



NOTAT

DEPARTEMENTET

Dato 28. januar 2008
J. nr. 222-56

EU- og Luftfartskontoret

Supplerende grundnotat om Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en adfærdskodeks for edb-reservationssystemer (CRS). (KOM(2007) 709 endelig)

Notatet er parallelfremsendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Trafikudvalg.

Notatet supplerer tidligere fremsendt grundnotat.

Resumé: Edb-reservationssystemer (CRS) bruges mellem rejsebureauer og luftfartsselskaber. De første bestemmelser for regulering heraf i Fællesskabet er fra 1989, hvor næsten alle billetreservationer blev foretaget via CRS, som desuden næsten alle var ejet af luftfartsselskaber. Der var derfor risiko for misbrug til skade for konkurrencen. Siden da har markedsudviklingen, bl.a. med forbrugernes mulighed for direkte bestilling på internettet, gjort bestemmelserne mere uegnede og hæmmende for priskonkurrencen og innovationen på CRS-området. Kommissionen foreslår derfor en betydelig forenkling af bestemmelserne til gavn for konkurrencen, idet man dog vil bevare de grundlæggende beskyttelsesforanstaltninger mod misbrug af konkurrence-mæssig stilling og fortsat vil sikre forbrugerne objektive oplysninger.

1. Baggrund og indhold

Forslaget er modtaget i Rådssekretariatet den 15. november 2007. Det er fremsat i henhold til Traktaten, særligt artiklerne 71 og 80, stk. 2, og skal vedtages efter proceduren for fælles beslutningstagen mellem Rådet og Europa-Parlamentet, jf. Traktatens artikel 251.

Edb-reservationssystemer (computerised reservation systems, CRS) er et teknisk led mellem luftfartsselskaber og rejsebureauer, der giver sidstnævnte adgang til oplysninger om bl.a. fartplaner, ledig kapacitet, billetpriser og tilknyttede ydelser for mere end et enkelt luftfartsselskab evt. også med mulighed for at reservere eller udstede billetter. CRS anvendes af såvel fysiske som internet-baserede rejsebureauer, men ikke af den enkelte forbruger. Der er for øjeblikket fire store CRS-selskaber på det europæiske marked, hvoraf tre har hovedsæde i



USA. Kun det europæiske Amadeus er delvis ejet af luftfartsselskaber, nemlig for i alt 45 pct.s vedkommende af Air France, Lufthansa og Iberia.

Den første adfærdskodeks for CRS i Fællesskabet blev fastlagt i 1989 ved forordning 2299/89, som ændret ved forordningerne 3089/93 og 323/99. Det foreliggende forslag skal erstatte den gældende kodeks.

For tyve år siden blev næsten alle billetreservationer foretaget via CRS i rejsebureauer. Samtidig var disse CRS næsten alle ejet og kontrolleret af luftfartsselskaber (kaldet moderselskaber). Dette skabte særlige risici for misbrug, som kunne skade konkurrencen blandt luftfartsselskaber, rejsebureauer og CRS-systemer. Man fandt det derfor nødvendigt at fastlægge en adfærdskodeks med specifikke regler ud over Fællesskabets generelle konkurrenceregler.

Siden da har markedsudviklingen imidlertid gjort bestemmelserne stadig mere uegnede. I EU reserveres således nu ca. 40 pct. af alle flybilletter ad alternative kanaler, primært af forbrugerne via luftfartsselskabernes telefoner eller direkte via deres internetsider. Samtidig har de fleste luftfartsselskaber afhændet deres ejerskab i og kontrol med CRS, og anvendelsen af CRS i andre dele af verden er blevet afreguleret. Den gældende kodeks' krav om ligebehandling hæmmer priskonkurrencen og innovationen på området og fastholder derved reservationsgebyrerne på et unødigt højt niveau.

Med forslaget sigter Kommissionen mod at forenkle adfærdskodeksen betydeligt og at øge konkurrencen mellem CRS-systemleverandørerne, samtidig med at man vil bevare de grundlæggende beskyttelsesforanstaltninger mod misbrug af konkurrencemæssig stilling og fortsat vil sikre forbrugerne objektive oplysninger.

Forenklingen af kodeksen skal navnlig styrke markedsdeltagernes forhandlingsfrihed. Luftfartsselskaber og CRS-leverandører vil frit kunne forhandle om de reservationsgebyrer, som opkræves af CRS, og om omfanget af de billettyper, der udbydes af luftfartsselskaberne. I den gældende kodeks er der begrænsninger på disse områder.

Der vil dog blive opretholdt en række foranstaltninger for at beskytte mod misbrug af konkurrencemæssig stilling, navnlig i tilfælde af, at der er tætte forbindelser mellem leverandøren af CRS og selve transporttjenesten. Her må Traktatens generelle konkurrenceregler ifølge Kommissionen suppleres med specifikke regler. Blandt disse specifikke regler kan nævnes:

For at sikre rejsebureauernes neutralitet og handlefrihed fastsættes der forbud mod, at CRS-leverandørerne pålægger eneforhandlingsbetingelser i deres kontrakter med bureauerne. Bureauerne må desuden ikke kunne identificeres i de databånd med informationer om markedsføring, som CRS-selskaberne kan



sælge til luftfartsselskaberne. Sådanne databånd skal i øvrigt stilles til rådighed på et ikke-diskriminerende grundlag.

For at forhindre, at moderselskaber til et CRS opnår konkurrencefordele i forhold til andre luftfartsselskaber, hvis tjenester tilbydes i det pågældende CRS, forbydes det, at systemleverandørerne reserverer særlige faciliteter til moderselskaberne. Desuden skal moderselskabernes interne reservationssystemer holdes adskilt fra det pågældende CRS.

For at sikre, at forbrugerne (de rejsende) får neutrale oplysninger, og for at undgå partiskhed til fordel for specifikke luftfartsselskaber forpligtes systemleverandørerne til at levere neutrale og ikke-diskriminerende skærmpresentationer, der bl.a. skal opfylde reglerne i et bilag til forordningsforslaget. Der er her tale om en forenkling af de indtil nu gældende regler.

For at forhindre, at moderselskaber søger at begrænse konkurrencen fra andre CRS end dets eget, forpligtes moderselskaberne til at forsyne andre CRS med oplysninger om sine egne transportaktiviteter og til at acceptere reservationer foretaget via andre CRS.

Desuden skal Kommissionen have mulighed for at sikre ligebehandling af EU's luftfartsselskaber med hensyn til CRS i tredjelande.

Endelig fastsættes der bestemmelser om beskyttelse af personlige oplysninger, der skal supplere bestemmelserne i direktiv 95/46/EF om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger, idet en CRS-systemleverandør betragtes som dataregisteransvarlig.

Adfærdskodeksen gælder for CRS-systemer for lufttransport, men også for jernbanetransport, som præsenteres i CRS-systemer for lufttransport (kodeksen gælder således ikke for edb-reservationssystemer, som alene vedrører jernbanetransport). Det samme er tilfældet i den gældende kodeks, hvor det imidlertid er et problem, at gebyrerne kan være for høje for de relativt billige jernbanebilletter. Ved i fremtiden at etablere fri prissætning med hensyn til reservationsgebyrerne kan der opstå et incitament for jernbaneselskaber til i højere grad at udbyde deres ydelser via CRS-systemer for lufttransport og derved blive bedre eksponeret i rejsebureauerne.

Der fastsættes bestemmelser for Kommissionens sanktionsmuligheder i tilfælde af overtrædelser, herunder bøder til virksomheder, der ikke må være af strafferetlig art.

Senest fem år efter forordningens ikrafttræden skal Kommissionen udarbejde en rapport om dens anvendelse, hvori det bl.a. skal overvejes, om der er behov for at ændre eller ophæve forordningen.



2. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Gældende dansk ret er forordning (EØF) nr. 2299/89, som ændret ved forordningerne (EØF) nr. 3089/93 og (EF) nr. 323/99. Forslaget består af en forordning, som skal erstatte de gældende bestemmelser.

3. Høring

Forslaget har været sendt i høring hos følgende organisationer og virksomheder:

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Cimber Air, Danish Air Transport, Danmarks Rejsebureau Forening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Dansk Transport og Logistik, DSB, Forbrugerrådet, Foreningen af Rejsearrangører i Danmark (RiD), Handel, Transport og Service (HTS), Kongelig Dansk Aeroklub, LO, MyTravel Airways, SAS, Sterling Airways, Sun-Air of Scandinavia samt 3F.

Cimber Air ser grundlæggende positivt på forslaget og er enig i, at adfærdskodeksen bliver stadig mere uegnet som følge af de ændrede markedsvilkår og flere direkte salgskanaler. Selskabet er også enig i, at en større frihed med hensyn til prissætning af reservationsgebyrer vil øge incitamentet på CRS-markedet, idet et luftfartsselskab vil kunne udnytte sin forhandlingsstyrke til at sikre lavere distributionsomkostninger. Cimber finder det problematisk, at der fortsat er et CRS-system, som har tre store luftfartsselskaber som medejere, idet dette vil kunne få negativ indflydelse på systemets interesse for produktudvikling til gavn for mindre luftfartsselskaber. Man kunne desuden ønske sig en definition af, hvad betegnelsen reservationsomkostning dækker over. Endelig mener selskabet, at Kommissionen ved beslutning om bøder for overtrædelser bør skelne mellem forsætlige og uagtsomme handlinger.

Danmarks Rejsebureau Forening (DRF) bifalder overordnet en revision og opdatering af de gældende regler, idet regelsættet altid må sigte på i videst mulig udstrækning at forhindre konkurrenceforvridning inden for Fællesskabet. Foreningen mener dog ikke, at de nuværende regler nødvendigvis har en så konkurrencehæmmende virkning, at den modvirker de fordele, som samme regler giver rejsebureauer og passagerer, der på et stort og uoverskueligt marked søger overblik, inden de indgår flytransportaftaler. DRF ønsker dog tilføjet et krav om, at alle luftfartsselskaber skal deltage med samtlige relevante ydelser i alle CRS for at give bureauer og rejsende fuld adgang til information.

Foreningen ønsker fuld adskillelse mellem luftfartsselskaber og CRS-selskaber, men indtil da er det vigtigt at fastholde håndfaste regler for luftfartsselskaber, der ved deltagelse i driften af et CRS har en særlig økonomisk interesse heri;



det vil derfor ikke være nok at definere et moderselskab ved dets "effektive" kontrol i et givet CRS, men grænsen bør sættes lavere. DRF støtter forslaget om en fuld anonymisering af rejsebureauerne i de databånd med informationer om markedsføring, som CRS-selskaber kan sælge til luftfartsselskaberne.

Forbrugerrådet nævner, at man i sin tid var meget positiv over for gennemførelsen af den oprindelige adfærdskodeks for CRS. Nu er markedssituationen ændret, og de gældende bestemmelser hæmmer priskonkurrencen. Forbrugerrådet er derfor enig i, at der bør laves nye regler, og at den foreslåede delvise deregulering vil være at foretrække, idet denne på samme tid vil øge konkurrencen og give beskyttelse mod misbrug af konkurrencemæssig stilling samt yde en gennemskuelig og fyldestgørende forbrugeroplysning. Man finder, at ikke mindst muligheden for at fremme jernbanetransport i skærmpresentationerne er vigtig for at sikre forbrugerne oversigt over alternative transportformer.

SAS hilser forslaget om en delvis deregulering af CRS-kodeksen velkommen og lægger vægt på, at der fortsat er særlige konkurrencemæssige bestemmelser for luftfartsselskaber, der ejer eller kontrollerer CRS-systemer. Definitionen på disse såkaldte moderselskaber er uændret i forhold til den gældende forordning, men *SAS* er bekymret for, at Kommissionen vil fortolke den nye forordning anderledes og ikke tage det fulde billede af ejerskab og kontrol med i bedømmelsen af potentielle moderselskaber. *SAS* gør i den forbindelse opmærksom på, at også ejerskab af eller kontrol med et CRS' nationale markedsførings-selskab kan definere moderselskabsstatus i henhold til forordningen.

SAS er kritisk over for forslaget om en forenkling af reglerne, optaget i et bilag, om hvordan et CRS skal vise flyforbindelser på skærbilledet. Præsentationen skal fortsat være neutral og ikke-diskriminerende, men ifølge forslaget fjernes bl.a. de gældende regler om at begrænse visningen af en konkret flyforbindelse til to linjer. Herved risikerer man ifølge *SAS*, at skærmene fyldes med overflø-dige oplysninger om en og samme flyvning, idet denne vil kunne vises med en linje for hvert af de måske mange luftfartsselskaber, der måtte sælge sæder på flyet i kraft af såkaldt code-sharing. Dette forringer overblikket over det fulde billede af flyforbindelserne mellem de pågældende to byer, og erfaringen viser, at næsten alt salg i et rejsebureau sker med udgangspunkt i det først præsente-rede skærbillede.

4. Forslagets statsfinansielle, samfundsøkonomiske, administrative og miljømæssige konsekvenser

Forslaget skønnes ikke at ville have statsfinansielle eller administrative konsekvenser.

Forslaget skønnes at ville bidrage positivt til samfundsøkonomien, idet det må forventes, at priskonkurrencen og innovationen på området for edb-



reservationssystemer vil blive forstærket med en reduktion af reservationsgebyrerne mellem rejsebureauer og CRS til følge. Dette vil kunne betyde reducere flybilletpriser for forbrugerne.

En positiv miljømæssig konsekvens vil kunne være en større anvendelse af jernbanetransport, idet jernbaneforbindelser med forslaget får større incitament til at lade sig repræsentere i CRS sammen med lufttransport.

5. Nærhedsprincippet

Hvad angår nærhedsprincippet, gør Kommissionen i sin begrundelse for forslaget opmærksom på, at forslaget falder ind under Fællesskabets enekompetence, hvorfor nærhedsprincippet ikke finder anvendelse. Regeringen er enig heri.

6. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er i udgangspunktet positivt indstillet over for Kommissionens forslag, der synes at være en hensigtsmæssig forenkling af den gældende adfærdskodeks.

7. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det forventes, at der vil være bred tilslutning til Kommissionens forslag, idet der ser ud til at være stort set enighed om, at der fortsat skal være regulering af CRS, men at reglerne skal forenkles.

8. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal høres i henhold til Traktatens art. 251. Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

9. Tidligere forelæggelser for Europaudvalget

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Europaudvalget.