

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind un cod de conduită pentru sistemele informatizate de rezervare

COM(2007)709 final — 2007/0243 (COD)

(2008/C 224/12)

La 27 septembrie 2007, Comitetul Economic și Social European, în conformitate cu articolul 71 și articolul 80 alineatul (2) din Tratatul de instituire a Comunității Europene, a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind un cod de conduită pentru sistemele informatizate de rezervare.

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 8 mai 2008. Raportor: dl McDONOGH.

În cea de-a 445-a sesiune plenară, care a avut loc la 28 și 29 mai 2008 (ședința din 29 mai), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 75 voturi pentru și 1 abținere.

1. Recomandări

CESE este de acord cu recomandările Comisiei și își exprimă sprijinul față de acestea, însă face următoarele sugestii:

1.1 Introducerea unei legislații pentru renunțarea completă la proprietatea asupra SIR-urilor (sisteme informatizate de rezervare) de către transportatorii asociați din UE și măsuri de prevenire a unor investiții viitoare în SIR, direct sau indirect, din partea transportatorilor.

1.2 Menținerea dispozițiilor privind transportatorii asociați până în momentul în care aceste companii aeriene renunță la proprietatea asupra SIR-urilor.

1.3 Eliminarea dispozițiilor privind afișajul neutru. Menținerea unui afișaj principal are, în practică, o utilitate limitată din cauza preferințelor sau politicilor pasagerului, persoană fizică sau juridică, în timp ce în mediul online de informare privind călătoriile, dispozițiile de neutralitate sunt rareori respectate sau nu sunt reglementate de Codul de conduită.

1.4 Punerea în aplicare a afișării de tarife care să includă toate taxele, drepturile aplicabile, redevențele și costurile SIR. De asemenea, garantarea faptului că informațiile privind zborul sunt transparente, în special în cazul practicilor înșelătoare precum *code sharing*, caz în care transportatorii care operează trebuie să fie prezentați consumatorului în mod clar.

1.5 Posibilitatea pentru agențiile de voiaj și companiile aeriene de a negocia liber cu SIR termenii pentru utilizarea și achiziționarea datelor MIDT (*Marketing Information Data Tapes*).

1.6 Consolidarea dispozițiilor privind protecția datelor cu caracter personal, în special în vederea protejării tuturor persoanelor la care se face referire într-un dosar al pasagerului

(PNR-*Passenger Name Record*), și nu numai în ceea ce privește pasagerul.

1.7 Asigurarea aplicării dispozițiilor din secțiunea Codului privind protecția datelor, în special transferul de informații cu caracter personal existente în cadrul companiei aeriene către țări terțe (organizații comerciale și guvernamentale) trebuind să fie garantat de UE și recunoscut mai degrabă sub forma unor tratate bilaterale cu guvernele țărilor terțe decât sub forma unor angajamente care nu sunt obligatorii din punct de vedere juridic.

1.8 Introducerea unor reglementări noi prin care articolele din Cod privind confidențialitatea datelor personale să protejeze, fără excepție, toate dosarele pasager (PNR) create de abonații SIR, inclusiv companiile aeriene care externalizează găzduirea bazelor lor de date PNR către furnizori de SIR, precum și agențiile de voiaj, turoperatorii și corporațiile.

1.9 Eliminarea dispoziției privind rezilierea de către abonați a contractelor încheiate cu furnizorii de SIR-uri cu termen de notificare de trei luni.

1.10 Recunoașterea formală a SIR-urilor ca fiind responsabili de prelucrarea datelor, nu doar pentru datele referitoare la transportul aerian și feroviar, ci și pentru datele privind hotelurile, mașinile, feriboturile, asigurările și alte date din sistemele lor.

1.11 Stimularea noilor SIR-uri care intră pe piață și, astfel, încurajarea concurenței între vânzătorii sistemului. Abonații și consumatorii vor beneficia de îmbunătățirea serviciilor și a tehnologiei și de prețuri competitive.

1.12 Încurajarea furnizorilor de servicii feroviare de a-și distribui informațiile prin SIR-uri și de a promova astfel de moduri de călătorie mai ecologice în interiorul UE.

2. Introducere

2.1 La 15 noiembrie 2007, Comisia a propus revizuirea Codului de conduită nr. 2299/89 pentru SIR. Regulamentul în cauză a fost instituit pentru a preveni comportamentul anti-concurențial pe o piață unică pentru care normele generale privind concurența nu sunt suficiente. La momentul respectiv, SIR constituia singurul canal fiabil prin intermediul căruia consumatorii puteau avea acces la informațiile de călătorie și, aspect esențial, SIR-urile erau deținute și controlate de către companiile aeriene.

2.2 SIR reprezintă un sistem informatizat utilizat pentru stocarea, extragerea, distribuirea și rezervarea inventarului de călătorie.

2.2.1 Cele patru SIR-uri existente în prezent sunt SABRE, Galileo, Worldspan și Amadeus. Toate sunt deținute de SUA, cu excepția sistemului Amadeus, deținut de europeni. Galileo și Worldspan au fuzionat în 2007, dar funcționează în continuare ca entități distincte.

2.3 Condițiile privind SIR-urile au fost modificate în mod radical, după cum urmează:

2.3.1 Majoritatea companiilor aeriene și-au vândut acțiunile din SIR-uri, cu excepția semnificativă a companiilor Air France, Lufthansa și Iberia ⁽¹⁾.

2.3.2 Odată cu apariția internetului, SIR nu mai reprezintă unicul canal disponibil pentru a face rezervări de bilete de avion. Având în vedere faptul că accesul la internet continuă să crească pe întreg teritoriul statelor membre ale UE ⁽²⁾, iar tehnologia online privind călătoriile se îmbunătățește, încrederea exclusivă în SIR-uri pentru a avea acces la rezervările de bilete de avion va continua să se erodeze.

2.4 Piața SIR-urilor din SUA a fost dereglementată începând cu 2004, pe baza renunțării complete de către transportatorii asociați la proprietatea asupra SIR-urilor. De atunci, taxele de rezervare au înregistrat scăderi situate între 20 % și 30 %. Transportatorii UE depun eforturi pentru a concura cu transportatorii din SUA, întrucât nu sunt în măsură să negocieze contracte mai favorabile cu furnizorii de SIR-uri.

2.5 Ca rezultat al adoptării Codului de conduită, piața de SIR-uri din UE este dominată în continuare de un oligopol, iar puterea de negociere dintre principalii actori este dezechilibrată. SIR-urile dispun de o piață garantată și dețin relația cu agențiile de voiaj, în timp ce companiile aeriene și-au sporit poziția de negociere, dezvoltând capacități de distribuție pe internet.

2.6 În afară de norma privind transportatorii asociați, se presupune că legile generale privind concurența din UE ar fi suficiente pentru a preveni abuzuri precum stabilirea prețului în absența unor reglementări specifice sectorului.

3. Observații

3.1 Transportatorii asociați

3.1.1 Companiile aeriene cu participare în SIR sunt cunoscute sub denumirea de „transportatori asociați”. Eliminarea

normelor privind transportatorii asociați ar prezenta un risc prea mare, deoarece trei dintre cele mai mari companii aeriene europene (Iberia, Lufthansa și Air France) dețin cote de participare importante în Amadeus. Riscurile de comportament anti-concurențial sunt prea mari, iar dominarea pe piețele interne rămâne o amenințare reală la adresa celorlalți transportatori din SIR și a celor fără participare.

3.1.2 UE ar trebui să introducă o restrângere completă în ceea ce privește proprietatea SIR-urilor sau participarea la acestea (în prezent și în viitor) a oricărei companii aeriene.

3.1.3 O separare completă a proprietății între SIR și compania aeriană sau alt furnizor de servicii de transport va elimina în final posibilitatea de coluziune sau competiție neloială din partea transportatorilor asociați. În această eventualitate, Codul de conduită poate fi simplificat și mai mult prin eliminarea numeroaselor măsuri de protecție pe care propunerea Comisiei 709/2007 le creează pentru transportatorii asociați. Piața de distribuție în ansamblul său ar beneficia de o astfel de evoluție, întrucât atât SIR-urile, cât și companiile aeriene ar concura pe baze egale, fără a suspecă sau a se teme de abuzuri.

3.1.4 Până la îndeplinirea acestor condiții, trebuie menținute dispozițiile specifice pentru transportatorii asociați prevăzute la articolul 10, pentru a preveni comportamentul anticoncurențial.

3.2 Afișaje neutre pentru agențiile de voiaj care apar online și cele care nu apar online

3.2.1 Codul garantează că afișajele zborurilor SIR sunt neutre și sunt ordonate nepărtinitor și nediscriminatoriu. Agențiile de voiaj trebuie să informeze clienții cu privire la alternativele de zbor în funcție de durata totală a călătoriei (zbor direct fără escală urmat de zboruri directe și zboruri indirecte). Cu toate acestea, clienții pot solicita ca prezentarea să fie făcută conform nevoilor personale.

3.2.2 Păstrarea neutralității afișajului pe piața actuală este ineficientă, în special deoarece nu există dispoziții privind neutralitatea pentru canalele de distribuție online, cum sunt site-urile web și instrumentele comerciale de rezervare personală.

3.2.3 Cererea pieței garantează accesul consumatorului la toți transportatorii, chiar și în cazul agențiilor online deținute de SIR, precum *Lastminute.com* și *ebookers*, toate companiile aeriene la care se poate face rezervare fiind, în general, disponibile, chiar dacă ordonarea acestora este favorizantă.

3.2.4 Site-urile de comparare a călătoriilor ⁽³⁾ permit transportatorilor sau agențiilor de voiaj să plătească pentru prima poziție în rezultatele de căutare, indiferent de preț sau de program. Consumatorul poate ordona zborurile utilizând o gamă de criterii, inclusiv prețul total, ora plecării, transportatorul sau durata totală a călătoriei. Consumatorului nu i se refuză așadar accesul la informații neutre, întrucât informațiile se află în continuare la dispoziția sa. Consumatorul va alege în final varianta cea mai convenabilă.

⁽¹⁾ Proprietate combinată a 46,4 % din Amadeus.

⁽²⁾ În prezent, acces de 50 % din populație, calculat pentru toți membrii UE.

⁽³⁾ De exemplu Kelkoo (<http://www.kelkoo.fr/>).

3.2.5 De obicei, afișarea zborurilor pentru călătoriile de afaceri este reglementată de politica agenției de voiaj, tarife și transportatori și mai puțin de neutralitate.

3.2.6 Eliminarea neutralității afișajului ar permite transportatorilor să plătească pentru poziții „premium” în afișajele SIR. Cu toate acestea, este puțin probabil că transportatorii de dimensiuni mai reduse ar pierde o cotă semnificativă de piață, date fiind motivele prezentate anterior: consumatorul va alege pe baza necesităților de călătorie, iar nu pe baza ordinii de prezentare. Acest lucru poate fi asemănat cu căutările pe Google, unde utilizatorul are acces gratuit la informații, iar anumiți furnizorii pot plăti pentru o anumită poziție. Industria călătoriilor nu trebuie să fie diferită.

3.2.7 Având în vedere aceste condiții, se recomandă abrogarea articolului 5 privind afișajul. Informația nu are nevoie să fie reglementată, deoarece forțele de pe piață și opțiunile consumatorilor vor asigura reprezentarea echitabilă a informațiilor disponibile privind călătoriile.

3.2.8 Este în interesul consumatorului să se asigure transparența maximă a tarifelor, prin includerea tuturor taxelor, drepturilor aplicabile și redevențelor, precum și a taxelor SIR, din momentul prezentării rezultatelor inițiale. Acest lucru va împiedica afișajele favorizante ale companiilor, prin includerea redevențelor într-un stadiu ulterior al procesului de cumpărare.

3.3 Norme privind MIDT

3.3.1 Datele MIDT conțin informații detaliate privind activitatea globală de rezervare a agențiilor de voiaj și a companiilor aeriene. Aceste informații sunt colectate de către SIR-uri și sunt vândute companiilor aeriene. MIDT furnizează companiilor aeriene informații valoroase din perspectivă concurențială, inclusiv activitățile de rezervare și veniturile agențiilor de voiaj și caracteristicile traficului.

3.3.2 Pentru a atinge un echilibru între companiile aeriene și agențiile de voiaj și urmărind interesele consumatorilor, mascarea identității agențiilor de voiaj, fie direct, fie indirect, ar aduce beneficii pieței în ansamblu. Dacă se admite însă faptul că datele MIDT se pot obține și din alte surse, cum ar fi Asociația Internațională de Transport Aerian (IATA), atunci abonaților ar trebui să li se permită și să negocieze cu SIR, în absența oricărei reglementări, modul în care datele vor fi utilizate, astfel încât informația să nu fie depreciată prea mult.

3.3.3 Adăugarea unei clauze la articolul 7 ar permite companiilor aeriene și abonaților să negocieze liber cu SIR-urile termenii pentru cumpărarea datelor MIDT.

3.4 Reglementări privind abonații la SIR

3.4.1 Reglementările actuale încearcă să protejeze agențiile de voiaj, permițându-le să înceteze un contract încheiat cu SIR cu termen de notificare de trei luni.

3.4.2 Se recomandă abrogarea articolului 6 alineatul (2), permițând astfel negocieri libere între părți, fără a fi nevoie de reglementări.

3.5 Acorduri de găzduire

3.5.1 Acordurile de găzduire ar trebui să rămână separate de contractele SIR pentru a elimina tratarea preferențială a companiilor aeriene găzduite, în special a transportatorilor asociați. În cazul în care transportatorii asociați renunță la participarea la SIR, această dispoziție poate fi eliminată.

3.6 Protecția datelor cu caracter personal

3.6.1 Un PNR este un document creat de SIR odată ce un pasager a rezervat o călătorie cu avionul sau cu trenul, un hotel, a închiriat o mașină, a plătit o asigurare sau a efectuat orice altă acțiune legată de o călătorie. Informația din acest document este deosebit de sensibilă și ar trebui deci să facă obiectul unei legislații stricte privind viața privată. Informațiile din PNR cuprind, printre altele, numele pasagerului, datele de contact, data nașterii, preferințe personale care pot da detalii despre religia persoanei (de ex. solicitarea de hrană cușer), detaliile persoanei care plătește biletele, datele de pe cartea de credit, prietenii, rudele sau colegii de serviciu care au rezervat pe același itinerariu, numele agentului de voiaj și datele sale de contact; în cazul călătoriilor de afaceri, se adăugă adeseori la PNR și coduri care indică departamentul sau clientul care suportă costul călătoriei sau dacă pasagerul aparține unui sindicat. Este posibil să se realizeze un profil foarte detaliat atât al pasagerilor, cât și al persoanelor care nu călătoresc, dar care au o legătură cu rezervarea, iar UE trebuie să garanteze protecția acestor date personale, după cum se stipulează în Cod.

3.6.2 Dispozițiile Codului de conduită privind protejarea vieții private sunt încălcate în mod sistematic de către SIR-uri atunci când:

- a) se transferă date din UE către o țară terță;
- b) se procesează date cu caracter personal fără consimțământul persoanei respective;
- c) se procesează informații deținute de SIR-uri într-un alt scop decât efectuarea unei rezervări.

3.6.3 Directiva UE 95/46/CE (care completează dispozițiile Codului de conduită privind protecția vieții private) nu este nici ea respectată, atunci când precizează că, în calitate de „controlor al datelor”, SIR-urile trebuie să obțină consimțământul persoanei vizate în ceea ce privește divulgarea informațiilor cu caracter personal, care nu trebuie transferate în afara UE, cu excepția cazului în care țara respectivă oferă un nivel similar de protecție a datelor. În SUA nu există o astfel de lege care protejează datele cu caracter personal, așadar aceste date pot fi utilizate de către guvernul american sau de firme comerciale din SUA pentru a crea profiluri privind datele de călătorie având UE ca punct de plecare, iar aceste date pot fi păstrate pentru totdeauna. Un exemplu este sistemul SUA denumit APIS (*Advanced Passenger Information*), care impune procesarea de către guvernul american a datelor UE privind pasagerii ca o condiție pentru intrarea în țară.

3.6.4 Consolidarea dispozițiilor privind protecția datelor cu caracter personal, în special în vederea protejării tuturor persoanelor la care se face referire într-un PNR, și nu numai a pasagerului.

3.6.5 Asigurarea aplicării dispozițiilor din secțiunea Codului privind protecția datelor, în special transferul de informații cu caracter personal existente în cadrul companiei aeriene către țări terțe (organizații comerciale și guvernamentale) trebuind să fie garantat de UE și recunoscut sub forma unor tratate bilaterale cu guverne din țări terțe. Acordurile existente între SUA și UE sunt niște „angajamente” care nu pot fi puse în practică și care nu sunt obligatorii din punct de vedere juridic.

3.6.6 Ar trebui introdusă o nouă reglementare prin care articolele din Cod privind confidențialitatea datelor personale să protejeze, fără excepție, toate dosarele pasager (PNR) create de abonații SIR, inclusiv companiile aeriene care externalizează găzduirea bazelor lor de date PNR către furnizori de SIR, precum și agențiile de voiaj, turoperatorii, corporațiile și alte surse de rezervări legate de SIR-uri.

4. Concluzii — măsuri viitoare

4.1 Simplificarea Codului de conduită vizează crearea unui mediu economic mai adaptat, în care SIR-urile să concureze pe baza prețurilor și a calității serviciilor, garantând, în același timp, că interesele consumatorilor rămân prima prioritate.

4.2 Ar trebui monitorizată strict consolidarea informațiilor privind tarifele (cum ar fi noi furnizori de servicii feroviare sau transportatori low-cost), ca urmare a libertății de stabilire a prețurilor. Integrarea transportatorilor feroviari și a celor low-cost va oferi consumatorului prețuri mai scăzute (și mai multe alternative de călătorie) prin intermediul unui SIR pentru destinații pe distanță scurtă/medie. Astfel s-ar ajunge la o concurență pe bază de preț între transportatorii din rețea și, în general, la reducerea tarifelor aeriene pe termen mediu/lung. Pentru persoanele care se bazează pe furnizorii de SIR în vederea obținerii de informații de călătorie, acest lucru ar constitui un avantaj esențial.

4.3 Integrarea informațiilor privind tarifele feroviare în prezentarea SIR ar trebui încurajată, întrucât aceasta reprezintă un factor esențial în vederea reducerii impactului pe care îl are asupra mediului călătoria cu avionul și promovează modalități „mai ecologice” de călătorie.

4.4 Monitorizarea impactului pe care îl are eliminarea neutralității afișajului. Forțele pieței ar trebui să contracareze posibilitatea apariției unui comportament anticoncurențial chiar din partea transportatorilor asociați. Punerea în aplicare a unei surse unice, consolidate și neutre de informații prin intermediul SIR nu ar trebui să constituie un obiect de reglementare al Codului — datorită modificării condițiilor de piață, în special datorită internetului, acest lucru devine din ce în ce mai irelevant.

4.5 Impactul socioeconomic al propunerilor de modificare a Codului de conduită ar trebui să vizeze întreprinderile mici și

mijlocii, inclusiv transportatorii și agențiile de voiaj, care pot fi vulnerabili în fața noii flexibilități permise pe piața SIR-urilor.

4.6 UE trebuie să sensibilizeze publicul în privința utilizării datelor cu caracter personal din dosarele de înregistrare a rezervării. În mare măsură, publicul nu este conștient de existența sistemelor de tip SIR și de ceea ce se întâmplă cu informațiile cu caracter personal pe care acestea le procesează. Fără această sensibilizare, dreptul persoanelor de a dispune liber de datele care le privesc, după cum se propune în Cod, ar fi lipsit de sens. Este puțin probabil ca un pasager să fi solicitat vreodată un SIR pentru dosarul său personal, pur și simplu deoarece nu știe ce se întâmplă cu el și, dacă ar ști, nu ar fi de acord.

4.7 Creșterea, în procesul consultativ, a reprezentării grupurilor care nu fac parte în mod direct din sistemul de distribuție a biletelor, precum grupurile consumatorilor și experții privind protecția datelor cu caracter personal va avea drept rezultat o viziune mai echilibrată asupra situației pieței SIR în UE.

4.8 Revizuirea evoluției tehnologiei privind ofertele online de călătorii: foarte semnificative sunt îmbunătățirile aduse de SIR și de alte întreprinderi din domeniul tehnologiei privind călătoriile în materie de disponibilitate și de funcționalitate a sistemului de rezervare și de post-rezervare. Aceste îmbunătățiri ale tehnologiei online vor conferi autoritate consumatorului și vor putea induce alte modificări la nivelul reglementării.

4.9 În perspectiva evoluției tehnologice, companiile aeriene din SUA au stabilit relații directe cu agențiile de voiaj (și au evitat SIR-urile), într-o mișcare care modifică și mai mult peisajul SIR. Încrederea în furnizorii de SIR este în scădere, în timp ce consumatorul, agentul de voiaj și compania aeriană dobândesc influență.

4.10 Încurajarea noilor operatori de pe piață: creșterea concurenței în oligopolul din UE va stimula piața SIR. O nouă generație de furnizori de SIR a apărut în SUA⁽⁴⁾ din momentul dereglementării și, datorită utilizării noilor tehnologii, aceștia sunt în măsură să ofere companiilor aeriene servicii deosebit de atractive la prețuri mai scăzute.

4.11 Ar trebui evaluat impactul pe care îl are scăderea costurilor de distribuție, atât pe piața internă, cât și pe piețele internaționale, în ceea ce privește taxele de transport aerian și poziționarea concurențială față de transportatorii din SUA.

4.12 Codul de conduită ar trebui analizat din nou peste doi sau trei ani, pentru a evalua poziția transportatorilor asociați, aplicarea dispozițiilor privind protecția datelor cu caracter personal, condițiile de piață și consultările cu alte grupuri de interese, înainte de a lua în considerare posibilitatea unei revizui viitoare.

Bruxelles, 29 mai 2008

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁴⁾ De exemplu G2 Switchworks, Farelogix, cunoscute sub numele de GNE („GDS New Entrants”).