II

(Retsakter hvis offentliggørelse ikke er obligatorisk)

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 27. oktober 1992

om en procedure i henhold til EØF-Traktatens artikel 85

(IV/33.384 og 33.378 — Salg af pakkerejser i forbindelse med verdensmesterskabet i fodbold i 1990)

(Kun den franske og den italienske udgave er autentiske)

(92/521/EØF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab,

under henvisning til Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i Traktatens artikel 85 og 86 (1), senest ændret ved akten vedrørende Spaniens og Portugals tiltrædelse, særlig artikel 3,

under henvisning til den begæring, som Pauwels Travel BVBA indgav den 28. november 1989 i henhold til artikel 3 i forordning nr. 17 med det formål at få konstateret, at der foreligger en overtrædelse,

under henvisning til Kommissionens beslutning af 22. januar 1991 om at indlede en procedure,

efter at have givet de berørte virksomheder lejlighed til at udtale sig vedrørende de af Kommissionen fremførte klagepunkter, jf. artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 17 samt Kommissionens forordning nr. 99/63/EØF af 25. juli 1963 om udtalelser i henhold til artikel 19, stk. 1 og 2, i Rådets forordning nr. 17 (2),

efter høring af Det Rådgivende Udvalg for Kartel- og Monopolspørgsmål, og

ud fra følgende betragtninger:

I. SAGSFREMSTILLING

A. Beslutningens genstand

(1) Den 28. november 1989 modtog Kommissionen fra rejsebureauet Pauwels Travel en klage over

— FIFA's lokale organisationskomité for verdensmesterskabet i fodbold i Italien i 1990

— 90 Tour Italia SpA

— NV CIT Belgique.

(2) Klagen, som støttedes på artikel 3 i forordning nr. 17, vedrørte den billetsalgsordning, som blev indført i forbindelse med verdensmesterskabet i fodbold i Italien i 1990.

(3) I forbindelse med verdensmesterskabet ønskede Pauwels Travel at sammensætte og sælge pakkerejser i Belgien omfattende bl.a. transport, indkvartering og adgangsbilletter til de forskellige fodboldkampe. Rejsebureauet måtte imidlertid konstatere, at den gældende billetsalgsordning ikke åbnede mulighed for, at et rejsebureau kunne købe adgangsbilletter til sammensætning af pakkerejser.

(1) EFT nr. 13 af 21. 2. 1962, s. 204/62.
(2) EFT nr. 127 af 20. 8. 1963, s. 2268/63.

(4) Pauwels Travels forsøg på at sælge pakkerejser ved at skaffe sig adgangsbilletter ad parallelle kanaler blev med henblik på nedlæggelse af forbud indbragt for de nationale domstole i Belgien af det rejsebureau, som af arrangørerne af verdensmesterskabet havde fået godkendelse til at sælge pakkerejser i Belgien.

(5) Denne beslutning vedrører ikke billetsalgsordningen som helhed, men udelukkende de aftaler, med hvilke arrangørerne af verdensmesterskabet havde givet selskabet 90 Tour Italia verdensomspændende eneret på levering af adgangsbilletter til fodboldkampene til inkorporering i pakkerejser.

(6) Det marked, der skal ligge til grund for vurderingen af virkningerne af de pågældende aftaler, er derfor markedet for salg af pakkerejser i forbindelse med verdensmesterskabet i fodbold i Italien.

I overensstemmelse med EF-Domstolens retspraksis, navnlig dommen i sag 23/67 (Société Brasserie de Haecht) [1], er det imidlertid nødvendigt at undersøge salgsordningen som helhed og vurdere aftalerne i den kontekst, inden for hvilken de har fungeret.

B. Den generelle tilrettelæggelse af verdensmesterskabet

(7) Den 5. august 1983 afgav FIFA (Fédération Internationale de Football Association) sine udbudsbetingelser til arrangørforbundet for verdensmesterskabet 1990.

I disse udbudsbetingelser, som var underskrevet af FIFA's generalsekretær, blev det præciseret, at verdensmesterskabet er et mesterskab, der hører ind under FIFA, som udpeger et nationalt forbund, der er medlem af FIFA, til »arrangør (eksekutivagent) af verdensmesterskabet«.

(8) I henhold til artikel 1.1 i udbudsbetingelserne »kan det udvalgte nationale forbund selv varetage mandatet direkte eller anmode FIFA om at udpege en lokal organisationskomité omfattende repræsentanter for det nationale forbund og for FIFA«.

(9) I udbudsbetingelserne blev det endvidere præciseret, at »det udvalgte nationale forbund og organisationskomitéen kontrolleres af FIFA's organisationsudvalg for verdensmesterskabet. Det er dette udvalg, der i sidste instans træffer enhver principiel beslutning vedrørende et hvilket som helst punkt«.

(10) Den 19. maj 1984 udpegede FIFA Federazione Italiana Gioco Calcio (FIGC) til arrangør af verdensmesterskabet i 1990.

(11) I overensstemmelse med FIFA's udbudsbetingelser for tilrettelæggelsen af verdensmesterskabet enedes FIFA og FIGC om at nedsætte en *lokal organisationskomité* (COL) den 3. december 1984.

(12) I COL's konstituerende dokument blev det anført, at COL skulle bestå af »højst 15 medlemmer, heraf 5 fra FIFA og 10 fra Italien«, og at komitéen skulle have sæde i Zürich hos FIFA og oprette en filial i Rom.

(13) Faktisk blev antallet af medlemmer begrænset til 11, heraf 2 fra FIFA og 9 fra FIGC.

(14) Nedsættelsen af COL blev ratificeret af FIFA's eksekutivkomité på et møde i Zürich den 28. april 1985, og den 11. juni 1985 vedtog FIFA »Vedtægterne for organisationen af og arbejdet i den lokale organisationskomité« for verdensmesterskabet i 1990.

(15) COL's arbejdsopgaver blev defineret i artikel 3 i nævnte vedtægter, nemlig »varetagelse af alle de opgaver, der direkte eller indirekte er forbundet med den tekniske og logistiske tilrettelæggelse af verdensmesterskabet i Italien i 1990, dog under iagttagelse af de operative begrænsninger, der er fastlagt i FIFA's udbudsbetingelser og vedtægterne for verdensmesterskabet i 1990«.

(16) De opgaver, som COL skulle varetage, omfattede bl.a. »fremsættelse af forslag til FIFA om en plan for fordelingen og salget af adgangsbilletter og den efterfølgende udmøntning af denne plan«.

(17) Forbindelserne mellem FIFA og COL på bestemte punkter blev endelig lagt fast i et dokument med titlen »Aftale mellem FIFA og COL Italia 90«, som blev underskrevet af den administrerende direktør for COL og FIFA's generalsekretær.

Hvad angik salget af billetter blev det præciseret i dette dokument, at »retningslinjerne for billetsalget og billetpriserne skal godkendes af FIFA (en for FIFA afgørende forpligtelse)«.

C. Parterne

(18) *FIFA* er en sammenslutning af nationale fodboldforbund fra 158 lande og har sæde i Zürich. FIFA har til opgave at fremme fodboldspillet og i den forbindelse tilrettelægge verdensmesterskabet i fodbold hvert fjerde år.

[1] Sml. 1967, s. 511.

FIFA's indtægter stammer fra medlemsbidrag og en procentdel af indtægterne i forbindelse med internationale kampe og verdensmesterskaberne.

(19) *FIGC* omfatter de forskellige italienske fodboldforbund.

FIGC har sæde i Rom og ledes af en præsident og en generalsekretær.

(20) *Compagnia Italiana Turismo SpA (CIT)* er et datterselskab af Ente Ferrovie dello Stato.

CIT er et af de største rejsebureauer i Italien.

CIT Italia har ligeledes datterselskaber i andre europæiske lande, bl.a. i Belgien, Frankrig og Det Forenede Kongerige.

(21) *Italia Tour SpA* er et datterselskab af Alitalia-linee Aeree Italiane SpA, der ligeledes driver virksomhed som rejsebureau i og uden for Italien.

(22) *90 Tour Italia SpA* er et selskab oprettet i fællesskab af CIT og Italia Tour med henblik på salg af pakkerejser i forbindelse med verdensmesterskabet i 1990. Selskabets eksistens hang nøje sammen med tilrettelæggelsen af dette verdensmesterskab.

D. Finansieringen af verdensmesterskabet

(23) Udgifterne til etablering af de fornødne infrastrukturer i forbindelse med verdensmesterskabet påhvilede arrangørforbundet eller værtslandet. Der var f.eks. tale om ombygning af stadioner, bygning af veje, hoteller osv.

(24) Arrangørforbundet modtog følgende indtægter:

a) ca. 15 % af nettooverskuddet af mesterskabet, beregnet således:

— indtægter fra tv-rettigheder *plus* indtægter fra billetsalg

— *minus* udgifter forbundet med tilrettelæggelsen af verdensmesterskabet

b) indtægterne fra den kommercielle udnyttelse i Italien af det VM-symbol, som arrangørforbundet selv havde skabt

c) en del af indtægterne fra kampene svarende til tilbagebetalingen af statsskatter, provinsskatter og kommunale skatter og af udgifter til leje af stadion

d) en procentdel af billetindtægterne, som fastsattes i samråd med FIFA som et bidrag til de egentlige organisationsomkostninger.

(25) Reklamekontrakter, kontrakter vedrørende den kommercielle udnyttelse af VM-symboler samt kontrakter med tv-selskaberne blev indgået af FIFA direkte.

(26) De samlede indtægter i forbindelse med verdensmesterskabet lå skønsmæssigt på 220 mio. sfr. fordelt således:

— 75 mio. sfr. fra billetsalg

— 55 mio. sfr. fra salg af reklamerettigheder

— 90 mio. sfr. fra salg af tv-rettigheder.

E. Den generelle billetsalgsordning

(27) Den generelle billetsalgsordning omfattede i alt ca. 2 700 000 billetter fordelt således:

— 12 % fordelt i Italien af de nationale fodboldforbund

— 4 % fordelt i Italien af verdensmesterskabets officielle sponsorer

— 34 % fordelt i Italien af Banca Nazionale del Lavoro (BNL)

— 15 % fordelt uden for Italien af de nationale sportsorganisationer

— 5 % fordelt uden for Italien af det største europæiske fodboldforbund

— 5 % fordelt uden for Italien af BNL eller dennes repræsentanter

— 25 % fordelt uden for Italien af 90 Tour Italia som led i pakkerejser.

F. Betingelserne for salg af billetter uden for pakkerejser

(28) Fodboldforbundenes salg af billetter var underkastet visse restriktioner, som bl.a. blev præciseret i et cirkulære af 23. oktober 1989 fra FIFA til samtlige nationale forbund i FIFA, og som hovedsagelig indebar følgende:

— »salget af billetter er tiltænkt forbundene selv

— det er forbudt at sælge til rejsebureauer eller andre. Hvis De agter at organisere en rejse gennem Deres forbunds sædvanlige rejsebureau, bedes De først tage kontakt med 90 Tour Italia med henblik på en koordinering af disse arrangementer

— billetterne må kun sælges i Deres eget land«.

(29) Salget af billetter gennem BNL og dens agenter var ligeledes underkastet visse restriktioner. BNL måtte ikke sælge billetter til rejsebureauer, og heller ikke BNL's agenter måtte sælge deres billetter videre til rejsebureauer.

På den anden side kunne hver tilskuer kun erhverve billetter fra maksimalt fire serier, hvilket skulle forhindre parallelleverancer til rejsebureauer.

BNL's agenter måtte kun sælge deres billetter i deres eget land og skulle fortælle BNL, hvem de solgte billetterne til.

Disse forpligtelser fremgik bl.a. af en skrivelse af 16. marts 1989 fra BNL til Crédit Communal i Belgien, der fungerede som agent med henblik på salg af billetter i Belgien.

G. Salg af billetter som led i pakkerejser

(30) Den 26. juni 1987 blev der indgået en aftale mellem COL Italia på den ene side og CIT og Italia Tour på den anden side, som indeholdt følgende hovedbestemmelser:

— CIT og Italia Tour fik af COL Italia overdraget ansvaret for gennem 90 Tour Italia (et joint venture-selskab) at sikre de turist-, hotel- og transportfaciliteter, som COL Italia anmodede om som led i verdensmesterskabet 1990 for at dække egne behov og behovene hos FIFA, dommere, officielle delegationer og hold, journalister og alle andre personer, som COL Italia havde ansvaret for

— COL Italia overdrog ligeledes 90 Tour Italia den verdensomspændende eneret på tilrettelæggelsen af:

  — de forskellige pakkerejser i forbindelse med verdensmesterskabet i fodbold 1990 samt de forskellige tjenester, der måtte være forbundet med verdensmesterskabet i perioden 1987 til 1990

  — et netværk beregnet til fordelingen af disse tjenester i såvel Italien som i resten af verden

— COL Italia overdrog 90 Tour den verdensomspændende eneret på levering af adgangsbilletter til kampene til inkorporering i pakkerejser og garanterede 90 Tour et antal billetter svarende til mindst 30 % af den samlede stadionkapacitet

— som modydelse for ovennævnte rettigheder skulle 90 Tour betale Col Italia en procentdel af den omsætning, der blev realiseret som følge af aftalen i hele dens løbetid, nemlig enten 0,5 % af bruttoomsætningen eller 700 mio. lire (med valg af det højeste af de to beløb)

— ved udførelsen af sine opgaver havde 90 Tour ret til at optræde som enebefuldmægtiget for COL Italia i turistspørgsmål og kunne anvende betegnelsen »COL Italia's Tour Operator«

— CIT og Italia Tour havde sammen med 90 Tour et solidarisk ansvar over for COL Italia

— aftalen var gyldig indtil 31. december 1990.

(31) Den 11. februar 1988 blev der indgået en anden aftale mellem COL Italia og 90 Tour, som blev medunderskrevet af præsidenterne for CIT og Italia Tour.

Af denne aftale fremgik det, at CIT og Italia Tour erklærede sig indforstået med at skulle levere alle de turistydelser, som COL Italia havde behov for i forbindelse med verdensmesterskabet, og at de ville tilrettelægge pakkerejser omfattende adgangsbilletter til de forskellige kampe, pakkerejser, som ville blive markedsført med eneret i hele verden.

Aftalen indeholdt endvidere de bestemmelser, der også indgik i aftalen af 26. juni 1987 mellem COL Italia og CIT og Italia Tour, herunder bl.a.:

— at 90 Tour skulle levere turist-, hotel- og transportfaciliteter til COL Italia

— at COL Italia overdrog en verdensomspændende eneret på levering af billetter til inkorporering i pakkerejser til 90 Tour

— at 90 Tour fik verdensomspændende eneret på køb — for så vidt angik billetter til pakkerejser — af alle eller en del af de billetter, som stadig var disponible, efter at COL Italia havde opfyldt sine øvrige forpligtelser. Varigheden af denne aftale blev fastsat til 31. december 1990.

(32) Med henblik på markedsføringen af sine pakkerejser indgik 90 Tour aftaler med rejsebureauer i de forskellige lande.

Hvad angik EF's medlemsstater indgik 90 Tour en aftale med kun ét rejsebureau i Irland og i Belgien-Luxembourg. I de øvrige lande blev der indgået aftaler med flere rejsebureauer.

(33) I alle tilfælde forpligtede de rejsebureauer, som 90 Tour godkendte, sig til kun at videresælge pakkerejserne i detailsalg på deres eget område. Rejsebureauerne kunne eventuelt videresælge pakkerejserne i engrossalg, men kun til:

— detailsalgsbureauer, som var installeret på deres eget område, og som forpligtede sig til at sælge pakkerejserne i detailsalg

eller

— engrossalgsbureauer, som var installeret på deres eget område, og som forpligtede sig til at videresælge pakkerejserne til detailsalgsbureauer installeret på det fastlagte område.

(34) De godkendte rejsebureauer måtte under ingen omstændigheder videresælge adgangsbilletterne på nær i forbindelse med pakkerejser.

(35) De pågældende omfattede i alt ca. 540 000 billetter til inkorporering i pakkerejser.

Prisen på disse pakkerejser varierede betydeligt alt efter ydelsernes art: opholdets varighed, typen af indkvartering, transportmiddel, afstand, typen af bespisning osv.

For eksempel kostede en pakkerejse solgt i Belgien af det af 90 Tour godkendte rejsebureau mellem 143 og 840 ECU.

H. Sikkerhedsspørgsmålet

(36) Tilrettelæggelsen af verdensmesterskabet gav anledning til en række sikkerhedsproblemer, der måtte tages højde for. Der er som led i proceduren blevet redegjort for disse problemer af dels *Sostituto Procuratore,* der havde ansvaret for sikkerheden under sportsarrangementet, dels repræsentanterne for COL Italia, og de kan i korthed beskrives som i det følgende.

(37) Det største problem for arrangørerne var at sikre, at tilhængerne af de spillende hold ikke kom i kontakt og klammeri med hinanden på og uden for stadionerne. På selve stadionerne var det derfor nødvendigt at opdele tilskuerne efter nationalitet.

(38) For at kunne gøre dette gennemførte arrangørerne forskellige ombygninger af stadionerne, hvilket bl.a. betød, at alle tilskuerne ville få siddepladser.

(39) Desuden blev der opbygget et centralt edb-system, som skulle styres af BNL. Det indeholdt oplysninger om hver enkelt tilskuers nationalitet og betød, at tilskuerne således kunne fordeles efter nationalitet. Når en tilskuer ønskede at købe en billet gennem BNL eller en af dens agenter, skulle vedkommende fremlægge et identitetsbevis, og oplysningerne herfra blev videregivet til BNL's centrale computer.

(40) Samme procedure fandt anvendelse i forbindelse med pakkerejserne; køberen af en pakkerejse skulle fremlægge et identitetsbevis, og oplysningerne herfra blev sendt til BNL's computer via et sekundært edb-system styret af 90 Tour. Hver enkelt køber af en pakkerejse modtog derpå en billet svarende til vedkommendes nationalitet.

(41) Dette system kunne dog ikke hindre isolerede tilhængere i at købe en billet, som vedkommende ikke burde have ret til, navnlig på det sorte marked.

I henhold til arrangørerne indebar denne begrænsede praksis dog ikke nogen større sikkerhedsrisiko. Hovedproblemet bestod i sammenstimling af grupper af tilhængere i nærheden af eller blandt fjendtlige tilhængere.

(42) I henhold til arrangørerne var det derfor nødvendigt at sikre, at rejsebureauer, som ikke kontrolleredes af COL Italia, ikke fik stillet billetter til rådighed. Sådanne rejsebureauer ville nemlig kunne videresælge billetterne enten alene eller som led i en pakkerejse til tilhængere af en anden nationalitet end den, som billetterne var tiltænkt, hvilket kunne bringe tilskuernes sikkerhed i fare.

II. RETLIG VURDERING

A. Virksomhedsbegrebet

(43) Det følger af EF-Domstolens retspraksis, at en virksomhed efter EØF-Traktatens artikel 85 omfatter enhver enhed, der udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status, jf. bl.a. dom af 12. december 1974 i sag 36/74 (Walrave/UCI) [1] og dom af 23. april 1991 i sag C-41/90 (Höfner og Elser/Mactrotron) [2].

Økonomisk virksomhed omfatter enhver virksomhed, der selv uden at have fortjeneste for øje indgår i handelssamkvemmet, bl.a. dom af 20. marts 1985 i sag 41/83 (Den Italienske Republik mod Kommissionen (British Telecommunications)) [3].

[1] Sml. 1974, s. 1405.
[2] Sml. 1991, s. I-1972.
[3] Sml. 1985, s. 873.

(44) *Kommercielle aspekter af verdensmesterskabet i fodbold*

Verdensmesterskabet i fodbold er unægteligt en særdeles stor sportsbegivenhed.

Denne sportsbegivenhed indebærer imidlertid også en række økonomiske aktiviteter, navnlig for så vidt angår:

— salget af 2 700 000 billetter til kampene, heraf mere end 20 % som led i pakkerejser omfattende hotel, transport og sightseeing

— indgåelsen af kontrakter om stadionreklamer

— den kommercielle udnyttelse af FIFA's VM-symboler, af verdensmesterskabstrofæet, af FIFA's fair-play pokal og af verdensmesterskabets maskot

— den lokale arrangørs kommercielle udnyttelse af et særligt VM-symbol i anledning af verdensmesterskabet 1990

— indgåelsen af tv-kontrakter med tv-selskaberne.

(45) Den økonomiske værdi af verdensmesterskabet påpeges i øvrigt i artikel 3 og 4 i FIFA's »udbudsbetingelser til arrangørforbundet«.

(46) Denne økonomiske værdi blev også fremhævet af FIFA's repræsentanter under høringen (referat af høringen, side 126).

(47) *FIFA*

FIFA er en sammenslutning af sportsorganisationer og tilrettelægger i denne egenskab sportsarrangementer.

FIFA udøver imidlertid også økonomiske aktiviteter, bl.a.:

— indgåelse af reklamekontrakter

— den kommercielle udnyttelse af VM-symboler

— indgåelse af kontrakter vedrørende tv-rettigheder.

(48) I forbindelse med verdensmesterskabet i fodbold i 1990 udgjorde FIFA's salg af reklame- og tv-rettigheder ca. 65 % af de samlede indtægter fra verdensmesterskabet, som anslås til 222 mio. sfr.

(49) Det må derfor sluttes, at FIFA er en enhed, der udøver økonomisk virksomhed, og er en virksomhed efter EØF-Traktatens artikel 85.

(50) *FIGC* er det nationale italienske fodboldforbund, som blev udpeget af FIFA til at arrangere verdensmesterskabet i 1990.

(51) FIGC var i denne egenskab ansvarlig for hele tilrettelæggelsen af arrangementet, jf. bestemmelserne i vedtægterne for verdensmesterskabet 1990, og skulle bl.a. forestå ombygningen af stadioner, indretningen af pressefaciliteter, parkeringsfaciliteter osv.

(52) Til finansiering af sine udgifter rådede FIGC over en andel af nettooverskuddet af verdensmesterskabet og havde bl.a. ret til kommercielt at udnytte det VM-symbol, det selv havde skabt, i Italien.

(53) FIGC udøver derfor også økonomisk virskomhed og udgør således også en virksomhed efter EØF-Traktatens artikel 85.

(54) *COL Italia*

COL Italia er en enhed, som blev oprettet i fællesskab af FIFA og FIGC til at udføre de opgaver, der direkte eller indirekte var forbundet med den tekniske og logistiske tilrettelæggelse af verdensmesterskabet.

COL Italias opgaver bestod bl.a. i udfærdigelsen og udmøntningen af billetsalgsordningen.

(55) COL Italias indtægter stammede fra en del af tv-rettighederne, reklamerettighederne, billetsalget og den kommercielle udnyttelse i Italien af VM-symbolet.

(56) COL Italia fik betaling for overdragelsen af eneretigheder til 90 Tour Italia, jf. bestemmelserne i artikel 5 i aftalen af 26. juni 1987.

(57) Det må sluttes, at COL Italia var en enhed, der udøvede økonomisk virksomhed, og udgjorde derfor en virksomhed efter EØF-Traktatens artikel 85.

(58) *La Compagnia Italiana Turismo SpA (CIT)* er et italiensk selskab, der udøver virksomhed som rejsebureau. Der er således tale om en virksomhed efter EØF-Traktatens artikel 85.

(59) *Italia Tour* SpA er et selskab, der udøver samme type virksomhed som CIT, og er derfor også en virksomhed efter EØF-Traktatens artikel 85.

(60) *90 Tour Italia SpA* er et selskab, der omfattes af italiensk ret, og som blev oprettet i fællesskab af CIT og Italia Tour med henblik på at sammensætte og markedsføre pakkerejser i forbindelse med verdensmesterskabet i 1990. Der er således tale om en virksomhed efter EØF-Traktatens artikel 85.

B. De pågældende aftaler

(61) Betingelserne, hvorunder 90 Tour markedsførte pakkerejserne, blev fastlagt i to aftaler:

— en aftale af 26. juni 1987 indgået mellem COL Italia på den ene side og CIT SpA og Italia Tour på den anden side

— den aftale af 11. februar 1988 mellem COL Italia og 90 Tour indeholdende de vigtigste af bestemmelserne i ovennævnte aftale.

(62) Disse to aftaler havde samme løbetid, nemlig indtil den 31. december 1990. Aftalen af 11. februar 1988 hverken annullerede eller erstattede aftalen af 26. juni 1987.

(63) Det skal ligeledes bemærkes, af aftalen af 11. februar 1988 mellem COL Italia og 90 Tour blev medunderskrevet af CIT og Italia Tour, der i henhold til aftalens artikel 8 påtog sig et solidarisk ansvar sammen med 90 Tour over for COL Italia.

(64) I modsætning til udtalelserne fra CIT's repræsentanter i løbet af proceduren kan det således ikke hævdes, af CIT og Italia Tour ikke var medansvarlige for eventuelle konkurrencebegrænsende virkninger af aftalen mellem COL Italia og 90 Tour. Som led i nærværende procedure må begge ovennævnte aftaler derfor tages med i betragtning.

C. Angående FIFA's og FIGC's ansvar

(65) De to aftaler, der er genstand for proceduren, blev indgået mellem på den ene side COL Italia og på den anden side 90 Tour, CIT og Italia Tour. Hverken FIFA eller FIGC har underskrevet disse aftaler.

(66) Der skal imidlertid tages højde for, at selv om COL Italia havde status som juridisk person, havde selskabet ikke nogen reel handlefrihed. Denne manglende selvstændighed skyldtes bl.a. følgende forhold:

(67) Den lokale organisationskomité »COL Italia« er en enhed, der i fællesskab blev oprettet af FIGC og FIFA med speciel henblik på »varetagelse af alle de opgaver, der direkte eller indirekte er forbundet med den tekniske og logistiske tilrettelæggelse af verdensmesterskabet i Italien i 1990, dog under iagttagelse af de operative begrænsninger, der er fastlagt i FIFA's udbudsbetingelser og vedtægterne for verdensmesterskabet i 1990« (artikel 3 i COL's vedtægter af 14. august 1985).

(68) Denne enheds eksistens hang derfor nøje sammen med tilrettelæggelsen af verdensmesterskabet 1990 og skulle nedlægges, så snart verdensmesterskaberne 1990 har overstået.

(69) Organisationskomitéen bestod af ni repræsentanter for FIGC og FIFA's præsident og generalsekretær. Forsamlet besad disse elleve medlemmer samtlige beslutningsbeføjelser for så vidt angik komitéens aktiviteter.

(70) COL's eksekutivkomité, som FIFA's generalsekretær var medlem af, kunne kun dannes af COL's egne medlemmer.

(71) Takket være deres repræsentanters tilstedeværelse i COL's besluttende organ kontrollerede FIFA og FIGC i fællesskab direkte og reelt komitéens samtlige aktiviteter, navnlig hvad angik fordelingen af billetter.

På dette område var COL Italia underkastet instrukserne fra FIFA og FIGC.

(72) I henhold til udbudsbetingelserne bevarede FIFA endvidere muligheden for i sidste instans at træffe enhver principiel beslutning vedrørende et hvilket som helst punkt, herunder navnlig hvad angik billetsalgsordningen, som spillede en helt central rolle i forbindelse med gennemførelsen af verdensmesterskabet.

(73) Billetsalgsordningen skulle under alle omstændigheder godkendes af FIFA. Således indeholdt aftalerne af henholdsvis 26. juni 1987 mellem COL Italia og CIT/Italia Tour og 11. februar 1988 mellem COL Italia og 90 Tour om salg af billetter til inkorporering i pakkerejser en opsættende klausul om FIFA's godkendelse af billetsalgspolitikken.

(74) Alt i alt må det konkluderes, at COL Italia ikke reelt kunne fastlægge en selvstændig adfærd på markedet, og at COL Italia, FIGC og FIFA i fællesskab bærer ansvaret for ovennævnte aftaler af 26. juni 1987 og 11. februar 1988.

D. Aftalebegrebet

(75) De to aftaler af henholdsvis 26. juni 1987 og 11. februar 1988 udgør aftaler mellem virksomheder, jf. EØF-Traktatens artikel 85.

E. Angående arten af de pågældende aftaler

(76) Under proceduren har visse parter tilkendegivet, at formålet med de pågældende aftaler var at overdrage 90 Tour en opgave, som COL Italia ikke selv var i stand til at udføre.

Heraf kunne det konkluderes, at 90 Tour udelukkende optrådte som befuldmægtiget, og at de pågældende aftaler ikke faldt ind under bestemmelserne i EØF-Traktatens artikel 85.

(77) En sådan analyse er imidlertid ikke holdbar af følgende årsager:

— 90 Tour havde mulighed for at købe adgangsbilletter hos COL Italia, men derefter leverede selskabet forskellige ydelser bestående af pakkerejser, hvoraf adgangsbilletterne kun udgjorde et enkelt element; disse pakkerejser blev markedsført til de priser og på de vilkår, som 90 Tour fastsatte

— 90 Tour forpligtede sig til at aftage — og aftog faktisk — et stort antal billetter til kampe, hvis tilskuerinteresse afhang af, at tilskuernes hold kvalificerede sig, hvorfor denne forpligtelse var risikabel

— 90 Tour påtog sig dermed en betydelig kommerciel risiko, således som også CIT's repræsentanter understregede under høringen (referat af høringen, side 60 og 70).

(78) Det følger heraf, af 90 Tour's opgaver gik langt videre end det at være befuldmægtiget, og at de pågældende aftaler derfor er omfattet af EØF-Traktatens artikel 85.

F. Påvirkning af konkurrencen

(79) Formålet med denne beslutning er udelukkende at fastslå den påvirkning af konkurrencen, som fulgte af de to ovennævnte aftaler indgået mellem COL Italia, 90 Tour, CIT og Italia Tour.

For imidlertid at kunne vurdere formålet med og virkningerne af disse aftaler i forhold til EØF-Traktatens artikel 85, stk. 1, må der tages hensyn til den kontekst, som de er indgået i, herunder navnlig den ovenfor beskrevne billetsalgsordning.

(80) I henhold til de to aftaler af 26. juni 1987 og 11. februar 1988 fik 90 Tour overdraget følgende af COL Italia:

— den verdensomspændende eneret på tilrettelæggelsen af de forskellige pakkerejser i forbindelse med verdensmesterskabet og ansvaret for opbygningen af et egnet netværk til fordeling af disse pakkerejser i såvel Italien som i resten af verden

— ved udførelsen af sine opgaver kunne 90 Tour optræde som enebefuldmægtiget for COL Italia og anvende betegnelsen »Tour Operator Italia 90«

— i denne forbindelse fik 90 Tour af COL Italia ligeledes overdraget den verdensomspændende eneret på levering af adgangsbilletter til kampene til inkorporering i pakkerejser, og 90 Tour fik garanti for et antal billetter svarende til mindst 30 % af den samlede stadionkapacitet.

(81) COL Italia afgav ikke disse enerettigheder gratis, idet 90 Tour skulle betale for dem i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 5 i aftalen af 26. juni 1987.

(82) 90 Tour godkendte i de forskellige lande rejsebureauer, som kunne sælge pakkerejserne.

(83) Følgerne af disse enerettigheder var, at 90 Tour var den eneste rejsearrangør, der havde mulighed for at købe adgangsbilletter hos COL Italia med henblik på sammensætning og markedsføring af pakkerejser omfattende sådanne billetter.

(84) Andre rejsearrangører og rejsebureauer kunne ikke købe adgangsbilletter til kampene hos COL eller andre kilder, f.eks. sportsforeningerne eller BNL, på grund af de betingelser, der var hæftet til salget af disse billetter, navnlig forbuddet mod videresalg til rejsebureauer.

(85) Det følger heraf, af de eneste pakkerejser på markedet, der omfattede adgangsbilletter til kampene, var dem, som 90 Tour sammensatte. De øvrige rejsearrangører kunne udlukkende arrangere pakkerejser uden adgangsbilletter til kampene.

(86) Imidlertid er det klart, at for personer, der ønskede at rejse til Italien i anledning af verdensmesterskabet i fodbold, var det altafgørende at deltage i pakkerejser med adgangsbilletter til kampene.

Derfor var de rejsearrangører, der ikke kunne tilbyde sådanne pakkerejser, konkurrencemæssigt væsentlig dårligere stillet end 90 Tour.

(87) 90 Tour's verdensomspændende eneret begrænsede derfor konkurrencen mellem rejsearrangører i EF.

(88) Rejsebureauer, der ønskede at markedsføre pakkerejser omfattende adgangsbilletter til kampene, kunne kun skaffe sig disse pakkerejser hos en enkelt rejsearrangør.

Havde 90 Tour ikke fået overdraget den verdensomspændende eneret, ville rejsebureauerne imidlertid have kunnet henvende sig til flere rejsearrangører, hvor de måske kunne have opnået mere favorable vilkår og dermed kunne have sikret sig en bedre konkurrencemæssig stilling i forhold til andre rejsebureauer.

(89) Derfor begrænsede 90 Tours verdensomspændende eneret også konkurrencen mellem rejsebureauer i EF.

(90) Under proceduren har parterne fremhævet, at enhver rejsearrangør havde mulighed for at sælge pakkerejser uden adgangsbilletter til kampene og opfordre deres kunder til at købe disse adgangsbilletter hos BNL eller hos fodboldforbundene.

(91) Denne mulighed er dog ikke holdbar. I så fald ville køberen af en pakkerejse uden adgangsbillet nemlig skulle henvende sig til en filial af BNL eller en af bankens agenter for at købe billetter svarende til datoerne for pakkerejsen. I betragtning af den ekstra indsats og det tidsspilde, som denne fremgangsmåde ville medføre, er det klart, at de interesserede personer først og fremmest ville gå til de rejsebureauer, der af 90 Tour havde fået tilladelse til at sælge pakkerejser med adgangsbilletter.

(92) En anden mulighed, som parterne foreslog under proceduren, bestod i, at interesserede personer kunne købe en pakkerejse uden adgangsbillet hos et rejsebureau og bemyndige dette bureau til at købe adgangsbilletterne til kampene for deres regning.

(93) Denne mulighed kan heller ikke betragtes som en tilfredsstillende alternativ løsning.

Denne fremgangsmåde ville nemlig kræve, at et rejsebureau, som ikke var godkendt af 90 Tour, hver gang det solgte en pakkerejse, skulle henvende sig til en filial af BNL eller en af bankens agenter med et identitetsbevis for køberen af pakkerejsen for at skaffe adgangsbilletter til kampene.

Denne fremgangsmåde ville pålægge ikkegodkendte rejsebureauer ekstra arbejde og dermed forøge omkostningerne, og der ville altid herske tvivl hos køberne af pakkerejser om, hvorvidt det reelt ville være muligt at skaffe billetter til kampene.

En sådan fremgangsmåde ville således placere rejsebureauer uden adgangsbilletter i en ufordelagtig konkurrencemæssig situation i forhold til de af 90 Tour godkendte rejsebureauer, som var de eneste, der med sikkerhed kunne levere adgangsbilletter til kampene.

(94) Det skal også tages i betragtning, at BNL ved telefax af 26. januar 1990 instruerede samtlige sine salgssteder uden for Italien om ikke at sælge adgangsbilletter til kampene fra den 31. januar 1990.

(95) Det følger heraf, af fra den 1. februar 1990 kunne andre rejsearrangører end 90 Tour ikke længere sælge pakkerejser i kombination med en opfordring til kunderne om at købe deres adgangsbilletter hos en af BNL's filialer eller agenter.

(96) Aftalerne indgået mellem på den ene side COL Italia som et organ tilhørende FIFA og FIGC i fællesskab og på den anden side 90 Tour, CIT og Italia Tour, som indebar, at 90 Tour fik overdraget eneretten til levering af adgangsbilletter til inkorporering i pakkerejser, medførte i mangel af alternative billetleveringskilder alt i alt en begrænsning af konkurrencen i EF, jf. EØF-Traktatens artikel 85, stk. 1, mellem rejsearrangører og mellem rejsebureauer på markedet for salg af pakkerejser i forbindelse med verdensmesterskabet i fodbold 1990. Aftalerne falder dermed ind under EØF-Traktatens artikel 85, stk. 1.

G. Kommissionens forordning (EØF) nr. 1983/83 [1]

(97) Under proceduren har parterne tilkendegivet, at de pågældende aftaler kunne henføres under Kommissionens forordning (EØF) nr. 1983/83 af 22. juni 1983 om anvendelse af Traktatens artikel 85, stk. 3, på kategorier af eneforhandlingsaftaler.

(98) Forordning (EØF) nr. 1983/83 blev vedtaget af Kommissionen under henvisning til Rådets forordning nr. 19/65/EØF af 2. marts 1965 om anvendelse af bestemmelserne i Traktatens artikel 85, stk. 3, på kategorier af aftaler og samordnet praksis [2].

(99) Med artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 19/65/EØF er Kommissionens beføjelser udtrykkeligt begrænset til vedtagelse af en fritagelsesforordning gældende for varer.

Denne begrænsning følger også af selve ordlyden i artiklen, der omhandler transaktioner, hvor en virksomhed køber en vare for at videresælge den.

[1] EFT nr. L 173 af 30. 6. 1983, s. 1.
[2] EFT nr. 36 af 6. 3. 1965, s. 533/65.

(100) Sådanne købs- og videresalgstransaktioner kan ikke finde sted med tjenesteydelser.

(101) Det må derfor konkluderes, at tjenesteydelser ikke falder ind under anvendelsesområdet for forordning nr. 19/65/EØF.

(102) For forordning (EØF) nr. 1983/83 gælder således samme anvendelsesområde, nemlig »aftaler, hvori kun deltager to virksomheder, og hvorved den ene kontrahent over for den anden forpligter sig til udelukkende at levere bestemte varer til denne med henblik på videresalg i hele Fællesskabet eller i en begrænset del af dette«.

(103) I sin meddelelse vedrørende ovennævnte forordning (EØF) nr. 1983/83 (1) præciserede Kommissionen dette under nr. 11 : »Eksklusivaftaler, der ikke vedrører videresalg af varer, men derimod tjenesteydelser, er ikke omfattet af forordningerne«.

(104) De aftaler, der er omfattet af nærværende procedure, vedrører levering på eksklusiv basis af adgangsbilletter til fodboldkampe til inkorporering i pakkerejser omfattende transport, indkvartering og bespisning.

(105) Det er derfor tydeligt, at de pågældende aftaler vedrører levering af tjenesteydelser og således ikke falder ind under forordning (EØF) nr. 1983/83.

(106) Selv om de pågældende pakkerejser blev betragtet som varer, jf. artikel 1 i forordning (EØF) nr. 1983/83, ville de i forordningens artikel 3 nævnte betingelser for indrømmelse af fritagelse alligevel ikke være opfyldt.

For i strid med bestemmelserne i artikel 3, litra c), kunne forbrugerne i aftaleområdet kun købe pakkerejser med adgangsbilletter til kampene hos eneforhandleren eller dennes repræsentanter, og der fandtes heller ikke alternative leveringsmuligheder uden for aftaleområdet, navnlig fordi aftaleområdet var hele verden.

(107) Hvad angår den eneret, som 90 Tour fik indrømmet, har repræsentanterne for COL Italia under proceduren erklæret, at der var tale om en af omstændighederne påtvungen eneret, da ingen andre rejsearrangører viste interesse for at indgå en aftale med COL Italia.

(108) Denne argumentation kan dog ikke godtages af følgende tre årsager :

— for det første er det uforståeligt, at aftalen indeholder en sådan bestemmelse, hvis parterne ikke havde ønsket at indgå en eneforhandlingsaftale

— for det andet var eneforhandlingsaftalen allerede omtalt i den første aftale indgået mellem COL Italia og CIT/Italia Tour dateret den 26. juni 1987. Allerede fra denne dato var COL Italia altså afskåret fra at indgå en aftale med andre interesserede rejsearrangører

— for det tredje er det uforståeligt, at parterne indgik en aftale om en økonomisk modydelse for eneretten, hvis parterne ikke havde ønsket en eneforhandlingsaftale.

H. Sikkerhedsspørgsmålet

(109) Under proceduren påstod parterne, at eventuelle konkurrencebegrænsninger var berettiget ud fra en sikkerhedssynsvinkel.

Adskillelsen af tilskuerne på stadionerne efter nationalitet og deres sikkerhed omkring stationerne nødvendiggjorde, at kun en enkelt rejsearrangør fik adgang til at sammensætte pakkerejser med adgangsbilletter inkluderet med henblik på salg på verdensplan.

(110) På det juridiske plan har parterne tilkendegivet, at disse konkurrencebegrænsninger bør vurderes på grundlag af EØF-Traktatens artikel 36, hvis bestemmelser har forrang over konkurrencereglerne i artikel 85. Parterne har i denne forbindelse henvist til EF-Domstolens dom af 18. februar 1971 i sag 40/70 (Sirena/Eda) (2).

(111) Med hensyn til anvendelse af EØF-Traktatens artikel 36 har EF-Domstolen i den af parterne citerede Sirena-dom (sag 40/70) bl.a. præciseret, at »selv om artikel 36 hører hjemme i kapitlet om kvantitative restriktioner i samhandelen mellem medlemsstater, ligger der til grund for den et princip, som også kan finde anvendelse inden for konkurrenceområdet, således forstået, at selv om de ved en medlemsstats lovgivning indrømmede rettigheder på området for industriel og kommerciel ejendomsret ikke berøres i deres eksistens af Traktatens artikler 85 og 86, kan udøvelsen af den imidlertid rammes af forbuddene i disse bestemmelser«.

(1) EFT nr. C 101 af 13. 4. 1984, s. 2.

(2) Sml. 1971, s. 7.

(112) Af dommen må det sluttes, at på samme måde som reglerne for frie varebevægelser kan konkurrencereglerne sætte visse grænser for udøvelsen af industrielle ejendomsrettigheder. Parterne tager derimod udgangspunkt i den modsatte fortolkning, nemlig at artikel 36 sætter visse grænser for anvendelsen af konkurrencereglerne.

(113) Hvis denne fortolkning lægges til grund, vil det under alle omstændigheder skulle godtgøres, jf. bestemmelserne i artikel 36, at de pågældende praksis ikke udgør skjulte konkurrencebegrænsninger og er nødvendige for at nå det fastsatte mål.

(114) I sin redegørelse for sikkerhedsproblemerne har Sostituto Procuratore, som var ansvarlig for koordineringen af sikkerhedsforanstaltningerne under verdensmesterskabet, ikke omtalt nødvendigheden af at indrømme en verdensomspændende eneret på forhandling af pakkerejser med adgangsbilleter inkluderet.

(115) Under høringen udtalte en repræsentant for COL Italia, at med hensyn til pakkerejserne ville enhver rejsearrangør, der var rede til at oprette et sekundært edb-system og koordinere det med BNL's system, have haft mulighed for at blive udvalgt. Repræsentanten for COL Italia erklærede bl.a., at det ville have været muligt at udvælge »2, 15 eller 20« rejsearrangører (referat af høringen, side 89).

(116) Det må derfor af udtalelserne fra COL Italias repræsentant udledes, at 90 Tours eneret ikke var absolut nødvendig for sikkerheden under verdensmesterskabet.

Det følger heraf, at selv om princippet i artikel 36 fandt anvendelse i denne sag, stod 90 Tours verdensomspændende eneret i et urimeligt forhold til det tilstræbte mål og kan således ikke begrundes i hensynet til sikkerheden.

(117) Hvad angår pakkerejser med adgangsbilleter inkluderet er en streng kontrol med salget nødvendig. Det er særlig vigtigt, at de rejsearrangører, der har sammensat sådanne pakkerejser, har sikkerhed for, at de rejsebureauer, der efterfølgende forhandler pakkerejser, overholder de salgsbetingelser, rejsearrangørerne pålægger dem.

(118) Af denne årsag finder Kommissionen det berettiget, at rejsebureauer, som arrangørerne ikke havde nogen kontrol over, f.eks. det rejsebureau, der har indgivet klagen i denne sag, ikke fik adgang til at anskaffe sig adgangsbilleter til kampene med henblik på sammensætning af pakkerejser, som ville blive markedsført uden nogen form for kontrol.

(119) Kommissionen mener dog, at flere rejsearrangører, som ville have gjort samme salgsbetingelser gældende over for de rejsebureauer, de har godkendt til salg af deres pakkerejser, kunne have deltaget i markedet uden at bringe tilskuernes sikkerhed i fare.

(120) Kommissionen konstaterer, at repræsentanterne for COL Italia har erkendt denne mulighed under høringen, hvor de erklærede, at alle rejsearrangører, der opfyldte samme kriterier som 90 Tour, kunne være blevet udvalgt.

I. Artikel 85, stk. 3

(121) De pågældende aftaler blev ikke anmeldt til Kommissionen med henblik på indrømmelse af en fritagelse efter EØF-Traktatens artikel 85, stk. 3.

(122) Under alle omstændigheder er Kommissionen af den opfattelse, at aftalerne ikke opfylder de fornødne betingelser for en sådan fritagelse.

(123) Selv om det blev antaget, at aftalerne kunne bidrage til en forbedring af fordelingen af billetter og pakkerejser, er Kommissionen nemlig af den opfattelse, at de medførte begrænsninger, som ikke var nødvendige for at nå de tilstræbte mål, og at de endvidere gav virksomhederne mulighed for at fjerne konkurrencen med hensyn til en væsentlig del af de pågældende tjenesteydelser.

J. Påvirkning af handelen mellem medlemsstaterne

(124) De pågældende aftaler vedrørte eneforhandling af pakkerejser med adgangsbilleter inkluderet i EF og resten af verden uden mulighed for alternative leveringskilder. Disse aftaler har derfor i væsentlig grad påvirket handelen mellem medlemsstaterne, for uden disse aftaler ville man have kunnet forvente en forøgelse af handelssamkvemmet på det pågældende marked for pakkerejser.

K. Bøde

(125) Der skal i denne sag tages hensyn til, at det er første gang, at Kommissionen skrider ind over for forhandlingen af billetter til et sportsarrangement.

Desuden kompliceres sagen til en vis grad af de vigtige sikkerhedsspørgsmål.

Endelig blev overtrædelsen bragt til ophør med afslutningen af verdensmesterskabet i fodbold 1990.

Derfor finder Kommissionen ikke, at der er grundlag for at pålægge aftaleparterne bøde.

(126) Kommissionen finder imidlertid, at det har været nødvendigt at træffe en beslutning for at præcisere den retlige stilling og hindre enhver fremtidig overtrædelse af samme eller tilsvarende art. I overensstemmelse med EF-Domstolens retspraksis, af 2. marts 1983 i sag 7/82 (GVL) (1), har Kommissionen nemlig en berettiget interesse i at konstatere, at de pågældende aftaler har været i strid med EØF-Traktatens artikel 85 —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

FIFA, FIGC, COL Italia, CIT SpA, Italia Tour SpA og 90 Tour Italia SpA har overtrådt EØF-Traktatens artikel 85, stk. 1, for så vidt angår bestemmelserne i aftalerne af henholdsvis 26. juni 1987 og 11. februar 1988 indgået mellem på den ene side COL Italia, CIT SpA og Italia Tour SpA og på den anden side 90 Tour Italia SpA, som indebar, at 90 Tour Italia fik overdraget en verdensomspændende eneret på levering af adgangsbilletter til inkorporering i pakkerejser til verdensmesterskabet i fodbold 1990. Disse billetter indgik i en generel billetsalgsordning udviklet og udmøntet af COL Italia efter retningslinjer, som var udstukket af FIGC og FIFA, efter godkendelse af sidstnævnte, og som indeholdt et forbud mod salg af billetter til sammensætning af disse pakkerejser, hvorved det blev gjort umuligt for andre rejsearrangører og rejsebureauer at finde andre leveringskilder end 90 Tour Italia.

Artikel 2

Denne beslutning er rettet til:

90 Tour Italia SpA
Via Laura Mantegazza 75
I-Rom

COL Italia/Italia 90
Via Po 36
I-00198 Rom

Fédération internationale de football association
PO Box 85
Hitzigweg 11
CH-8030 Zürich

Federazione Italiana Gioco Calcio
Via Po 36
I-00198 Rom

Compagnia Italiana Turismo SpA
Piazza della Republica 68
I-00185 Rom

Italia Tour SpA
Piazza Schuman 78
I-Rom.

Udfærdiget i Bruxelles, den 27. oktober 1992.

På Kommissionens vegne

Leon BRITTAN

Næstformand

(1) Sml. 1983, s. 483.