

# COMMISSIE

## BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 20 juli 1999

inzake een procedure met betrekking tot de toepassing van Verordening (EEG) nr. 2299/89 van de Raad

(Elektronische ticketuitgifte)

(kennisgeving geschied onder nummer C(1999) 2068)

(Slechts de tekst in de Duitse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(1999/618/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap,

Gelet op Verordening (EEG) nr. 2299/89 van de Raad van 24 juli 1989 betreffende gedragsregels voor geautomatiseerde boekingsystemen <sup>(1)</sup>, laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 323/1999 <sup>(2)</sup>, inzonderheid op artikel 16, lid 2,

Gelet op het feit dat de Commissie, overeenkomstig artikel 19, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 2299/89 de betrokken onderneming in de gelegenheid heeft gesteld te worden gehoord terzake van de door de Commissie gemaakte bezwaren,

Overwegende hetgeen volgt:

### I. ACHTERGROND, FEITEN EN PROCEDURE

#### 1. De klacht

(1) Bij brief van 9 januari 1997 heeft de systeemverkoper SABRE Travel Information Network („SABRE”) geklaagd dat de Deutsche Lufthansa AG („Lufthansa”) Verordening (EEG) nr. 2299/89 (gedragsregels) overtreedt, omdat zij beloningen in het vooruitzicht stelt voor ondernemingen die elektronische tickets gebruiken, wanneer zij op binnenlandse reizen met Lufthansa vliegen. Volgens SABRE leidt dit ertoe dat die ondernemingen uitsluitend zaken doen met reisbureaus die het geautomatiseerd boekingsstelsel START AMADEUS gebruiken, waarvan Lufthansa mede-eigenaar is, aangezien dit het enige stelsel is dat elektronische tickets kan uitgeven. Op 20 januari 1997 is aan Lufthansa een kopie toegestuurd, met bijgaand het verzoek om binnen een maand haar

opmerkingen te maken. Lufthansa heeft haar opmerkingen op 19 februari 1997 ingediend.

(2) SABRE beklagde zich over het feit dat Lufthansa SABRE niet de nodige informatie en technische specificaties had verschaft om voor Lufthansa elektronische tickets te kunnen uitgeven, hetgeen ernstig afbreuk doet aan SABRE's vermogen om in Duitsland abonnees aan te werven en te behouden. SABRE heeft haar eigen elektronische ticketingfunctie ontwikkeld, die werkt volgens de industriële normen die overeengekomen zijn door alle bij de IATA (International Air Transport Association) aangesloten luchtvaartmaatschappijen. SABRE vond dat voornoemde handelwijze van Lufthansa in feite daadwerkelijke concurrentie op de Duitse CRS-markt verhinderde.

(3) Na een voorlopige beoordeling van de klacht heeft de Commissie op 16 december 1997 een mededeling van punten van bezwaar tegen Lufthansa uitgegeven. Lufthansa heeft op 3 maart 1998 geantwoord. Haar voornaamste argumenten waren dat de stimuleringsregeling in de eerste plaats bedoeld was om de elektronische tickets bij de consument en de abonnee ingang te doen vinden, dat het niet de bedoeling was om de concurrentie tussen CRS-en te vervalsen, en dat het nieuwe technologische product pas na een overgangperiode aan alle overige CRS-en kon worden aangeboden. Bovendien heeft de luchtvaartmaatschappij voor de toepassing van de gedragsregels onderscheid gemaakt tussen een ticket en een luchtvervoerproduct, met als argument dat artikel 8, lid 1, dat aansporingen verbiedt, niet van toepassing is op tickets. Lufthansa heeft ook opmerkingen gemaakt over haar rechten om zich te verdedigen, en om een hoorzitting gevraagd.

<sup>(1)</sup> PB L 220 van 29.7.1989, blz. 1.

<sup>(2)</sup> PB L 40 van 13.2.1999, blz. 1.

- (4) Bij brief van 21 april 1999 heeft SABRE de Commissie medegedeeld dat voor de problemen die tot de oorspronkelijke klacht hebben geleid een bevredigende regeling was getroffen middels een nieuwe handelsovereenkomst met Lufthansa.

## 2. De partijen

- (5) Het „SABRE” genoemde CRS is het eigendom van en wordt geëxploiteerd door SABRE Travel Information Network in Dallas, Texas, USA. Het SABRE Travel Information Network is op zijn beurt voor 80 % eigendom van AMR Corporation, een onderneming die ook American Airlines bezit. Haar aandeel op de wereldmarkt voor CRS wordt geschat op 26,1 % (op basis van het aantal reisbureaus). Het aandeel op de Duitse CRS-markt wordt geschat op 5,1 %.
- (6) Lufthansa is gevestigd in Keulen, Duitsland en is de grootste luchtvaartmaatschappij in de Gemeenschap. Haar omzet bedroeg in 1997 23 149 miljoen DEM.
- (7) Lufthansa bezit 29,2 % van het kapitaal van Amadeus Global Travel Distribution SA („AGTD”), die het algemeen onder de naam „Amadeus” bekende CRS bezit en exploiteert. Lufthansa bezit ook 50 % van het kapitaal van START Holding GmbH. START Holding GmbH bezit op haar beurt 95 % van START Amadeus Vertriebs GmbH („START AMADEUS”), die de enige verantwoordelijke is voor de marketing van CRS Amadeus in Duitsland. De overige 5 % van START AMADEUS is in handen van leden van de AGTD-groep. Het aandeel van Amadeus op de wereldmarkt voor CRS wordt (op basis van het aantal reisbureaulocaties) geschat op 33,8 %. Het aandeel van START AMADEUS op de Duitse CRS-markt wordt geschat op 88,6 %.

## 3. De gedragsregels

- (8) De door de Raad vastgestelde gedragsregels gelden voor een sector die een essentiële rol speelt bij de distributie van luchtvervoerproducten. Deze gedragscode zorgt ervoor dat er bij de exploitatie van CRS-en niet gediscrimineerd wordt tussen de van hun faciliteiten gebruikmakende luchtvaartmaatschappijen wat betreft de aan de luchtvaartmaatschappijen aangeboden technische functies en de voor die diensten berekende prijzen. Volgens de gedragsregels kunnen luchtvaartmaatschappijen die een CRS bezitten ook niet weigeren hun producten via concurrerende CRS-en te distribueren, hetgeen de aantrekkelijkheid van die CRS-en op de markt zou verminderen.

## 4. De feiten

### a) Uitgifte van elektronische tickets

- (9) De uitgifte van elektronische tickets is een recente ontwikkeling in de luchtvaartindustrie, die bedoeld is om papieren tickets overbodig te maken en de check-in-procedures op luchthavens moet vereenvoudigen. Elektronische tickets zijn in feite reisdocumenten die alleen in het interne reserveringssysteem van een luchtvaartmaatschappij bestaan. Bij het inchecken aan de balie van de luchthaven krijgt de passagier, na zich te hebben

geïdentificeerd, een instapkaart uitgereikt op grond van de gegevens in het systeem van de luchtvaartmaatschappij en niet op basis van het conventionele papieren ticket. De IATA schat dat het conventionele papieren ticket gemiddeld 8 USD kost, en het elektronische ticket 1 à 2 USD. De door de invoering van het elektronische ticket bereikte besparingen hebben geleid tot een snelle toename van het gebruik. De grootste Amerikaanse luchtvaartmaatschappij United Airlines gebruikte in 1996 voor 40 % van haar binnenlandse vluchten elektronische tickets.

### b) CRS-en

- (10) Een CRS is een geautomatiseerd systeem dat onder meer informatie met betrekking tot luchtvaartmaatschappijen bevat over vluchtschema's, vrije plaatsen of capaciteit, passagierstarieven en bijbehorende diensten, al dan niet met faciliteiten waarmee plaatsen kunnen worden gereserveerd of vliegbiljetten kunnen worden verstrekt voorzover sommige of al deze diensten voor abonnees beschikbaar zijn. Naar schatting wordt meer dan 85 % van de verkoop van geregelde luchtdiensten door IATA-reisbureaus verricht door middel van CRS-en. Daarom is een CRS voor een reisbureau een heel belangrijk instrument.
- (11) In tegenstelling tot de overige in de Gemeenschap gebruikte CRS-en (Galileo, SABRE en Worldspan) beschikt Amadeus niet over een eigen ticketingfunctie, en daarom wordt de ticketuitgave verzorgd door een lokale distributiemaatschappij; in Duitsland is dat START AMADEUS. START AMADEUS verzorgt de interface tussen reisbureaus in Duitsland en het CRS Amadeus. Bij de bediening van een klant haalt een reisbureau informatie over vluchtschema's, vrije plaatsen of capaciteits- en passagierstarieven uit de centrale kern Amadeus, na inlogging bij START AMADEUS. Vervolgens stuurt het reisbureau de reserveringsgegevens via de START AMADEUS interface naar Amadeus, die op zijn beurt bepaalde gedeelten van de gegevens terugstuurt naar een afzonderlijke functie in START AMADEUS, om START AMADEUS in staat te stellen een ticket te genereren en de bijbehorende berekeningen te verrichten.

### c) Ontwikkeling van elektronische ticketuitgave door Lufthansa

- (12) In haar reactie op de klacht van SABRE verklaart Lufthansa in haar brief van 19 februari 1997 dat de invoering van elektronische ticketuitgave (ETIX) een zeer complex project is, en dat zij daarom besloten heeft dit in drie fasen te doen: Fase 1: vanaf 1 maart 1996 invoering voor de Duitse markt, inclusief START AMADEUS, het meest verbreide ticketingsysteem in Duitsland („ETIX, für den deutschen Markt... ETIX über das am meisten verbreitete Ticketing-System in Deutschland (START AMADEUS)”). Fase 2: vanaf 1 november 1996 invoering voor internationale on-line vluchten. Fase 3: vanaf 1997 uitbreiding tot geautomatiseerde reserveringssystemen. Volgens Lufthansa waren die twee eerste fasen nodig om het volume van ETIX zo groot mogelijk te maken, met het oog op de afschrijving van de betrekkelijk hoge ontwikkelingskosten.

- (13) In haar brief aan de Commissie van 14 mei 1997 ging Lufthansa nog verder door te stellen dat „het zich tijdelijk concentreren op uitbreiding van de bestaande Lufthansa/START AMADEUS interface de enige technisch en economisch verantwoorde manier was om de proeffase uit te breiden”.
- (14) Lufthansa is bij de ontwikkeling van haar elektronische ticketingfunctionaliteit uitgegaan van het bestaande check-in-programma van de luchthaven. In de proeffase van mei — december 1995 werd ETIX om te beginnen aangeboden aan een beperkte groep van 600 reisbureaus in Duitsland. Om dat aantal in zo kort mogelijk tijd te kunnen uitbreiden heeft zij vervolgens de functionaliteit in maart 1996 op START AMADEUS overgebracht (fase 1).
- (15) In de brief van Lufthansa van 14 mei 1997 heette het dat „Lufthansa nu de laatste fase van invoering van het product heeft bereikt. Zodra de technische voorwaarden voor internationaal gebruik van ETIX zijn vervuld, zal Lufthansa ETIX ook via andere CRS-systemen gaan exploiteren”.
- (16) In juli 1996 kondigde Lufthansa aan dat zij de provisie aan reisbureaus in Duitsland voor de verkoop van tickets voor zuiver binnenlandse vluchten in Duitsland zou verlagen. In haar brief aan de Commissie van 14 mei 1997 spreekt Lufthansa de bewering van SABRE als zouden de reisbureaus voor het gebruik van ETIX vergoedingen worden geboden als volgt tegen: „... dat er tot nu toe geen promotie bij reisbureaus is geweest. De reisbureaus is tot nu toe alleen een ETIX-provisie in het vooruitzicht gesteld. Dit zou met ingang van juli 1997 moeten gebeuren”.
- (17) Tijdens een ontmoeting met vertegenwoordigers van de Commissie op 25 juli 1997 hebben vertegenwoordigers van Lufthansa bevestigd dat vanaf 1 juli 1997 aan reisbureaus in Duitsland provisies zijn betaald van 0,5 % van de prijs van ieder verkocht elektronisch ticket voor reizen in Duitsland zelf en naar Londen en Parijs. In haar schrijven van 27 augustus 1997 heeft Lufthansa verklaard dat er op 1 januari 1997 een stimuleringsregeling voor ondernemingen is ingevoerd. Bij een bruto ETIX-omzet van meer dan 50 000 DEM bedroeg de provisie 1 %, bij een omzet van meer dan 2,5 miljoen DEM 1,5 %, en bij omzetten van meer dan 5 miljoen DEM 2 %.
- (18) Aangezien SABRE of andere in Duitsland actieve CRS-en niet over de ETIX-faciliteit beschikten, konden alleen de reisbureaus die abonnee van START AMADEUS waren deze extra provisies verdienen.
- (19) Op een latere, in juni 1998 plaatsvindende ontmoeting met vertegenwoordigers van de Commissie komt de kwestie van de provisies opnieuw ter sprake. Lufthansa verklaart nu dat vanaf mei 1998, dus zes maanden na de mededeling van de punten van bezwaar, het percentage van de provisies voor reisbureaus was verhoogd van 0,5 % tot 1 %. Voorts kreeg iedere passagier die met ingang van januari 1998 een elektronisch ticket kocht een korting van 10 DEM, hoewel de provisieregeling voor ondernemingen diezelfde maand afliep. De provisies zijn verhoogd om de ETIX-verkopen te stimuleren, omdat deze volgens Lufthansa aanzienlijk beneden de verwachtingen waren gebleven.
- d) *IATA-normen voor de bedrijfstak*
- (20) Los van de ontwikkeling van elektronische ticketuitgave door Lufthansa en inspeland op de erkende behoefte aan een voor de gehele bedrijfstak geldende elektronische ticketingnorm heeft de IATA een voor de hele bedrijfstak bestemde standaardmethode gepubliceerd voor het koppelen van CRS-en en systemen van luchtvaartmaatschappijen voor de uitgifte van elektronische tickets. Deze normen zijn door werkgroepen van de IATA in twee jaar ontwikkeld. Op de in Los Angeles in oktober 1996 gehouden IATA Passenger Services Conference hebben de aldaar aanwezige luchtvaartmaatschappijen (waaronder Lufthansa) de Electronic Ticketing Resolutions nrs. 722f en 722g <sup>(1)</sup> aangenomen. Van fundamenteel belang bij de opstelling van een industriële norm was de vaststelling van de EDIFACT-berichtnorm (Electronic Data Interchange for Administration Commerce and Transport) voor de transmissie van ETIX-gegevensbestanddelen. De resoluties hadden op 1 januari 1997 van kracht moeten worden. In haar brief van 14 mei 1997 heeft Lufthansa aanvaard dat de normen „sinds 1 januari 1997 van kracht waren”.
- (21) Reeds voordat de IATA-resoluties werden aangenomen gebruikte het systeem van SABRE de „EDIFACT”-norm voor berichten, die overeenkwam met de binnenlandse Amerikaanse ATA-norm. Een verbeterde versie van deze EDIFACT-norm is later door de IATA-resoluties een onderdeel geworden van de ETIX-norm. De ETIX-norm van Lufthansa via START AMADEUS was daarentegen een volledig in eigen huis ontwikkeld systeem, dat hoegenaamd geen gebruikmaakte van de EDIFACT-norm.
- (22) In haar brief van 14 mei 1997 zegt Lufthansa dat „Lufthansa nooit de IATA-normen heeft afgeschaft of genegeerd... Lufthansa heeft tijdens de ontwikkeling van ETIX geen normen kunnen omzeilen, omdat die niet bestonden”. Volgens Lufthansa heeft zij voor de door haar ontwikkelde oplossing voor de uitgifte van elektronische tickets gekozen, omdat het een hoogwaardig product was. Lufthansa stelt verder in haar brief van 14 mei 1997 dat „Lufthansa nooit geweigerd heeft het systeem aan te passen aan de IATA-normen... Lufthansa is nog steeds in samenwerking geïnteresseerd. De inmiddels opgedane ervaring zal samenwerking gemakkelijker maken”. In haar antwoord op de mededeling van punten van bezwaar beweert Lufthansa verder: „zodra duidelijk werd dat er een IATA-norm voor elektronische ticketuitgifte zou komen, is Lufthansa begonnen met de implementatie van deze norm op basis van de met haar eigen ETIX-systeem opgedane ervaring”.
- (23) Lufthansa heeft echter op de dag van de inwerkingtreding (1 januari 1997) van de door haar aanvaarde IATA-resoluties haar eerste stimuleringsmaatregel ingevoerd, die was gekoppeld aan een intern ETIX-systeem, waarvan alleen START AMADEUS gebruik kon maken.

<sup>(1)</sup> IATA Resolution 722f: Electronic Ticketing/Electronic Miscellaneous Documents - Airline. IATA Resolution 722g: Electronic Ticket/Electronic Miscellaneous Documents — Neutral.

- e) *Contacten tussen Lufthansa en SABRE en andere systeemverkoopers*
- (24) Volgens eigen zeggen heeft SABRE geprobeerd met Lufthansa tot overeenstemming te komen over de mogelijkheid voor de abonnees van SABRE om elektronische tickets voor vluchten van Lufthansa uit te geven. In juni 1995, april 1996 en nog tweemaal daarna zijn er besprekingen geweest met betrekking tot het elektronische ticketingsysteem van SABRE. In september 1996 verklaarde Lufthansa zich bereid om begin 1997 met de besprekingen over dit onderwerp te beginnen. De eerste bijeenkomst vond plaats op 13 januari 1997 (zie onder).
- (25) Lufthansa beweert voorts dat SABRE op de bijeenkomst van 13 januari 1997 begrip getoond heeft voor de door Lufthansa gevolgde aanpak bij de prioriteitsstelling inzake de ontwikkeling van elektronische ticketuitgifte. Volgens haar is ETIX niet meer dan een functionaliteit voor elektronische ticketuitgifte en als zodanig onafhankelijk van de gewone CSR-en.
- (26) In haar reactie van 21 maart 1997 op het antwoord van Lufthansa heeft SABRE de argumenten van haar oorspronkelijke klacht nog eens op een rijtje gezet. Zij voegde daar nog aan toe dat het op de bijeenkomst van 13 januari 1997 getoonde volledig begrip voor de door Lufthansa gevolgde prioriteitsstelling niet betekende dat zij ermee akkoord ging. Bovendien heeft zij tijdens diezelfde bijeenkomst Lufthansa eraan herinnerd dat zij al meer dan een jaar klaarstond om samen met Lufthansa aan de ontwikkeling van ETIX te beginnen, maar dat de samenwerking niet van de grond kwam.
- (27) In november 1997 bereikten SABRE en Lufthansa overeenstemming over de implementatie van elektronische ticketuitgifte. Krachtens deze overeenkomst zou Lufthansa door uitvoering van de nodige door haar te verrichten werkzaamheden ervoor zorgen dat de implementatie uiterlijk 30 september 1998 voltooid zou kunnen zijn. Indien SABRE Lufthansa schriftelijk zou laten weten dat de implementatie op 30 juni 1998 voltooid zou kunnen zijn, zou Lufthansa de nodige middelen inzetten om reeds op die datum klaar te zijn. Aangezien SABRE zo'n bericht nooit heeft verstuurd, heeft Lufthansa dus haar aandeel in het werk op 14 september 1998 voltooid.
- (28) SABRE is daarop begonnen met uitvoering van de nodige tests, waarna op 8 december 1998 de ETIX-functie in het CRS van SABRE operationeel is geworden.
- (29) Ten aanzien van de andere CRS-en heeft Lufthansa met één systeemverkoper in september 1997 overeenstemming bereikt over een tijdschema voor de installatie, en de testfase zou naar verwachting eind maart 1998 ingaan. De implementatie is echter nog steeds niet

voltooid. In november 1997 had Lufthansa in een brief aan de overige twee systeemverkoopers gevraagd de ETIX-functie in hun systemen te implementeren. In 1998 zijn er overeenkomsten tot stand gekomen en de implementatie moet in de loop van dit jaar voltooid worden.

- (30) In de brief van 2 november 1998 heeft Lufthansa de Commissie medegedeeld dat zij eind 1998 alle stimuleringsmaatregelen in verband met elektronische tickets zou stopzetten.
- (31) Vervolgens heeft SABRE de Commissie in de brief van 21 april 1999 medegedeeld dat er op 2 april 1999 een nieuwe handelsovereenkomst met Lufthansa was gesloten, die alle in de oorspronkelijke klacht van SABRE geuite bezwaren moest wegnemen.

## II. JURIDISCHE BEOORDELING

- (32) In haar antwoord op de mededeling van punten van bezwaar stelde Lufthansa dat de in het kader van concurrentierechtsprocedures erkende waarborgen en rechten van verdediging, die ook zijn vastgelegd in de Verordeningen nr. 17 <sup>(1)</sup>, (EEG) nr. 1017/68 <sup>(2)</sup> en (EEG) nr. 3957/87 <sup>(3)</sup> van de Raad, tevens van toepassing zijn op de gedragsregels. Krachtens deze bepalingen heeft de luchtvaartmaatschappij gevraagd gehoord te worden volgens de procedure van Verordening nr. 99/63/EEG van de Commissie <sup>(4)</sup>.
- (33) De rechtsgrondslag voor de behandeling van het onderhavige geval waren niet de artikelen 81 en 82 van het Verdrag, waarvoor de procedures zijn vastgelegd in bovengenoemde verordeningen, maar de gedragsregels. De gedragsregels voorzien niet in dezelfde procedures, maar de Commissie heeft er wel voor gezorgd dat de bescherming van de rechten van verdediging in gelijke mate gewaarborgd is.
- (34) Overeenkomstig artikel 19, lid 1, werd Lufthansa van de bezwaren van de Commissie in kennis gesteld. In februari 1998 kreeg Lufthansa toegang tot het dossier van de Commissie met het oog op de voorbereiding van haar antwoord op de mededeling van punten van bezwaar. Na dat antwoord op de mededeling van punten van bezwaar heeft de Commissie, bij brief van 4 mei 1998, Lufthansa de gelegenheid geboden om haar standpunten mondeling nader toe te lichten, maar de luchtvaartmaatschappij is niet op dit aanbod ingegaan.

### Toepassing van de gedragsregels voor CRS-en

#### a) *De gedragsregels voor CRS-en*

- (35) Artikel 11 van de gedragsregels bepaalt dat de Commissie naar aanleiding van een klacht of op eigen initiatief de procedure inleidt tot beëindiging van inbreuken op de bepalingen van deze verordening. Derhalve heeft zij de klacht van SABRE tegen Lufthansa betreffende vermeende inbreuken op artikel 8 van de gedragsregels onderzocht overeenkomstig artikel 11.

<sup>(1)</sup> PB 13 van 21.2.1962, blz. 204/62.

<sup>(2)</sup> PB L 175 van 23.7.1968, blz. 1.

<sup>(3)</sup> PB L 274 van 31.12.1987, blz. 1.

<sup>(4)</sup> PB 127 van 20.8.1963, blz. 2268/63.

b) *Het toepassingsgebied van de gedragsregels voor CRS-en*

i) START AMADEUS

- (36) Om te beginnen moet worden bepaald of de betreffende faciliteit voor ticketuitgifte hier deel uitmaakt van het „geautomatiseerd boekingsstelsel” (CRS) in de zin van de gedragsregels, en wat de positie van START AMADEUS in het kader van de gedragsregels is.

Artikel 2, onder f), van de gedragsregels definieert een CRS als volgt:

„een geautomatiseerd systeem dat informatie inzake luchtvaartmaatschappijen bevat, onder meer

- vluchtschema's,
- vrije plaatsen of capaciteit,
- tarieven en
- bijbehorende diensten,

met of zonder faciliteiten waarmee

- plaatsen kunnen worden gereserveerd of
- vliegbiljetten kunnen worden verstrekt,

in zoverre sommige of al deze diensten voor abonnees beschikbaar zijn”.

Artikel 2, onder g) bepaalt dat „distributiefaciliteiten” faciliteiten zijn die een systeemverkoper verleent voor het verstrekken van inlichtingen over vluchtschema's van luchtvaartmaatschappijen, hun vrije plaatsen of capaciteit, tarieven en bijbehorende diensten alsmede voor andere bijbehorende diensten.

Volgens artikel 2, onder h), is „een systeemverkoper” een onderneming en haar filialen die verantwoordelijk zijn voor de exploitatie of het op de markt brengen van een geautomatiseerd boekingsstelsel.

Ten slotte is volgens artikel 2, onder l), „een abonnee” een persoon of onderneming die geen deelnemende luchtvaartmaatschappij is en die in het kader van een contract of een andere regeling met een systeemverkoper gebruikmaakt van de distributiefaciliteiten voor luchtvervoerproducten van een geautomatiseerd boekingsstelsel.

- (37) START AMADEUS is als enige verantwoordelijk voor de marketing in Duitsland van het CRS Amadeus en is dus ook een systeemverkoper in de zin van artikel 2, onder h). De door START AMADEUS aan abonnees geboden distributiefaciliteiten omvatten niet alleen informatie over vluchtschema's, vrije plaatsen of capaciteit en tarieven (die verkregen worden uit de door AGTD geëxploiteerde centrale kern Amadeus), maar ook faciliteiten voor het uitgeven van vliegtickets. In zoverre als laatstgenoemde faciliteiten „voor abonnees beschikbaar zijn”, zoals het in de laatste regel van artikel 2, onder f), geformuleerd wordt, maken zij ook deel uit van het geautomatiseerd boekingsstelsel als omschreven in de gedragsregels.
- (38) Bovendien heeft de Commissie in haar brief van 18 juli 1995 START AMADEUS medegedeeld dat, aangezien hij als vliegticketuitgever namens het CRS Amadeus fungeerde, hij onder de gedragsregels viel, en dat hij verplicht was zijn ticketuitgifteactiviteiten te onder-

werpen aan een jaarlijkse controle overeenkomstig artikel 21 bis van de gedragsregels. Dit artikel bepaalt dat een systeemverkoper moet zorgen voor de „technische overeenstemming van zijn CRS” met bepaalde artikelen van de gedragsregels. In de brief van 29 november 1995 heeft START AMADEUS de Commissie de naam medegedeeld van de door hem benoemde accountant die er voor moest zorgen dat het systeem met de gedragsregels in overeenstemming was. Voor de beoordeling van de klacht is het CRS in kwestie het CRS dat door de systeemverkoper START AMADEUS op de Duitse markt wordt gedistribueerd.

ii) Lufthansa

- (39) Volgens de definitie van artikel 2, onder i), is een moederluchtvaartmaatschappij „een luchtvaartmaatschappij die rechtstreeks of middellijk, alleen of samen met andere, een systeemverkoper bezit of daarover daadwerkelijk zeggenschap heeft”. Aangezien Lufthansa 50 % van Start Holding GmbH bezit, die op haar beurt 95 % van START AMADEUS bezit, bezit zij middellijk en samen met andere START AMADEUS, en is derhalve een moederluchtvaartmaatschappij.

iii) Artikel 2 onder a), b) en c) — Luchtvervoerproduct

- (40) Volgens artikel 2, onder c), vallen onder de definitie van luchtvervoerproduct zowel „afzonderlijke als gecombineerde luchtvervoerproducten”.
- (41) Volgens de definitie van artikel 2, onder a), is een afzonderlijk luchtvervoerproduct „het vervoer door de lucht van een passagier tussen twee luchthavens, met inbegrip van alle bijbehorende aanvullende diensten en bijkomende voordelen die als een integrerend onderdeel van dat product ter verkoop worden aangeboden en/of worden verkocht”.
- (42) Volgens de definitie van artikel 2, onder b), is een gecombineerd luchtvervoerproduct „een van tevoren georganiseerde combinatie van een afzonderlijk luchtvervoerproduct met andere diensten die geen bij het luchtvervoer horende aanvullende diensten zijn, die tegen een all in prijs ter verkoop wordt aangeboden en/of wordt verkocht”.

c) Artikel 8, lid 1

- (43) Het betreffende artikel luidt als volgt:

„Een moederluchtvaartmaatschappij mag het gebruik van een bepaald geautomatiseerd boekingsstelsel door een abonnee rechtstreeks noch onrechtstreeks verbinden aan het ontvangen van een commissieloon of een andere vorm van aanmoediging of ontmoediging tot het verkopen van op haar vluchten beschikbare luchtvervoerproducten.”

- (44) Eén van de conclusies van de Commissie in de mededeling van punten van bezwaar was dat stimuleringsmaatregelen die via elektronische tickets werken, terwijl alleen abonnees van START AMADEUS over de functionaliteit konden beschikken, een inbreuk op artikel 8, lid 1, betekenden.
- (45) In haar antwoord betwistte Lufthansa dat een al dan niet elektronisch vliegticket „een luchtvervoerproduct” als omschreven in artikel 2 was en daarom buiten het toepassingsgebied van artikel 8, lid 1, viel. Zij verwees daarbij naar het oorspronkelijke artikel 8, lid 1, van vóór de herziening van de gedragsregels in 1993 <sup>(1)</sup>, waarin ook zowel van vliegbiljetten als van luchtvervoerproducten werd gesproken, en concludeerde hieruit dat er hier een onderscheid werd gemaakt.
- (46) In artikel 8, lid 1, gaat het echter om de verkoop van een luchtvervoerproduct, waarbij een dienstverlener (de luchtvaartmaatschappij) (rechtstreeks of via een reisbureau) met een klant een vervoersovereenkomst sluit, waarbij de luchtvaartmaatschappij zich ertoe verbindt de passagier te vervoeren, en de klant zich bereid verklaart de prijs daarvoor te betalen. De sluiting van deze overeenkomst tussen partijen houdt gewoonlijk concreet de uitgifte van een ticket in, waarbij de vorm van het ticket (papier of elektronisch) er niet toe doet. Daarom is de uitgifte van een ticket, ook al maakt zij geen deel uit van de verrichting van de luchtvervoerdienst, een integrerend deel van de verkoop van deze vervoerdienst, en valt derhalve onder het toepassingsgebied van artikel 8, lid 1.
- (47) Bovendien zou een interpretatie van „producten” die elektronische ticketuitgifte daarvan uitsluit, het beoogde effect van artikel 8, lid 1, grotendeels teniet doen. Voorts vindt de Commissie het ongerijmd dat Lufthansa zich ter ondersteuning van haar argumentatie op het voormalige artikel 8, lid 1, beroept, waarvan de tekst in 1993 is vervangen door een nieuwe tekst, die geen onderscheid meer maakt tussen luchtvervoerproducten en ticketuitgifte.
- (48) De bedoeling van artikel 8, lid 1, van de gedragsregels is te voorkomen dat een moederluchtvaartmaatschappij van een systeemverkoper de concurrentie tussen CRS-en vervalst door abonnees (reisbureaus) commissieloon te bieden voor het gebruik van haar eigen systeem.
- (49) Door als moederluchtvaartmaatschappij bij de invoering van elektronische ticketverkoop uitsluitend met START AMADEUS samen te werken benadeelt Lufthansa duidelijk alle overige CRS-en op de Duitse CRS-markt, en een en ander betekent dat de door Lufthansa aangeboden commissies en beloningen voor elektronische ticketuitgifte alleen verdiend kunnen worden door hen die van de diensten van START AMADEUS gebruikmaken. Lufthansa vond dat de beloningen niet gekoppeld waren aan het gebruik van START AMADEUS, omdat aan de verkoop van haar luchtvervoerproducten middels andere (d.w.z. conventionele) tickets in START AMADEUS geen beloningen verbonden waren. Verder was zij van mening dat deze beloningen geen lokmiddel waren om START AMADEUS te gebruiken, aangezien zij aan alle reisbureaus werden aangeboden, ongeacht het gebruikte CRS. Lufthansa wist echter heel goed dat op haar aankondiging dat abonnees die elektronische tickets verkochten daarvoor beloofd zouden worden, alleen kon worden gereageerd door abonnees van het systeem waarvan zij de moederluchtvaartmaatschappij was. De abonnees van andere in Duitsland opererende CRS-en zouden geen van allen van deze stimuleringsregeling kunnen profiteren.
- (50) Volgens Lufthansa waren de stimuleringsmaatregelen nodig om een succesvolle invoering van de ETIX te bewerkstelligen, was samenwerking nodig om technische redenen en omdat de reisbureaus de klanten tot het gebruik van elektronische tickets moesten stimuleren, en gold hetzelfde argument voor klant-ondernemingen en passagiers in het algemeen. Lufthansa voegde daaraan toe dat ondanks de stimuleringsregeling de verkoop met ETIX nogal tegenviel. Of de invoering van elektronische ticketuitgifte nu moest worden gestimuleerd of niet (en dat is nog de vraag), de gedragsregels verbieden hoe dan ook dat voor het gebruik van een specifieke CRS beloningen kunnen worden ontvangen, waarbij de reden die voor zulke beloningen wordt gegeven geen rol speelt. Lufthansa was verplicht de beschikbaarheid van haar eigen START AMADEUS niet te beperken, ongeacht of deze beloningen kosten waren of gewoon een kostenbesparing doorgaven. Een teleologische interpretatie van artikel 8 door verwijzing naar artikel 3 van het Verdrag, zoals Lufthansa die geeft, is dus niet nodig.
- (51) Derhalve heeft Lufthansa artikel 8, lid 1, van de gedragsregels overtreden door het gebruik van het CRS START AMADEUS door een abonnee direct of indirect te koppelen aan het ontvangen van een commissieloon of een andere vorm van aanmoediging tot de verkoop van de luchtvervoerproducten die verkrijgbaar zijn op haar binnenlandse vluchten in Duitsland en de vluchten tussen Duitsland en Londen en Parijs.
- (52) De stimuleringsregeling voor ondernemingen gold vanaf 1 januari 1997 tot 31 december 1997, de stimuleringsregeling voor reisbureaus van 1 juli 1997 tot 31 december 1998 en de kortingsregeling voor passagiers van 1 januari 1998 tot 31 december 1998. Lufthansa heeft SABRE echter wel de mogelijkheid gegeven om vanaf 30 juni 1998 elektronische tickets aan te bieden, en dus had SABRE na die datum elektronische tickets voor Lufthansavluchten kunnen aanbieden, en verbond Lufthansa niet langer beloningen aan het gebruik van het specifieke CRS START AMADEUS. De periode gedurende welke de inbreuk plaatsvond liep dus van 1 januari 1997 tot 30 juni 1998.

(1) PB L 278 van 11.11.1993, blz. 1.

## III. CONCLUSIE

- (53) Lufthansa heeft beloningen gesteld op de verkoop van luchtvervoerproducten door middel van elektronische tickets. Degenen die daarvan hebben geprofiteerd waren reisbureaus in Duitsland voor wat betreft de Duitse binnenlandse vluchten en de verbindingen met Londen en Parijs en ondernemingen die binnenlandse vluchten in Duitsland boekten. Er is ook een vorm van aanmoediging geweest voor alle passagiers op binnenlandse Duitse vluchten in de vorm van een specifieke korting van 10 DEM.
- (54) Lufthansa heeft een functionaliteit voor elektronische ticketuitgifte ontwikkeld waarover tot 30 juni 1998 alleen START AMADEUS en niet de concurrerende CRS-en konden beschikken. Daarom konden alleen de reisbureaus die abonnee waren van START AMADEUS elektronische tickets aanbieden, en Lufthansa is de moederluchtvaartmaatschappij van START AMADEUS. Op grond hiervan is de Commissie van oordeel dat Lufthansa artikel 8, lid 1, van de gedragsregels overtreedt wanneer zij het gebruik van START AMADEUS indirect verbindt aan het ontvangen van commissielonen of een andere vorm van beloning.

**Artikel 16, lid 2, van de gedragsregels**

- (55) Volgens artikel 16, lid 2, van de gedragsregels kan de Commissie boetes opleggen aan systeemverkopers, moederluchtvaartmaatschappijen en deelnemende luchtvaartmaatschappijen en/of abonnees van ten hoogste 10 % van de jaarlijkse omzet voor de betreffende activiteit<sup>(1)</sup> van de betrokken onderneming. Bij de vaststelling van de hoogte van de boete moet worden gekeken naar de ernst en naar de duur van de inbreuk.
- (56) Bij de beoordeling van de ernst van de inbreuk moet rekening worden gehouden met de aard en het effect ervan op de markt. De aard van de inbreuk is dat er een indirect, geen direct, verband werd geschapen tussen het ontvangen van een commissieloon en het gebruik van een specifiek CRS. Hoewel deze handelwijze uitsluiting, en daarom nadeel betekende voor de overige CRS-en, vindt de Commissie dat, wat het effect op het feitelijke marktgebeuren aangaat, het nadeel van de overige CRS-en niet zodanig was dat er een onoverkomelijke belemmering werd geschapen voor hun commerciële activiteiten op de betreffende markt. Ook is er door andere systeemverkopers niet duidelijk aangetoond dat een zo vroeg en snel mogelijke implementatie van de elektronische ticketingfunctie in hun systemen absoluut noodzakelijk was. Voorts neemt de Commissie ook nota van de mening van Lufthansa dat de stimuleringsmaatregelen nodig waren om de marktacceptatie van dit

nieuwe soort ticket door abonnees en passagiers te bevorderen en zodoende technische vooruitgang te verwezenlijken, en dat eind 1998 alle stimuleringsmaatregelen gestopt zijn.

- (57) De Commissie komt daarom tot de conclusie dat de inbreuk niet ernstig is. De Commissie erkent ook dat dit de eerste maal is dat de gedragsregels tot een officiële beschikking hebben geleid.
- (58) Anderzijds stelt de Commissie ook vast dat Lufthansa sinds de mededeling van punten van bezwaar de beloningen met betrekking tot de elektronische tickets zowel in waarde als in aantal heeft opgevoerd.
- (59) De duur van de inbreuk was betrekkelijk kort, namelijk twaalf maanden van beloningen voor ondernemingen, twaalf maanden commissieloon voor reisbureaus en zes maanden kortingen voor passagiers.
- (60) De Commissie is van mening dat vanwege deze inbreuk een symbolische boete aan Lufthansa moet worden opgelegd krachtens artikel 16, lid 2, van de gedragsregels,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

*Artikel 1*

Lufthansa AG heeft artikel 8, lid 1, van de gedragsregels voor CRS-en overtreden door het gebruik van START AMADEUS indirect te koppelen aan het ontvangen van commissieloon of een andere vergoeding.

De inbreuk wat de stimuleringsregeling voor ondernemingen betreft beslaat de periode van 1 januari 1997 tot 31 december 1997, en de meer algemene inbreuk betreffende de reisbureaus duurde van 1 juli 1997 tot 30 juni 1998. De periode waarin passagiers kortingen kregen liep van 1 januari 1998 tot 30 juni 1998.

*Artikel 2*

1. Bij deze wordt aan Lufthansa AG wegens de in artikel 1 bedoelde inbreuk een boete opgelegd van 10 000 EUR.

2. Deze boete moet in euro worden betaald binnen drie maanden vanaf de kennisgeving van deze beschikking op rekening nr. 310-0933000-43 van de Europese Commissie bij de bank Brussel Lambert, Europees Agentschap, rondpunt Schuman 5, B-1040 Brussel.

Na het verstrijken van deze termijn is automatisch rente verschuldigd tegen de door de Europese Centrale Bank toegepaste met 3,5 procentpunten verhoogde reporentevoet op de eerste werkdag van de maand waarop deze beschikking is gegeven, namelijk 6 %.

<sup>(1)</sup> In de brief van Lufthansa van 27 augustus 1997 staat dat „bij de stimuleringsregeling (voor elektronische tickets) reizen binnen Duitsland en reizen naar Londen en Parijs zijn inbegrepen”. Die worden in het onderhavige geval beschouwd als de betrokken activiteit.

*Artikel 3*

Deze beschikking is gericht tot Deutsche Lufthansa AG von-Gablenz-Strasse 2-6, D-50679 Keulen, Duitsland.

Gedaan te Brussel, 20 juli 1999.

*Voor de Commissie*

Neil KINNOCK

*Lid van de Commissie*

---