KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUTNING
af 20. juli 1999
om en procedure vedrørende anvendelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 2299/89
(Elektronisk billetudstedelse)

(meddelt under nummer K(1999) 2068)

(Kun den tyske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

(1999/618/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab,

under henvisning til Rådets forordning (EØF) nr. 2299/89 af 24. juli 1989 om en adfærdskodeks for edb-reservationssystemer [1], senest ændret ved forordning (EF) nr. 323/1999 [2], særlig artikel 16, stk. 2,

efter at have opfordret virksomheden til at fremsætte sine kommentarer med hensyn til Kommissionens indsigelser i overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 2299/89, og

ud fra følgende betragtninger:

I. BAGGRUND, SAGENS KENDSGERNINGER OG PROCEDURE

1. Klagen

(1) Systemleverandøren SABRE Travel Information Network (herefter kaldet »SABRE«) klagede i brev af 9. januar 1997 over Deutsche Lufthansa AG's (herefter kaldet »Lufthansa«) overtrædelse af Rådets forordning (EØF) nr. 2299/89 (herefter kaldet »adfærdskodeksen«), med påstand om, at Lufthansa tilbyder tilskyndelser til forretningskunder, der bruger elektroniske billetter til indenrigsrejser med Lufthansa. Klageren påstår, at det medfører, at forretningskunder kun benytter rejsebureauer, der anvender edb-reservationssystemet (herefter kaldet »CRS«) START AMADEUS, som delvist ejes af Lufthansa, da det er det eneste system, der kan udstede elektroniske billetter. Lufthansa modtog en kopi af klagen den 20. januar 1997 med anmodning om at indsende sine bemærkninger inden en måned, hvilket selskabet gjorde den 19. februar 1997.

(2) SABRE klagede over, at Lufthansa ikke have forsynet det med de nødvendige oplysninger og tekniske specifikationer til at udstede elektroniske billetter for Lufthansa, hvilket kraftigt undergravede SABRE's mulighed for at tiltrække og fastholde abonnenter i Tyskland. SABRE har udviklet sit eget elektroniske billetudstedelsessystem, som opfylder de industristandarder, der er aftalt af alle luftfartsselskaber i IATA (den internationale luftfartssammenslutning). SABRE mener, at virkningen af Lufthansas handlinger er at forhindre effektiv konkurrence på det tyske CRS-marked.

(3) Kommissionen foretog en indledende undersøgelse af klagen og udsendte derefter den 16. december 1997 en meddelelse om klagepunkter rettet til Lufthansa, som selskabet svarede på den 3. marts 1998. Luftfartsselskabets hovedargumenter var, at tilskyndelserne skulle fremme forbrugernes og abonnenternes accept af den elektroniske billet, snarere end stille konkurrerende CRS'er ringere, og anførte, at det er nødvendigt med en overgangsperiode, inden et nyt teknologisk produkt kan tilbydes alle andre CRS'er. Lufthansa skelnede mellem en billet og et luftfartsprodukt i forbindelse med kodeksen og anførte, at billetter ikke var omfattet af artikel 8, stk. 1, som forbyder tilskyndelser. Lufthansa rejste også spøgsmål vedrørende dets ret til at forsvare sig og anmodede om en mundtlig høring.

[1] EFT L 220 af 29.7.1989, s. 1.
[2] EFT L 40 af 13.2.1999, s. 1.

(4) Ved brev af 21. april 1999 meddelte SABRE Kommissionen, at de spørgsmål, der lå til grund for den oprindelige klage, var blevet løst på tilfredsstillende vis gennem en ny erhvervsmæssig aftale med Lufthansa.

2. **Parterne**

(5) CRS'et, der kaldes »SABRE«, ejes og drives af SABRE Travel Information Network i Dallas, Texas, USA. AMR Corporation, som også ejer American Airlines, ejer 80 % af SABRE Travel Information Network. Dets andel af CRS-verdensmarkedet anslås til 26,1 % (opgjort efter antallet af rejsebureauer, der anvender det). SABRE's andel af det tyske CRS-marked anslås til 5,1 %.

(6) Lufthansa, som har hovedsæde i Köln, er det største EF-luftfartsselskab. I 1997 var dets omsætning på 23 149 mio. DEM.

(7) Lufthansa ejer 29,2 % af aktiekapitalen i Amadeus Global Travel Distribution SA (herefter kaldet »AGTD«), som ejer og driver det CRS, der kendes under navnet »Amadeus«. Lufthansa ejer ligeledes 50 % af aktiekapitalen i START Holding GmbH. På sin side ejer START Holding GmbH 95 % af START Amadeus Vertrieb GmbH (kaldet »START AMADEUS«) som har eneansvaret for at markedsføre Amadeus i Tyskland. AGTD-gruppen ejer de resterende 5 % af START AMADEUS. Amadeus anslås at have en markedsandel på 33,8 % af CRS-verdensmarkedet (opgjort efter installation i rejsebureauer). START AMADEUS skønnes at sidde på 88,6 % af det tyske CRS-marked.

3. **Adfærdskodeksen**

(8) Formålet med Rådets vedtagelse af adfærdskodeksen var at regulere en sektor, der spiller en afgørende rolle i distributionen af luftfartsprodukter. Kodeksen sikrer, at der i forbindelse med CRS'ers drift ikke diskrimineres mod luftfartsselskaber, der deltager i deres faciliteter både hvad angår de tekniske funktioner, der tilbydes luftfartsselskaberne, og afgifterne for tjenesterne. Kodeksen forhindrer også ejerluftfartsselskaber i at afvise at distribuere deres produkter gennem konkurrerende CRS'er og dermed begrænse interessen for disse på markedet.

4. **Sagens kendsgerninger**

a) *Elektronisk billetudstedelse*

(9) Elektronisk billetudstedelse er en nyskabelse inden for luftfartsindustrien, som skal afskaffe papirbaseret billetudstedelse og lette indcheckningsproceduren i lufthavnen. Elektroniske billetter er nemlig rejsedokumenter, der kun eksisterer i et luftfartsselskabs interne reservationssystem. Når passageren melder sig ved indcheckningsskranken i lufthavnen og fremlægger ID-bevis, udstedes der et boardingkort ud fra data i luftfartsselskabets edb-system, og ikke i kraft af den sædvanlige billet, der er udstedt på papir. IATA anslår, at omkostningerne ved en almindelig billet er 8 USD mens en elektronisk billet koster mellem 1 og 2 USD. Brug af elektronisk billetudstedelse er vokset hurtigt på grund af besparelserne ved den form for billetudstedelse. Det største amerikanske luftfartsselskab, United Airlines, anvendte elektroniske billetter til 40 % af dets indenrigsafgange i 1996.

b) *CRS'er*

(10) Et CRS er et edb-system, der indeholder oplysninger om bl.a. luftfartsselskabers fartplaner, ledige afgange, billetpriser og tilknyttede ydelser med eller uden faciliteter til at foretage reservationer eller udstede billetter, således at nogle af eller alle de nævnte ydelser stilles til rådighed for abonnenter. Det skønnes, at over 85 % af alle IATA-rejsebureauers salg af ruteflyafgange sker via CRS'er. Derfor er CRS'et et væsentligt redskab for et rejsebureau.

(11) I modsætning til de andre CRS'er i Fællesskabet (Galileo, SABRE and Worldspan) har Amadeus ikke sin egen billetudstedelsesfunktion, og derfor foretages billetudstedelsen af dets lokale distributionsselskab, som i Tyskland er START AMADEUS. START AMADEUS er grænsefladen mellem rejsebureauer i Tyskland og Amadeus CRS'et. Når et rejsebureau handler med en kunde, logger det sig ind hos START AMADEUS for at få oplysninger om afgange, ledig kapacitet og billetpriser fra Amadeus-centralsystemet. Rejsebureauet indtaster reservationsdata til Amadeus ved hjælp af START AMADEUS-grænsefladen, hvorefter Amadeus returnerer visse dataelementer til en separat funktion i START AMADEUS, således at det kan udstede en billet og foretage bogføringsoperationen.

c) *Lufthansas udvikling af elektronisk billetudstedelse*

(12) I sit brev af 19. februar anfører Lufthansa som svar på SABRE's klage, at introduktionen af elektronisk billetudstedelse (ETIX) er et meget indviklet projekt, og det blev derfor besluttet at gennemføre projektet i tre faser: første fase fra 1. marts 1996 på det tyske marked, herunder for START AMADEUS, som er det mest anvendte billetudstedelsessystem i Tyskland (»ETIX für den deutschen Markt... ETIX über das am meisten verbreitete Ticketing-Systems in Deutschland (START AMADEUS)«); anden fase fra 1. november 1996 for internationale on-line afgange, og fra 1997 tredje fase i form af udbyggelse til edb-reservationssystemer. Lufthansa anfører, at de første to faser var nødvendige for at maksimere ETIX-salgsvoluminet og således afskrive de relativt høje udviklingsomkostninger.

(13) I sit brev af 14. maj 1997 til Kommissionen går Lufthansa videre, idet selskabet fastslår at »en midlertidig fokusering på at udbygge den eksisterende Lufthansa/START AMADEUS-grænseflade var den eneste måde, der økonomisk og teknisk set begrundede en udvidelse af pilotfasen«.

(14) Lufthansa udviklede den elektroniske billetudstedelsesfunktion ud fra dets lufthavnsindcheckningsprogram. I pilotfasen i perioden maj-december 1995 blev ETIX først tilbudt til en begrænset gruppe på 600 rejsebureauer i Tyskland. For hurtigst muligt at øge antallet af agenter, overførte Lufthansa i marts 1996 funktionen til START AMADEUS (fase 1).

(15) Lufthansa anfører i brevet af 14. maj 1997 at det »for øjeblikket er i gang med sidste fase af produktintroduktionen. Når de tekniske betingelser for international brug af ETIX er fastsat, vil Lufthansa operere med ETIX via andre CRS'er«.

(16) I juli 1996 meddelte Lufthansa, at det ville reducere provisionen til rejsebureauer i Tyskland for billetter til rejser inden for Tyskland. I sit brev af 14. maj 1997 til Kommissionen modsiger Lufthansa imidlertid SABRE's påstand om, at rejsebureauer modtager tilskyndelser for at benytte ETIX, idet det anfører at »... der har indtil videre ikke været nogen kampagner over for rejsebureauer. Rejsebureauer er til dato blot blevet lovet et incitament i forbindelse med ETIX fra juli 1997«.

(17) På et møde med Kommissionens tjenestegrene den 25. juli 1997, bekræftede Lufthansas repræsentanter, at rejsebureauer i Tyskland fra 1. juli 1997 modtog en provision på 0,5 % af prisen på hver elektronisk billet til rejser inden for Tyskland samt til London og Paris. Lufthansa anfører i brevet af 27. august 1997, at der den 1. januar 1997 var iværksat en promotionsordning for forretningskunder. Tilskyndelsen bestod i 1 % af ETIX-bruttoindtægten på beløb over 50 000 DEM, 1,5 % for indtægter over 2,5 mio. DEM og 2 % for indtægter over 5 mio. DEM.

(18) Da SABRE og andre CRS'er i Tyskland ikke havde adgang til ETIX-faciliteten, var det kun rejsebureauer, der abonnerede på START AMADEUS, som havde fordel af den ekstra provision.

(19) På et efterfølgende møde med Kommissionens tjenestegrene i juni 1998, blev spørgsmålet om tilskyndelser igen taget op. Nu forklarede Lufthansa, at provisionsydelserne til rejsebureauer faktisk blev forøget fra 0,5 % til 1 % med virkning fra maj 1998, dvs. seks måneder efter meddelelsen om klagepunkter. Passagerer, der købte elektroniske billetter til tyske indenrigsafgange, havde desuden fået tilbudt en rabat på 10 DEM fra januar 1998, skønt promotionsordningen over for forretningskunder var ophørt samme måned. Incitamenterne var øget for at fremme ETIX-salget, som ifølge Lufthansa til dato lå betydeligt under det potentielle salgsvolumen.

d) *IATA's industristandarder*

(20) IATA har uafhængigt af Lufthansas udvikling af et elektronisk billetudstedelsessystem, og i anerkendelse af et reelt behov for en elektronisk billetudstedelsesstandard, offentliggjort en standardmetode til at sammenkoble CRS'er og luftfartsselskabers systemer til udstedelse af elektroniske billetter. IATA's arbejdsgrupper udviklede standarderne over en periode på to år. På IATA Passenger Services-konferencen i Los Angeles i oktober 1996 vedtog de deltagende luftfartsselskaber enstemmigt (også Lufthansa) to resolutioner, Electronic Ticketing Resolutions nr. 722f og 722g [1]. Et grundlæggende element i forbindelse med industristandardens fastsættelse var definitionen af Electronic Data Interchange for Administration Commerce and Transport (»EDIFACT«), som meddelelsesstandard til transmission af ETIX-dataelementer. Resolutionerne skulle træde i kraft den 1. januar 1997. I brevet af 14. maj 1997 accepterer Lufthansa, at standarderne »har været gældende pr. 1. januar 1997«.

(21) Selv inden IATA-resolutionernes vedtagelse anvendte SABRE's system EDIFACT-meddelelsesstandarden, som stemte overens med USA's egen ATA-standard. Det var faktisk en forbedret udgave af denne EDIFACT-standard, som i kraft af IATA-resolutionerne blev inkorporeret i ETIX-standarden. Det kan modsat nævnes, at Lufthansas ETIX-standard gennem START AMADEUS var en intern standard, som slet ikke brugte EDIFACT-standarden.

(22) Lufthansa anfører i brevet af 14. maj 1997, at man »på intet tidspunkt havde afskaffet eller set bort fra IATA-standarderne... Da Lufthansa udviklede ETIX kunne det ikke have omgået nogen standarder, da de ikke fandtes«. Lufthansa mener, at dets forslag til elektronisk billetudstedelse blev valgt, fordi det var et kvalitetsprodukt. Luftfartsselskabet anfører desuden i samme brev, at det »på intet tidspunkt har afvist at tilpasse systemet til IATA's standarder... Lufthansa er fortsat interesseret i samarbejde, og den erfaring, der gøres i mellemtiden, vil gøre det lettere«. I svaret på meddelelsen om klagepunkterne påstod Lufthansa at »da det stod klart, at der ville blive vedtaget en IATA-standard for elektronisk billetudstedelse, begyndte Lufthansa at gennemføre denne standard på basis af erfaringer med dets eget ETIX-system«.

(23) På den første dag (1. januar 1997), hvor Lufthansa accepterede, at IATA's ETIX-resolutioner trådte i kraft, introducerede luftfartsselskabet ikke desto mindre det første salgsfremmende initiativ, som var knyttet til et internt ETIX-system, der udelukkende anvendtes af START AMADEUS.

[1] IATA Resolution 722f: »Electronic Ticketing/Electronic Miscellaneous Documents — Airline«. IATA Resolution 722g: »Electronic Ticket/Electronic Miscellaneous Documents — Neutral«.

e) *Kontakter mellem SABRE og andre systemleverandører*

(24) SABRE anfører, at det har forsøgt at nå til en aftale med Lufthansa om, at dets abonnenter kan udstede elektroniske billetter til Lufthansa-afgange. Der er afholdt møder i juni 1995, april 1996 samt ved to andre lejligheder for at diskutere SABRE's elektroniske billetudstedelsesprodukt. I september 1996 meddelte Lufthansa, at det ville indlede drøftelser herom i begyndelsen af 1997, og det første møde blev afholdt den 13. januar 1997 (jf. nedenfor).

(25) Ifølge Lufthansa tilkendegav SABRE under dette møde, at det forstod Lufthansas fremgangsmåde med hensyn til fastlæggelsen af prioriteter for udviklingen af elektronisk billetudstedelse. Lufthansa mener, at elektronisk billetudstedelse kun er en billetudstedelsesfunktion og derfor er uafhængig af de sædvanlige CRS'er.

(26) I sine bemærkninger af 21. marts 1997 til Lufthansas svar, gentog SABRE argumenterne i den oprindelige klage og tilføjede med hensyn til mødet den 13. januar 1997, at man udmærket forstod Lufthansas prioriteringsproces, men ikke have angivet, at man accepterede den. Under mødet mindede SABRE desuden Lufthansa om, at det i mere end ét år havde været parat til at begynde at udvikle ETIX sammen med Lufthansa, men at samarbejdet aldrig var indledt.

(27) I november 1997 nåede SABRE og Lufthansa til enighed om indførelse af elektronisk billetudstedelse. Ifølge aftalen skulle Lufthansa sikre, at det arbejde, som det havde ansvaret for, ville blive udført, således at gennemførelsesfasen var afsluttet senest den 30. september 1998. Hvis SABRE imidlertid skriftligt underrettede Lufthansa om, at gennemførelsesfasen kunne afsluttes før, nemlig pr. 30. juni 1998, ville luftfartsselskabet afsætte de nødvendige ressourcer hertil. SABRE fremsendte ikke en sådan besked, og derfor fuldførte Lufthansa sin del af arbejdet den 14. september 1998.

(28) Derefter foretog SABRE den nødvendige systemafprøvning, og ETIX-funktionen var operationel i SABRE's CRS den 8. december 1998.

(29) Hvad angår andre edb-reservationssystemer indgik Lufthansa en aftale om en tidsplan for installation med en systemleverandør i september 1997, og systemafprøvningen forventedes indledt i marts 1998. Gennemførelsen er imidlertid endnu ikke afsluttet. I november 1997 kontaktede Lufthansa to andre systemleverandører og anmodede dem om at integrere ETIX-funktionen i deres systemer. I løbet af 1998 blev der indgået aftaler, og integreringen ventes afsluttet i år.

(30) I et brev af 2. november 1998 meddelte Lufthansa Kommissionen, at det ville afslutte alle salgsfremmende foranstaltninger vedrørende elektronisk billetudstedelse ved udgangen af 1998.

(31) Ved brev, af 21. april 1999 underrettede SABRE Kommissionen om, at man den 2. april 1999 havde indgået en ny aftale med Lufthansa, der skulle imødegå alle de klagepunkter, SABRE havde anført i sin oprindelige klage.

II. **JURIDISK VURDERING**

(32) I sit svar på meddelelsen om klagepunkter påstår Lufthansa, at der gælder de samme proceduremæssige garantier og indsigelsesret for Adfærdskodeksen, som for konkurrenceretlige procedurer, og disse er fastlagt i Rådets forordning (EØF) nr. 17/62 [1], (EØF) nr. 1017/68 [2] og (EØF) nr. 3975/87 [3]. Luftfartsselskabet ønskede at gøre disse bestemmelser gældende og anmodede derfor om en mundtlig høring efter proceduren i Kommissionens forordning 99/63/EØF [4].

(33) Sagen er ikke behandlet efter EF-traktatens artikel 81 og 82, for hvilke proceduren fastsættes i ovennævnte forordninger, men i henhold til adfærdskodeksen. Kodeksen indeholder ikke den samme procedure, men Kommissionen har sørget for at sikre, at indsigelsesretten beskyttes i samme omfang.

(34) Lufthansa blev underrettet om Kommissionens indsigelser i henhold til adfærdskodeksens artikel 19, stk. 1. I februar 1998 fik Lufthansa adgang til Kommissionens sagsmappe, så selskabet kunne forberede svarskriftet til meddelelsen om klagepunkter. Efter Lufthansas svar på denne meddelelse tilbød Kommissionen i et brev af 4. maj 1998, at give Lufthansa lejlighed til at uddybe sine synspunkter mundtligt, men selskabet benyttede sig ikke af denne mulighed.

Anvendelse af CRS-adfærdskodeksen

a) *CRS-adfærdskodeksen*

(35) Adfærdskodeksens artikel 11 fastslår, at Kommissionen, enten når den modtager en klage eller på eget initiativ, indleder proceduren for at bringe overtrædelse af forordningens bestemmelser til ophør. Følgeligt har Kommissionen efter artikel 11 undersøgt SABRE's klage mod Lufthansa om overtrædelse af kodeksens artikel 8.

[1] EFT L 13 af 21.2.1962, s. 204/62.
[2] EFT L 175 af 23.7.1968, s. 1.
[3] EFT L 274 af 31.12.1987, s. 1.
[4] EFT L 127 af 20.8.1963, s. 2268/63.

b) *CRS-adfærdskodeksens anvendelsesområde*

i) Start Amadeus

(36) Det må indledningsvist fastslås, om billetudstedelsesfaciliteten i dette tilfælde udgør en del af edb-reservationssystemet (CRS) i forbindelse med adfærdskodeksen, samt hvilken status START AMADEUS har under kodeksen.

I kodeksens artikel 2, litra f), defineres et CRS som:

»et edb-system, der indeholder oplysninger om bl.a. luftfartsselskabers:

— fartplaner

— ledige kapacitet

— billetpriser og

— tilknyttede ydelser

med eller uden faciliteter til:

— at foretage reservationer eller

— at udstede billetter

således at nogle af eller alle de nævnte ydelser stilles til rådighed for abonnenter.«

Artikel 2, litra g), fastsætter at »distributionsfaciliteter: (er) faciliteter, som en systemleverandør stiller til rådighed med henblik på oplysninger om luftfartsselskabets fartplaner, ledige kapacitet, billetpriser og tilknyttede ydelser og med henblik på reservation og/eller udstedelse af billetter samt alle andre tilknyttede ydelser.«

Efter artikel 2, litra h), er en »systemleverandør: enhver virksomhed og dennes associerede, som har ansvaret for driften eller markedsføringen af et CRS.«

Og endelig fastsætter artikel 2, litra l): »abonnent: en person eller en virksomhed, som ikke er et deltagende luftfartsselskab, og som på grundlag af en kontrakt eller et andet arrangement med en systemleverandør benytter et CRS's faciliteter til distribution af luftfartsprodukter.«

(37) START AMADEUS er eneansvarlig for markedsføring af Amadeus CRS'et i Tyskland og er derfor systemleverandør i betydningen af artikel 2, litra h). De distributionsfaciliteter, START AMADEUS tilbyder abonnenterne, inkluderer ikke blot oplysninger om afgange, ledig kapacitet og billetpriser (som hentes i Amadeuses centralsystem, som drives af AGTD), men også billetudstedelsesfaciliteter. For så vidt at disse billetudstedelsesfaciliteter »stilles til rådighed for abonnenterne« jf. sidste linie i artikel 2, litra f), udgør de også en del af edb-reservationssystemet som defineret i kodeksen.

(38) Dertil kommer, at Kommissionen den 18. juli 1995 skriftligt underrettede START AMADEUS om, at da det fungerede som billetudsteder på vegne af Amadeus CRS'et, var det omfattet af kodeksens bestemmelser. Kommissionen underrettede samtidig START AMADEUS om, at det var forpligtet til at lade sine billetudstedelsesaktiviteter underkaste en årlig revision, jf. kodeksens artikel 21a som fastsætter, at en systemleverandør skal sikre »sit CRS's tekniske overensstemmelse« med visse af kodeksens artikler. I brevet af 29. november 1995 meddelte START AMADEUS Kommissionen navnet på den revisor, der var udnævnt til at sikre dets systems overensstemmelse med kodeksen. I forbindelse med vurderingen af klagen er det omhandlede CRS det edb-reservationssystem, der distribueres på det tyske marked af systemleverandøren START AMADEUS.

ii) Lufthansa

(39) Artikel 2, litra i), definerer et moderluftfartsselskab som »ethvert luftfartsselskab, som direkte eller indirekte, alene eller sammen med andre ejer eller effektivt kontrollerer en systemleverandør, samt ethvert luftfartsselskab, som det ejer eller effektivt kontrollerer«. Da Lufthansa ejer 50 % af Start Holding GmbH, som selv ejer 95 % af START AMADEUS, ejer det indirekte og sammen med andre START AMADEUS og er derfor et moderluftfartsselskab.

iii) Artikel 2, litra a), b) og c) — Luftfartsprodukt

(40) Artikel 2, litra c), definerer et luftfartsprodukt som »både ikke-pakkede og pakkede luftfartsprodukter«.

(41) Artikel 2, litra a), definerer et ikke-pakket luftfartsprodukt som »transport ad luftvejen af en passager mellem to lufthavne, herunder enhver tilknyttet hjælpeydelse og supplerende ydelser, der udbydes til salg og/eller sælges som en integrerende del af produktet«

(42) Artikel 2, litra b), definerer et pakket luftfartsprodukt som »en på forhånd aftalt kombination af et ikke-pakket luftfartsprodukt med andre ydelser, der ikke er hjælpeydelser til flyvningen, og som udbydes til salg og/eller sælges til en samlet pris«.

c) *Artikel 8, stk. 1*

(43) Den relevante artikel fastsætter, at:

»Moderluftfartsselskaber må hverken direkte eller indirekte knytte en abonnents brug af et bestemt CRS sammen med en provision eller andre tilskyndelser til at sælge eller til ikke at sælge luftfartsprodukter, der tilbydes på deres flyvninger.«

(44) En af Kommissionens konklusioner i meddelelsen om klagepunkter var, at tilskyndelser gennem elektroniske billetter, hvor faciliteten kun var til rådighed gennem START AMADEUS-abonnenter, udgjorde en overtrædelse af artikel 8, stk. 1.

(45) Lufthansa anfægtede i sit svar, at en elektronisk eller anden flybillet var et »luftfartsprodukt« som defineret i artikel 2, og påstod derfor, at den ikke var omfattet af bestemmelserne i artikel 8, stk. 1. Selskabet henviste til den oprindelige artikel 8, stk. 1, inden kodeksens revision i 1993 ([1]), som refererede til billetter og luftfartsprodukter, og konkluderede derfor, at dette faktisk var en sondring.

(46) Artikel 8, stk. 1, henviser imidlertid til salg af et luftfartsprodukt, dvs. at en tjenesteleverandør (luftfartsselskabet) (enten direkte eller gennem et rejsebureau) indgår en transportaftale med en kunde, hvorved luftfartsselskabet forpligter sig til at transportere passageren, og kunden accepterer at betale for det. Kontraktens indgåelse bevidnes som regel konkret ved, at der udstedes en billet, uanset format (papir eller elektronisk udgave). Selv om det ikke er et led i udførelsen af lufttransporttjenesteydelsen, indgår selve billetudstedelsen som en integreret del af salget af transporttjenesteydelsen og falder derfor ind under artikel 8, stk. 1.

(47) Dertil kommer, at enhver fortolkning af termen »produkter«, der udelukker elektronisk billetudstedelse, vil fjerne en stor del af den tilsigtede virkning af artikel 8, stk. 1. Efter Kommissionens opfattelse er det desuden paradoksalt, at Lufthansa for at støtte sin påstand argumenterer for ordlyden af den tidligere artikel 8, stk. 1, da denne tekst i 1993 klart blev erstattet af den nye ordlyd, som fjerner enhver sondring mellem luftfartsprodukter og billetudstedelse.

(48) Kodeksens artikel 8, stk. 1, skal forhindre en systemleverandørs moderluftfartsselskab i at forvride konkurrencen mellem CRS'er ved at give abonnenter (rejsebureauer) tilskyndelser til at benytte dets eget system.

(49) Ved som moderluftfartsselskab kun at samarbejde med START AMADEUS om introduktion af elektronisk billetudstedelse har Lufthansa tydeligvis stillet alle andre CRS'er på det tyske CRS-marked ringere. Lufthansas handling indebærer desuden, at den provision og de incitamenter, som Lufthansa tilbød i denne forbindelse, kun kunne optjenes af dem, der benyttede START AMADEUS. Lufthansa mente, at tilskyndelserne ikke var knyttet til brug af START AMADEUS, fordi salg af dets luftfartsprodukter gennem andre (dvs. almindelige) billetter i START AMADEUS ikke udløste incitamenter. Desuden var det luftfartsselskabets holdning, at tilskyndelserne ikke var incitamenter til at benytte START AMADEUS, da de blev tilbudt alle rejsebureauer, uanset hvilket CRS de benyttede. Lufthansa var imidlertid fuldt ud klar over, at det kun var abonnenter på det system, som Lufthansa var moderluftfartsselskab til, der kunne følge op på meddelelsen om incitamenter til abonnenter for udstedelse af elektroniske billetter. Alle abonnenter på andre CRS'er i Tyskland ville ikke kunne benytte sig af denne promotionsordning.

(50) Lufthansa påstår, at tilskyndelserne var nødvendige for at sikre, at introduktionen af ETIX var vellykket, og at et samarbejde var påkrævet, både af hensyn til tekniske aspekter og for at rejsebureauerne kunne opfordre kunderne til at anvende elektroniske billetter, og endelig at det samme argument gælder for både forretningskunder og almindelige passagerer. Lufthansa tilføjer, at til trods for incitamenterne gik salget af ETIX billetter meget trægt. Uanset om det virkelig var nødvendigt med en promotionsordning for at lancere elektronisk billetudstedelse (hvilket kan anfægtes), forbyder adfærdskodeksen ganske enkelt at knytte brugen af et bestemt CRS sammen med ydelsen af tilskyndelser, uanset den oprindelige grund til at de blev indført. Hvad enten disse tilskyndelser udgjorde en omkostning eller blot viderebragte en omkostningsbesparelse, var Lufthansa forpligtet til ikke at begrænse adgangen hertil til dets eget CRS, START AMADEUS. Der er således ingen grund til at anvende en teleologisk fortolkning af artikel 8 under henvisning til EF-traktatens artikel 3, som Lufthansa påstår.

(51) Lufthansa har derfor overtrådt adfærdskodeksens artikel 8, stk. 1, ved direkte eller indirekte at knytte en abonnents brug af CRS'et START AMADEUS sammen med ydelsen af provision eller en anden form for tilskyndelse til salg af luftfartsprodukter på dets indenrigsruter i Tyskland og på udenrigsruter fra Tyskland til London og Paris.

(52) Promotionsordningen for forretningskunder var gældende fra 1. januar til 31. december 1997, mens promotionsordningen over for rejsebureauerne gjaldt fra 1. juli 1997 indtil 31. december 1998 og passagerrabatordningen fra 1. januar til 31. december 1998. Lufthansa havde imidlertid givet SABRE mulighed for at tilbyde elektronisk billetudstedelse fra 30. juni 1998, og følgeligt kunne SABRE efter denne dato have tilbudt elektroniske billetter på Lufthansas afgange. Derfor knyttede Lufthansa ikke længere den specifikke brug af START AMADEUS CRS'et sammen med et incitament. Perioden, hvor overtrædelserne fandt sted, kan således siges at være 1. januar 1997 til 30. juni 1998.

([1]) EFT L 278 af 11.11.1993, s. 1.

III. **KONKLUSION**

(53) Lufthansa har tilbudt tilskyndelser i forbindelse med salg af luftfartsprodukter gennem elektronisk billetudstedelse. Modtagerne af disse tilskyndelser er rejsebureauer i Tyskland hvad angår tyske indenrigsruter og ruter til London og Paris, og forretningskunder hvad angår tyske indenrigsruter. Et incitament er desuden blevet tilbudt alle passagerer på tyske indenrigsruter i form af en særlig rabat på 10 DEM.

(54) Lufthansa har udviklet en elektronisk billetudstedelsesfunktion, som indtil den 30. juni 1998 kun har været tilgængelig for START AMADEUS og ikke for konkurrerende CRS'er. Muligheden for at tilbyde elektroniske billetter kunne således kun udnyttes af rejsebureauer, der abonnerede på START AMADEUS, som har Lufthansa som moderluftfartsselskab. På basis heraf mener Kommissionen, at Lufthansa har overtrådt adfærdskodeksens artikel 8, stk. 1, ved indirekte at knytte brugen af START AMADEUS sammen med en provision eller anden form for tilskyndelse.

Adfærdskodeksens artikel 16, stk. 2

(55) I henhold til kodeksens artikel 16, stk. 2, kan Kommissionen pålægge systemleverandører, moderluftfartsselskaber og deltagende luftfartsselskaber og/eller abonnenter en bøde på op til 10 % af deres årsomsætning for den relevante aktivitet [1] i det pågældende foretagende. Ved fastsættelse af bødens størrelse tages der hensyn til overtrædelsens alvor og varighed.

(56) Ved en vurdering af overtrædelsens alvor skal der tages højde for dens art og effekt på markedet. Overtrædelsen bestod i, at der skabtes en indirekte, ikke direkte, tilknytning mellem modtagelse af provision og brug af et bestemt CRS. Skønt handlingen har medført, at andre CRS'er er blevet udelukket og dermed ringere i stillet, mener Kommissionen ikke, at de andre CRS'er blev så dårligt stillet, at det skabte et uovervindeligt handicap for deres kommercielle aktiviteter på det relevante marked. Andre systemleverandører har heller ikke påvist, at det hastede med hurtigst muligt at introducere den elektroniske billetudstedelsesfunktion i deres systemer. Endvidere noterer Kommissionen sig, at Lufthansa mente, at incitamenterne var nødvendige for at fremme accept af denne nye billetform på markedet både blandt abonnenter og passagerer og således indføre tekniske fremskridt. Kommissionen noterer sig desuden, at alle tilskyndelser er ophørt ved udgangen af 1998.

(57) Kommissionen konkluderer heraf, at der er tale om en mindre overtrædelse. Kommissionen erkender, at det er den første sag, hvor adfærdskodeksen har ført til en formel beslutning.

(58) På den anden side bemærker Kommissionen ligeledes, at Lufthansa faktisk forøgede både værdien og antallet af tilskyndelser hvad angår elektronisk billetudstedelse, efter at meddelelsen om klagepunkter var fremsendt.

(59) Overtrædelsen var af relativ kort varighed, idet den bestod af tilskyndelser over for forretningskunder i 12 måneder, incitamenter til rejsebureauerne i 12 måneder og passagerrabatter i 6 måneder.

(60) Kommissionen mener, at der på grundlag af overtrædelsen er belæg for at pålægge Lufthansa en symbolsk bøde i henhold til adfærdskodeksens artikel 16, stk. 2 —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Lufthansa AG har overtrådt CRS-adfærdskodeksens artikel 8, stk. 1, ved indirekte at knytte brugen af START AMADEUS sammen med en provision eller en anden tilskyndelse.

Overtrædelsesperioden var 1. januar 1997 til 31. december 1997 for så vidt angår incitamenter over for forretningskunder, og 1. juli 1997 til 30. juni 1998 for rejsebureauer generelt. Hvad angår passagerrabatten var overtrædelsesperioden 1. januar 1998 til 30. juni 1998.

Artikel 2

1. Lufthansa AG pålægges at betale en bøde på 10 000 EUR for overtrædelsen i artikel 1.

2. Bøden skal indbetales i EUR på Europa-Kommissionens konto nr. 310-0933000-43 hos Banque Bruxelles Lambert, Agence Européenne, Rond-Point Schuman 5, B-1040 Bruxelles inden tre måneder efter meddelelsen af denne beslutning.

Efter denne periode påløber der renter på bøden til en rentesats svarende til Den Europæiske Centralbanks reporente på den første arbejdsdag i den måned, hvor denne beslutning er vedtaget, plus 3,5 procentpoint, dvs. 6 %.

[1] I et brev dateret 27. august 1997 forklarer Lufthansa, at »rejser inden for Tyskland og rejser til London og Paris er inkluderet i promotionsordningen (for elektroniske billetter«). I denne sag antages det at være den relevante aktivitet.

Artikel 3

Denne beslutning er rettet til Deutsche Lufthansa AG, Von-Gablenz-Strasse 2-6, D-50679 Köln.

Udfærdiget i Bruxelles, den 20. juli 1999.

På Kommissionens vegne
Neil KINNOCK
Medlem af Kommissionen