COMISSÃO

DECISÃO DA COMISSÃO
de 20 de Julho de 1999
sobre um procedimento relativo à aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2299/89 do Conselho
(Emissão de bilhetes electrónicos)

[notificada com o número C(1999) 2068]

(Apenas faz fé o texto em língua alemã)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(1999/618/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia,

Tendo em conta o Regulamento (CEE) n.º 2299/89 do Conselho, de 24 de Julho de 1999, relativo a um código de conduta para os sistemas informatizados de reserva (SIR) [1], com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 323/99 [2], e, nomeadamente o n.º 2 do seu artigo 16.º,

Tendo dado à empresa em causa a oportunidade de dar a conhecer os seus pontos de vista sobre as objecções levantadas pela Comissão, nos termos do n.º 1 do artigo 19.º do Regulamento (CEE) n.º 2299/89,

Considerando o seguinte:

I. CONTEXTO, FACTOS E PROCEDIMENTO

1. A denúncia

(1) Numa carta de 9 de Janeiro de 1997, o vendedor de sistemas SABRE Travel Information Network («a seguir denominado SABRE») queixou-se de que a Deutsche Lufthansa AG («a seguir denominada Lufthansa») estava a infringir o Regulamento (CEE) n.º 2299/89 (código de conduta), na medida em que oferecia incentivos a clientes empresariais que utilizassem bilhetes electrónicos para as viagens domésticas com a Lufthansa. Segundo o SABRE, o resultado dessa prática é os clientes empresariais apenas recorrerem a agentes de viagens que utilizam o sistema informatizado de reservas (SIR) START AMADEUS, de que a Lufthansa é, em parte, proprietária, uma vez que é o único sistema a poder emitir bilhetes electrónicos. Em 20 de Janeiro de 1997, foi enviada uma cópia da denúncia à Lufthansa, pedindo-lhe que apresentasse as suas observações no prazo de um mês, o que a Lufthansa fez em 19 de Fevereiro de 1997.

(2) O SABRE queixou-se de que a Lufthansa não lhe fornecera nem as informações nem as especificações técnicas necessárias para poder emitir bilhetes electrónicos para a Lufthansa, o que prejudicava seriamente a sua capacidade para atrair e manter contas de assinantes na Alemanha. O SABRE desenvolveu a sua própria função de bilhética electrónica, que funciona de acordo com as normas do sector acordadas entre todas as companhias aéreas membros da IATA (International Air Transport Association). O SABRE considera que a atitude da Lufthansa tem como consequência impedir a concorrência efectiva no mercado alemão dos SIR.

(3) Após uma avaliação preliminar da denúncia, a Comissão publicou, em 16 de Dezembro de 1997, uma comunicação de acusações contra a Lufthansa, a que esta respondeu em 3 de Março de 1998. Os principais argumentos da Lufthansa foram que os incentivos se destinavam a encorajar a aceitação pelos consumidores e os assinantes dos bilhetes electrónicos e não a prejudicar a concorrência entre os SIR e que um produto tecnológico novo exige um período de transição antes de poder ser oferecido a todos os outros SIR. Além disso, a companhia fez uma distinção entre bilhetes e produtos de transporte aéreo para efeitos do código, argumentando que os bilhetes não estavam abrangidos pelo disposto no n.º 1 do artigo 8.º, que proíbe os incentivos. A Lufthansa levantou também questões relacionadas com os seus direitos de defesa e pediu uma audição.

[1] JO L 220 de 29.7.1989, p. 1.
[2] JO L 40 de 13.2.1999, p. 1.

(4) Por carta de 21 de Abril de 1999, o SABRE informou a Comissão de que as questões que estavam na base da denúncia original tinham sido satisfatoriamente ultrapassadas através de um novo acordo comercial com a Lufthansa.

2. **As partes**

(5) O SIR conhecido por «SABRE» é propriedade da SABRE Travel Information Network de Dallas, no Texas, que também o explora. Por sua vez, 80 % do capital da SABRE Travel Information Network pertence à AMR Corporation, que à também proprietária da American Airlines. À sua quota no mercado mundial dos SIR é estimada em 26,1 % (por número de agências de viagens). A sua quota no mercado alemão dos SIR é estimada em 5,1 %.

(6) A Lufthansa está baseada em Colónia, na Alemanha, e é a maior companhia aérea da Comunidade. Em 1997, o seu volume de negócios foi de 23 149 milhões de marco alemães (DEM).

(7) A Lufthansa detém 29,2 % do capital da Amadeus Global Travel Distribution SA (a seguir denominada «AGTD»), que é proprietária e explora o SIR vulgarmente conhecido por «Amadeus». A Lufthansa também detém 50 % do capital da START Holding GmbH, que, por sua vez, detém 95 % do capital da START Amadeus Vertrieb GmbH (a seguir denominada «START AMADEUS»), única responsável pela comercialização do SIR Amadeus na Alemanha. Os restantes 5 % do capital da START AMADEUS pertencem a membros do grupo AGTD. A quota do Amadeus no mercado mundial dos SIR é estimada em 33,8 % (por número de agências de viagens). A quota da START AMADEUS no mercado alemão dos SIR é estimada em 88,6 %.

3. **O código de conduta**

(8) O código de conduta foi adoptado pelo Conselho para regular um sector que desempenha um papel essencial na distribuição de produtos de transporte aéreo. O código garante que a exploração dos SIR não estabeleça discriminações entre as transportadoras que participam nos seus serviços, quer em termos das funções oferecidas às transportadoras quer em termos de taxas cobradas por esses serviços. O código impede também que as transportadoras proprietárias se recusem a distribuir os seus produtos através dos SIR concorrentes, limitando assim a sua capacidade de atracção no mercado.

4. **Os factos**

a) *A bilhética electrónica*

(9) A bilhética electrónica é um desenvolvimento recente no sector dos transportes aéreos, destinado a eliminar a necessidade da emissão em papel e a facilitar os procedimentos de registo nos aeroportos. Os bilhetes electrónicos são efectivamente documentos de viagem que apenas existem no sistema de reservas interno de uma transportadora. Quando o passageiro faz o seu registo ao balcão do aeroporto, identificando-se, é-lhe dado um cartão de embarque por referência ao registo existente no sistema da transportadora e não por referência a um bilhete convencional em papel. A IATA estima que o custo típico de um bilhete convencional em papel é de 8 dólares dos Estados Undios (USD), ao passo que um bilhete electrónico custa entre 1 e 2 USD. As economias realizadas com a adopção dos bilhetes electrónicos estão na origem do rápido aumento da sua utilização. A maior transportadora americana, a United Airlines, utilizou, em 1996, bilhetes electrónicos em 40 % dos seus serviços domésticos.

b) *Os SIR*

(10) Um SIR é um sistema informático que contém informações sobre, entre outras coisas, os horários das transportadoras aéreas, as suas disponibilidades, tarifas e serviços relacionados, com ou sem meios para efectuar reservas ou emitir bilhetes, na medida em que alguns desses serviços, ou todos eles, sejam disponibilizados aos assinantes. Calcula-se que mais de 85 % das vendas de serviços aéreos regulares de todas as agências de viagens da IATA são feitas através de SIR. Por conseguinte, um SIR é uma ferramenta essencial para o agente de viagens.

(11) Contrariamente aos outros SIR explorados na Comunidade (Galileo, SABRE e Worldsplan), o Amadeus não dispõe de uma função própria de emissão de bilhetes, pelo que é a sua empresa de distribuição local que o faz em seu nome, que, na Alemanha, é a START AMADEUS. A START AMADEUS oferece a interface entre os agentes de viagens da Alemanha e o SIR Amadeus. Ao atender um cliente, um agente de viagens liga-se à START AMADEUS para obter da central do Amadeus informações sobre horários, disponibilidades e tarifas. Seguidamente entra nos dados relativos às reservas através da interface da START AMADEUS com o Amadeus, que envia então certos elementos dos dados a uma função separada da START AMADEUS, que lhe permite produzir um bilhete e realizar as operações contabilísticas associadas.

c) *Desenvolvimento da bilhética electrónica pela Lufthansa*

(12) Em resposta à denúncia do SABRE, a Lufthansa declarou na sua carta de 19 de Fevereiro de 1997 que a introdução da emissão de bilhetes electrónicos (ETIX) é um projecto muito complexo, razão pela qual a Lufthansa decidiu implementá-lo em três fases: a primeira fase teve início em 1 de Março de 1996 para o mercado alemão, incluindo o START AMADEUS, o sistema de bilhética mais amplamente utilizado na Alemanha [«ETIX. Für den deutschen Markt..... ETIX über das am meisten verbreitete Ticketing-Systems in Deutschland (START AMADEUS)»]; a segunda fase, a partir de 1 de Novembro de 1996, para os voos internacionais regulares; a terceira fase, a partir de 1997, expansão para os sistemas informatizados de reservas. A Lufthansa declarou que as duas primeiras fases eram necessárias para maximizar o volume do ETIX a fim de amortizar os custos de desenvolvimento relativamente elevados.

(13) Na carta enviada à Comissão em 14 de Maio de 1997, a Lufthansa declarou ainda que «A prioridade temporária dada à expansão da interface existente Lufthansa/START AMADEUS era o único modo técnica e economicamente justificável de alargar a fase piloto».

(14) A Lufthansa desenvolveu a função de emissão de bilhetes electrónicos com base no seu actual programa de registos no aeroporto. Na fase-piloto, de Maio a Dezembro de 1995, o ETIX foi inicialmente oferecido a um grupo limitado de 600 agentes de viagens na Alemanha. Para alargar o número de agentes no mínimo de tempo possível, em Março de 1996 a Lufthansa transferiu a função para a START AMADEUS (fase 1).

(15) Na sua carta de 14 de Maio de 1997, a Lufthansa declarou que «A Lufthansa encontra-se actualmente na última fase da introdução do produto. Uma vez estabelecidas as condições técnicas para a utilização internacional do ETIX, a Lufthansa explorará o ETIX através de outros sistemas SIR».

(16) Em Julho de 1996, a Lufthansa anunciou que reduziria a comissão paga aos agentes de viagens na Alemanha pela venda de bilhetes para viagens em todo o mercado doméstico alemão. No entanto, na sua carta à Comissão de 14 de Maio de 1997, a Lufthansa contradiz a afirmação do SABRE de que estavam a ser oferecidos incentivos aos agentes de viagens para utilizarem o ETIX ao declarar que «... até agora não tem havido promoção de agências. Até ao momento, foi apenas prometido às agências um incentivo ETIX, a conceder a partir de Julho de 1997».

(17) Numa reunião realizada com representantes da Comissão Europeia em 25 de Julho de 1997, os representantes da Lufthansa confirmaram o pagamento a agentes de viagens da Alemanha, a partir de 1 de Julho de 1997, de comissões de 0,5 % do preço de cada bilhete electrónico vendido para viagens na Alemanha e para Londres e Paris. Na sua carta de 27 de Agosto de 1997, a Lufthansa declarou que fora implantado um sistema de incentivos a clientes empresariais em 1 de Janeiro de 1997. O incentivo era 1 % das receitas brutas das vendas ETIX que excedessem 50 000 DEM marcos, 1,5 % para as receitas superiores a 2,5 milhões de DEM e 2 % para as receitas superiores a 5 milhões de DEM.

(18) Não estando disponível o serviço ETIX para o SABRE ou qualquer outro SIR a funcionar na Alemanha, apenas os agentes de viagens assinantes do serviço START AMADEUS puderam beneficiar dos pagamentos adicionais de comissões.

(19) Numa reunião realizada posteriormente com representantes da Comissão, em Junho de 1998, a questão dos incentivos foi novamente discutida. A Lufthansa explicou então que, com efeitos a partir de Maio de 1998, seis meses após a publicação da comunicação de acusações, os pagamentos de comissões aos agentes de viagens tinham de facto aumentado de 0,5 % para 1 %. Além disso, para os voos internos na Alemanha, oferecia-se, desde Janeiro de 1998, um desconto de 10 DEM aos passageiros que comprassem um bilhete electrónico, embora o sistema oferecido aos clientes empresariais tivesse terminado no mesmo mês. Esses aumentos dos incentivos foram feitos para fazer subir as vendas ETIX, que, até à data, segundo a Lufthansa, tinham sido substancialmente inferiores ao seu potencial.

d) *As normas da IATA para o sector*

(20) Independentemente do desenvolvimento da bilhética electrónica pela Lufthansa, e em resposta à necessidade reconhecida de uma norma relativa à bilhética electrónica extensível a todo o sector, a IATA publicou um método normalizado de interface SIR/sistemas das companhias áereas para a emissão de bilhetes electrónicos. As normas foram desenvolvidas por grupos de trabalho da IATA ao longo de dois anos. As companhias aéreas presentes na Conferência da IATA sobre serviços de passageiros, realizada em Los Angeles em Outubro de 1996, adoptaram por unanimidade (incluindo a Lufthansa) as resoluções sobre bilhética electrónica n.os 722f e 722g [1]. Uma componente fundamental da criação de uma norma para o sector foi o estabelecimento da norma de mensagens «EDIFACT» (transferência electrónica de dados na administração, comércio e transportes) para a transmissão de elementos de dados ETIX. A entrada em vigor das resoluções foi prevista para 1 de Janeiro de 1997. Na sua carta de 14 de Maio de 1997, a Lufthansa aceitou que as normas «eram válidas desde 1 de Janeiro de 1997».

(21) Mesmo antes da adopção das resoluções da IATA, o sistema do SABRE utilizava a norma de mensagens «EDIFACT», que estava de acordo com a norma doméstica americana ATA. Foi uma versão aperfeiçoada desta norma EDIFACT que foi posteriormente incorporada na norma ETIX através das resoluções da IATA. Contrariamente a isso, a norma ETIX da Lufthansa através do START AMADEUS era um sistema puramente interno que não utilizava de modo algum a norma EDIFACT.

(22) Na sua carta de 14 de Maio de 1997, a Lufthansa declarou que «A Lufthansa não tinha nunca abolido ou ignorado as normas da IATA... Na altura em que desenvolveu o ETIX, a Lufthansa não podia ter infringido quaisquer normas porque não existia nenhuma». A companhia considera que a solução desenvolvida para a bilhética electrónica foi a escolhida por se tratar de um produto de alta qualidade. A Lufthansa declarou também na sua carta de 14 de Maio de 1997 que «A Lufthansa nunca recusou adaptar o sistema às normas da IATA... A Lufthansa continua interessada na cooperação. A experiência ganha entretanto tornará essa cooperação mais fácil». Na sua resposta à comunicação de acusações, a Lufthansa alegou que: «Quando se tornou claro que seria adoptada uma norma da IATA para a bilhética electrónica, a Lufthansa começou a implementar essa norma com base na experiência do seu próprio sistema ETIX».

(23) Porém, no primeiro dia (1 de Janeiro de 1997) em que aceitou terem entrado em vigor as resoluções ETIX da IATA, a Lufthansa introduziu o primeiro dos incentivos, associado a um sistema ETIX interno exclusivo da START AMADEUS.

[1] Resolução da IATA n.º 722f: *Electronic Ticketing/Electronic Miscellaneous Documents — Airline*. Resolução da IATA n.º 722g: *Electronic Ticketing/Electronic Miscellaneous Documents — Neutral*.

e) *Contactos entre a Lufthansa e o SABRE e outros vendedores de sistemas*

(24) O SABRE afirma que tentou estabelecer um acordo com a Lufthansa sobre a possibilidade de os seus assinantes emitirem bilhetes electrónicos para os voos da companhia. Para discutir o produto da bilhética electrónica do SABRE, realizaram-se reuniões em Junho de 1995, em Abril de 1996 e em duas outras ocasiões. Em Setembro de 1996, a Lufthansa declarou-se disposta a iniciar as discussões sobre a matéria no início de 1997. A primeira reunião realizou-se em 13 de Janeiro de 1997 (ver a seguir).

(25) A Lufthansa declara ainda que, na reunião realizada em 13 de Janeiro de 1997, o SABRE reconheceu que compreendia a abordagem adoptada pela Lufthansa na definição das suas prioridades no que respeita ao desenvolvimento da bilhética electrónica. A companhia considera também que a bilhética electrónica é apenas uma função de bilhética e, portanto, independente dos SIR habituais.

(26) Nas suas observações de 21 de Março de 1997 sobre a resposta da Lufthansa, o SABRE repetiu os argumentos avançados na sua denúncia original e, na reunião de 13 de Janeiro de 1997, acrescentou também que compreendia plenamente o processo de prioridades adoptado pela Lufthansa, mas não declarou que o aceitava. Além disso, no decurso da mesma reunião, lembrou à Lufthansa que há mais de um ano que estava pronto para iniciar com ela o desenvolvimento do ETIX, mas que não estava a haver cooperação.

(27) Em Novembro de 1997, o SABRE e a Lufthansa chegaram a acordo para a implementação da bilhética electrónica. Nos termos desse acordo, a Lufthansa devia garantir que todo o trabalho necessário da sua parte estaria pronto para que a implementação estivesse concluída até 30 de Setembro de 1998, o mais tardar. No entanto, se o SABRE comunicasse à Lufthansa, por escrito, que a implementação poderia estar concluída até 30 de Junho de 1998, a Lufthansa consagraria os recursos necessários para respeitar essa data antecipada. Como o SABRE não o fez, a Lufthansa completou a sua parte dos trabalhos em 14 de Setembro de 1998.

(28) O SABRE realizou posteriormente os necessários ensaios, findos os quais, em 8 de Dezembro de 1998, a função ETIX se tornou operacional no SIR SABRE.

(29) No que respeita aos outros SIR, a Lufthansa chegou a acordo com um vendedor de sistemas, em Setembro de 1997, quanto ao calendário de instalação, prevendo-se que os ensaios começassem em Março de 1998. Até agora, porém, a implementação não se encontra ainda concluída. Em Novembro de 1997, a companhia escrevera a outros dois vendedores de sistemas pedindo-lhes que implantassem a função ETIX nos seus sistemas. Estabeleceram-se acordos ao longo de 1998 e prevê-se que a implementação esteja concluída no decurso do corrente ano.

(30) Por carta de 2 de Novembro de 1998, a Lufthansa informou a Comissão de que acabaria com todos os incentivos associados aos bilhetes electrónicos no final de 1998.

(31) Posteriormente, por carta de 21 de Abril de 1999, o SABRE informou a Comissão de que fora assinado, em 2 de Abril de 1999, um novo acordo comercial com a Lufthansa, destinado a resolver todas as questões levantadas pelo SABRE na denúncia original.

II. **APRECIAÇÃO JURÍDICA**

(32) Na resposta à comunicação de acusações, a Lufthansa alegou que se aplicam ao código de conduta as mesmas garantias processuais e direitos e defesa reconhecidos nos procedimentos previstos na legislação da concorrência e consagrados nos Regulamentos (CEE) n.º 17/62 [1], (CEE) n.º 1017/68 [2] e (CEE) n.º 3975/87 [3] do Conselho. Ao procurar aplicar essas disposições, a companhia aérea pediu uma audição na forma prevista para os procedimentos nos termos do Regulamento n.º 99/63/CEE da Comissão [4].

(33) Este processo não tem sido tratado ao abrigo dos artigos 81.º e 82.º do Tratado, cujos procedimentos são definidos pelos regulamentos acima mencionados, mas ao abrigo do código de conduta. O código não prevê esses mesmos procedimentos, mas a Comissão encarregou-se de garantir um nível equivalente de protecção para os direitos de defesa.

(34) Em conformidade com o n.º 1 do artigo 19.º do código de conduta, a Lufthansa foi notificada das objecções da Comissão. Em Fevereiro de 1998, foi dada à Lufthansa a possibilidade de aceder ao *dossier* da Comissão para poder preparar a sua resposta à comunicação de acusações. Recebida a resposta, a Comissão, por carta de 4 de Maio de 1998, ofereceu à Lufthansa a oportunidade de desenvolver os seus pontos de vista oralmente, mas a companhia não aproveitou esta oportunidade.

Aplicação do código de conduta dos SIR

a) *O código de conduta dos SIR*

(35) O artigo 11.º do código prevê que a Comissão, após recepção de uma denúncia ou por sua própria iniciativa, inicie um procedimento para pôr fim à infracção das disposições do regulamento. Assim, a Comissão examinou a denúncia do SABRE contra a Lufthansa, relativa às alegadas infracções do artigo 8.º do código, nos termos do artigo 11.º

[1] JO L 13 de 21.2.1962, pp. 204/62.
[2] JO L 175 de 23.7.1968, p. 1.
[3] JO L 274 de 31.12.1987, p. 1.
[4] JO L 127 de 20.8.1963, pp. 2268/63.

b) *Âmbito do código de conduta dos SIR*

i) START AMADEUS

(36) Para começar, há que determinar se a função de emissão de bilhetes aqui em causa faz parte do «sistema informatizado de reservas» (SIR) para efeitos do código e a posição do START AMADEUS nos termos do código.

A alínea f do artigo 2.º do código define um SIR do seguinte modo:

«um sistema informatizado que contenha informações, nomeadamente sobre:

— horários,
— disponibilidade,
— tarifas e
— serviços relacionados,

com ou sem meios através dos quais possam ser

— efectuadas reservas,
— ou emitidos bilhetes,

na medida em que alguns ou todos estes serviços sejam colocados à disposição dos assinantes.»

A alínea g) do artigo 2.º estabelece que «meios de distribuição» são os meios fornecidos por um vendedor de sistemas para a prestação de informações acerca dos horários, disponibilidade, tarifas e serviços afins das transportadoras aéreas e para a realização de reservas e/ou emissão de bilhetes e quaisquer outros serviços afins.

Nos termos da alínea h) do artigo 2.º, «vendedor de sistemas» é qualquer entidade e suas filiais responsáveis pelo funcionamento ou comercialização de um SIR.

Por último, nos termos da alínea l) do artigo 2.º, «assinante» é uma pessoa ou uma empresa distinta de uma transportadora participante, que utilize os meios de distribuição de produtos de transporte aéreo de um SIR, sob contrato ou por intermédio de outro acordo com um vendedor de sistemas.

(37) A START AMADEUS é a única responsável pela comercialização do SIR Amadeus na Alemanha, sendo, pois, um vendedor de sistemas na acepção da alínea h) do artigo 2.º Os meios de distribuição oferecidos pela START AMADEUS aos assinantes incluem não só informações sobre horários, disponibilidades e tarifas (fornecidas pela central do Amadeus explorada pela AGTD), mas também meios para a emissão de bilhetes. Na medida em que estes últimos meios são «colocados à disposição dos assinantes», nos termos da última linha da alínea f) do artigo 2.º, eles fazem também parte do sistema informatizado de reservas, como definido pelo código.

(38) Acrescente-se que, em 18 de Julho de 1995, a Comissão escreveu à START AMADEUS informando-a de que, como agia como emissora de bilhetes em nome do SIR Amadeus, estava abrangida pelo código e, como tal, era obrigada a submeter as suas actividades de bilhética a uma auditoria anual, como previsto no artigo 21.ºA do código, que exige que os vendedores de sistemas garantam «a conformidade técnica do seu SIR» com certos artigos do código. Na sua carta de 29 de Novembro de 1995, a START AMADEUS comunicou à Comissão o nome do auditor que designara para verificar a conformidade do seu sistema com o código. Para efeitos de apreciação da denúncia, o SIR em causa é o distribuído no mercado alemão pelo vendedor de sistemas START AMADEUS.

ii) A Lufthansa

(39) A alínea i) do artigo 2.º define transportadora associada do seguinte modo: «uma transportadora aérea que, directa ou indirectamente, de forma individual ou em conjunto com outras, seja proprietária ou controle efectivamente um vendedor de sistemas, bem como qualquer transportadora aérea que seja sua propriedade ou por ela efectivamente controlada». Como a Lufthansa detém 50 % do capital da Start Holding GmbH, que, por sua vez, detém 95 % do capital da START AMADEUS, é indirectamente, e conjuntamente com outras, proprietária da START AMADEUS e, portanto, uma transportadora associada.

iii) Alíneas a), b) e c) do artigo 2.º — Produto de transporte aéreo

(40) Nos termos da alínea c) do artigo 2.º, entende-se por produto de transporte aéreo «os produtos integrados e não integrados de transporte aéreo».

(41) Nos termos da alínea a) do artigo 2.º, entende-se por produto não integrado de transporte aéreo «o transporte aéreo de um passageiro entre dois aeroportos, incluindo quaisquer serviços associados e benefícios adicionais oferecidos para venda e/ou vendidos enquanto parte integrante desse produto».

(42) Nos termos da alínea b) do artigo 2.º, entende-se por produto integrado de transporte aéreo «uma combinação, previamente acordada, de um produto não integrado de transporte aéreo com outros serviços não associados ao transporte aéreo oferecidos para venda e/ou vendidos a um preço global».

c) *N.º 1 do artigo 8.º*

(43) O referido artigo estipula que:

«Uma transportadora associada não pode fazer depender, directa ou indirectamente, a utilização de qualquer SIR específico por um assinante do recebimento de comissões ou quaisquer outros incentivos ou dissuasivos relacionados com a venda dos produtos de transporte aéreo disponíveis nos seus voos.».

(44) Uma das conclusões da Comissão na comunicação de acusações era de que os incentivos que incidem nos bilhetes electrónicos, quando a função apenas está disponível para os assinantes do START AMADEUS, constituem uma infracção do n.º 1 do artigo 8.º

(45) Na sua resposta, a Lufthansa contesta que um bilhete de avião, electrónico ou outro, seja um «produto de transporte aéreo» tal como definido no artigo 2.º, pelo que não está abrangido pelo n.º 1 do artigo 8.º A companhia faz referência ao n.º 1 do artigo 8.º original, antes da revisão do código em 1993 ([1]), que se referia igualmente aos bilhetes e aos produtos de transporte aéreo, concluindo assim que existia de facto uma distinção.

(46) No entanto, o n.º 1 do artigo 8.º refere-se à venda de um produto de transporte aéreo, ou seja, o facto de um prestador de serviços (a transportadora) concluir (directamente ou através de um agente de viagens) um contrato de transporte com um cliente através do qual a transportadora se compromete a transportar o passageiro e o cliente aceita pagar um determinado montante. A conclusão desse contrato entre as partes é normalmente materializada no bilhete emitido, independentemente do seu formato (em papel ou electrónico). Por conseguinte, a emissão do bilhete, mesmo que não faça parte da prestação do serviço de transporte aéreo, é parte integrante da venda desse serviço de transporte, pelo que está abrangido pelo n.º 1 do artigo 8.º

(47) Além disso, qualquer interpretação do termo «produto» que exclua a bilhética electrónica privaria o n.º 1 do artigo 8.º de grande parte do efeito pretendido. A Comissão entende ainda ser paradoxal que a Lufthansa, para apoiar o seu argumento, invoque o texto do antigo n.º 1 do artigo 8.º, o qual foi claramente substituído em 1993 por um novo texto que não faz qualquer distinção entre produtos de transporte aéreo e bilhetes.

(48) O n.º 1 do artigo 8.º do código de conduta tem por objectivo evitar que uma transportadora associada proprietária de um vendedor de sistemas distorça a concorrência entre SIR através da concessão de incentivos aos assinantes (agentes de viagens) para que utilizem o seu próprio sistema.

(49) A decisão da Lufthansa de apenas colaborar, no seu papel de transportadora associada, com a START AMADEUS para a introdução da emissão de bilhetes electrónicos coloca em nítida desvantagem todos os outros SIR do mercado alemão dos SIR e significa que as comissões e incentivos oferecidos pela Lufthansa para a utilização da bilhética electrónica apenas podiam ser auferidos por quem utilizasse os serviços da START AMADEUS. A Lufthansa considerou que os incentivos não estavam associados à utilização do START AMADEUS, porque a venda dos seus produtos de transporte aéreo através de outros (ou seja, os convencionais) bilhetes na START AMADEUS não dava origem a esses incentivos. Além disso, no seu ponto de vista, tais incentivos não constituíam aliciantes para a utilização do START AMADEUS, dado que eram oferecidos a todos os agentes de viagens, independentemente do SIR utilizado. No entanto, a Lufthansa tinha plena consciência de que o seu anúncio da oferta de incentivos aos assinantes para emitirem bilhetes electrónicos apenas podia ser aceite pelos assinantes do sistema do qual era uma transportadora associada. Todos os assinantes de outros SIR em funcionamento na Alemanha não teriam podido beneficiar deste sistema de incentivos.

(50) A Lufthansa alega que os incentivos eram necessários para garantir o êxito da introdução do ETIX, que a cooperação era necessária quer de uma perspectiva técnica quer para que os agentes de viagens encorajassem os clientes a utilizarem os bilhetes electrónicos e que o mesmo argumento se aplica aos clientes empresariais e aos passageiros em geral. A Lufthansa acrescenta que, apesar desses incentivos, a aceitação das vendas ETIX era muito baixa. No entanto, quer fosse ou não necessário um aliciante para o lançamento da bilhética electrónica (o que pode ser questionado), o código de conduta, de qualquer modo, proíbe pura e simplesmente a associação da utilização de um SIR específico ao recebimento de incentivos, seja qual for a razão por que tenham sido alegadamente introduzidos. Quer esses incentivos constituíssem uma despesa ou se traduzissem na mera transferência de redução de custos, a Lufthansa tinha o dever de não limitar a sua disponibilidade ao seu próprio SIR, o START AMADEUS. Não há, por conseguinte, necessidade de qualquer interpretação teleológica do artigo 8.º por referência ao artigo 3.º do Tratado, como alega a Lufthansa.

(51) Por conseguinte, a Lufthansa infringiu o n.º 1 do artigo 8.º do código ao associar directa ou indirectamente a utilização do SIR START AMADEUS por um assinante ao recebimento de uma comissão ou outro incentivo pela venda de produtos de transporte aéreo disponíveis para os voos internos na Alemanha e os voos para Londres e Paris.

(52) O sistema de incentivos aos clientes empresariais vigorou de 1 de Janeiro de 1997 a 31 de Dezembro de 1997, o sistema de incentivos aos agentes de viagens de 1 de Julho de 1997 a 31 de Dezembro de 1998 e o sistema de descontos aos passageiros de 1 de Janeiro de 1998 a 31 de Dezembro de 1998. No entanto, a Lufthansa concedera ao SABRE a possibilidade de oferecer bilhetes electrónicos até 30 de Junho de 1998, pelo que, a partir dessa data, o SABRE podia ter oferecido bilhetes electrónicos para os voos da Lufthansa e, nesse caso, a Lufthansa já não estaria a associar a utilização do SIR específico START AMADEUS ao recebimento de um incentivo. O período em que ocorre a infracção é, pois, o período de 1 de Janeiro de 1997 a 30 de Junho de 1998.

([1]) JO L 278 de 11.11.1993, p. 1.

III. **CONCLUSÃO**

(53) A Lufthansa ofereceu incentivos para a venda de produtos de transporte aéreo através da utilização de bilhetes electrónicos. Os beneficiários desses incentivos foram agentes de viagens da Alemanha, no caso dos voos domésticos alemães e dos serviços para Londres e Paris, e os clientes empresariais para os voos internos na Alemanha. Foram também concedidos incentivos a todos os passageiros para os voos internos sob a forma de um desconto específico de 10 DEM.

(54) A Lufthansa desenvolveu uma função de bilhética electrónica que, até 30 de Junho de 1998, apenas estava disponível para o START AMADEUS e não para os SIR concorrentes. Por conseguinte, a possibilidade de oferecer bilhetes electrónicos apenas estava disponível para os agentes de viagens assinantes da START AMADEUS, da qual a Lufthansa é uma transportadora associada. Nestas circunstâncias, a Comissão considera que a Lufthansa está a infringir o n.º 1 do artigo 8.º do código ao associar indirectamente a utilização do START AMADEUS ao recebimento de uma comissão ou outro incentivo.

N.º 2 do artigo 16.º do código

(55) Nos termos do n.º 2 do artigo 16.º do código, a Comissão pode impor uma coima aos vendedores de sistemas, transportadoras associadas e transportadoras participantes e/ou aos assinantes, que pode ir até 10 % do volume de negócios anual da actividade relevante [1] da empresa em causa. Na fixação do montante da coima, serão tidas em conta a gravidade e a duração da infracção.

(56) Ao avaliar a gravidade da infracção, há que ter em conta a sua natureza e o seu impacto real no mercado. A natureza da infracção foi a criação de uma ligação indirecta, e não directa, entre o recebimento de uma comissão e a utilização de um SIR específico. Embora essa acção tenha excluído e, por conseguinte, colocado em desvantagem os outros SIR, no que respeita ao impacto no mercado, a Comissão considera que a desvantagem dos outros SIR não era de molde a criar obstáculos inultrapassáveis às suas actividades comerciais no mercado em causa. Outros vendedores de sistemas também não demonstraram claramente uma urgência geral em implementarem de imediato a função de bilhética electrónica nos seus sistemas. Além disso, a Comissão regista também a opinião da Lufthansa de que os incentivos eram necessários para encorajar a aceitação deste novo tipo de bilhete quer pelos assinantes quer pelos passageiros, introduzindo desse modo um progresso técnico, e regista igualmente que todos os incentivos terminaram no final de 1998.

(57) Assim sendo, a Comissão conclui que se trata de uma infracção relativamente menor. A Comissão reconhece também ser este o primeiro caso em que o código de conduta conduziu a uma decisão formal.

(58) Por outro lado, a Comissão assinala também que a Lufthansa aumentou realmente os incentivos respeitantes aos bilhetes electrónicos, quer em valor quer em número, desde a publicação da comunicação de acusações.

(59) Quanto à duração da infracção, ela foi relativamente curta: 12 meses de incentivos aos clientes empresariais, 12 meses de incentivos aos agentes de viagens e seis meses de descontos aos passageiros.

(60) A Comissão considera que esta infracção justifica a imposição de uma coima simbólica à Lufthansa nos termos do n.º 2 do artigo 16.º do código,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A Lufthansa AG infringiu o n.º 1 do artigo 8.º do código de conduta dos SIR ao associar indirectamente a utilização do START AMADEUS ao recebimento de uma comissão ou outro incentivo.

O período da infracção está compreendido entre 1 de Janeiro de 1997 e 31 de Dezembro de 1997, no que respeita aos incentivos aos clientes empresariais, e, no que respeita aos agentes de viagens em geral, entre 1 de Julho de 1997 e 30 de Junho de 1998. No caso do desconto aos passageiros, o período situa-se entre 1 de Janeiro de 1998 e 30 de Junho de 1998.

Artigo 2.º

1. É imposta à Lufthansa AG uma coima no montante de 10 000 euros pela infracção referida no artigo 1.º

2. Essa coima será paga em euros, no prazo de três meses a contar da data de notificação da presente decisão, na conta n.º 310-0933000-43 da Comissão Europeia, Banque Bruxelles Lambert, Agence Européenne, Rond-Point Schuman 5, B-1040 Bruxelas.

Terminado esse prazo, o montante da coima vence automaticamente juros à taxa aplicada pelo Banco Central Europeu às suas operações de reporte no primeiro dia útil do mês em que a decisão é adoptada, majorados em 3,5 pontos percentuais, ou seja, 6 %.

[1] Em carta de 27 de Agosto de 1997, a Lufthansa explicava que «estão incluídas no sistema de incentivos (para os bilhetes electrónicos) as viagens na Alemanha e as viagens para Londres e Paris». Considera-se que, neste caso, é esta a actividade pertinente.

Artigo 3.º

A Deutsche Lufthansa AG, Von-Gablenz- Straße 2-6, D-50679 Colónia, Alemanha, é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 20 de Julho de 1999.

Pela Comissão

Neil KINNOCK

Membro da Comissão