

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en uppförandekod för datoriserade bokningssystem"**

KOM(2007) 709 slutlig – 2007/0243 (COD)

(2008/C 224/12)

Den 5 december 2007 beslutade rådet att i enlighet med artiklarna 71 och 80.2 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en uppförandekod för datoriserade bokningssystem"*

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 8 maj 2008. Föredragande var **Thomas McDonogh**.

Vid sin 445:e plenarsession den 28–29 maj 2008 (sammanträdet den 29 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 75 röster för och 1 nedlagd röst.

## 1. Rekommendationer

EESK ställer sig bakom kommissionens rekommendationer, men föreslår dessutom följande tillägg:

1.1 Lagstiftning bör införas om att datoriserade bokningssystem som ägs av moderföretag i EU ska avyttras, och åtgärder bör vidtas för att förhindra framtida investeringar (direkta eller indirekta) från transportföretagen i datoriserade bokningssystem.

1.2 Bestämmelserna för moderföretag bör behållas tills dessa flygbolag har avyttrat sitt ägande i datoriserade bokningssystem.

1.3 Bestämmelser om visning av opartisk information bör avskaffas. Att upprätthålla en primär textbild är av begränsad praktisk nytta eftersom privatresenärer och affärsresenärer alla har olika preferenser och policy. Vid resebokning på Internet respekteras sällan bestämmelserna om opartisk information, och Internet omfattas inte heller av uppförandekoden.

1.4 Kommissionen bör genomdriva att det pris som visas alltid inkluderar alla skatter, avgifter, tillägg och kostnader för de datoriserade bokningssystemen. Flyginformationen bör också vara tydlig, särskilt när det gäller bedrägliga metoder som gemensamma linjebeteckningar (code sharing), där det tydligt måste framgå för konsumenten vilket lufttrafikföretag som utför en viss flygning.

1.5 Resebyråer och flygbolag bör tillåtas att fritt förhandla om villkoren med de datoriserade bokningssystemen när det gäller hur MIDT-information (Marketing Information Data Tapes) kan användas och köpas.

1.6 Bestämmelserna om uppgiftsskydd bör skärpas så att alla de som registrerats i samband med bokning (PNR-uppgifter) skyddas, inte bara resenären.

1.7 Genomförandet av avsnittet om uppgiftsskydd i uppförandekoden, i synnerhet överföring till tredjeländer av uppgifter som finns inom flygbolaget (företag och statliga organisationer) måste säkerställas av EU och erkännas i bilaterala avtal med tredjeländernas regeringar, inte regleras i form av åtaganden som inte är rättsligt bindande.

1.8 Nya bestämmelser bör infogas om att alla passageraruppgifter som läggs in av abonnenter på datoriserade bokningssystem utan undantag måste skyddas genom uppförandekodens bestämmelser om uppgiftsskydd. Det gäller också för flygbolag som lägger ut värdskapet för sina PNR-databaser på entreprenad till tillhandahållare av datoriserade bokningssystem samt resebyråer, researrangörer och andra företag.

1.9 Bestämmelsen om tre månaders uppsägningstid för abonnenter som vill säga upp kontrakt med tillhandahållare av datoriserade bokningssystem bör strykas.

1.10 Datoriserade bokningssystem bör formellt erkännas som registeransvariga, inte bara för uppgifter om flyg och tåg, utan också om hotell, bilar, färjor, försäkringar och andra uppgifter som finns i deras system.

1.11 Datoriserade bokningssystem som nyligen har kommit in på marknaden och därmed ökat konkurrensen mellan systemleverantörerna bör uppmuntras. Abonnenter och konsumenterna kommer att dra fördel av bättre service, förbättrad teknik och konkurrenskraftig prissättning.

1.12 Tillhandahållare av järnvägstjänster bör uppmuntras att distribuera sitt innehåll via datoriserade bokningssystem, och sådana mer miljövänliga transportsätt bör främjas i hela EU.

## 2. Inledning

2.1 Den 15 november 2007 föreslog kommissionen en översyn av uppförandekod nr 2299/89 för datoriserade bokningssystem. Förordningen tillkom för att förhindra konkurrensbegränsande åtgärder på en speciell marknad där inte allmänna konkurrensregler skulle räcka. Vid den tiden var datoriserade bokningssystem den enda kanal som konsument kunde använda för att få tillgång till reseinformation, och de datoriserade bokningssystemen ägdes och kontrollerades av flygbolagen, vilket var en avgörande faktor.

2.2 Datoriserade bokningssystem är datorsystem som används för att lagra, hämta fram, distribuera och reservera reseuppgifter.

2.2.1 De fyra datoriserade bokningssystem som finns i dag är SABRE, Galileo, Worldspan och Amadeus. Alla har amerikanska ägare utom Amadeus som är europeiskt. Galileo och Worldspan gick samman 2007 men drivs fortfarande som separata enheter.

2.3 Förutsättningarna för de datoriserade bokningssystemen har förändrats som en följd av följande faktorer:

2.3.1 De flesta flygbolag har sålt sina andelar i de datoriserade bokningssystemen, med de viktiga undantagen Air France, Lufthansa och Iberia <sup>(1)</sup>.

2.3.2 Internet har inneburit att de datoriserade bokningssystemen inte längre är den enda kanalen för den som vill boka flygbiljetter. I takt med att tillgången till Internet fortsätter att öka inom EU <sup>(2)</sup> och tekniken för att boka resor online förbättras, kommer beroendet av de datoriserade bokningssystemen som enda kanal att fortsätta att minska.

2.4 Marknaden för de datoriserade bokningssystemen i USA avreglerades 2004 under förutsättning att moderföretagen avyttade sitt ägande i de datoriserade bokningssystemen fullständigt. Därefter har bokningsavgifterna sjunkit med 20–30 %. De europeiska flygbolagen kämpar hårt för att kunna konkurrera med de amerikanska flygbolagen, eftersom de inte kan förhandla fram mer gynnsamma kontrakt med tillhandahållarna av datoriserade bokningssystem.

2.5 Som ett resultat av uppförandekoden domineras marknaden för datoriserade bokningssystem inom EU av ett oligopol, och de stora aktörernas förhandlingsstyrka är ojämnt fördelad. De datoriserade bokningssystemen har en garanterad marknad och kontrollerar förhållandet till resebyråerna, medan flygbolagen har stärkt sin förhandlingsposition genom att utveckla möjligheterna till bokning via Internet.

2.6 Vid sidan av bestämmelserna om moderföretag antas EU:s allmänna konkurrenslagstiftning vara tillräcklig för att förebygga missbruk som prisöverenskommelser i frånvaro av en sektorspecifik reglering.

## 3. Kommentarer

### 3.1 Moderföretag

3.1.1 Flygbolag som är delägare i datoriserade bokningssystem kallas moderföretag. Att upphäva bestämmelserna om

moderföretag skulle vara för riskabelt eftersom tre av de största europeiska flygbolagen (Iberia, Lufthansa och Air France) har avsevärda ägarintressen i Amadeus. Risken för konkurrenshämmande åtgärder är alltför stor, och den dubbla dominansen på hemmamarknaden fortsätter att utgöra ett verkligt hot för övriga datoriserade bokningssystem och flygbolag som inte är delägare.

3.1.2 EU bör införa totala restriktioner för alla flygbolags ägande i datoriserade bokningssystem eller aktieinnehav (befintliga eller framtida).

3.1.3 En fullständig uppdelning av ägandet mellan datoriserade bokningssystem och flygbolag eller andra transportföretag kommer i slutändan att eliminera moderbolagens möjlighet till hemliga överenskommelser eller illojal konkurrens. Med detta scenario kan uppförandekoden till och med förenklas ytterligare genom att man stryker de många skyddsklausulerna för moderbolagen i kommissionens förslag 709/2007. Hela marknaden för distribution av flygresor skulle tjäna på den utvecklingen, eftersom både datoriserade bokningssystem och flygbolag skulle konkurrera på lika villkor utan misstankar om eller rädsla för missbruk.

3.1.4 Till dessa villkor är uppfyllda måste de särskilda bestämmelserna för moderföretag i artikel 10 upprätthållas för att förhindra konkurrenshämmande beteende.

### 3.2 Opartisk information för resebyråer på Internet och andra resebyråer

3.2.1 Genom uppförandekoden säkerställs att de datoriserade bokningssystemen visar flyginformation på ett neutralt sätt och rangordnar den utan partiskhet eller diskriminering. Resebyråer måste informera sina kunder om flygalternativ i fallande ordning efter flygtid (först direktflyg utan mellanlandning, därefter direktflyg och sedan flyg som innebär byte). Kunden kan emellertid begära att få informationen sorterad efter individuella behov.

3.2.2 Att upprätthålla kraven på fullständig och opartisk information är meningslöst på dagens marknad, särskilt som sådana krav inte gäller distributionskanaler via Internet, till exempel flygbolagens hemsidor eller verktyg där företagen själva kan göra bokningar.

3.2.3 Marknadsefterfrågan medför att kunden får tillgång till alla trafikbolag, även med Internetresebyråer som *Lastminute.com* och *ebookers*, som ägs av datoriserade bokningssystem, och alla flygbolag som går att boka finns i allmänhet tillgängliga även om prioriteringsordningen inte är neutral.

3.2.4 Websidor där det går att jämföra resealternativ <sup>(3)</sup> ger trafikföretag och resebyråer möjlighet att betala för en bättre position bland sökresultaten, oavsett pris eller tidtabell. Konsumenten kan sedan ordna flygningarna med utgångspunkt i en rad kriterier, inbegripet totalpris, avresetid, flygbolag eller total flygtid. Konsumenter förvägras därför inte neutral information eftersom all information finns tillgänglig. Konsumenten kommer till slut att välja det alternativ som passar honom eller henne bäst.

<sup>(1)</sup> De äger tillsammans 46,4 % av Amadeus.

<sup>(2)</sup> För närvarande är penetrationen 50 % för EU:s medlemsstater som helhet.

<sup>(3)</sup> T.ex. Kelkoo (<http://www.kelkoo.fr>).

3.2.5 Flyginformationen till affärsresenärer styrs i normalfallet av företagets resepolicy, biljettpriser och flygbolag, inte så mycket av neutralitet.

3.2.6 Att avskaffa kravet på fullständig och neutral information skulle ge trafikföretagen möjlighet att betala för bättre positioner i de datoriserade bokningssystemens listor. Det är emellertid osannolikt att de mindre trafikföretagen skulle förlora avsevärda marknadsandelar av det skäl som nämndes ovan: Konsumenten väljer på grundval av sina resebehov, inte den prioriteringsordning som visas. Detta kan liknas vid visningen av sökresultat på Google, där all information finns tillgänglig, men vissa tillhandahållare kan betala för att få en bättre position. Resebranschen behöver inte vara annorlunda.

3.2.7 Av den anledningen rekommenderar vi att man upphäver artikel 5 om textbilder. Eftersom marknadskrafterna och konsumenternas val borgar för att den tillgängliga reseinformationen presenteras på ett rättvist sätt, finns det inget behov av att reglera informationen.

3.2.8 Det ligger i konsumenternas intresse att säkerställa maximal öppenhet vad avser priserna genom att inkludera alla skatter, avgifter och tillägg, inbegripet avgifterna till de datoriserade bokningssystemen, redan i den första visningen av resultaten. Detta kommer att hindra flygbolagen från att snedvrیدا visningen genom att inkludera extrakostnader först senare i köpprocessen.

### 3.3 MIDT-bestämmelser

3.3.1 MIDT-information (information på databand med saluföringsinformation, *Marketing Information Data Tapes*) innehåller detaljerade uppgifter om resebyråers och flygbolags totala bokningsverksamhet. Denna information insamlas av de datoriserade bokningssystemen och säljs till flygbolagen. MIDT ger flygbolagen värdefull konkurrensinformation, inbegripet resebyråernas bokningar, inkomster och trafikmönster.

3.3.2 För att uppnå balans mellan flygbolag och resebyråer och för att gynna konsumenterna och marknaden som helhet bör man omöjliggöra identifiering av resebyråer direkt eller indirekt. Eftersom MIDT-information emellertid också kan erhållas från andra källor, t.ex. IATA, bör abonnenter, för att inte denna information ska tappa alltför mycket i värde, också kunna förhandla utan reglering med de datoriserade bokningssystemen om hur uppgifterna ska användas.

3.3.3 I artikel 7 bör man lägga till en bestämmelse som tillåter flygbolag och abonnenter att förhandla fritt med de datoriserade bokningssystemen om villkoren för köp av MIDT-information.

### 3.4 Bestämmelser rörande abonnenter på datoriserade bokningssystem

3.4.1 Dagens bestämmelser syftar till att skydda resebyråerna genom att ge dem möjlighet att avsluta ett kontrakt med ett datoriserat bokningssystem efter en uppsägningstid på tre månader.

3.4.2 Ett upphävande av artikel 6.2 rekommenderas. Detta skulle möjliggöra fria förhandlingar mellan parterna utan regleringsbehov.

### 3.5 Värds-kapsavtal

3.5.1 Värds-kapet bör vara åtskilt från avtal med datoriserade bokningssystem i syfte att eliminera förmånsbehandling av vissa flygbolag, i synnerhet moderföretag. Om moderföretagen avyttrar sitt ägande i de datoriserade bokningssystemen kan denna bestämmelse upphävas.

### 3.6 Uppgiftsskydd

3.6.1 PNR (passageraruppgifter, *Passenger Name Records*) är ett dokument som skapas av det datoriserade bokningssystemet när en passagerare har bokat flyg- eller tågresor, boende, hyrbil, försäkring eller annat i samband med resan. Informationen i detta dokument är mycket känslig och bör därför omfattas av stränga bestämmelser om skydd av uppgifter och privatliv. Informationen i PNR omfattar bland annat resenärens namn, kontaktuppgifter, födelsedatum, personliga preferenser som kan avslöja hans eller hennes religion (t.ex. en beställning av koshermat), uppgifter om den person som betalar för biljetterna, kreditkortsinformation, vänner, familj eller kolleger som bokats in på samma resa, resebyråns kontaktinformation, samt (i fråga om affärsresenärer) koder, som ofta läggs till PNR med uppgift om vilken avdelning eller klient som betalar för resan, eller uppgifter om fackföreningstillhörighet. Det går att sammanställa en mycket detaljerad profil av både resenärer och icke-resenärer med koppling till bokningen, och EU måste garantera att personuppgifterna skyddas på det sätt som stipuleras i uppförandekoden.

3.6.2 De datoriserade bokningssystemen bryter systematiskt mot uppförandekodens bestämmelser om skydd av privatlivet i följande fall:

- a) Uppgifter överförs från EU till tredjeland.
- b) Personlig information behandlas utan tillstånd från den berörda personen.
- c) Information i det datoriserade bokningssystemet används för andra ändamål än bokning.

3.6.3 Detta utgör också ett brott mot EU-direktivet 95/46/EG (som kompletterar uppförandekodens bestämmelser om uppgiftsskydd). I enlighet med det direktivet måste det datoriserade bokningssystemet i egenskap av "registeransvarig" ha tillstånd från den registrerade för att få lämna ut personlig information, och informationen får inte överföras till länder utanför EU om inte uppgiftsskydds-nivån i detta land är lika hög som i EU. I USA finns ingen sådan lagstiftning om uppgiftsskydd, utan informationen kan användas av regering eller företag för att skapa profiler med utgångspunkt i reseuppgifter från EU. Dessa uppgifter kan sparas hur länge som helst. Ett exempel är det amerikanska systemet APIS (Advanced Passenger Information), som innebär att passagerarinformation från EU måste behandlas av den amerikanska regeringen för att passagerarna ska få tillstånd att komma in i landet.

3.6.4 Bestämmelserna om uppgiftsskydd bör skärpas så att alla de som registrerats i bokningslistor (PNR-uppgifter) skyddas, inte bara resenären.

3.6.5 Genomförandet av avsnittet om uppgiftsskydd i uppförandekoden, i synnerhet överföring till tredjeländer av uppgifter som finns i det datoriserade bokningssystemet måste säkerställas av EU och erkännas i bilaterala avtal med tredjeländernas regeringar. De befintliga avtalen mellan USA och EU är "åtaganden" vilkas efterlevnad inte går att kontrollera och som inte är juridiskt bindande.

3.6.6 En ny bestämmelse bör införas om att alla passageraruppgifter som skapas av abonnenter i datoriserade bokningssystem måste skyddas av uppförandekodens bestämmelser om uppgiftsskydd utan undantag, inbegripet flygbolag som lägger ut värdskapet för sina PNR-databaser på entreprenad till tillhandahållare av datoriserade bokningssystem samt resebyråer, researrangörer, företag och andra bokningskällor kopplade till datoriserade bokningssystem.

#### 4. Slutsatser och fortsatt arbete

4.1 En förenkling av uppförandekoden syftar till att skapa en mer naturlig ekonomisk miljö där de datoriserade bokningssystemen kan konkurrera på grundval av pris och tjänsternas kvalitet, samtidigt som konsumentintresset är högt prioriterat.

4.2 Graden av innehållskonsolidering (t.ex. genom integrering av nya järnvägsbolag eller lågprisbolag) som följer av fri prissättning bör övervakas noggrant. Integrering av järnvägs- och lågprisbolag skulle innebära lägre priser för konsumenten (och flera resealternativ) via datoriserade bokningssystem för korta och medellånga avstånd. Detta kan innebära att trafikföretag i nätverk konkurrerar i fråga om priset, vilket skulle leda till allmänt sänkta priser för flygresor på medellång eller lång sikt. För dem som är beroende av tillhandahållare av datoriserade bokningssystem för reseinformation skulle detta vara en viktig fördel.

4.3 Integrering av tågresor i de datoriserade bokningssystemens visning bör uppmuntras eftersom det är en viktig faktor för att minska flygtrafikens miljökonsekvenser och främja "grönare" transportsätt.

4.4 Konsekvenserna av att avskaffa kravet på fullständig och neutral information bör övervakas. Marknadskrafterna bör motverka möjligheterna till konkurrenshämmande beteende från moderföretagen sida. Målet med regleringen genom uppförandekoden bör inte vara att genomföra en gemensam, konsoliderad och neutral informationskälla via de datoriserade bokningssystemen, eftersom detta på grund av de växlande marknadsvillkoren, särskilt Internet, blir alltmer irrelevant.

4.5 De socioekonomiska konsekvenserna av de förändringar som föreslås i uppförandekoden bör också inriktas på små och medelstora företag, inbegripet trafikföretag och resebyråer, som kan vara sårbara för den nya flexibilitet som tilläts på marknaden för datoriserade bokningssystem.

4.6 EU måste skapa medvetenhet bland allmänheten om användningen av personuppgifterna i den bokning som registreras. Stora delar av allmänheten vet inte att det finns datoriserade bokningssystem eller vad som händer med de personuppgifter som behandlas där. Utan denna medvetenhet är de registrerades rätt till tillgång till uppgifter om dem själva, vilket föreslås i uppförandekoden, meningslös. Ingen passagerare har troligtvis begärt att få ta del av sina personuppgifter i ett datoriserat bokningssystem, eftersom ingen vet vad som händer med uppgifterna. Om de visste det, skulle de inte ha samtyckt till användningen.

4.7 Man bör i samrådsförfarandet öka representationen från de grupper som inte direkt ingår i resedistributionssystemet, till exempel konsumentgrupper och sakkunniga på uppgiftsskyddsområdet. Detta skulle ge en mer balanserad översikt över marknaden för datoriserade bokningssystem i EU.

4.8 Man bör granska framstegen i tekniken för att boka resor via Internet. Det sker avsevärda framsteg i utvecklingen vad avser tillgänglighet, bokning och tjänster i anslutning till bokningen, funktioner som utvecklats av datoriserade bokningssystem och andra företag som sysslar med teknik i samband med resor. Dessa förbättringar i online-tekniken ökar konsumentens makt och kan leda till ytterligare förändringar i lagstiftningen.

4.9 Den tekniska utvecklingen leder nu till att amerikanska flygbolag står i direkt kontakt med resebyråer (och går förbi de datoriserade bokningssystemen), vilket ändrar villkoren för de datoriserade bokningssystemen. Beroendet av tillhandahållarna av datoriserade bokningssystem minskar, medan konsumenter, resebyråer och flygbolag får större inflytande.

4.10 Man bör uppmuntra nya företag på marknaden. Ökad konkurrens vad gäller oligopolen inom EU kommer att stimulera marknaden för datoriserade bokningssystem. En ny generation tillhandahållare av datoriserade bokningssystem har dykt upp i USA<sup>(4)</sup> efter avregleringen, och de kan med hjälp av ny teknik erbjuda mycket attraktiva tjänster till lägre kostnader för flygbolag.

4.11 Man bör också göra en bedömning av konsekvenserna av att sänka distributionskostnaderna både på den interna marknaden och på den internationella marknaden med avseende på biljettpriser och på konkurrenssituationen i förhållande till amerikanska flygbolag.

4.12 Slutligen bör man göra en översyn av uppförandekoden om 2–3 år för att bedöma läget med avseende på moderföretagens roll, efterlevnaden vad gäller uppgiftsskydd samt samråd med ytterligare intressegrupper innan nya ändringar föreslås.

Bryssel den 29 maj 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(4)</sup> T.ex. G2 Switchworks, Farelogix – dessa kallas GNE – GDS New Entrants (nya aktörer inom globala distributionssystem).