell'ottobre 1996 hanno adottato all'unanimità (Lufthansa compresa) le risoluzioni nn. 722f e 722g⁽¹⁾ relative all'emissione di biglietti per via elettronica. Per realizzare una norma per il trasporto aereo, un elemento fondamentale è stata l'introduzione del messaggio standard per la trasmissione dei dati ETIX nell'ambito di EDIFACT (Electronic Data Interchange for Administration, Commerce and Transport). Le risoluzioni dovevano entrare in vigore il 1° gennaio 1997. Nella lettera del 14 maggio 1997, Lufthansa ha riconosciuto che le norme «erano in vigore dal 1° gennaio 1997».
- (21) Ancora prima che la IATA adottasse le due risoluzioni, il sistema SABRE si serviva del messaggio standard «EDIFACT» conforme alla norma ATA per il territorio statunitense: si trattava di una versione più progredita della norma EDIFACT che in seguito è stata incorporata nella norma ETIX ad opera delle risoluzioni IATA. Invece, la norma ETIX di Lufthansa tramite START Amadeus era unicamente un sistema ad uso interno, che non utilizzava affatto lo standard EDIFACT.
- (22) Nella lettera del 14 maggio 1997, Lufthansa ha dichiarato di non aver mai «soppresso l'applicazione o ignorato le norme IATA... Al momento dello sviluppo di ETIX Lufthansa non avrebbe potuto eludere nessuna norma, poiché non ve n'erano». Secondo Lufthansa, essa aveva scelto di sviluppare quella soluzione per l'emissione di biglietti per via elettronica poiché si trattava di un prodotto di alta qualità. Nella medesima lettera, inoltre, Lufthansa ha negato di aver mai «rifiutato di adeguare il sistema alle norme IATA... Lufthansa è sempre interessata alla cooperazione. L'esperienza maturata nel frattempo vi contribuirà». Nella sua risposta alla comunicazione degli addebiti, Lufthansa ha sostenuto di aver cominciato ad «applicare la norma IATA, quando era risultato che essa stava per essere adottata per l'emissione di biglietti per via elettronica, basandosi sull'esperienza maturata con il suo sistema ETIX».
- (23) Già dal primo giorno (1° gennaio 1997) dell'entrata in vigore delle risoluzioni IATA, cui Lufthansa stessa aveva aderito, essa aveva introdotto il primo incentivo, connesso a un sistema interno ETIX esclusivo a START Amadeus.

⁽¹⁾ Risoluzione IATA 722f: «Electronic Ticketing/Electronic Miscellaneous Documents-Airline» e risoluzione IATA 722g: «Electronic Ticket/Electronic Miscellaneous Documents-Neutral».

e) *Contatti tra Lufthansa e SABRE e altri venditori di sistemi*

- (24) SABRE sostiene di aver cercato di giungere a un accordo con Lufthansa per dare ai suoi abbonati la possibilità di emettere biglietti elettronici per i voli Lufthansa. In varie riunioni, nel giugno 1995, nell'aprile 1996 e in due successive occasioni, si è discusso il prodotto SABRE di emissione di biglietti per via elettronica. Nel settembre 1996 Lufthansa si è dichiarata disposta a trattare la questione dall'inizio del 1997. La prima riunione si è svolta il 13 gennaio 1997 (cfr. infra).
- (25) Secondo Lufthansa, inoltre, alla riunione del 13 gennaio 1997 SABRE ha riconosciuto di comprendere il metodo adottato da Lufthansa nel determinare le proprie priorità per lo sviluppo dell'emissione di biglietti per via elettronica. Sempre secondo Lufthansa, l'emissione di biglietti per via elettronica era soltanto una funzione di biglietteria, indipendente quindi dai consueti CRS.
- (26) Nelle sue osservazioni del 21 marzo 1997 sulla risposta di Lufthansa, SABRE ha ribadito quanto asserito nella sua denuncia iniziale. Inoltre, nella riunione del 13 gennaio 1997 SABRE ha dichiarato tra l'altro di capire benissimo l'ordine di priorità adottato da Lufthansa, senza peraltro accettarlo espressamente. Inoltre, nel corso della medesima riunione SABRE ha rammentato a Lufthansa che da più di un anno era pronto ad avviare con essa lo sviluppo dell'ETIX, ma che la cooperazione non era imminente.
- (27) Nel novembre 1997 SABRE e Lufthansa hanno concluso un accordo per l'attuazione dell'emissione di biglietti per via elettronica in forza del quale Lufthansa doveva impegnarsi ad effettuare tutta la parte del lavoro che le spettava in modo che la funzione fosse operativa al più tardi per il 30 settembre 1998. Era tuttavia previsto che, se SABRE avesse informato per iscritto Lufthansa che la funzione poteva essere operativa già per il 30 giugno 1998, Lufthansa avrebbe fatto il necessario per adeguarsi a questa data. Non avendo avuto da SABRE una segnalazione in tal senso, i lavori incombenti a Lufthansa sono stati completati il 14 settembre 1998.
- (28) SABRE ha poi proceduto alle necessarie prove, in seguito alle quali, l'8 dicembre 1998, la funzione ETIX è divenuta operativa nel CRS SABRE.
- (29) Per quanto riguarda gli altri CRS, nel settembre 1997 Lufthansa ha concluso con un venditore di sistemi un accordo sui tempi d'installazione. Le prove dovevano iniziare nel marzo 1998, ma la realizzazione dell'installazione non è ancora completata. Nel novembre 1997

Lufthansa ha scritto ad altri due venditori di sistemi chiedendo loro d'installare la funzione ETIX nei loro sistemi. Gli accordi sono stati conclusi nel corso del 1998 e la funzione dovrebbe divenire operativa quest'anno.

- (30) Con lettera del 2 novembre 1998, Lufthansa ha informato la Commissione che dall'inizio del 1999 non avrebbe più concesso incentivi per l'emissione di biglietti per via elettronica.
- (31) Successivamente, con lettera del 21 aprile 1999 SABRE ha informato la Commissione di aver firmato il 2 aprile con Lufthansa un nuovo accordo commerciale inteso a risolvere tutti i problemi segnalati da SABRE nella sua denuncia iniziale.

II. IN DIRITTO

- (32) Nella risposta alla comunicazione degli addebiti, Lufthansa ha sostenuto che al codice di comportamento si applicano le medesime garanzie procedurali e diritti di difesa riconosciuti nelle procedure in materia di concorrenza, previsti nei regolamenti (CEE) n. 17/62 ⁽¹⁾, (CEE) n. 1017/68 ⁽²⁾ e (CEE) n. 3975/87 ⁽³⁾ del Consiglio. Per ottenere l'applicazione delle norme al riguardo, Lufthansa ha chiesto un'audizione orale, come previsto per le procedure di cui al regolamento n. 99/63/CEE della Commissione ⁽⁴⁾.
- (33) Il presente caso non è stato esaminato alla luce degli articoli 81 e 82 del trattato, la cui procedura è disciplinata nei regolamenti sopra citati, ma in base al codice di comportamento, che, pur stabilendo procedure diverse, è stato applicato dalla Commissione garantendo un grado equivalente di tutela per quanto riguarda i diritti di difesa.
- (34) A norma dell'articolo 19, paragrafo 1, del codice di comportamento, la Commissione ha notificato a Lufthansa le proprie obiezioni. Nel febbraio 1998 Lufthansa è stata autorizzata a prendere conoscenza del fascicolo della Commissione, per poter preparare la sua risposta alla comunicazione degli addebiti. Dopo la risposta di Lufthansa a tale comunicazione, con lettera del 4 maggio 1998 la Commissione ha offerto la possibilità di esporre oralmente in modo più dettagliato la sua posizione, ma la compagnia aerea non si è avvalsa di questa possibilità.

Applicazione del codice di comportamento per i CRS

a) *Il codice di comportamento per i CRS*

- (35) All'articolo 11 del codice è previsto che la Commissione, su denuncia o d'ufficio avvia la procedura al fine di far cessare una infrazione alle disposizioni del regolamento. A norma di tale articolo, la Commissione ha esaminato la denuncia di SABRE avverso Lufthansa riguardante presunte violazioni dell'articolo 8 del codice.

⁽¹⁾ GU 13 del 21.2.1962, pag. 204/62.

⁽²⁾ GU L 175 del 23.7.1968, pag. 1.

⁽³⁾ GU L 274 del 31.12.1987, pag. 1.

⁽⁴⁾ GU 127 del 20.8.1963, pag. 2268/63.

- b) *Campo di applicazione del codice di comportamento per i CRS*
- i) *START Amadeus*
- (36) Anzitutto è necessario stabilire se l'infrastruttura di emissione dei biglietti di cui è questione nel presente caso faccia parte del «sistema telematico di prenotazione (CRS)» ai fini dell'applicazione del codice di comportamento, nonché la posizione di START Amadeus in base al codice.
- L'articolo 2, lettera f), del codice, prevede la seguente definizione di un CRS:
- «sistema telematico di prenotazione» (CRS), un sistema telematico comprendente informazioni concernenti, fra l'altro:
- orari,
 - disponibilità di posti,
 - tariffe e
 - servizi connessi
- di vettori aerei, con o senza possibilità:
- di effettuare prenotazioni o
 - di emettere biglietti,
- purché metta a disposizione degli abbonati la totalità o parte di tali servizi.»
- All'articolo 2, lettera g), sono definiti come «funzioni di distribuzione», i mezzi messi a disposizione dal venditore del sistema per fornire informazioni circa orari, disponibilità di posti, tariffe e servizi connessi dei vettori aerei, effettuare prenotazioni e/o emettere biglietti e fornire qualsiasi altro servizio connesso».
- All'articolo 2, lettera h), sono definite come «venditore del sistema», qualsiasi impresa e le sue affiliate che provvedano alla gestione o commercializzazione di un CRS».
- Infine, all'articolo 2, lettera l), è definita come «abbonato», una persona o un'impresa diversa da un vettore aderente che utilizzi le funzioni di distribuzione per servizi di trasporto aereo di un CRS in virtù di un contratto o altro accordo concluso con un venditore di sistemi».
- (37) START Amadeus detiene l'esclusiva di commercializzazione in Germania del CRS Amadeus: è quindi un venditore di sistemi ai sensi dell'articolo 2, lettera h). I servizi distribuiti da START Amadeus ai suoi abbonati comprendono non soltanto informazioni sugli orari, sulla disponibilità di posti e sulle tariffe (ottenute presso l'unità centrale di Amadeus, operata da AGTD), ma anche l'emissione di biglietti. Nella misura in cui questo servizio è messo «a disposizione degli abbonati», secondo i termini dell'ultima riga dell'articolo 2, lettera f), esso fa parte anche del sistema telematico di prenotazione, quale definito dal codice.
- (38) Inoltre, con lettera del 18 luglio 1995 la Commissione ha informato START Amadeus che, essendo incaricato dell'emissione dei biglietti per conto del CRS Amadeus, era soggetto all'applicazione del codice ed era tenuto a sottoporre a verifica annuale le proprie attività di emissione dei biglietti, secondo quanto richiesto all'articolo 21, lettera a) del codice, a norma del quale un venditore di sistemi deve assicurare la «conformità tecnica del suo CRS» a determinati articoli del codice. Con lettera del 29 novembre 1995, START Amadeus ha comunicato alla Commissione il nome della persona da esso incaricata di verificare la conformità del suo sistema al codice. Ai fini della valutazione dei fatti adottati nella denuncia, il CRS in oggetto è quello distribuito sul mercato tedesco dal venditore di sistemi START Amadeus.
- ii) *Lufthansa*
- (39) All'articolo 2, lettera i) il vettore associato è definito come «qualsiasi vettore aereo che, direttamente o indirettamente, da solo o con altri, possiede o controlla effettivamente un venditore di sistemi, nonché qualsiasi altro vettore aereo da esso posseduto o effettivamente controllato». Lufthansa, in quanto proprietaria del 50 % di Start Holding GmbH, la quale a sua volta è proprietaria del 95 % di START Amadeus, possiede indirettamente e con altri START Amadeus: è quindi un vettore associato.
- iii) *Articolo 2, lettere a), b) e c): i servizi di trasporto aereo*
- (40) All'articolo 2, lettera c), è definito come servizio di trasporto aereo «sia il servizio di solo trasporto aereo che il servizio di trasporto aereo integrato».
- (41) All'articolo 2, lettera a), è definito come servizio di solo trasporto aereo «il trasporto aereo di un passeggero tra due aeroporti, compresi i relativi servizi collaterali e le prestazioni supplementari offerti in vendita e/o venduti come parte integrante del servizio in questione».
- (42) All'articolo 2, lettera b), è definita come servizio di trasporto aereo integrato «la combinazione prestabilita di un servizio di solo trasporto aereo con altri servizi non accessori al trasporto aereo, offerta in vendita e/o vendita ad un prezzo globale».
- c) *Articolo 8, paragrafo 1*
- (43) In tale articolo è disposto quanto segue:
- «Il vettore associato non subordina direttamente o indirettamente l'uso di un determinato CRS da parte di un abbonato alla riscossione di una commissione o ad altro incentivo o disincentivo per la vendita di servizi di trasporto aereo disponibili sui suoi voli.»

- (44) Nella comunicazione degli addebiti, la Commissione ha concluso tra l'altro che gli incentivi all'emissione di biglietti per via elettronica, essendo la funzione disponibile unicamente per gli abbonati di START Amadeus, costituivano violazione dell'articolo 8, paragrafo 1.
- (45) Nella sua risposta Lufthansa ha sostenuto che un biglietto aereo emesso per via elettronica o in altro modo non costituiva un «servizio di trasporto aereo» secondo la definizione dell'articolo 2 e quindi non rientrava nel campo di applicazione dell'articolo 8, paragrafo 1. Lufthansa ha fatto riferimento anche al testo originario dell'articolo 8, paragrafo 1, precedente alla revisione del codice effettuata nel 1993 ⁽¹⁾, in cui erano menzionati i biglietti ed i servizi di trasporto aereo, concludendo che di fatto esisteva tra essi una distinzione.
- (46) Tuttavia, l'articolo 8, paragrafo 1, cita la vendita di un servizio di trasporto aereo, cioè il fatto che un prestatore di servizi (il vettore) concluda (direttamente o tramite un'agenzia di viaggio) un contratto di trasporto con un cliente, in base al quale il vettore s'impegna a trasportare il passeggero e il cliente accetta di pagare un prezzo. La conclusione di tale contratto tra le parti si concreta normalmente con l'emissione di un biglietto, indipendentemente dalla forma di questo (su supporto cartaceo od elettronico). Di conseguenza, l'emissione di un biglietto, anche se non costituisce una parte dell'esecuzione del servizio di trasporto aereo, forma parte integrante dell'atto di vendita del medesimo trasporto aereo: di conseguenza, rientra nel campo di applicazione dell'articolo 8, paragrafo 1.
- (47) In aggiunta, ogni interpretazione del termine «servizi» che escluda l'emissione di biglietti per via elettronica sottrarrebbe all'articolo 8, paragrafo 1, molti degli effetti da esso perseguiti. Secondo la Commissione, inoltre, è paradossale che, a sostegno delle sue argomentazioni, Lufthansa rinvii al testo dell'abrogato articolo 8, paragrafo 1, sostituito nel 1993 con il nuovo testo nel quale è scomparsa ogni distinzione tra servizi di trasporto aereo ed emissione di biglietti.
- (48) Scopo dell'articolo 8, paragrafo 1 del codice è impedire a un vettore associato ad un venditore di sistemi di alterare la concorrenza tra i CRS accordando incentivi agli abbonati (le agenzie di viaggio) perché si servano del suo sistema.
- (49) Lufthansa, limitandosi a collaborare nella sua qualità di venditore associato con START Amadeus quando ha introdotto l'emissione di biglietti per via elettronica, ha posto in evidente situazione di svantaggio tutti gli altri CRS sul pertinente mercato tedesco, poiché delle commissioni e degli incentivi offerti da Lufthansa per l'uso dell'emissione di biglietti elettronici poteva beneficiare soltanto chi ricorreva ai servizi di START Amadeus. Secondo Lufthansa, gli incentivi non erano connessi con il ricorso a START Amadeus, poiché non erano previsti incentivi per le vendite di servizi di trasporto aereo di Lufthansa mediante altri biglietti (convenzionali) tramite START Amadeus. Inoltre, sempre secondo Lufthansa, gli incentivi non costituivano una pressione a ricorrere ai servizi di START Amadeus, poiché erano offerti a tutte le agenzie di viaggio indipendentemente dal CRS di cui si servivano. Tuttavia, Lufthansa si rendeva perfettamente conto che l'offerta d'incentivi annunciata agli abbonati perché emettessero biglietti per via elettronica poteva essere accolta soltanto dagli abbonati al sistema di cui essa era vettore associato: tutti gli abbonati ad altri CRS operanti in Germania non sarebbero stati in grado di beneficiare di un tale sistema d'incentivi.
- (50) Lufthansa ha sostenuto che vi era bisogno d'incentivi per riuscire ad introdurre l'ETIX, che la cooperazione era necessaria sotto il profilo tecnico e anche nei riguardi delle agenzie di viaggio, perché esse incoraggiassero i clienti a servirsi di biglietti elettronici, e inoltre che la medesima argomentazione riguardava le società sue clienti ed i passeggeri in generale. Lufthansa ha aggiunto che, nonostante gli incentivi, le vendite ETIX avevano stentato a svilupparsi. Nondimeno, che fosse o no necessario stimolare l'emissione di biglietti per via elettronica (una questione discutibile), in ogni circostanza il codice di comportamento vieta, semplicemente, di correlare l'utilizzo di un determinato CRS con la possibilità di ottenere incentivi, qualunque sia il motivo ufficiale della loro introduzione. È irrilevante che simili incentivi costituiscano un esborso oppure figurino come economia di costo: Lufthansa era tenuta a non limitarne la disponibilità soltanto per il suo CRS START Amadeus. È quindi esclusa una interpretazione ad hoc dell'articolo 8 come sostenuto da Lufthansa, ove rinvia all'articolo 3 del trattato.
- (51) Lufthansa ha dunque violato l'articolo 8, paragrafo 1 del codice in quanto ha correlato in forma diretta o indiretta l'utilizzo del CRS START Amadeus da parte di un abbonato con l'ottenimento di una commissione o di un altro incentivo per la vendita di servizi di trasporto aereo disponibili sui voli interni in Germania e sui voli dalla Germania a destinazione di Londra e di Parigi.
- (52) Il sistema di incentivi a favore delle società clienti è stato applicato dal 1° gennaio al 31 dicembre 1997, mentre quello a favore delle agenzie di viaggio è durato dal 1° luglio 1997 al 31 dicembre 1998. Il sistema di sconti a favore dei passeggeri è stato attuato dal 1° gennaio al 31 dicembre 1998. Tuttavia, poiché Lufthansa aveva dato a SABRE la possibilità di emettere biglietti elettronici dal 30 giugno 1998, dopo tale data SABRE era quindi in grado di offrire biglietti elettronici sui voli Lufthansa. Di conseguenza, Lufthansa non correlava più l'utilizzo specifico del CRS START Amadeus al beneficio di un incentivo. Il periodo di durata dell'infrazione si situa dunque dal 1° gennaio 1997 al 30 giugno 1998.

(1) GU L 278 dell'11.11.1993, pag. 1.

III. CONCLUSIONE

- (53) Lufthansa ha offerto incentivi per le vendite di servizi di trasporto mediante biglietti emessi per via elettronica. Hanno beneficiato di tali incentivi alcune agenzie di viaggio tedesche per i voli interni tedeschi e per quelli a destinazione di Londra e di Parigi e, per i voli interni, anche società clienti. Era pure previsto un incentivo per tutti i passeggeri dei voli interni tedeschi rappresentato da uno sconto specifico di 10 DEM.
- (54) Lufthansa ha sviluppato funzioni di emissione di biglietti per via elettronica, che sino al 30 giugno 1998 sono state disponibili soltanto a START Amadeus e non ai CRS concorrenti. Quindi, la possibilità di offrire biglietti elettronici era aperta soltanto alle agenzie di viaggio che si abbonavano a START Amadeus, di cui Lufthansa è vettore associato. Allo stato dei fatti, a giudizio della Commissione, Lufthansa ha violato l'articolo 8, paragrafo 1, del codice poiché ha correlato indirettamente l'utilizzo di START Amadeus all'ottenimento di una commissione o di altri incentivi.

Articolo 16, paragrafo 2, del codice

- (55) A norma dell'articolo 16, paragrafo 2, del codice, la Commissione può infliggere ai venditori di sistemi, ai vettori associati e ai vettori aderenti e/o agli abbonati un'ammenda dell'importo massimo pari al 10 % del fatturato annuo per l'attività in questione ⁽¹⁾ dell'impresa interessata. Nel determinare l'entità dell'ammenda occorre tener conto oltre che della gravità dell'infrazione, anche della sua durata.
- (56) Nel determinare la gravità dell'infrazione se ne devono considerare la natura e gli effetti concreti sul mercato. L'infrazione consisteva nel correlare indirettamente, non direttamente, l'ottenimento di una commissione e l'utilizzo di un determinato CRS. Sebbene con tale operato fossero esclusi e quindi posti in svantaggio gli altri CRS, per quanto riguarda gli effetti sul mercato, l'inconveniente a danno degli altri CRS non era tale, secondo la Commissione, da costituire un ostacolo insormontabile per le loro attività commerciali sul mercato in questione, né essi hanno manifestato la volontà di introdurre al più presto nei loro sistemi la funzione di emissione dei biglietti per via elettronica. Inoltre, la Commissione osserva che secondo Lufthansa gli incentivi erano necessari per stimolare l'accettazione da parte del mercato, al tempo stesso da parte dei passeggeri e degli abbonati, di questo nuovo tipo di biglietto, favorendo così il

progresso tecnico, e che tutti gli incentivi sono stati soppressi alla fine del 1998.

- (57) La Commissione conclude quindi che l'infrazione è stata in termini comparativi modesta. Inoltre, la Commissione riconosce che è questo il primo caso nel quale il codice di comportamento ha portato a una decisione formale.
- (58) D'altro canto la Commissione nota che di fatto Lufthansa ha maggiorato, in valore e in numero, gli incentivi inerenti ai biglietti elettronici dopo che le è stata indirizzata la comunicazione degli addebiti.
- (59) Per quanto riguarda i tempi, l'infrazione ha avuto durata relativamente breve: dodici mesi d'incentivi alle società clienti, dodici mesi d'incentivi alle agenzie di viaggio e sei mesi di sconti ai passeggeri.
- (60) La Commissione ritiene che per l'infrazione in oggetto sia giustificato infliggere a Lufthansa un'ammenda simbolica ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 2, del codice,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Lufthansa AG ha violato l'articolo 8, paragrafo 1, del codice di comportamento per i CRS correlando indirettamente l'utilizzo di START Amadeus con l'ottenimento di una commissione o di altri incentivi.

Il periodo dell'infrazione si situa dal 1° gennaio al 31 dicembre 1997 per quanto riguarda gli incentivi alle società clienti, dal 1° luglio 1997 al 30 giugno 1998 per quanto riguarda più in generale le agenzie di viaggio e dal 1° gennaio al 30 giugno 1998 per quanto riguarda lo sconto ai passeggeri.

Articolo 2

1. Con la presente decisione viene inflitta a Lufthansa AG un'ammenda di 10 000 E per l'infrazione di cui all'articolo 1.

2. L'ammenda va versata in euro entro tre mesi dalla data di notifica della presente decisione, sul conto bancario n. 310-0933000-43 di cui è titolare la Commissione europea presso la Banca Bruxelles Lambert, Agence européenne, Rond-Point Schuman 5, B-1040 Bruxelles.

Scaduto tale periodo, l'importo dell'ammenda sarà maggiorato degli interessi maturati da tale data e calcolati al tasso applicato dalla Banca centrale europea alle sue operazioni pronti contro termine il primo giorno lavorativo del mese nel quale è adottata la presente decisione, più 3,5 punti percentuali, pari in totale al tasso del 6 %.

⁽¹⁾ Nella sua lettera del 27 agosto 1997, Lufthansa ha spiegato che nel sistema di incentivi (per i biglietti elettronici) erano inclusi i viaggi all'interno della Germania ed a destinazione di Londra e di Parigi. Nel caso in oggetto, è questa l'attività considerata pertinente.

Articolo 3

Deutsche Lufthansa AG, Von-Gablenz-Straße 2-6, D-50679 Colonia, Germania, è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 20 luglio 1999.

Per la Commissione

Neil KINNOCK

Membro della Commissione
