

rodoviárias. Além disso, entende que o primeiro tipo de acordo não deveria ser abrangido pela proibição descrita no nº 1 do artigo 85º do Tratado CE. No caso da cooperação entre empresas ferroviárias, a situação é

distinta em termos de concorrência. Só depois de uma avaliação caso a caso, se pode decidir se este tipo de cooperação entrava, limita ou distorce a concorrência no mercado interno.

Bruxelas, 28 de Janeiro de 1998.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Tom JENKINS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento (CE) do Conselho que altera o Regulamento (CEE) nº 2299/89 do Conselho relativo a um código de conduta para os Sistemas Informatizados de Reserva (SIR)»⁽¹⁾

(98/C 95/07)

Em 5 de Agosto de 1997, o Conselho decidiu, nos termos do disposto no artigo 75º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Transportes e Comunicações, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 19 de Janeiro de 1998. Foi relator R. Moreland.

Na 351ª reunião plenária, realizada em 28 e 29 de Janeiro de 1998 (sessão de 28 de Janeiro), o Comité Económico e Social adoptou o seguinte parecer por 112 votos a favor, 2 votos contra e 3 abstenções.

1. Introdução

1.1. Os Sistemas Informatizados de Reserva (SIR) das companhias aéreas são instrumentos de marketing extremamente poderosos. Permitem que as agências de viagens tenham acesso aos horários, tarifas, etc. da grande maioria das linhas aéreas regulares de todo o mundo. As reservas, mesmo para itinerários recônditos, podem ser confirmadas instantaneamente, o mesmo sucedendo em relação ao estabelecimento do preço dos bilhetes e à sua emissão. Os SIR trouxeram sem dúvida grandes benefícios às companhias aéreas, às agências de viagens e aos consumidores.

1.2. Todavia, dão igualmente azo a práticas abusivas. Os SIR modernos foram inicialmente desenvolvidos nos Estados Unidos por diversas companhias aéreas. Tendiam, invariavelmente, a favorecer a transportadora proprietária. Dado o impacto de tal parcialidade na concorrência leal, o governo dos EUA estabeleceu, em

1984, normas relativas à utilização dos SIR. Em 1989⁽²⁾, a UE estabeleceu as suas próprias normas, mais pormenorizadas, que foram revistas em 1993⁽³⁾.

1.3. A regulamentação dos SIR foi um êxito. A parcialidade inicial, que tanta preocupação suscitou, especialmente às companhias aéreas de menor dimensão, foi eliminada. Muitas das grandes companhias aéreas não vêem já qualquer vantagem em serem co-proprietárias de um SIR, tendo vendido a totalidade

⁽¹⁾ JO C 267 de 3.9.1997, p. 67.

⁽²⁾ Regulamento (CEE) nº 2299/89 do Conselho, de 24 de Julho de 1989, relativo a um código de conduta para os Sistemas Informatizados de Reserva (SIR) — JO L 220 de 29.7.1989, p. 1). Parecer do CES: JO C 56 de 6.3.1989, p. 32.

⁽³⁾ Regulamento (CEE) nº 3089/93 do Conselho, de 29 de Outubro de 1992, que altera o Regulamento (CEE) nº 2299/89 relativo a um código de conduta para os Sistemas Informatizados de Reserva (SIR) — JO L 278 de 11.11.1993, p. 1. Parecer do CES: JO C 108 de 19.4.1993, p. 16.

ou parte das suas acções. Tem havido uma concentração considerável a nível dos próprios SIR. Todos eles são hoje sistemas globais que operam em diversas partes do mundo.

1.4. Sempre se reconheceu que, dada a importância do que estava em jogo e o rápido desenvolvimento tecnológico, o Código de Conduta para os SIR exigiria actualizações frequentes. Como já foi referido, a proposta em apreço constitui a segunda revisão do regulamento inicial.

1.5. A proposta de revisão do regulamento dos SIR apresentada pela Comissão consta de duas partes: um relatório sobre a aplicação do regulamento vigente e um novo regulamento com alterações pormenorizadas. Analisaremos, em seguida, cada uma delas.

2. Relatório sobre a aplicação do Código de Conduta

2.1. O relatório alude, de forma pormenorizada, às derrogações concedidas, às queixas recebidas e aos pedidos de orientação em matéria de interpretação do código, bem como a diversas questões de ordem técnica. Fica-se com a impressão geral de que, se bem que tenham surgido muitos problemas relacionados com o código, foi possível resolvê-los a contento de todos. É, porém, evidente que nem todas as partes envolvidas partilham a satisfação geral da Comissão. Concretamente, foram apresentadas diversas queixas pelas companhias aéreas.

2.2. Um dos motivos concretos de preocupação realçados no relatório da Comissão é a apresentação dos voos com partilha de código na visualização do SIR. O código vigente exige que os SIR assegurem que nenhuma opção de voo será visualizada mais do que uma vez, excepto se existir uma «joint venture» ou outra relação contratual (como, por exemplo, a partilha de código) que preveja que duas ou mais transportadoras assumam separadamente a responsabilidade pela oferta e venda de produtos de transporte aéreo. Nesse caso, cada uma das transportadoras — num máximo de duas — pode figurar numa visualização separada.

2.3. A Comissão observa que a selecção dos dois voos a incluir na visualização é tecnicamente complexa e não pode ser efectuada isoladamente pelo SIR. É particularmente necessário que as companhias aéreas cooperem com as companhias que fornecem os SIR. Como primeira medida, é desejável um acordo entre as companhias aéreas quanto a uma norma extensiva a todo o sector. É evidente que tem sido difícil alcançar tal acordo e que, apesar de se terem já realizado alguns progressos, a aplicação deste aspecto do código deixa ainda muito a desejar.

2.4. As restrições à visualização dos voos com partilha de código foram sempre elementos-chave do código dos SIR (a revisão do código efectuada em 1993 suavizou um pouco estas restrições). É de lamentar que as normas não tenham sido ainda inteiramente aplicadas. Não é líquido que a Comissão tenha acompanhado esta questão tão de perto quanto deveria nem que lhe tenha concedido a prioridade que merece.

2.5. Recomendação

O Comité acolhe favoravelmente o facto de a Comissão ter elaborado um relatório sobre a aplicação do código de conduta para os SIR, que, embora suscite necessariamente questões técnicas complexas, é de crucial importância para os consumidores e para a concorrência no sector do transporte aéreo. O CES recomenda a elaboração periódica de relatórios similares, por exemplo de três em três anos, mesmo que não sejam propostas alterações ao regulamento.

3. Propostas de alteração do código

A Comissão propõe diversas alterações ao actual código dos SIR que a seguir se apresentam nas suas linhas gerais:

3.1. Obrigações dos assinantes (artigo 9º-A e Anexo II propostos)

3.1.1. As regras vigentes exigem que as informações fornecidas pelos SIR sejam precisas e compreensíveis. Todavia, estas disposições tornam-se ineficazes se a mesma informação não for prestada ao cliente pela agência de viagens, a qual poderá receber comissões adicionais para favorecer determinadas companhias aéreas. As actuais regras impõem efectivamente determinadas obrigações às agências de viagens, mas há muito se reconheceu a enorme dificuldade de as fazer cumprir.

3.1.2. O código revisto preceitua que, na falta de um pedido específico de um cliente, a agência de viagens é obrigada a utilizar uma visualização neutra. Além disso, a agência de viagens não deverá manipular a informação fornecida por um SIR de um modo que leve à apresentação da informação ao cliente de uma forma imprecisa, enganadora ou discriminatória. Devem igualmente ser prestadas ao cliente informações completas sobre um conjunto de elementos-chave do voo. Por último, deverá ser fornecido ao cliente, a seu pedido, a cópia impressa da visualização do SIR, por forma a que o cliente disponha da mesma informação que a agência de viagens. A maior parte destas disposições está contida no código actual, mas é-lhes atribuída maior relevância no regulamento revisto.

3.1.3. Recomendação

O Comité acolhe favoravelmente estas alterações, que considera representarem um passo na direcção certa. Preocupa-o, todavia, a aplicação prática destas importantes disposições. A Comissão deveria prestar mais informações sobre a forma como tenciona assegurar que as agências de viagens cumpram os requisitos do código, a fim de salvaguardar os interesses dos consumidores.

3.1.4. As agências de viagens foram também criticadas por efectuarem reservas desnecessárias, por exemplo, para alcançarem determinadas metas de produtividade, o que leva a que as companhias aéreas paguem taxas de reserva mais elevadas. Para eliminar este problema, o novo código exige que a agência de viagens efectue as reservas e emita os bilhetes de acordo com a informação contida no SIR utilizado e que, sempre que possível, efectue as operações de reserva e de emissão de bilhetes no mesmo SIR. Não são autorizadas reservas duplas para a mesma viagem.

3.1.5. Recomendação

Trata-se de uma matéria extremamente técnica. Mais uma vez, as propostas de alteração do código, especialmente as contidas no Anexo II, parecem constituir um passo na direcção certa, mas só o tempo dirá se são suficientes para a resolução dos problemas. A Comissão deveria ser incumbida de controlar a eficácia das novas regras conjuntamente com representantes das companhias aéreas e das agências de viagens.

3.2. Inclusão dos serviços ferroviários (artigos 2º-R, 2º-S, 2º-T e 21º-B propostos)

3.2.1. Serviços aéreos em itinerários cada vez mais curtos estão em concorrência directa com os serviços ferroviários de alta velocidade. A Comissão reconhece as vantagens que a visualização simultânea das opções aéreas e ferroviárias no ecrã dos SIR representa para o consumidor. Propõe, pois, que, para efeitos do código, os serviços ferroviários incluídos na visualização do SIR sejam objecto do tratamento dado aos serviços aéreos.

3.2.2. Recomendação

Aparentemente, esta proposta é irrepreensível. Todavia, dadas as complexidades práticas envolvidas, a Comissão não especifica as condições que regem a inclusão dos serviços ferroviários na visualização dos SIR. É uma omissão surpreendente, particularmente se se tiver em conta que a Comissão financiou um relatório elaborado por consultores sobre a viabilidade de visualização de produtos de transporte ferroviário nos SIR das companhias aéreas. Fica-se com a impressão de que a Comissão espera que sejam as companhias aéreas, as companhias ferroviárias e os SIR a estabelecer as normas em conjunto. No entender do Comité, seria preferível que fosse o próprio código a especificar, de forma

precisa, as obrigações de todas as partes envolvidas. A proposta em exame dá azo a diferendos e atrasos. Todos e quaisquer custos adicionais deveriam naturalmente cingir-se ao mínimo indispensável, ser suportados por quem por eles é responsável e não implicar o aumento das tarifas aplicáveis aos passageiros.

A proposta da Comissão é particularmente discriminatória em relação aos caminhos-de-ferro, já que não faz qualquer distinção entre escalas aéreas e paragens dos comboios, não obstante estas últimas serem geralmente muito mais curtas. O CES propõe que a distinção entre «serviços sem escala» e «serviços com escala em pontos intermédios» seja eliminada nos casos em que as escalas tenham uma duração total inferior a 10 minutos.

3.3. Política tarifária [artigos 3º-A e 10º (1)]

3.3.1. O código actual preceitua que «o preço cobrado por um vendedor de sistemas será não-discriminatório, razoavelmente estruturado e relacionado com o custo do serviço prestado e utilizado, devendo nomeadamente ser idêntico para o mesmo nível de serviço». Foram apresentadas algumas queixas por companhias aéreas europeias em relação às políticas tarifárias dos SIR. O problema radica essencialmente no facto de que, embora muitas companhias aéreas se considerem clientes cativos dos SIR, há uma forte concorrência entre os SIR com vista à sua instalação nas agências de viagens. Em alguns casos, as agências de viagens são efectivamente pagas para utilizarem um determinado SIR, o que leva ao aumento das taxas de reserva cobradas às companhias aéreas.

3.3.2. Apesar de o relatório previamente elaborado por consultores ter sido inconclusivo, a Comissão não defende a causa das companhias aéreas. Em vez disso, aceita o argumento dos SIR de que os incentivos pagos às agências de viagens podem ser legitimamente considerados custos de distribuição, podendo, como tal, ser incluídos no cálculo da taxa de reserva. Não é provável que esta lógica satisfaça as companhias aéreas.

3.3.3. A Comissão propõe que, de futuro, o supracitado nº 1 do artigo 10º do código actual, referente aos níveis das tarifas, se aplique apenas às taxas cobradas às transportadoras participantes. É introduzida uma nova alínea no mesmo número com disposições relativas às taxas cobradas às agências de viagens pelo aluguer de equipamento, etc. Deste modo, deixaria efectivamente de haver qualquer controlo do nível das chamadas taxas de distribuição pagas às agências de viagens. Por último, a Comissão propõe a revisão do código actual a fim de clarificar uma possível ambiguidade no caso de uma companhia aérea proprietária de um SIR ser solicitada a aceitar uma reserva de outra companhia aérea, de acordo com o nº 1-a, alínea a) do artigo 3º. O objectivo desta clarificação é assegurar que não serão cobradas taxas excessivas por tal reserva.

3.3.4. Recomendação

O Comité considera que a divisão das taxas das agências de viagens entre taxas pelo aluguer de equipamento e taxas de distribuição é artificial. Não dá, de forma alguma, resposta satisfatória às queixas das companhias aéreas, que parecem ter algum fundamento. Em 1995, a Comissão afirmou que, para eliminar o incentivo à efectuação de reservas passivas desnecessárias, os sistemas de tarifação baseada na produtividade deveriam basear-se nos bilhetes emitidos e não nas reservas efectuadas. Por outras palavras, apenas as reservas que resultassem na emissão de um bilhete deveriam ser incluídas no cálculo do prémio de incentivo. Não são claros os motivos por que a Comissão decidiu não aplicar esta política, que tinha merecido apoio generalizado.

3.4. Visualização dos voos com partilha de código (ponto 10 do Anexo)

3.4.1. Como já foi referido, os SIR têm deparado com dificuldades na aplicação da regra vigente que permite que as companhias aéreas com acordos de partilha de código, num máximo de duas, disponham de uma visualização separada utilizando os respectivos códigos de identificação. Apenas um SIR criou um processo satisfatório que permite que as transportadoras cumpram esta disposição, se bem que outros três tenham anunciado a intenção de aplicar a regra, apontando, todavia, diversos problemas concretos.

3.4.2. A Comissão rejeita tanto a possibilidade de inclusão de todos os voos com partilha de código na visualização do SIR como a limitação a um só voo com partilha de código prevista no código inicial dos SIR. Propõe que as actuais disposições se mantenham em vigor mas que, na falta de informações adequadas das companhias aéreas, o SIR possa seleccionar, de forma não discriminatória, os voos com partilha de código a visualizar.

3.4.3. Recomendação

O Comité reconhece as dificuldades encontradas pelos SIR e pelas companhias aéreas na aplicação das regras vigentes em matéria de visualização dos voos com partilha de código. Continua, porém, preocupado com o facto de a abordagem proposta, ao conceder algum poder discricionário aos SIR, poder prestar-se a práticas abusivas. A experiência já adquirida com os SIR, especialmente nos EUA, demonstrou que um processo de selecção aparentemente não discriminatório pode ser, de facto, altamente discriminatório. Recomenda-se a eliminação da possibilidade de os SIR seleccionarem os voos com partilha de código a visualizar. O código

deveria estabelecer com clareza os critérios de visualização a utilizar pelos SIR. A Comissão deveria ainda ponderar a possibilidade de o código atribuir maior relevância à garantia de que um passageiro potencial dispõe de informações completas sobre a companhia aérea que presta efectivamente um determinado serviço, o tipo de aeronave utilizado, etc.

3.5. Inclusão dos sistemas de informação (nº 1 do artigo 2º e artigos 21º e 21º-C propostos)

3.5.1. A Comissão faz notar que, presentemente, é difícil determinar com rigor que desenvolvimentos irão ocorrer nos métodos de distribuição de produtos de transporte aéreo por meios electrónicos. Já podem ser feitas reservas pela Internet. Neste momento, porém, a Internet funciona apenas como um meio de comunicação sofisticado entre os fornecedores da informação, como por exemplo uma companhia aérea ou um SIR, e os seus assinantes, não se afigurando que esteja abrangida pelas definições de vendedor de sistemas ou SIR.

3.5.2. A Comissão propõe a alteração do artigo 21º do código por forma a que as companhias aéreas possam fornecer informação sobre os seus produtos de transporte aéreo via Internet sem estarem sujeitas às disposições do artigo 5º do nº 5 do artigo 9º, do mesmo modo que os postos de venda das companhias aéreas não estão abrangidos pelo código. Contudo, os serviços SIR fornecidos por meios electrónicos directamente ao utilizador deverão estar abrangidos pelo código. A Comissão propõe, pois, que a definição de assinante seja alterada para assegurar que tais serviços SIR ficarão abrangidos.

3.5.3. Recomendação

A Comissão tem razão quando se mostra cautelosa em relação à evolução da Internet em matéria de fornecimento de serviços de reserva de transporte aéreo. É muito difícil prever com rigor o que acontecerá no futuro. Trata-se, todavia, de uma área em que a Comissão deverá estar particularmente atenta com vista à apresentação de propostas tendentes a evitar práticas abusivas.

3.6. Ordenamento dos voos (ponto 1 do Anexo)

3.6.1. A principal inovação introduzida pelo Código de Conduta Europeu para os SIR em relação ao seu equivalente nos EUA foi a especificação pormenorizada da ordem por que os voos devem ser apresentados na visualização. Reflectindo as preferências dos consumidores, aparecem em primeiro lugar os voos sem escala, seguindo-se os voos directos com escala em pontos intermédios e, por último, os voos que implicam mudança de aeronave em escala. A Comissão afirma que «com a multiplicação dos acordos entre transportadoras para uma exploração em rede radial, o serviço oferecido por voos indirectos pode, agora, ter um nível equivalente ao oferecido por voos directos com escala em pontos intermédios». Propõe, consequentemente, que os critérios de ordenamento da visualização sejam alterados

de modo a que, futuramente, seja dada preferência apenas aos voos sem escala. Os voos com escala mas que não impliquem mudança de aeronave deixariam de ter prioridade sobre os voos que impliquem mudança de aeronave.

3.6.2. A Comissão não apresenta quaisquer dados que justifiquem esta alteração. Não faz qualquer referência ao facto de a regra vigente se ter revelado insatisfatória nem à apresentação de queixas a este respeito. É particularmente estranho que a Comissão pretenda alterar a prioridade no ordenamento dos voos num momento em que, após muitos anos de resistência, os EUA dão sinais de alinhamento pela abordagem europeia.

3.6.3. Recomendação

Não há qualquer justificação para alterar as regras vigentes a este respeito, que têm funcionado correctamente em benefício dos consumidores e da concorrência entre companhias aéreas. A Comissão deveria sim incentivar outros países, especialmente os EUA, a seguirem o exemplo europeu.

3.7. Outras alterações

3.7.1. São propostas diversas outras alterações ao actual código sob as seguintes rubricas: alcance das auditorias, emissão de bilhetes para voos com o mesmo número de voo operados pela mesma transportadora, pacote de segurança, direito de ser ouvido, inclusão dos sistemas de informação no âmbito de aplicação do código, obrigações de terceiros e informações de facturação em suporte magnético. Estas alterações dizem essencialmente respeito a aspectos técnicos, não sendo provável que suscitem controvérsia.

4. Conclusões

O Código de Conduta para os SIR das companhias aéreas foi uma iniciativa europeia coroada de êxito. Eliminou um problema importante na concorrência entre companhias aéreas e contribuiu para a criação de um mercado interno eficaz no sector do transporte aéreo. Esta matéria pode ser tecnicamente complexa, não sendo de estranhar que tenham surgido problemas.

Estes problemas foram provavelmente exacerbados pelos grandes interesses comerciais das partes envolvidas que estão em jogo.

De uma maneira geral, o Comité acolhe favoravelmente as alterações ao código propostas pela Comissão. Todavia, o CES considera que são necessárias alterações adicionais em aspectos pontuais mas importantes, particularmente as seguintes:

- a Comissão deveria elaborar relatórios regulares sobre a aplicação do Código dos SIR;
- o desenvolvimento da Internet em matéria de serviços de reserva deveria ser acompanhado atentamente com vista à apresentação de propostas tendentes a evitar práticas abusivas;
- a Comissão deveria fornecer mais informações sobre a forma como tenciona assegurar o cumprimento dos requisitos do código por parte das agências de viagens, a fim de salvaguardar os interesses dos consumidores;
- a Comissão deveria controlar a eficácia das novas regras relativas às reservas desnecessárias em cooperação com representantes das companhias aéreas e das agências de viagens;
- o código deveria estabelecer com precisão as obrigações de todas as partes envolvidas na visualização dos serviços ferroviários, por forma a evitar diferenças e atrasos;
- a Comissão deveria retomar a sua anterior proposta, nos termos da qual, para eliminar o incentivo à efectuação de reservas passivas desnecessárias, os sistemas de tarifação baseada na produtividade deveriam basear-se nos bilhetes emitidos e não nas reservas efectuadas;
- não se deveria conceder aos SIR qualquer poder discricionário quanto à forma de ordenamento da visualização dos voos com partilha de código;
- o código deveria atribuir maior relevância à garantia de que o passageiro potencial dispõe de informações completas sobre a companhia aérea que efectivamente presta o serviço, o tipo de aeronave utilizado, etc.;
- as regras vigentes relativas ao ordenamento dos voos na visualização dos SIR deveriam manter-se.

Bruxelas, 28 de Janeiro de 1998.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Tom JENKINS