KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUTNING
af 20. juli 1999
om en procedure i henhold til EF-traktatens artikel 82 og EØS-aftalens artikel 54
(Sag IV/36.888 — Verdensmesterskab i fodbold i 1998)

(meddelt under nummer K(1999) 2295)

(Kun den franske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

(2000/12/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde,

under henvisning til Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, første forordning om anvendelse af artikel 85 og 86 i EF-traktaten ([1]), senest ændret ved forordning (EF) nr. 1216/1999 ([2]), særlig artikel 15, stk. 2,

under henvisning til Kommissionens beslutning af 25. august 1998 om at indlede en procedure i denne sag,

efter at have givet de berørte virksomheder mulighed for at fremsætte deres bemærkninger til Kommissionens klagepunkter i overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 17 og 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 ([3]),

efter at have hørt Det Rådgivende Udvalg for Kartel- og Monopolspørgsmål, og

ud fra følgende betragtninger:

I. SAGSFREMSTILLING

A. BAGGRUND FOR BESLUTNINGEN

(1) Denne beslutning vedrører de salgsordninger, som den officielt udpegede lokale organisationskomité (Comité d'organisation locale), anvendte for salg til offentligheden i 1996 og 1997 af billetter til VM-slutrunden i fodbold i 1998.

B. CFO

(2) Comité français d'organisation de la Coupe du monde de football 1998 (CFO), blev oprettet som et non-profit organ den 10. november 1992 af Fédération Française de Football (FFF) efter aftale med Fédération Internationale de Football Association (FIFA) med det formål at tage sig af den tekniske og logistiske organisation af VM-slutrunden i fodbold 1998 under overholdelse af forskellige driftsmæssige krav fastsat af FIFA.

([1]) EFT 13 af 21.2.1962, s. 204/62.
([2]) EFT L 148 af 15.6.1999, s. 5.
([3]) EFT 127 af 20.8.1963, s. 2268/63.

C. VM-SLUTRUNDEN

(3) Der deltog 32 fodboldhold fra hele verden i VM-slutrunden i 1998. Slutrunden fandt sted, efter at der i 1997 var afholdt en kvalifikationsrunde, hvori der deltog 172 repræsentative hold. Brasilien, der var vinder af VM-slutrunden i 1994, og Frankrig i sin egenskab af værtsland var automatisk kvalificerede og skulle derfor ikke deltage i den indledende kvalifikationsrunde.

(4) I første runde af slutrunden, der begyndte den 10. juni 1998, blev holdene inddelt i otte grupper, der hver bestod af fire hold. Sammensætningen af disse grupper blev fastlagt ved en særlig lodtrækning, der fandt sted den 4. december 1997. Hvert hold spillede i alt tre kampe mod de andre hold i samme gruppe.

(5) De hold, der enten blev nr. 1 eller 2 i hver af de otte grupper i første runde, var kvalificerede til anden runde. I anden runde var der derfor 16 hold, der deltog i ottendedelsfinalen. Disse ottendedelsfinaler blev efterfulgt af fire kvartfinalekampe, to semifinalekampe, en kamp om tredjepladsen og endelig den 12. juli 1998 VM-finalen.

(6) Ti stadier, der alle var beliggende i Frankrig, blev anvendt til afvikling af slutrundekampene. Hvert holds kampe i første runde blev spillet på forskellige stadier. Ifølge CFO skulle dette sikre, at hvert stadium var vært for mindst to hold i spidsen af deres gruppe efter første runde. I anden runde blev der spillet mindst en ottendedelsfinalekamp eller kvartfinalekamp på hvert af de ti VM-stadier.

D. BILLETORDNINGER

(7) FIFA, der har alle rettigheder til VM-turneringer, opstiller regler for den generelle organisation af de indledende runder og slutrunderne. Hvad angår organisationen af VM-slutrunden i fodbold i 1998 havde FIFA opstillet regler, hvorefter CFO, med forbehold af FIFA's ([4]) godkendelse, var ansvarlig for alle forhold vedrørende priser, distribution og salg af billetter til slutrundekampene ([5]).

E. BILLETDISTRIBUTION — GENERELT

(8) CFO stillede i alt 2 666 500 billetter til rådighed for direkte salg eller salg gennem officielt udpegede salgskanaler. Billetterne blev fordelt som følger:

— 28,12 %, distribueret af CFO til offentligheden

— 23,33 %, distribueret af nationale fodboldforbund til offentligheden

— 6,58 %, distribueret af officielle rejsebureauer til offentligheden verden over

— 13,48 %, distribueret af CFO til medlemmer af »Famille du Football Français« ([6])

— 13,15 %, distribueret af CFO til sponsororganisationer

— 7,51 %, distribueret af CFO som prestige/repræsentationsprodukter væsentligst til virksomheder

— 4,07 %, distribueret af CFO til forskellige formål ([7])

— 2,86 %, distribueret af CFO til lokale organer

— 0,70 %, distribueret til handicappede

— 0,20 %, usolgte.

(9) Indtægter fra billetsalg udgjorde 60 % af CFO's samlede indtægter.

F. BILLETSALG TIL OFFENTLIGHEDEN

(10) I alt 1 547 300 billetter til alle slutkampene blev sat til salg udelukkende til offentligheden, hvilket udgjorde 58,03 % af samtlige distribuerede billetter og omfattede billetsalg foretaget af CFO (28,12 %), FIFA-tilsluttede nationale fodboldforbund (23,33 %) og officielt udpegede rejsebureauer verden over (6,58 %), herunder rejsebureauer med salg i Europa.

([4]) En sådan godkendelse er imidlertid ikke givet for de ordninger, denne beslutning vedrører.
([5]) Artikel 34 i FIFA-reglementet »Coupe du Monde de la FIFA« af 31. maj 1995.
([6]) Består af støtteklubber og medlemmer af franske klubber.
([7]) F.eks. ungdomsprogrammer.

(11) Billetterne blev solgt til offentligheden enten på individuel basis eller som en pakke bestående af fem eller seks forskellige billetter kaldet »Pass France 98«. Denne beslutning vedrører udelukkende ordninger vedrørende CFO's salg i 1996 og 1997 af Pass France 98 og salg af individuelle billetter til kampene i VM-slutrunden.

Fordeling af salget

(12) Det generelle billetsalg til offentligheden, der fandt sted både før og efter lodtrækningen den 4. december 1997, kan opdeles som følger:

Tabel 1

Salg af VM-billetter til offentligheden

	Mængde	% (1)
CFO's salg før den 4.12.1997 til forbrugere med adresse i Frankrig:		
— Pass France 98	393 200 (2)	14,75 %
— Individuelle billetter	181 000	6,79 %
CFO's salg efter den 4.12.1997 til forbrugere med adresse i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde:		
— Individuelle billetter	175 500	6,58 %
Nationale fodboldforbunds salg efter den 4.12.1997 (3):		
— Individuelle billetter	622 150	23,33 %
Godkendte rejsebureauers salg efter den 4.12.1997 (3):		
— Individuelle billetter	175 450	6,58 %
I alt	1 547 300	58,03 %

(1) Tallene viser den procentdel af det samlede antal billetter, der er distribueret/solgt til samtlige kampe i slutrunden.

(2) Tallene viser det samlede antal individuelle billetter solgt via Pass France 98.

(3) Tallene viser salget på verdensplan.

Tidsplan for billetsalget

(13) De officielle distributionskanalers tidsplan for billetsalget var følgende:

27. november 1996-27. maj 1997: Der blev solgt 393 200 billetter direkte via CFO i form af Pass France 98 til forbrugere med en adresse i Frankrig. Alle Pass France 98 var solgt den 27. maj 1997.

18. september 1997-18. oktober 1997: I denne periode kunne kunder med en adresse i Frankrig indsende ansøgninger til CFO om 181 000 individuelle billetter til åbningskampen, kvart- og semifinalerne, kampen om tredjepladsen og finalen.

Fra den 4. december 1997 (datoen for lodtrækningen): Efter lodtrækningen tildelte FIFA de nationale fodboldforbund individuelle billetter til slutkampene. De nationale fodboldforbunds salg af billetter til offentligheden til kampene i første runde blev påbegyndt umiddelbart efter. De nationale forbunds salg af billetter til kampene i anden runde fandt overvejende sted i løbet af mesterskaberne, efterhånden som man vidste, hvilke hold der ville deltage i anden runde. I alt var der 622 150 billetter til rådighed til samtlige kampe i VM-slutrunden, der i forskelligt antal blev fordelt til nationale fodboldforbund i hele verden.

Fra den 15. december 1997: Individuelle billetter til slutrundekampene blev fordelt til officielle rejsebureauer, der var anerkendt til at sælge billetter i UEFA-området ([8]) (herefter benævnt »europæiske rejsebureauer«) ([9]). Ud af det samlede antal billetter til de officielle rejsebureauer verden over stillede CFO i første omgang ca. 79 150 billetter til rådighed for europæiske rejsebureauer. Senere stillede CFO yderligere billetter til rådighed for de europæiske rejsebureauer, efter at de nationale fodboldforbund havde tilbagesendt de usolgte billetter. Det betød, at det samlede antal billetter til europæiske rejsebureauer steg med ca. 25 %.

Fra den 22. april 1998: CFO solgte 175 500 individuelle billetter til kampene i første runde og ottendedelsfinalerne direkte til kunder med adresse i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS).

Billetter solgt »blindt« til offentligheden

(14) Før lodtrækningen den 4. december 1997 kendte man ikke sammensætningen af de otte grupper i første runde, og man vidste derfor heller ikke, hvilke hold der ville deltage i de forskellige kampe i første runde. For hver kamp i første runde fik man derfor kun oplyst datoen for kampen og det stadium, hvor kampen ville blive spillet. Hvad angår alle kampene i ottendedelsfinalen vidste man først, hvilke hold der ville deltage, når de relevante kampe i den umiddelbart foregående runde var spillet.

(15) Bortset fra åbningskampen, hvor det var sikkert, at Brasilien som vindere af VM i 1994 ville deltage, blev forbrugernes køb af billetter til kampene i første runde før lodtrækningen den 4. december 1997 foretaget på et såkaldt »blindt« grundlag, det vil sige, at forbrugerne på købstidspunktet ikke vidste, hvilke hold der ville indgå i de omhandlede kampe.

(16) De forbrugere, der købte billetter til kampene i anden runde, før de relevante kampe i første runde var spillet, gjorde det også på et »blindt« grundlag.

Følgerne af lodtrækningen den 4. december 1997

(17) Lodtrækningen den 4. december 1997, hvorved offentligheden fik kendskab til, hvilke hold der skulle mødes i første runde, øgede i betydelig grad interessen for VM i visse europæiske lande, især efterspørgslen efter billetter til visse kampe, en efterspørgsel, som visse nationale fodboldforbund ikke kunne efterkomme på grund af de kvoter, FIFA havde fastsat.

G. CFO'S DIREKTE SALG TIL OFFENTLIGHEDEN

Salg af Pass France 98

(18) Pass France 98 bestod af en pakke på fem eller seks separate billetter. Bortset fra kampene på tre af de ti VM-stadier, gav Pass France 98 ret til at overvære kampe på et givet stadium, hvor samtlige kampe i første runde og én ottendedelsfinalekamp blev spillet ([10]). Første runde og ottendedelsfinalerne fandt sted over en periode på mellem 13 og 20 dage afhængig af, hvilket stadium det drejede sig om.

(19) I realiteten blev Pass France 98 markedsført og solgt udelukkende af CFO til forbrugere med en adresse i Frankrig, og salget fandt sted før lodtrækningen den 4. december 1997, dvs. før man vidste, hvilke hold der ville deltage i de forskellige kampe i første runde. CFO mente, at det var nødvendigt at påbegynde salget af Pass France 98 før lodtrækningen dels for i så høj grad som muligt at sikre, at samtlige kampe i første runde og ottendedelsfinalerne blev spillet på et fuldt stadium, uanset hvilke landshold der måtte være tale om, og på den anden side for at sikre CFO den nødvendige finansiering før afholdelsen af VM.

(20) CFO solgte i alt 393 200 »blinde« billetter via Pass France 98 til offentligheden mellem den 27. november 1996 og den 27. maj 1997, hvilket udgjorde ca. 15 % af det samlede antal billetter til slutrundekampene og 6 % af CFO's samlede billetindtægter. Tallene er forskellige fra stadium til stadium, men mellem 71 % og 91 % af alle Pass France 98 solgt af CFO blev købt enten af kunder med adresse i det departement, hvor værtsstadiet var beliggende, eller i umiddelbart tilstødende departementer.

Salg af individuelle billetter

(21) CFO solgte individuelle billetter til offentligheden i to omgange:

([8]) UEFA (Union of European Football Association) organiserer forskellige fodboldmesterskaber i Europa. Medlemmerne er bl.a. alle nationale fodboldforbund i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde.

([9]) Vedrører udelukkende kampe med deltagelse af mindst ét hold, der repræsenterer et land i UEFA-området.

([10]) Pass France 98 til kampe på Saint-Denis-stadiet gav ikke køberen ret til at overvære åbningskampen. Pass France 98 til kampe på stadierne i Lyon og Nantes gav kun adgang til kampene i første runde, da der ikke blev spillet ottendedelsfinalekampe på disse stadier.

Første omgang (18. september 1997 til 18. oktober 1997)

(22) I første omgang opfordrede CFO kunder med en adresse i Frankrig til at ansøge om ca. 181 000 billetter til åbningskampen, kvart- og semifinalerne, kampen om tredjepladsen og finalen.

(23) Ansøgninger om disse billetter skulle indgives til CFO mellem den 18. september 1997 og den 18. oktober 1997. CFO modtog ca. 1 043 millioner ansøgninger, og der blev derfor den 19. december 1997 foretaget en lodtrækning for at finde de heldige ansøgere. Salget af individuelle billetter i 1997 udgjorde ca. 7 % både af det samlede antal billetter til slutrundekampene og af CFO's samlede billetindtægter.

Anden omgang (fra den 22. april 1998)

(24) I den anden omgang, der begyndte den 22. april 1998, solgte CFO ca. 175 500 individuelle billetter til alle kampene i første runde og ottendedelsfinalerne (bortset fra åbningskampen) til kunder med en adresse i EØS. Da disse billetter blev solgt, vidste man, hvilke hold der ville deltage i alle kampene i første runde, mens de hold, der skulle deltage i ottendedelsfinalerne, var begrænset til otte af de hold, der deltog i første runde.

(25) Af sikkerhedsgrunde solgte CFO ikke mere end ca. 10 % af billetterne i denne anden omgang til tilhængere af hold, der deltog i en given kamp i betragtning af det begrænsede antal pladser, der på det tidspunkt var tilgængeligt for salg til et ikke-neutralt publikum. De øvrige billetter blev udelukkende solgt til såkaldte neutrale tilskuere (se betragtning 57), der kunne købe pladser specifikt reserveret denne tilskuergruppe.

(26) Ca. 45 % af de billetter, der var til rådighed i denne anden salgsomgang, blev købt af den brede offentlighed i EØS med en adresse uden for Frankrig, mens ca. 38 % af samtlige billetter blev købt af forbrugere i lande, hvis hold havde kvalificeret sig til slutrunden ([11]).

H. BILLETSALG TIL OFFENTLIGHEDEN GENNEM ANDRE DISTRIBUTIONSKANALER (EUROPÆISKE REJSEBUREAUER OG NATIONALE FODBOLDFORBUND)

(27) De europæiske rejsebureauer og de nationale fodboldforbund solgte alle de billetter, de havde modtaget fra CFO, på individuel basis efter lodtrækningen den 4. december 1997, da man vidste, hvilke hold der ville deltage i hver eneste kamp i første runde. Ingen af disse distributionskanaler solgte således Pass France 98 til offentligheden.

Europæiske rejsebureauers salg af individuelle billetter til offentligheden

Udvælgelse af rejsebureauer

(28) Efter møder med Kommissionen i marts 1997 fremsendte CFO en anmeldelse den 11. juni 1997 om det påtænkte system til udvælgelse af rejsebureauer med tilladelse til at sælge billetter til slutrundekampene i UEFA-området (herunder bl.a. alle lande i EØS). På grund af anmeldelsens påståede hastende karakter og efter at Kommissionen havde foretaget en vurdering af CFO's forslag, blev disse godkendt ved administrativ skrivelse af 30. juni 1997.

(29) Selv om anmeldelsen indeholdt en generel beskrivelse af ordningerne for salg af billetter til slutrundekampene, meddelte CFO på intet tidspunkt Kommissionen, at man havde til hensigt at anvende de ordninger, som denne beslutning vedrører.

(30) Den 24. november 1997 meddelte CFO offentligt gennem en pressemeddelelse, at 17 rejsebureauer var blevet udpeget til at sælge billetter verden over, hvoraf fem fik enerettigheder til at sælge billetter i UEFA-området.

CFO's salg til europæiske rejsebureauer

(31) De europæiske rejsebureauer bestilte det maksimale antal billetter, som CFO oprindelig stillede til rådighed for dem, dvs. ca. 79 150 billetter i alt. CFO tildelte de europæiske rejsebureauer yderligere billetter på et senere tidspunkt, således at det oprindelige antal blev øget med ca. 25 %.

Bestilling af Pass France 98

(32) Som distributør af alle billetter til kampene i slutrunden gav CFO de europæiske rejsebureauer mulighed for at købe 100 Pass France 98 til kampe på hvert af de ti VM-stadier. Det betød, at hvert europæisk rejsebureau fik stillet højst ca. 5 500 individuelle billetter til rådighed til samtlige VM-stadier. De europæiske rejsebureauer kunne frit beslutte, om de ville bestille Pass France 98 før eller efter lodtrækningen den 4. december 1997.

([11]) Bekræftet af CFO i skrivelse af 4. juni 1998 (bilag 3) som svar på Kommissionens formelle anmodning om oplysninger af 15. maj 1998.

(33) På det tidspunkt, hvor rejsebureauerne blev udvalgt, og et stykke tid efter at CFO havde afsluttet salget af Pass France 98, havde de europæiske rejsebureauer allerede over for CFO bekræftet, at de ønskede at bestille så mange billetter som muligt i form af Pass France 98, efter lodtrækningen den 4. december 1997, hvilket udgjorde i alt ca. 27 500 billetter. Det vil sige, at selv om de europæiske rejsebureauer kunne have bestilt og solgt billetter til kampene i første runde før lodtrækningen, blev samtlige billetter solgt til offentligheden på et tidspunkt, hvor man vidste, hvilke hold der ville møde hinanden i kampene i første runde.

(34) Hvert europæisk rejsebureau havde mulighed for at sælge de billetter, der indgik i Pass France 98, på individuel basis. De europæiske rejsebureauer valgte faktisk at sælge de billetter, der var stillet til rådighed for dem i form af Pass France 98, på denne måde.

Bestilling af individuelle billetter

(35) Ud over bestillinger af Pass France 98 tilbød CFO de europæiske rejsebureauer at købe billetter til kampene i første og anden runde på individuel basis. Således bestilte hvert af de fem europæiske rejsebureauer det maksimale antal individuelle billetter, som CFO oprindelig havde stillet til rådighed for dem, til kampene i første og anden runde. De europæiske rejsebureauer bestilte under ét i alt 33 950 og 17 700 individuelle billetter til kampene i henholdsvis første og anden runde.

De europæiske rejsebureauers salg

(36) De fleste af de billetter til første og anden runde, som de europæiske rejsebureauer stillede til rådighed for offentligheden, blev solgt som en del af en pakke, der ud over selve billetten omfattede andre tjenesteydelser, herunder adgang til loger og for visse kampes vedkommende også rejse og ophold. I priserne indgik derfor både billetpris og pris for andre tjenesteydelser, hvilket gjorde det betydeligt dyrere for de forbrugere, der ønskede at købe billetter hos europæiske rejsebureauer. Hvert enkelt europæisk rejsebureaus beslutning om at sælge billetterne som en pakkeløsning blev truffet af dem selv uden indblanding fra CFO.

De nationale fodboldforbunds salg af individuelle billetter til offentligheden

(37) Individuelle billetter solgt af nationale fodboldforbund til offentligheden blev distribueret til disse forbund efter FIFA's skøn. FIFA forbeholdt sig op til 20 % af samtlige billetter (bortset fra billetter til loger og prestigebilletter) til efterfølgende distribution til de nationale fodboldforbund. I realiteten stillede CFO ca. 25,2 % af billetterne til rådighed for FIFA med henblik herpå (i alt 622 150 billetter).

(38) Langt de fleste af de billetter, som FIFA tildelte de nationale fodboldforbund, blev solgt til offentligheden på et tidspunkt, hvor man vidste, hvilke hold der skulle mødes.

(39) Ud af de 622 150 billetter, der blev stillet til FIFA's rådighed, blev billetterne til kampene i første runde distribueret til de nationale fodboldforbund verden over efter lodtrækningen den 4. december 1997. Samtidig distribuerede FIFA en mindre del af billetterne til kampene i anden runde til nationale fodboldforbund. FIFA's distribution til de nationale fodboldforbund af langt størstedelen af billetterne til kampene i anden runde begyndte dog først, da alle kampene i første runde var spillet, dvs. den 26. juni 1998, på et tidspunkt hvor man vidste, hvilke hold der ville indgå i anden runde.

(40) De nationale fodboldforbund solgte derfor alle billetter til kampene i første runde efter lodtrækningen, på et tidspunkt hvor man vidste, hvilke hold der ville indgå i disse kampe. Det samme var gældende for kampene i anden runde, hvor de nationale fodboldforbund, der havde modtaget et stort antal billetter ([12]), først kunne sælge de fleste af disse billetter til offentligheden, da man havde fået kendskab til, hvilke hold der skulle deltage.

(41) Tabel 2 viser bl.a. FIFA's omtrentlige tildeling af billetter til de nationale fodboldforbund i EØS før slutrunden den 10. juni til samtlige kampe i første og anden runde. Tallene for billetterne til anden runde er det højeste antal billetter, som forbundene kunne sælge »blindt« til offentligheden ([13]). Til illustration viser tabellen FIFA's tildeling af billetter til de franske, engelske, italienske og skotske fodboldforbund:

([12]) Kun de forbund, hvis hold kvalificerede sig til kampene i anden runde, modtog et stort antal billetter. Sådanne tildelinger af billetter fandt først sted, efter at det var kendt, hvilke hold der ville deltage i anden runde.

([13]) Tallene viser derfor ikke FIFA's tildeling af billetter efter afslutningen af den første runde, dvs. den 26. juni 1998.

Tabel 2

FIFA's tildeling af billetter til de nationale fodboldforbund i EØS-området før slutrunden i verdensmesterskabet i fodbold i 1998

	EØS-forbund	Frankrig	England	Italien	Skotland
Åbningskamp	6 152	5	35	21	5 423 [1]
Første runde (eksklusive åbningskamp)	153 983	13 355	16 840	14 113	5 926
Ottendedelsfinale	5 000	0	320	510	5
Kvartfinale — finale	5 966	70	340	790	64
Samlet tildeling	169 927	13 430	17 535	14 320	11 388

[1] Skotland spillede mod Brasilien i åbningskampen, hvorfor det skotske forbund fik tildelt et betydeligt højere antal billetter end de øvrige forbund i EØS.

I. BETINGELSER FOR OFFENTLIGHEDENS KØB AF BILLETTER DIREKTE HOS CFO

CFO's salg i 1996 og 1997

(42) Før lodtrækningen solgte CFO 574 200 billetter direkte til offentligheden i 1996 og 1997, herunder Pass France 98 (393 200) og individuelle billetter til åbningskampen, kvart- og semifinalerne, kampen om tredjepladsen og finalen (181 000). CFO solgte alle disse billetter »blindt«, bortset fra billetterne til åbningskampen.

(43) Offentligheden kunne købe billetter til alle disse kampe mod at angive en postadresse i Frankrig, til hvilken billetterne kunne sendes.

(44) CFO meddelte i januar 1998 Kommissionen [14], at der ikke var et krav om, at medlemmer af offentligheden skulle have fransk nationalitet eller skulle attestere at have bolig i Frankrig for at købe billetter direkte hos CFO; betingelsen var blevet indført af hensyn til en sikker levering af billetterne. I juni 1998 [15] supplerede CFO sit ræsonnement i den henseende, og angav, at forpligtelsen ligeledes var indført for at sikre, at billetterne udelukkende blev solgt til såkaldt neutrale tilskuere. Det skyldes CFO's beslutning om at betragte samtlige medlemmer af offentligheden, der angav en adresse i Frankrig, som neutrale tilskuere [16].

(45) CFO fik ingen kommerciel fordel af at kræve, at forbrugere, der købte billetter i 1996 og 1997, skulle angive en adresse i Frankrig. Indtægterne fra CFO's salg af Pass France 98 og individuelle billetter i 1996 og 1997 udgjorde ca. 8 % af CFO's samlede omsætning.

[14] Se CFO's svar af 27. januar 1998 på Kommissionens anmodning om oplysninger af 15. januar 1998.
[15] Se CFO's svar af 4. juni 1998 på Kommissionens anmodning om oplysninger af 15. maj 1998.
[16] Se punkt b) på side 3 i CFO's brev til Kommissionen af 11. juni 1998.

CFO's salg i 1998

(46) Hvad angår salg af individuelle billetter fra den 22. april 1998 havde CFO oprindeligt påtænkt at sælge disse billetter efter samme retningslinjer som tidligere beskrevet. Efter Kommissionens indgriben forpligtede CFO sig imidlertid til at sælge 175 500 billetter til offentligheden på den betingelse, at køberne kunne angive en adresse i EØS [17].

J. BETINGELSER FOR OFFENTIGHEDENS KØB AF BILLETTER HOS NATIONALE FODBOLDFORBUND OG EUROPÆISKE REJSEBUREAUER

Nationale fodboldforbund

(47) Selv om det var FIFA, der stillede billetter til rådighed for de nationale fodboldforbund, opstillede CFO betingelser for salget af disse billetter (»Generelle salgsbetingelser«). Disse betingelser indeholdt blandt andet et krav om at stille billetter til rådighed for alle medlemmer af offentligheden dog med de begrænsninger, der var nødvendige af hensyn til sikkerheden. CFO forsøgte imidlertid ikke at påvirke de nationale fodboldforbunds kommercielle beslutninger om, hvorledes de ville sælge billetterne.

(48) Ifølge CFO var det kun det engelske fodboldforbund, der begrænsede salget til offentligheden, idet forbundet valgte kun at sælge billetter til fanklubber for at forhindre hooligans i at købe billetter.

[17] Se Kommissionens brev af 20. februar 1998 til CFO, i hvilket CFO blev anmodet om at bringe hvad Kommissionen betragtede som ulovlig praksis efter EF-traktatens artikel 82 til ophør.

Europæiske rejsebureauer

(49) Efter Kommissionens anmodning som følge af CFO's anmeldelse i juni 1997 ([18]) indførte CFO ordninger, ifølge hvilke de europæiske rejsebureauer kunne sælge billetter i hele EØS. Endvidere gav CFO de europæiske rejsebureauer ret til at sælge billetter, som de ville, og forsøgte ikke at påvirke deres kommercielle beslutninger. Kommissionen er ikke bekendt med, at noget europæisk rejsebureau skulle have begrænset salget af billetter til offentligheden hverken geografisk eller på anden måde.

K. RESERVATION AF BILLETTER SOLGT AF CFO TIL OFFENTLIGHEDEN I 1996 OG 1997

(50) De forbrugere, der havde en postadresse i Frankrig, kunne købe Pass France 98 og individuelle billetter direkte hos CFO i 1996 og 1997 på følgende måder:

a) *Skriftlig reservation (Pass France 98 og individuelle billetter)*: Pass France 98 og individuelle billetter kunne reserveres hos CFO skriftligt. Hvad angår de individuelle billetter, som CFO solgte ved lodtrækningen den 19. december 1997, var det obligatorisk at returnere en ansøgningsformular, der var disponibel i filialer af Crédit Agricole i Frankrig.

b) *Reservation via Minitel (kun Pass France 98)*: Offentligheden kunne reservere Pass France 98 ved hjælp af det elektroniske Minitel-system, der er almindelig udbredt i Frankrig. Offentligheden uden for Frankrig kunne kun anvende denne reservationsform ved at abonnere på Minitel-tjenesten via Internet, hvilket indebar en ekstraomkostning på 350 FRF.

c) *Telefonisk reservation (kun Pass France 98)*: Pass France 98 kunne reserveres telefonisk. Det telefonnummer, der skulle anvendes, var ikke tilgængeligt for de forbrugere, der ikke boede i den europæiske del af Frankrig.

d) *Reservation via filialer af Crédit Agricole (kun Pass France 98)*: Pass France 98 kunne reserveres via Minitel i 2 500 filialer af Crédit Agricole i Frankrig.

([18]) Se betragtning 28.

L. CFO'S OPLYSNINGER TIL OFFENTLIGHEDEN VIA WORLD WIDE WEB

(51) Den 6. maj 1997 åbnede CFO et websted indeholdende oplysninger og råd til offentligheden i og uden for Frankrig, bl.a. om hvordan man kunne købe billetter til slutrundekampene.

(52) I oplysningerne til forbrugere uden for Frankrig blev det udtrykkeligt anført, at CFO ikke solgte billetter direkte til forbrugere, der ikke tilhørte den franske offentlighed ([19]). Disse forbrugere fik i stedet besked på at kontakte enten et godkendt rejsebureau eller deres respektive nationale fodboldforbund for at købe billetter til kampene i slutrunden ([20]). Da webstedet blev åbnet den 6. maj 1997 havde CFO allerede solgt langt størstedelen af Pass France 98 til forbrugere, der kunne angive en adresse i Frankrig ([21]).

M. SIKKERHED

Den europæiske konvention om tilskuervold og dårlig opførsel ved sportsbegivenheder og i særdeleshed ved fodboldkampe (1985)

(53) Organisationen af VM i fodbold indebærer sikkerhedsmæssige problemer, som det er strengt nødvendigt at tage højde for.

(54) I den henseende forsøgte CFO at gennemføre en sikkerhedspolitik, der fulgte principperne i den europæiske konvention om tilskuervold og dårlig opførsel ved sportsbegivenheder og i særdeleshed ved fodboldkampe (1985) (herefter benævnt »1985-konventionen«). Ifølge 1985-konventionen skal der træffes foranstaltninger for at forhindre eller kontrollere vold eller dårlig opførsel ved sportsbegivenheder. Sådanne foranstaltninger, der nævnes i 1985-konventionen, omfatter effektiv adskillelse af rivaliserende tilhængere og streng kontrol med billetsalget ([22]). 1985-konventionen foreskriver imidlertid ikke vedtagelse af specifikke foranstaltninger for at sikre en sådan adskillelse og kontrol.

(55) CFO tog ligeledes hensyn til de retningslinjer, der i 1996 blev opnået enighed om i den stående komité under 1985-konventionen, der specifikt vedrørte kontrol med salg af billetter til højrisikokampe. I disse retningslinjer gentages betydningen af at sikre en streng kontrol med billetsalget for at sikre adskillelse af rivaliserende tilhængere ved fodboldkampe ([23]).

([19]) Se Internetdokumentet af 13. august 1998 (http://www.france98.com/english/tickets/faq.html), spørgsmål 10. Disse ordninger blev bekræftet i forskellige CFO-pressemeddelelser, hvor det blev nævnt, at CFO's salg i 1996 og 1997 udtrykkeligt var bestemt for offentligheden i Frankrig.

([20]) Se Internet dokument af 31. august 1998 (http://www.france98.com/english/tickets/out_france.html).

([21]) Pr. 1. april 1997 var alle Pass France 98 til kampene på otte af de ti VM-stadier solgt. Kun et begrænset antal af kategori 1 Pass France 98 til kampe på stadierne i Montpellier og Saint-Etienne var stadig usolgte. Den 27. maj 1997 var disse billetter ligeledes solgt.

([22]) Jf. artikel 3, stk. 4, litra b) og c), i 1985-konventionen.

([23]) »Recommandations relatives à des lignes directrices pour le contrôle de la vente des billets lors de rencontres à haut risque (vedtaget på det 5. møde i den stående komité under den europæiske konvention om tilskuervold og dårlig opførsel ved sportsbegivenheder og i særdeleshed ved fodboldkampe — 1985)« — Ad hoc-arbejdsgruppe om de praktiske problemer (Strasbourg den 14. november 1996).

Sikkerhedsforanstaltninger for købere af »blinde« billetter

(56) CFO har informeret Kommissionen om ekspertudtalelser, ifølge hvilke »blinde« Pass France 98 og »blinde« billetter generelt købes af fredelige tilskuere, der ikke udgør en særlig sikkerhedsrisiko. Omvendt mener CFO, at salg af billetter til kampe, hvor de deltagende hold er kendt, tiltrækker tilhængere, der udgør en meget større sikkerhedsrisiko ([24]).

CFO's adskillelse af tilhængere gennem billetsalget

(57) Med bestemmelserne i 1985-konventionen in mente forsøgte CFO at anvende ordninger, der sikrede, at tilhængere af holdene i en given kamp blev placeret i de modsatte ender af et givet stadium. Pladser i disse områder klassificerede CFO som »lavrisiko«-pladser. Det vil sige, at alle billetter, der blev stillet til rådighed for nationale fodboldforbund, hvis hold deltog i VM, og som var beregnet til videresalg til offentligheden, var sådanne lavrisikopladser. Pladser, der ikke var klassificeret som lavrisikopladser, var generelt forbeholdt såkaldte neutrale tilskuere, som man mente ikke støttede et givet hold i en given kamp. Af sikkerhedshensyn og i overensstemmelse med de regler, som de tidligere arrangører havde anvendt, betragtede CFO medlemmer af værtslandets offentlighed (i dette tilfælde Frankrig) som neutrale tilskuere med hensyn til tildeling af pladser til samtlige kampe i slutrunden.

CFO's salg i 1996 og 1997

(58) I forbindelse med CFO's »blindsalg« til offentligheden af Pass France 98 og individuelle billetter i 1996 og 1997, betragtede CFO alle forbrugere, der kunne angive en adresse i Frankrig, som neutrale tilskuere ([25]).

CFO's salg i 1998

(59) Ved salg af individuelle billetter til offentligheden efter den 22. april 1998 til kampene i første runde (der således fandt sted på et tidspunkt, hvor man vidste, hvilke hold der skulle møde hinanden), skelnede CFO mellem ansøgere med adresse i et af de to lande, hvis repræsentative hold deltog i den kamp, der blev anmodet om billet til, og de ansøgere, der havde adresse andetsteds i EØS. Ansøgere i førstnævnte kategori blev anset for at være tilhængere af et af de to deltagende hold og fik derfor tildelt billetter til pladser på stadiet, der specifikt var forbeholdt disse grupper af tilhængere. Ansøgere i den anden kategori blev anset for at være neutrale tilskuere og fik derfor tildelt billetter, der specifikt var forbeholdt den tilskuergruppe.

Europæiske rejsebureauers og nationale fodboldforbunds salg

(60) CFO krævede, at hvert europæisk rejsebureau i forbindelse med billetsalg skulle fremsende oplysninger om nationaliteten på de kunder, til hvilke der var solgt billetter, og om hvilket hold de støttede. Hvad angår de nationale fodboldforbunds salg krævede CFO, at de indhentede oplysninger om hver enkelt købers identitet, herunder navn og adresse samt oplysninger om, hvilket hold den pågældende person støttede.

Øvrige sikkerhedsforanstaltninger

(61) Ud over ovennævnte ordninger traf CFO andre foranstaltninger for i så høj grad som muligt at sørge for sikkerhed ved fodboldkampene. CFO holdt med vilje ca. 35 500 billetter tilbage for i de tilfælde, hvor det måtte være nødvendigt, at sikre en absolut adskillelse af tilhængere af de deltagende hold. CFO traf ligeledes i den henseende foranstaltninger for at forhindre sortbørssalg og forfalskning af billetter.

N. CFO'S ARGUMENTER VEDRØRENDE DE FAKTISKE OMSTÆNDIGHEDER

(62) Under den mundtlige høring anførte CFO, at det samlede antal billetter, der var stillet til rådighed for offentligheden, omfattede 359 500 billetter specifikt til medlemmer af »Famille de Football Français« i form af Pass France 98 og 18 550 billetter til handicappede tilskuere.

(63) Kommissionen kan ikke acceptere et sådant synspunkt. Individuelle forbrugere i hele EØS skulle opfylde særlige betingelser for at blive anerkendt som medlemmer af disse grupper, og disse bestemmelser var ikke de samme som for de forbrugere, denne beslutning vedrører. Det vil sige, at billetter stillet til rådighed for offentligheden ikke omfatter Pass France 98 specifikt forbeholdt medlemmer af »Famille de Football Français« og individuelle billetter forbeholdt handicappede tilskuere. Kommissionen bemærker, at CFO altid i sine tidligere kontakter med Kommissionen har skelnet mellem salg af billetter til offentligheden og salg af billetter til »Famille de Football Français« og handicappede tilskuere.

([24]) Se CFO's brev af 4. juni 1998 (punkt 24) som svar på Kommissionens formelle anmodning om oplysninger af 15. maj 1998.
([25]) Se brev fra CFO til Kommissionen af 11. juni 1998 (s. 3, punkt b)).

II. **RETLIG VURDERING**

A. EF-TRAKTATENS ARTIKEL 82 OG EØS-AFTALENS ARTIKEL 54

(64) Ifølge EF-traktatens artikel 82 og EØS-aftalens artikel 54 er en virksomheds misbrug af en dominerende stilling på fællesmarkedet eller en væsentlig del heraf uforenelig med fællesmarkedet og forbudt i den udstrækning, samhandelen mellem medlemsstaterne herved kan påvirkes. Misbrug kan især bestå i direkte eller indirekte påtvingelse af urimelige forretningsbetingelser eller begrænsning af afsætning til skade for forbrugerne.

B. VIRKSOMHEDEN

(65) Enhver enhed med økonomiske aktiviteter udgør uanset sin retlige form en virksomhed efter EF-traktatens artikel 82 og EØS-aftalens artikel 54. En aktivitet af økonomisk karakter er enhver aktivitet, der medfører økonomisk samhandel, uanset om den udføres med gevinst for øje. Da CFO var ansvarlig for distribution af mere end 2,6 millioner billetter, hvoraf ca. 1,55 millioner blev solgt til offentligheden, udførte CFO økonomiske aktiviteter og må derfor betragtes som en virksomhed efter EF-traktatens artikel 82 og EØS-aftalens artikel 54.

C. DE RELEVANTE PRODUKTMARKEDER

(66) Det relevante produktmarked kan fastlægges ved at undersøge, i hvilket omfang en virksomheds eventuelle konkurrenter er i stand til at påvirke virksomhedens adfærd og forhindre den i at handle uafhængigt af konkurrencesituationen. For at fastlægge det relevante produktmarked og afgøre i hvilken grad virksomhederne er i stand til at handle helt uafhængigt på et sådant marked, er det blandt andet nødvendigt at undersøge, hvordan forbrugerne reagerer på prisændringer for den pågældende vare eller tjeneste. Det relevante produktmarked vil normalt være begrænset til ét produkt eller én tjeneste, hvis en mindre, men mærkbar prisstigning for produktet eller tjenesten (f.eks. 10 %) ikke fører til en målbar ændring i forbrugernes efterspørgsel til fordel for substitutionsprodukter eller substitutionstjenester.

(67) Hvad angår CFO's billetsalg i 1996 og 1997 skal det derfor undersøges, om: a) der fandtes egnede erstatninger for salg af VM-billetter til offentligheden, b) egnede erstatninger for CFO's salg af Pass France 98 til offentligheden, og c) egnede erstatninger for CFO's salg i 1997 af »blinde« individuelle billetter til offentligheden.

Erstatninger for billetter til kampene i VM-slutrunden

(68) VM-slutrundekampene er af en sådan art, at en stigning på mindst 10 % i billetpriserne ikke ville have medført en mærkbar ændring i offentlighedens efterspørgsel efter konkurrerende produkter. Det skyldes væsentligst følgende:

a) **Såvel på verdensplan som i Europa er fodbold langt den mest populære sport**

Andre sportsgrene møder stor regional interesse fra offentlighedens side, men ingen anden sport er i stand til på europæisk plan og på verdensplan at fremkalde samme brede, vedvarende og loyale interesse som fodbold. Endvidere er sportsgrenene forskellige, og de medlemmer af offentligheden, der er interesseret i én sportsgren, er ikke nødvendigvis interesseret i andre. De personer, der ønskede at overvære VM-slutrundekampene kan derfor forventes ikke at have betragtet andre internationale sportsbegivenheder inden for andre sportsgrene som egnede erstatninger, uanset om billetpriserne til VM-fodboldkampene blev sat op med (mindst) 10 %.

b) **Betydningen af VM-slutrundekampene overgår langt andre fodboldmesterskaber**

Fodbold spilles i mange, hvis ikke alle, europæiske lande på både nationalt og internationalt niveau. På nationalt niveau spiller de lokale hold normalt mod hinanden en gang om ugen år efter år. På internationalt niveau deltager de bedste spillere fra hvert kvalificeret land i EM i fodbold, hvor slutrunden spilles hvert fjerde år. Både de nationale og europæiske mesterskaber har ofte mange tilskuere, men det er imidlertid kun VM-slutrunden der giver offentligheden mulighed for at se og vurdere de bedste spillere og de bedste hold i verden i løbet af ét mesterskab.

c) **Afholdelse af VM i fodbold i forhold til andre fodboldmesterskaber i Europa**

Selv om offentligheden måtte betragte billetter til EM-kampe som identiske produkter i forhold til billetter til VM-slutrundekampene, kan overværelse af førstnævnte ikke betragtes som en erstatning for sidstnævnte, idet mesterskaberne finder sted med to års mellemrum.

d) **Efterspørgslen efter billetter til VM-slutkampene i forhold til udbuddet**

Når efterspørgslen efter billetter ligger langt over udbuddet, er forbrugerne ikke tilbøjelige til at ændre deres adfærd i tilfælde af en mindre men mærkbar prisstigning. Da der blev indgivet ca. 1 043 millioner ansøgninger fra personer, der var i stand til at angive en adresse i Frankrig i forhold til de 181 000 individuelle billetter, CFO solgte i 1997, må det formodes, at den generelle efterspørgsel efter billetter ikke ville blive påvirket af en prisstigning på mindst 10 %.

Erstatninger for CFO's salg til offentligheden af »blinde« Pass France 98 i 1996 og 1997

(69) De Pass France 98, som CFO solgte i 1996 og 1997, vedrørte kampe. hvor man ikke havde kendskab til de deltagende hold. Efterspørgslen efter Pass France 98 var derfor begrænset til tilskuere, der ikke nødvendigvis ville se et eller flere bestemte hold, men som ikke desto mindre ønskede at overvære en række slutrundekampe på et givet stadium. Dette salg var markant anderledes end de nationale fodboldforbunds og de europæiske rejsebureauers salg, idet de solgte individuelle billetter efter lodtrækningen på et tidspunkt, hvor interessen for og efterspørgslen efter billetter til slutkampene var steget betydeligt.

(70) På grund af det begrænsede antal billetter, som de nationale fodboldforbund stillede til rådighed på individuel basis på et meget senere tidspunkt, er det lidet sandsynligt, at personer, der ønskede at købe »blinde« Pass France 98 har betragtet disse forbunds billetsalg som erstatningsprodukter for »blinde« Pass France 98 solgt direkte af CFO i 1996 og 1997.

(71) De samme bemærkninger gælder de europæiske rejsebureauers salg. Selv hvis de europæiske rejsebureauer havde valgt at sælge en del af eller hele deres begrænsede tildeling af billetter som Pass France 98, er det sandsynligt, at de ville have solgt de fleste hvis ikke samtlige billetter sammen med andre tjenester, hvorved prisen på Pass France 98 ville være blevet betydelig højere. Offentligheden ville derfor ikke på det tidspunkt, hvor CFO solgte Pass France 98 i 1996 og 1997, på nogen måde have betragtet de usikre udsigter med hensyn til de europæiske rejsebureauers fremtidige billetsalg som et erstatningsprodukt i forhold til de Pass France 98, CFO tidligere havde solgt ([26]).

Erstatningsprodukter for CFO's salg til offentligheden af »blinde« individuelle billetter i 1997

(72) I forhold til de 181 000 individuelle billetter, som CFO solgte til offentligheden i 1997 til åbningskampen, kvart- og semifinalerne, kampen om tredjepladsen og finalen, var det kun et meget begrænset antal billetter til disse højt prioriterede kampe, der blev stillet til rådighed for de nationale fodboldforbund. Kun de forbund, hvis hold vandt de forskellige etaper i anden runde, fik tildelt et betydeligt ekstra antal billetter, hvoraf størstedelen blev solgt til de personer, der ønskede at støtte de deltagende hold. I betragtning af det begrænsede udbud er det lidet sandsynligt, at de forbrugere, der ønskede at købe billetter til disse kampe i 1997, har betragtet de nationale fodboldforbund som en egnet alternativ leverandør i forhold til CFO.

(73) De samme bemærkninger gælder for de europæiske rejsebureauers salg af billetter til anden runde i betragtning af det begrænsede antal billetter, de fik stillet til rådighed. Endvidere solgte de europæiske rejsebureauer størstedelen hvis ikke samtlige billetter sammen med andre tjenesteydelser, hvorved billetprisen steg betydeligt. Offentligheden kunne derfor ikke på det tidspunkt, hvor CFO solgte 181 000 »blinde« billetter til anden runde i 1997 på nogen måde betragte de europæiske rejsebureauers eventuelle senere salg af billetter som et erstatningsprodukt i forhold til CFO's distribution af billetter ([27]).

Konklusion vedrørende de relevante produktmarkeder

(74) På baggrund af ovenstående analyse er de relevante produktmarkeder i forbindelse med denne beslutning:

a) markedet for CFO's salg i 1996 og 1997 til offentligheden af 393 200 »blinde« Pass France 98, og

b) markedet for CFO's salg i 1997 til offentligheden af 181 000 »blinde« individuelle billetter til åbningskampen, kvart- og semifinalerne, kampen om tredjepladsen og finalen.

CFO's argumenter vedrørende de relevante produktmarkeder

(75) CFO mener, at de relevante produktmarkeder for salg af billetter til offentligheden til VM-slutrunden i 1998 er: a) markedet for salg af Pass France 98, og b) markedet for CFO's, de nationale fodboldforbunds og rejsebureauernes salg af individuelle billetter til samtlige slutrundekampe, uanset om disse blev solgt »blindt« eller på et tidspunkt, hvor man vidste, hvilke hold, der ville møde hinanden. Denne konklusion er en anden end Kommissionens, idet CFO ikke skelner mellem CFO's salg af individuelle billetter i 1997 og salget i 1998 via de tre officielle distributionskanaler.

([26]) Selv om der ikke gives nogen forklaring, nåede CFO frem til en lignende konklusion i sin anmeldelse til Kommissionen af 11. juni hvad angår de europæiske rejsebureauers billetsalg: »[Les tour opérateurs] forment un marché spécifique.... Le marché peut donc, selon le CFO, être défini comme le marché de la vente de billets pour la Coupe du Monde 1998 par les professionnels du tourisme« [Rejsebureauerne] udgør et særskilt marked... CFO er derfor af den opfattelse, at markedet kan defineres som markedet tor turistbranchens salg af billetter til verdensmesterskabet i 1998 (afsnit 6.1).

([27]) Se også fodnote 26.

(76) Ved fastlæggelsen af de relevante markeder i denne beslutning er der taget udtrykkeligt hensyn til de forskellige karakteristika for Pass France 98 i forhold til individuelle billetter. Ikke desto mindre kan CFO's argument, hvorefter CFO's »blinde« salg af individuelle billetter i 1997 skulle være substituerbart med CFO's og andre salgssteders salg på et senere tidspunkt, ikke accepteres. Formålet med at fastlægge de relevante produktmarkeder er at identificere de reelle konkurrenter, der kan påvirke en virksomheds adfærd og forhindre den i at handle uafhængigt af effektive konkurrencemæssige begrænsninger. En analyse af de betingelser, hvorunder CFO solgte individuelle billetter til kampene i anden runde i 1997, bekræfter, at CFO på det tidspunkt befandt sig i en situation, hvor der ikke var noget konkurrencepres. Billetterne vedrørte prestigefyldte kampe, til hvilke antallet af ansøgninger fra forbrugere, der var i stand til at angive en adresse i Frankrig var næsten seks gange større end det disponible udbud på trods af, at man på salgstidspunktet ikke havde kendskab til hvilke hold, der ville møde hinanden ([28]). I betragtning af den store efterspørgsel, og da det er lidet sandsynligt, at forbrugerne i 1997 betragtede de nationale fodboldforbund og de europæiske rejsebureauer som realistiske alternative leverandører, var det klart, at CFO hvad angår salg af sådanne billetter i realiteten var i stand til at opføre sig som en monopolvirksomhed, der ikke var udsat for noget konkurrencepres fra andre virksomheder.

D. DET RELEVANTE GEOGRAFISKE MARKED

(77) På grund af den brede efterspørgsel efter billetter i EØS ([29]) omfatter det geografiske marked for CFO's salg til offentligheden af Pass France 98 og individuelle billetter i 1996 og 1997 mindst samtlige lande i EØS. På trods af den omfattende efterspørgsel efter disse billetter begrænsede CFO's salgsbetingelser kunstigt salget til forbrugere, der enten boede i Frankrig eller var i stand til at angive en adresse i Frankrig.

CFO's argumenter vedrørende omfanget af salget af Pass France 98

(78) I CFO's svar på Kommissionens meddelelse af klagepunkter og under den mundtlige høring hævdede CFO, at hvad angår salg af Pass France 98 i 1996 og 1997 havde kravet om at angive en postadresse i Frankrig ingen følger for forbrugere uden for Frankrig, og det geografiske marked rakte derfor ikke ud over Frankrig. Ifølge CFO var det kun de personer, der boede tæt på et VM-stadium, der ønskede at købe Pass France 98, da man ikke vidste, hvilke hold der ville deltage i de kampe, billetterne gav adgang til, og da produktet medførte visse problemer for køberen (bl.a. nødvendigheden af at indlogere sig tæt på et stadium i et betragteligt tidsrum eller foretage alle de rejser, der var nødvendige, mellem bopæl og stadium for at overvære samtlige kampe).

(79) Til støtte for dette argument henviste CFO til det forhold, at mellem 71 % og 91 % af Pass France 98 blev købt enten af personer, der boede i det departement, hvor værtsstadiet var beliggende, eller i de umiddelbart tilstødende departementer. CFO henviste ligeledes til de europæiske rejsebureauers beslutning om ikke at sælge Pass France 98 til offentligheden og de nationale fodboldforbunds beslutning om ikke at lave pakkeløsninger i stil med Pass France 98, og anførte, at det viste, at der ikke var nogen efterspørgsel efter Pass France 98 uden for Frankrig, og at det geografiske marked derfor var begrænset til de personer, der boede nær et VM-stadium.

(80) Kommissionen kan ikke godtage disse argumenter. Hvad angår salg af Pass France 98 kan det ikke udelukkes, at et betydeligt antal forbrugere uden for Frankrig ville have ønsket at købe sådanne billetter i betragtning af den brede europæiske interesse, som kampene i slutrunden gav anledning til. Dette støttes delvis af en analyse af købevanerne for forbrugere uden for Frankrig hvad angår CFO's salg af individuelle billetter til første runde og ottendedelsfinalerne fra den 22. april 1998, der viser, at forbrugere uden for Frankrig ikke kun var interesseret i at overvære kampe med deltagelse af deres nationale hold ([30]).

(81) Hvis forbrugere uden for Frankrig havde haft mulighed for at købe Pass France 98 hos CFO, er det sandsynligt, at et stort antal personer ville have valgt at foretage de rejser, der var nødvendige for at overvære alle de kampe, som Pass France 98 gav adgang til. Det gælder blandt andet for de Pass France 98, der gav adgang til kampene i Lens, der ligger tæt på den belgiske grænse, og det må antages, at også forbrugere i andre lande ville have været indstillet på at rejse til andre stadier, i betragtning af hvor let det er at komme dertil (stadierne i Bordeaux og Toulouse var f.eks. let tilgængelige for forbrugere i Spanien, og stadiet i Marseille var let tilgængeligt for forbrugere i Italien).

([28]) »Blindt« salg af sådanne billetter skal ses i forhold til billetter til kampene i første runde, der blev solgt som en pakkeløsning i form af Pass France 98 for at øge antallet af tilhængere.

([29]) Fremgår af CFO's salg til EØS-landene fra den 22. april 1998, da 45 % af billetterne var solgt til forbrugere uden for Frankrig.

([30]) Se betragtning 25 og 26 ovenfor — mens ca. 38 % af de individuelle billetter, som CFO solgte efter den 22. april 1998 blev købt af forbrugere, der angav en adresse uden for Frankrig, men i lande, hvis hold havde kvalificeret sig til slutrunden, kunne kun 10 % af de billetter, der blev solgt efter denne dato, købes af tilhængere af hold, der deltog i en given kamp. Det vil sige at en betydelig del af offentligheden uden for Frankrig var interesseret i at overvære kampe, hvori deres nationale hold ikke deltog.

(82) På trods af de statistiske oplysninger, som CFO henviser til, er det ikke desto mindre sandsynligt, at et betydeligt antal forbrugere uden for Frankrig ville have ønsket at opholde sig i eller tæt på en by med et VM-stadium i løbet af første runde, og (i givet fald) ottendedelsfinalerne, og på den måde have kombineret sikkerheden for overværelse af en række slutrundekampe med et forlænget ophold på steder, der er kendt som populære destinationer for turister.

(83) De europæiske rejsebureauers beslutning om at sælge de billetter, de havde fået tildelt i form af Pass France 98 på individuel basis, kan ikke fortolkes som en manglende interesse for Pass France 98 uden for Frankrig. En sådan praksis, der kombinerer salg af 'individuelle billetter med andre tjenester, kunne i højere grad have været motiveret af et ønske om at maksimere indtægterne, hvilket de ikke kunne have gjort med salg af Pass France 98. Hvad angår de nationale fodboldforbunds salg finder Kommissionen det ikke relevant, at de undlod at sælge Pass France 98-lignende produkter i betragtning af den type billetter, de fik tildelt ([31]), og deres manglende økonomiske interesse i at markedsføre denne type billetter.

E. DOMINERENDE STILLING

(84) CFO var det eneste distributionsled for »blindt« salg til offentligheden i 1996 og 1997 af Pass France 98 og individuelle billetter. I betragtning af CFO's mulighed for at handle uafhængigt og således uden konkurrencemæssige begrænsninger, indtog CFO derfor en dominerende stilling på de relevante markeder.

CFO's ansvar som dominerende virksomhed på de relevante markeder

(85) I overensstemmelse med Domstolens og Førsteinstansrettens retspraksis har en virksomhed, med en dominerende stilling et særligt ansvar for at sikre, at den ikke ved sin adfærd skader en effektiv og ufordrejet konkurrence på fællesmarkedet. Omfanget af dette særlige ansvar skal vurderes under hensyn til de særlige omstændigheder af enhver art, der følger af, at konkurrenceforholdene er svækkede ([32]).

(86) Omfanget af parternes ansvar skal derfor vurderes i forhold til omfanget af parternes dominerende stilling og eventuelle særlige karakteristika på markedet, der kan påvirke konkurrencesituationen.

(87) Hvis man tager hensyn til den betydelige forskel mellem efterspørgslen efter og udbuddet af Pass France 98 og individuelle billetter, som CFO solgte til offentligheden i 1996 og 1997, var CFO som de facto monopolvirksomhed forpligtet til at sikre, at de billetter, der blev solgt i 1996 og 1997 til kampene i slutrunden, var tilgængelige for offentligheden på ikke-diskriminerende vilkår i hele EØS, uanset at efterspørgslen fra forbrugere uden for Frankrig for visse billetters vedkommende var forholdsvis lille i forhold til efterspørgslen fra offentligheden i Frankrig. Der kan være undtagelser for dette generelle princip, men de må betragtes individuelt og efter en objektiv vurdering af, hvad der mindst er nødvendigt for at nå de angivne mål.

F. MISBRUG

(88) I betragtning af a) de salgsbetingelser, der var gældende for CFO's 'salg af »blinde« billetter i 1996 og 1997, b) CFO's salgsoplysninger på det officielle VM-websted, som offentligheden uden for Frankrig med rimelighed må forventes at have stolet på, og c) de restriktioner, der var gældende for offentligheden uden for Frankrig hvad angår billetreservation, misbrugte CFO sin dominerende stilling på de relevante markeder, da CFO's adfærd medførte urimelige betingelser for forbrugere bosiddende uden for Frankrig, hvilket betød en begrænsning af afsætningen til skade for disse forbrugere.

([31]) Hvilket ville have umuliggjort bundtning af andet end et lille antal billetter til Pass France 98-lignende produkter.

([32]) Se førsteinstansrettens dom i sag T-83/91, Tetra Pak II, Sml. 1994, II, s. 755, præmis 114, 115. I sin dom af 2. marts 1983 i sag 7/82, GVL, Sml. 1983, s. 483 havde Domstolen fastslået en monopolvirksomheds særlige ansvar i forbindelse med diskriminerende adfærd på grund af nationalitet eller bopæl. Domstolen udtalte blandt andet: »En virksomhed med et faktisk monopol, der således afslår at stille sin tjeneste til rådighed for alle, der kan have behov herfor, men som ikke er omfattet af en bestemt personkreds, som denne virksomhed har fastlagt på grundlag af nationalitet eller bopæl, må anses for at være skyldig i misbrug af en dominerende stilling efter traktatens artikel [86], stk. 1« (præmis 56).

Kravet om angivelse af en postadresse i Frankrig

(89) Offentligheden uden for Frankrig kunne frit købe billetter direkte hos CFO på den betingelse, at de angav en postadresse i Frankrig, til hvilken billetterne kunne sendes ([33]).

(90) På det tidspunkt, hvor CFO solgte Pass France 98 og individuelle billetter, havde forbrugere bosiddende i Frankrig kun få vanskeligheder med at angive en adresse, til hvilken billetterne kunne sendes. Hovedparten af de forbrugere, der boede uden for Frankrig kunne imidlertid kun købe billetter direkte hos CFO i 1996 og 1997 ([34]) ved helt vilkårlige, upraktiske og særlige arrangementer ([35]). Det er tvivlsomt, om offentligheden uden for Frankrig på noget tidspunkt blev korrekt informeret om, at billetter kunne købes direkte hos CFO, men følgen af kravet om at angive en postadresse i Frankrig var, at forbrugere uden for Frankrig blev diskrimineret, da forbrugere bosiddende i Frankrig havde meget lettere ved at opfylde dette krav.

(91) Denne forskelsbehandling betød i realiteten, at CFO pålagde forbrugere uden for Frankrig urimelige forretningsbetingelser, hvilket i strid med EF-traktatens artikel 82 og EØS-aftalens artikel 54 førte til en begrænsning af afsætningen til skade for disse forbrugere hvad angår salget af 393 200 billetter i form af Pass France 98 og 181 000 billetter til åbningskampen, kvart- og semifinalerne, kampen om tredjepladsen og finalen.

CFO's salgsoplysninger

(92) Fra den 6. maj 1997 gav CFO på sit officielle VM-websted oplysninger om, hvorledes offentligheden i og uden for Frankrig kunne købe billetter til kampene i slutrunden. De medlemmer af offentligheden, der var bosiddende uden for Frankrig, blev rådet til at købe billetter enten hos godkendte rejsebureauer eller hos nationale fodboldforbund. Det blev ikke oplyst, at man kunne købe billetter direkte hos CFO. Endvidere meddelte CFO udtrykkeligt, at CFO ikke ville sælge billetter direkte til forbrugere uden for Frankrig, og at udenlandske statsborgere, der opholdt sig i Frankrig, ville være nødsaget til at kontakte et nationalt fodboldforbund eller et europæisk rejsebureau for at købe billetter.

(93) Virkningen af et sådant råd var at begrænse efterspørgslen efter CFO's »blinde« salg af individuelle billetter i 1997 udelukkende til franske statsborgere eller til forbrugere bosiddende i Frankrig. Et sådant råd ville omvendt have afholdt ikke-franske forbrugere eller i hvert fald forbrugere bosiddende uden for Frankrig fra at forsøge at købe individuelle billetter direkte hos CFO. Det betød, at CFO i strid med EF-traktatens artikel 82 og EØS-aftalens artikel 54 hvad angår CFO's salg af 181 000 billetter til åbningskampen, kvart- og semifinalerne, kampen om tredjepladsen og selve finalen, i alvorlig grad begrænsede afsætningen til skade for offentligheden uden for Frankrig.

Muligheder for at reservere billetter direkte hos CFO

(94) Af de forskellige måder, hvorpå offentligheden kunne reservere billetter hos CFO, var det kun den skriftlige ansøgning, der var mulig for forbrugere uden for Frankrig. Telefonisk reservation kunne kun ske fra den europæiske del af Frankrig, mens reservation via Minitel (et informationssystem anvendt af og specielt udformet med henblik på personer bosiddende i Frankrig) kun var mulig for forbrugere uden for Frankrig via en Internet-forbindelse der medførte en ekstraomkostning på 350 FRF. På samme måde var det kun muligt at reservere billetter via filialer af Crédit Agricole i Frankrig.

(95) I betragtning af den forventede store efterspørgsel efter Pass France 98 i forhold til det begrænsede udbud var det vigtigt for offentligheden hurtigt at kunne reservere billetter. Forbrugere, der kun kunne reservere billetter skriftligt, var derfor stillet ringere i forhold til forbrugere, der kunne benytte sig af andre og hurtigere reservationsformer.

(96) Hvad angår de individuelle billetter, som CFO solgte direkte i 1997, skulle offentligheden indgive ansøgninger mellem den 18. september 1997 og 18. oktober 1997. Selv om sådanne billetter ikke blev tildelt efter princippet, at »den, der kommer først bliver først betjent«, var offentligheden i Frankrig bedre stillet end offentligheden andre steder i EØS, idet ansøgningsformularerne kun var disponible i filialer af Crédit Agricole i Frankrig.

([33]) Svar på Kommissionens formelle anmodning om oplysninger af 15. januar 1998.
([34]) På grund af den betydning CFO i sit salgsmateriale tillagde kravet om at være bosiddende i Frankrig og meddelelsen om, at man ikke ville levere til offentligheden uden for Frankrig, er det tvivlsomt, om CFO ville have tilladt, at udlændinge anvendte disse alternativer i praksis.
([35]) Blandt andet poste restante eller via ambassader.

(97) De muligheder, der var for at købe Pass France 98 og individuelle billetter direkte hos CFO i 1996 og 1997, var derfor diskriminerende i forhold til offentligheden uden for Frankrig.

CFO's argumenter vedrørende misbrug

(98) CFO anførte i sit svar til Kommissionens meddelelse af klagepunkter, at CFO ikke på basis af Kommissionens tidligere praksis og EF-Domstolens retspraksis kunne have misbrugt en dominerende stilling, da nogle af betingelserne for anvendelse af EF-traktatens artikel 82 ikke var opfyldt ([36]).

Adfærd, der har følger, for konkurrencestrukturen

(99) CFO anførte, at en overtrædelse af artikel 82 skal påvirke konkurrencestrukturen på et givet marked til skade for en dominerende virksomheds konkurrenter, da bestemmelserne ikke direkte tager sigte på at beskytte forbrugernes interesser ([37]). CFO bestrider derfor, at komitéens adfærd falder ind under anvendelsesområdet for artikel 82, da kravet om at angive en adresse i Frankrig i forbindelse med billetsalget i 1996 og 1997 ikke påvirkede konkurrencestrukturen på de relevante markeder.

(100) Kommissionen afviser en sådan fortolkning af artikel 82. Anvendelsen af artikel 82 kræver ofte en vurdering af de følger, en virksomheds adfærd har for konkurrencestrukturen på et givet marked, hvilket imidlertid ikke udelukker en anvendelse af artiklen, selvom der ikke er sådanne følger. Forbrugernes interesser beskyttes nemlig ved artikel 82, og en sådan beskyttelse sikres ved at forbyde, at dominerende virksomheder udviser en adfærd, der hindrer en fri og loyal konkurrence, eller som er direkte skadelig for forbrugerne. Som EF-Domstolen udtrykkelig har fastslået det ([38]), kan artikel 82 om nødvendigt anvendes på situationer, hvor en dominerende virksomheds adfærd direkte er til skade for forbrugernes interesser, uanset at konkurrencestrukturen ikke påvirkes.

Kommerciel fordel

(101) CFO anførte, at en virksomhed kun misbruger sin dominerende stilling, hvis den bruger de muligheder, der følger af dens dominerende stilling, til at høste kommercielle fordele, som virksomheden ikke ville have høstet, hvis der havde været en normal og tilstrækkelig effektiv konkurrence. CFO opnåede hverken finansielle eller konkurrencemæssige fordele ved at kræve, at forbrugerne skulle angive en adresse i Frankrig i forbindelse med billetsalget i 1996 og 1997, og CFO havde derfor ingen kommercielle fordele som følge af denne praksis.

(102) Kommissionen må afvise dette argument. Hvis en dominerende virksomhed sikrer sig finansielle eller konkurrencemæssige fordele som følge af sin adfærd kan det føre til en konklusion om misbrug, men det er ikke nødvendigt for at konstatere misbrug ([39]). I det konkrete tilfælde var følgerne af CFO's adfærd en diskriminering af forbrugere bosiddende uden for Frankrig, hvilket indirekte førte til en diskriminering af disse forbrugere på grund af nationalitet, hvilket er i modstrid med Fællesskabets grundlæggende retsprincipper. En sådan adfærd kan ikke i det konkrete tilfælde betragtes som faldende uden for anvendelsesområdet for artikel 82 med den begrundelse, at CFO som dominerende virksomhed ikke havde kommercielle eller andre fordele af sin adfærd.

([36]) Alle CFO's kommentarer i den henseende gælder ligeledes for anvendelsen af EØS-aftalens artikel 54.
([37]) I den forbindelse anførte CFO, at artikel 82 skal fortolkes på baggrund af EF-traktatens artikel 3, stk. 1, litra g), der foreskriver, at konkurrencen inden for det indre marked ikke må fordrejes.
([38]) EF-Domstolen, 2l. februar 1973, Continental Can, sag 6/72, Sml. 1973, s. 215, præmis 26: »[Artikel 82 omhandler...] ikke blot den adfærd, der kan medføre umiddelbar skade for forbrugerne, men også adfærd, som medfører skade for dem ved at ramme en effektiv konkurrencestruktur...«.
([39]) Sager om for høje priser kræver f.eks. en vurdering af, i hvilket omfang (hvis overhovedet) en dominerende virksomhed krævede en pris, der var for høj i forhold til produktets eller tjenesteydelsens økonomiske værdi. Før der drages konklusioner om for høje priser skal det derfor fastslås, i hvilket omfang den pågældende virksomhed var i stand til at opnå en kommerciel fordel, som den ikke ville have opnået under normale konkurrenceforhold.

Begrænsning af afsætningen

(103) CFO bestrider af nedenstående grunde Kommissionens synspunkt, hvorefter CFO skulle have misbrugt sin dominerende stilling efter artikel 82, stk. 2, litra b), ved at begrænse afsætningen af Pass France 98 og individuelle billetter til skade for forbrugere uden for Frankrig:

a) Hvis de europæiske rejsebureauer havde besluttet at sælge Pass France 98 som planlagt af CFO, ville der ikke have forekommet nogen begrænsning af afsætningen, da forbrugere uden for Frankrig kunne have købt Pass France 98 uden at angive en adresse i Frankrig. Hvad angår salg af individuelle billetter begrænsede CFO's adfærd ikke afsætningen, da billetterne blev tilbudt offentligheden i hele EØS på forskellige tidspunkter via de tre distributionskanaler.

b) Ifølge EF-Domstolens retspraksis ([40]) misbruger en virksomhed kun sin dominerende stilling ved at begrænse afsætningen efter artikel 82, stk. 2, litra b), hvis den udnytter det manglende konkurrencemæssige pres til ikke at forbedre sine præstationer, hvilket den under andre omstændigheder ville være nødt til. Da antallet af billetter nødvendigvis var begrænset, og da CFO's salgsordninger ikke havde følger for produktets kvalitet, hævder CFO, at et eventuel konkurrencemæssigt pres inden for markedet ikke ville have medført en forbedring af CFO's præstationer, hvorfor CFO's adfærd ikke kan karakteriseres som misbrug efter artikel 82, stk. 2, litra b).

(104) Kommissionen må afvise alle disse argumenter. Som dominerende virksomhed på de relevante markeder var CFO forpligtet til ikke kunstigt at begramse billetsalget, uanset om andre økonomiske aktører eventuelt kunne sælge eller faktisk solgte sådanne billetter. Hvad angår CFO's argumenter med hensyn til anvendelsesområdet for artikel 82, stk. 2, litra b), begrænsede kravet om at angive en adresse i Frankrig unægtelig det geografiske marked for CFO's salg af billetter i 1996 og 1997 til skade for forbrugere bosiddende uden for Frankrig. Ved at anvende disse salgsordninger misbrugte CFO sin dominerende stilling, jf. artikel 82, stk. 2, litra b)'s udtrykkelige ordlyd, og denne konklusion er på ingen måde uforenelig med EF-Domstolens retspraksis, som CFO henviser til ([41]). CFO's argument, hvorefter præstationerne ikke ville være blevet forbedret i en konkurrencesituation, er derfor irrelevant.

G. SIKKERHED

(105) Det er af afgørende betydning at sørge for sikkerheden i forbindelse med fodboldkampe, og dette kan i særlige tilfælde retfærdiggøre, at arrangørerne anvender særlige billetsalgsarrangementer. For at afgøre om, og i givet fald i hvilket omfang, sikkerhedshensyn kan retfærdiggøre særlige billetarrangementer, der under andre omstændigheder ville indebære en overtrædelse af EF-retten, må hver enkelt ordning underkastes en objektiv vurdering med hensyn til, hvad der er nødvendigt for at opfylde rimelige sikkerhedskrav.

Sikkerhed ved fodboldkampe

(106) CFO ønskede først og fremmest i overensstemmelse med bestemmelserne i den europæiske konvention af 1985 at sikre, at rivaliserende tilhængere af hold i en given kamp blev adskilt fra hinanden på de forskellige VM-stadier.

(107) CFO forsøgte at opnå en sådan adskillelse ved at tildele de nationale fodboldforbund, hvis hold deltog i en given kamp, billetter til pladser i hver sin ende af det pågældende stadium. Billetter forbeholdt rivaliserende tilhængergrupper blev således ikke solgt »blindt« af CFO, men blev stillet til rådighed på et tidspunkt, hvor man vidste, hvilke hold der skulle spille.

(108) De billetter, som CFO solgte »blindt« i 1996 og 1997 vedrørte pladser forbeholdt neutrale tilskuere. CFO solgte udelukkende sådanne billetter til medlemmer af offentligheden, der var i stand til at angive en adresse i Frankrig, og disse blev for alle kampes vedkommende klassificeret som neutrale

([40]) Sager citeret af CFO: sag 41/90, Hoefner, Sml. 1991 I, s. 1979 og sag 179/90, Merci, Sml. 1991 I, s. 5889.
([41]) Se fodnote 40.

tilskuere. CFO har imidlertid tidligere henvist Kommissionen til en ekspertudtalelse, hvorefter forbrugere, der køber »blinde« billetter normalt er fredelige tilskuere, der ikke udgør en særlig sikkerhedsrisiko. En sådan analyse forekommer rimelig, da forbrugere, der køber sådanne billetter, klart gør det, fordi de ønsker at overvære en fodboldkamp, uanset hvilke hold der spiller og ikke på grund af støtte til et givet hold.

(109) Det følger heraf, at forbrugere, der uanset nationalitet køber »blinde« billetter, i princippet ikke i sikkerhedsmæssig henseende kan betragtes som tilhængere af et givet hold. Disse forbrugere bør derfor i princippet ikke være underkastet de særlige ordninger for adskillelse af rivaliserende tilhængere, som er foreskrevet i 1985-konventionen. Forpligtelsen til at angive en postadresse i Frankrig, som CFO krævede af forbrugere, der ønskede at købe »blinde« billetter i 1996 og 1997 var derfor overdreven og bidrog ikke på nogen måde konkret til at opretholde eller forbedre sikkerheden ved fodboldkampe.

CFO's argumenter vedrørende sikkerhed

(110) I CFO's svar på Kommissionens meddelelse af klagepunkter og under den mundtlige høring forsøgte CFO at retfærdiggøre de anvendte diskriminerende salgsordninger med henvisning til sikkerheden. CFO hævdede, at hvis man havde solgt billetter i 1996 og 1997 til offentligheden i hele EØS, ville tilhængere af bestemte hold have fået pladser i de områder af stadierne, der var forbeholdt de neutrale tilskuere. CFO mener derfor, at man hvad angår billetsalget i 1996 og 1997 umuligt kunne betragte alle tilskuere i hele EØS som neutrale uden samtidig at overtræde bestemmelserne i 1985-konventionen samt de dertil knyttede retningslinjer, der kræver en effektiv adskillelse af rivaliserende tilhængere af de deltagende hold.

(111) CFO hævdede endvidere, a) at det var umuligt at sælge »blinde« billetter i 1996 og 1997 og beslutte, hvor billetindehaverne skulle sidde på et senere tidspunkt, når man havde fået kendskab til, hvilke hold der skulle spille; og b) at der ikke kunne foretages en sammenligning mellem CFO's salg i 1996 og 1997 til medlemmer af offentligheden, der var i stand til at angive en adresse i Frankrig og CFO's salg i 1998 til medlemmer af offentligheden, der kunne angive en adresse i EØS, da salget i 1998 fandt sted efter lodtrækningen, hvor man vidste, hvilke hold der ville deltage i kampene i første runde.

(112) CFO's argument, hvorefter man ikke kunne betragte alle medlemmer af offentligheden i EØS i 1996 og 1997 som neutrale tilskuere, må afvises. Det nævnes udtrykkeligt i 1985-konventionen, at grupper af rivaliserende tilhængere skal adskilles effektivt (blandt andet) ved hjælp af en streng kontrol med billetsalget. Når CFO fandt det nødvendigt at behandle alle de medlemmer af offentligheden, bortset fra dem, der kunne angive en postadresse i Frankrig, som potentielle rivaliserende tilhængere med henblik på billetsalg i 1996 og 1997, var det en overdreven politik, da man ikke tog hensyn til, at de forbrugere, der køber billetter på et tidspunkt, hvor de deltagende hold ikke er kendt, normalt er fredelige. Som CFO selv tidligere har bekræftet ([42]), udgør forbrugere, der køber »blinde« billetter, ikke en særlig sikkerhedsrisiko. Det var derfor fejlagtigt, når CFO af sikkerhedshensyn betragtede de medlemmer af offentligheden, der ikke kunne angive en adresse i Frankrig, men som i 1996 og 1997 ønskede at købe billetter hos CFO, som potentielle rivaliserende tilhængere.

(113) Selv om forbrugere, der køber »blinde« billetter, eventuelt kunne betragtes som udgørende en særlig sikkerhedsrisiko (hvilket Kommissionen ikke kan acceptere), er det under alle omstændigheder yderst usandsynligt, at forbrugere, der har købt en »blind« billet (der giver adgang til den del af det pågældende stadium, der specielt var forbeholdt neutrale tilskuere), og som tilfældigvis overværer en kamp, som deres eget nationale hold deltager i, skulle sidde ved siden af eller i nærheden af tilhængere af det andet hold, idet sidstnævnte da skulle have været lige så heldige med deres køb af »blinde« billetter og have fået adgang til at overvære en kamp, hvori deres eget nationale hold deltager, og være placeret i den del af stadiet, der var forbeholdt neutrale tilskuere. Det vil sige, at risikoen for at CFO ville have overtrådt bestemmelserne i 1985-konventionen ved at anvende ikke-diskriminerende salgsordninger i 1996 og 1997 statistisk set var ubetydelig.

([42]) Se CFO's brev af 4. juni 1998 (punkt 24) som svar på Kommissionens formelle anmodning om oplysninger af 15. maj 1998.

(114) På baggrund af ovenstående er CFO's påståede manglende mulighed for at fastlægge placeringen af indehavere af »blinde« billetter, efter at man havde fået kendskab til, hvilke hold der skulle spille, samt påstanden om at salgsordningerne i 1998 ikke kan sammenlignes med de tidligere anvendte, irrelevant med henblik på denne beslutning (se betragtning 111).

H. EN VÆSENTLIG DEL AF FÆLLESMARKEDET

(115) Da CFO havde en dominerende stilling på de relevante markeder og fastlagde de betingelser, hvorunder forbrugere i hele EØS kunne købe Pass France 98 og individuelle billetter i 1996 og 1997, havde CFO en dominerende stilling i mindst hele EØS og følgelig på en væsentlig del af fællesmarkedet, jf. traktatens artikel 82.

I. PÅVIRKNING AF SAMHANDELEN MELLEM MEDLEMSSTATERNE

(116) Hvad angår billetsalg på de relevante produktmarkeder pålagde CFO offentligheden salgsbetingelser, der betød, at langt størstedelen af forbrugerne uden for Frankrig ikke havde adgang til disse markeder. Kravet om at angive en adresse i Frankrig i forbindelse med salg af Pass France 98 og individuelle billetter i 1996 og 1997 medførte derfor en mærkbar påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne.

CFO's argumenter vedrørende påvirkning af samhandelen

(117) CFO's argumenter vedrørende de følger for samhandelen mellem medlemsstaterne, som komitéens adfærd måtte have haft, er behandlet under betragtning 78-83.

J. ANMELDELSEN AF 11. JUNI 1997

(118) I svaret på meddelelsen af klagepunkter anførte CFO, at da man forklarede de generelle ordninger for distributionen af billetter for Kommissionen i forbindelse med anmeldelsen i juni 1997, burde indsigelser vedrørende disse ordninger have været rejst på det tidspunkt. CFO anførte endvidere, at eftersom Kommissionen ikke havde gjort indsigelser, var CFO berettiget til at gå ud fra, at de generelle billetordninger var i overensstemmelse med EF-retten. CFO mener derfor, at Kommissionens beslutning om at indlede proceduren mod CFO udgør et brud på princippet om berettigede forventninger som er fastslået af EF-Domstolen.

(119) Kommissionen må afvise CFO's argumentation i den henseende. Det er korrekt, at CFO i anmeldelsen forklarede under hvilke former, der ville blive solgt billetter via de officielt udpegede distributionskanaler, men Kommissionen blev ikke på det tidspunkt gjort bekendt med kravet om, at forbrugerne skulle angive en postadresse i Frankrig i forbindelse med CFO's salg i 1996 og 1997 ([43]). CFO anførte udtrykkeligt over for Kommissionen, at Pass France 98 primært henvendte sig til fodboldtilhængere og lokale og regionale kunder, men i realiteten ville være tilgængelige for alle ([44]).

(120) En virksomhed, der anmelder særlige aftaler eller ordninger, kan endvidere principielt ikke på et senere tidspunkt hævde, at den var berettiget til at forvente, at aftaler eller ordninger, der ikke indgik i anmeldelsen, men som måtte være blevet meddelt Kommissionen på anmeldelsestidspunktet, skulle være i overensstemmelse med EF-traktatens konkurrenceregler. Da CFO's anmeldelse udelukkende vedrørte ordninger for det foreslåede system til udvælgelse af rejsebureauer med henblik på salg af billetter til slutrundekampene i Europa, var Kommissionen retligt forpligtet til kun at tage stilling til disse ordninger, og Kommissionen kan derfor ikke på et senere tidspunkt bebrejdes ikke at have indledt en procedure med hensyn til andre ordninger, som den ikke formelt blev anmodet om at tage stilling til.

K. BØDER

(121) I overensstemmelse med artikel 15 i forordning nr. 17 kan Kommissionen ved beslutning pålægge en virksomhed, der forsætligt eller uagtsomt har overtrådt EF-traktatens artikel 82 og EØS-aftalens artikel 54, bøder på mindst 1 000 EUR og højst 1 mio. EUR eller et højere beløb, idet sidstnævnte beløb dog kan forhøjes til 10 % af omsætningen i det sidste regnskabsår.

([43]) Det skal endvidere bemærkes, at CFO på anmeldelsestidspunktet allerede havde solgt samtlige Pass France 98 til offentligheden efter den omhandlede ordning.
([44]) Punkt 4.1(ii) i CFO's anmeldelse af 11. juni 1997.

(122) Den ulovlige adfærd, som denne beslutning omhandler, og som medførte en diskriminering til fordel for forbrugere, der var i stand til at angive en adresse i Frankrig, indebærer indirekte en diskriminering på grund af nationalitet, da CFO kunstigt i første række begrænsede billetsalget til forbrugere i én enkelt medlemsstat. En sådan adfærd er en overtrædelse af Fællesskabets grundlæggende retsprincipper.

(123) Kommissionen skal bemærke, at de billetordninger, som CFO anvendte, mindede om dem, der var blevet anvendt ved tidligere verdensmesterskaber, samt at problemerne i forbindelse med anvendelsen af EF's konkurrenceregler er så egenartede, at det er vanskeligt at drage konklusioner på grundlag af tidligere kommissionsbeslutninger eller EF-Domstolens retspraksis. Kommissionen har derfor konkluderet, at CFO ikke på daværende tidspunkt var klar over, at salgsordningerne i 1996 og 1997 krænkede EF-retten.

(124) Kommissionen erkender endvidere, at CFO gennem formelle og uformelle kontakter med Kommissionen og de franske konkurrencemyndigheder traf positive foranstaltninger til, i det omfang CFO fandt det nødvendigt, at sikre, at billetordningerne for VM 1998 var i overensstemmelse med EF-retten og national ret. Kommissionen skal ligeledes bemærke, at CFO på Kommissionens foranledning besluttede at ændre salgsordningerne for at give forbrugere i hele EØS mulighed for at reservere 175 500 individuelle billetter direkte hos CFO i 1998.

(125) Ethvert misbrug af en dominerende stilling bør normalt sanktioneres med en bøde, hvis størrelse fastsættes under hensyn til overtrædelsens grovhed og dens varighed. I betragtning af ovenstående argumenter finder Kommissionen det imidlertid passende, at CFO kun pålægges en symbolsk bøde på EUR 1 000. Det betyder imidlertid ikke, at Kommissionen vil følge en sådan politik i alle lignende sager i fremtiden —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Comité français d'organisation de la Coupe du monde de football 1998 (CFO) har overtrådt EF-traktatens artikel 82 og EØS-aftalens artikel 54 ved at anvende diskriminerende ordninger i 1996 og 1997 for salg til offentligheden af billetter til kampene i VM-slutrunden. Disse ordninger medførte urimelige forretningsbetingelser for forbrugere uden for Frankrig, der førte til en begrænsning af afsætningen til skade for disse forbrugere hvad angår CFO's salg af 393 200 billetter i form af Pass France 98 og 181 000 individuelle billetter til åbningskampen, kvart- og semifinalerne, kampen om tredjepladsen og finalen.

Artikel 2

CFO pålægges en bøde på 1 000 EUR for den overtrædelse, der er nævnt i artikel 1.

Artikel 3

Bøden skal indbetales i euro senest tre måneder efter datoen for meddelelsen af denne beslutning på følgende konto:

Konto nr. 310-0933000-43
Europa-Kommissionen

Banque Bruxelles-Lambert
Agence Européenne
Rond Point Schuman/Schumanplein 5
B-1040 Bruxelles/Brussel

Efter tre måneder påløber der automatisk. rente som fastsat ved Den Europæiske Centralbanks reporente den første arbejdsdag i den måned, i hvilken nærværende beslutning blev vedtaget, forhøjet med 3,5 procentpoint.

Artikel 4

Denne beslutning er rettet til:

Comité français d'organisation de la Coupe du monde de football 1998 (CFO)
23-25 rue de Berri
F-75008 Paris

Denne beslutning kan tvangsfuldbyrdes efter EF-traktatens artikel 256.

Udfærdiget i Bruxelles, den 20. juli 1999.

På Kommissionens vegne
Karel VAN MIERT
Medlem af Kommissionen