

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kodeksu postępowania dla komputerowych systemów rezerwacji

COM(2007) 709 wersja ostateczna — 2007/0243 (COD)

(2008/C 224/12)

Dnia 5 grudnia 2007 r. Rada, działając na podstawie art. 71 i 80 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kodeksu postępowania dla komputerowych systemów rezerwacji

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 maja 2008 r. Sprawozdawcą był Thomas MCDONOGH.

Na 445. sesji plenarnej w dniach 28 i 29 maja 2008 r. (posiedzenie z 29 maja 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 75 głosami — 1 osoba wstrzymała się od głosu — następującą opinię:

1. Zalecenia

EKES zgadza się z zaleceniami Komisji i popiera je, lecz zaleca uwzględnienie następujących kwestii:

1.1 Należy wprowadzić przepisy dotyczące całkowitego zbywania przez przewoźników macierzystych w UE udziałów w operatorach KSR (komputerowych systemów rezerwacji) oraz środki zapobiegające przyszłym, bezpośrednim lub pośrednim, inwestycjom przewoźników w KSR.

1.2 Należy utrzymać w mocy przepisy mające zastosowanie do przewoźników macierzystych, dopóki te linie lotnicze nie zbędą swoich udziałów w operatorach KSR.

1.3 Należy uchylić zapis o obiektywnych wykazach. Utrzymanie głównego wykazu w praktyce ma ograniczone zastosowanie wynikające z preferencji poszczególnych podróźnych bądź polityki stosowanej przez firmy w zakresie zakupu biletów, podczas gdy w środowisku podróży „online” przepisy dotyczące obiektywności są rzadko przestrzegane lub nie są objęte kodeksem postępowania.

1.4 Należy egzekwować przepisy dotyczące wykazu taryf z uwzględnieniem wszelkich podatków, opłat, dopłat i kosztów związanych z KSR. Należy również zagwarantować, że informacja o locie będzie przejrzysta zwłaszcza przy takich zwodniczych praktykach jak wspólna obsługa połączenia (*code sharing*), w przypadku których przewoźnicy muszą być jasno wskazani klientowi.

1.5 Należy pozwolić biurom podróży i liniom lotniczym na swobodne negocjowanie warunków z operatorami KSR w zakresie wykorzystywania i nabywania danych MIDT (*Market Information Data Tapes* — taśmy magnetyczne z danymi marketingowymi).

1.6 Należy zaostrzyć przepisy dotyczące ochrony danych osobowych i prywatności nie tylko samego podróźnego, lecz

także wszystkich podmiotów w ramach PNR (*Passenger Name Record* — dane dotyczące podróży pasażera).

1.7 UE powinna zagwarantować egzekwowanie przestrzegania postanowień kodeksu dotyczących ochrony danych osobowych i prywatności, w szczególności zakazu przekazywania danych osobowych posiadanych przez linię lotniczą państwu trzecim (organizacjom handlowym i rządowym) i uznać je w formie dwustronnych traktatów z rządem państwa trzeciego, zamiast zawierać niewiążące prawnie porozumienia.

1.8 Należy wprowadzić nowe przepisy stanowiące, że wszystkie dane dotyczące podróży pasażera (PNR) utworzone przez abonentów KSR muszą być bez wyjątku chronione na mocy postanowień kodeksu dotyczących ochrony danych osobowych i prywatności. Odnosi się to także do linii lotniczych, które zlecają hosting swoich baz danych PNR operatorom KSR, a także biur podróży, organizatorów wycieczek i przedsiębiorstw.

1.9 Należy usunąć postanowienie stanowiące, że abonenci mogą rozwiązywać umowy z operatorami KSR z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia.

1.10 Należy oficjalnie uznać operatorów KSR za administratorów danych dotyczących nie tylko podróży lotniczych i kolejowych, lecz także hoteli, wynajmu samochodów, promów, ubezpieczenia i innych danych zawartych w ich systemach.

1.11 Należy zachęcać nowych operatorów KSR do wejścia na rynek, zwiększając w ten sposób konkurencję między sprzedawcami systemu. Abonenci i konsumenci odniosą większe korzyści z ulepszonych usług, technologii i konkurencyjnych cen.

1.12 Należy zachęcać operatorów kolei do dystrybucji ich ofert za pomocą KSR oraz propagować tego rodzaju ekologiczne sposoby podróźowania w UE.

2. Wprowadzenie

2.1 W dniu 15 listopada 2007 r. Komisja przedstawiła wnioski dotyczące dokonania przeglądu rozporządzenia nr 2299/89 w sprawie kodeksu postępowania dla KSR. Rozporządzenie to zostało ustanowione, aby zapobiec działaniom sprzecznym z zasadami konkurencji na tym specyficznym rynku, w odniesieniu do którego stosowanie ogólnych zasad konkurencji nie byłoby wystarczające. KSR były wówczas jedynym możliwym kanałem, za pośrednictwem którego konsument miał dostęp do informacji o podróży, a co najważniejsze, KSR znajdowały się w posiadaniu linii lotniczych i były przez nie kontrolowane.

2.2 KSR jest skomputeryzowanym systemem stosowanym do przechowywania, wyszukiwania i dystrybucji danych dotyczących podróży oraz do rezerwowania podróży.

2.2.1 Cztery systemy KSR istniejące obecnie to: SABRE, Galileo, Worldspan oraz Amadeus. Wszystkie są własnością podmiotów amerykańskich z wyjątkiem Amadeusa, który jest w rękach europejskich. Galileo i Worldspan połączyły się w roku 2007, lecz wciąż działają jako odrębne podmioty.

2.3 Okoliczności związane z KSR uległy całkowitej zmianie, gdyż:

2.3.1 Większość linii lotniczych sprzedała swoje udziały w KSR; najważniejsze wyjątki to Air France, Lufthansa i Iberia⁽¹⁾.

2.3.2 Wraz z pojawieniem się internetu KSR przestały być jedynym dostępnym kanałem rezerwacji lotów. Ponieważ dostęp do internetu w różnych krajach UE staje się coraz powszechniejszy⁽²⁾, a poziom technologii w branży turystycznej „online” wzrasta, znaczenie KSR jako wyłącznej możliwości dostępu do danych dotyczących podróży będzie malało.

2.4 W Stanach Zjednoczonych od roku 2004 dokonywano deregulacji rynku KSR, a była ona możliwa, gdyż przewoźnicy macierzyści zbyli całkowicie swoje udziały w KSR. Od tego czasu opłaty za rezerwację obniżyły się o 20-30 %. Przewoźnikom z UE trudno jest konkurować z przewoźnikami amerykańskimi, jako że nie są w stanie wynegocjować korzystniejszych umów z operatorami KSR.

2.5 W wyniku kodeksu postępowania na rynku KSR w UE nadal dominuje oligopol, a równowaga sił przetargowych głównych graczy jest zachwiana. KSR mają zagwarantowany rynek i dominują w stosunkach z biurami podróży, a linie lotnicze poprawiły swoją pozycję przetargową poprzez rozwinięcie zdolności dystrybucji poprzez internet.

2.6 Oprócz zasady dotyczącej przewoźników macierzystych, uważa się, że przy braku szczegółowych uregulowań dotyczących sektora ogólne przepisy dotyczące konkurencji w UE wystarczyłyby, aby uniknąć naruszeń takich jak wspólne ustalanie cen.

3. Uwagi

3.1 Przewoźnicy macierzyści

3.1.1 Linie lotnicze mające udział we własności w KSR określa się mianem „przewoźników macierzystych”. Zniesienie przepisów dotyczących przewoźników macierzystych byłoby

zbyt ryzykowne, gdyż trzy największe europejskie linie lotnicze (Iberia, Lufthansa, Air France) są w posiadaniu znacznych udziałów w firmie Amadeus. Ryzyko wystąpienia działań sprzecznych z zasadami konkurencji jest zbyt wysokie, a dominacja na rynkach krajowych stanowi realne zagrożenie dla innych KSR oraz przewoźników, którzy nie mają udziałów w żadnym KSR.

3.1.2 UE powinna wprowadzić całkowity zakaz posiadania udziałów większościowych lub mniejszościowych (obecnych i przyszłych) w KSR dla wszystkich linii lotniczych.

3.1.3 Całkowite oddzielenie operatorów KSR od linii lotniczych oraz innych dostawców usług transportowych ostatecznie wyeliminuje możliwość zmony lub nieuczciwej konkurencji ze strony przewoźników macierzystych. W tej sytuacji kodeks postępowania może zostać jeszcze bardziej uproszczony poprzez usunięcie różnych zabezpieczeń, które istnieją we wniosku Komisji 709-2007 dla przewoźników macierzystych. Rynek dystrybucji podróży jako całość odniósłby z tego korzyści, ponieważ operatorzy KSR i linie lotnicze mogłyby konkurować na równych warunkach bez wzbudzania podejrzeń lub obawy przed nadużyciami.

3.1.4 Zanim zostaną spełnione te warunki, szczegółowe przepisy dotyczące przewoźników macierzystych zawarte w art. 10 muszą zostać utrzymane, aby uniknąć działań, które byłyby sprzeczne z zasadami konkurencji.

3.2 Obiektywny wykaz danych dla biur podróży „online” i „offline”

3.2.1 Kodeks zapewnia obiektywność wszystkich wykazów danych KSR oraz kolejność ich przedstawiania w sposób bezstronny i bez dyskryminacji. Od biur podróży wymaga się powiadomienia swoich klientów o możliwościach lotów w kolejności najkrótszych czasów przelotu (bezpośrednie bez międzylądowania, następnie bezpośrednio oraz pośrednie). Niemniej klienci mogą prosić o uporządkowanie wykazu według własnych indywidualnych potrzeb.

3.2.2 Zachowanie obiektywności wykazów danych na obecnym rynku jest bezskuteczne, zwłaszcza że brak jest zapisów dotyczących obiektywności kanałów dystrybucji online, takich jak strony internetowe linii lotniczych oraz systemy auto-rezerwacji lotów służbowych.

3.2.3 Popyt rynkowy gwarantuje, że gdy konsument będzie miał dostęp do wszystkich przewoźników, nawet poprzez biura „online” będące własnością KSR, takie jak Lastminute.com i ebookers, wszystkie linie lotnicze, których bilety można zarezerwować, będą zasadniczo dostępne, nawet w przypadku stronnej kolejności wykazu lotów.

3.2.4 Strony „online” służące do porównywania taryf⁽³⁾ umożliwiają przewoźnikom bądź biurom podróży płacenie za pozycjonowanie wyników wyszukiwania bez względu na cenę czy czas podróży. Konsument może uporządkować loty według szeregu kryteriów, jak np. cena całkowita, czas odlotu, przewoźnik czy czas przelotu. Dlatego też konsumentowi nie odmawia się dostępu do obiektywnej informacji, ponieważ jest ona wciąż dostępna. Konsument w ostatecznym rozrachunku wybierze wariant najbardziej odpowiedni dla siebie.

⁽¹⁾ Te trzy przedsiębiorstwa posiadają w sumie 46,4 % udziałów w firmie Amadeus.

⁽²⁾ Obecnie poziom korzystania z Internetu we wszystkich państwach członkowskich UE wynosi 50 %.

⁽³⁾ Np. Kelkoo (<http://www.kelkoo.fr>)

3.2.5 Wykazy lotów dla podróżujących służbowo są uzależnione nie tyle od obiektywności, ile od polityki przedsiębiorstwa w odniesieniu do podróży, taryf i przewoźników.

3.2.6 Uchylenie przepisów dotyczących obiektywności wykazów byłoby równoznaczne z zezwoleniem, by przewoźnicy płacili za pozycjonowanie swojej oferty w wykazach KSR. Niemniej jednak jest mało prawdopodobne, by mali przewoźnicy stracili w ten sposób istotną część rynku, z przyczyn, o których była mowa powyżej: konsument dokona wyboru, kierując się swoimi potrzebami, a nie rankingiem w wykazie. Przypadek ten można porównać do wyszukiwarki Google, w której dostęp do informacji jest wolny, lecz niektórzy operatorzy mogą płacić za pozycjonowanie. Przemysł turystyczny nie może się różnić w tym względzie.

3.2.7 Z tego względu zaleca się uchylenie art. 5 dotyczącego wykazów. Nie należy wprowadzać regulacji w zakresie informacji, ponieważ siły rynkowe i wybory konsumentów zapewnią odpowiednie przedstawienie wszystkich dostępnych informacji dotyczących podróży.

3.2.8 W interesie klientów leży zapewnienie największej przejrzystości taryf poprzez uwzględnienie wszelkich podatków i opłat, w tym opłat związanych z KSR, już w wykazie wyników wyszukiwania. Pozwoli to uniknąć wpływu przez linie lotnicze na kolejność w wykazie poprzez uwzględnianie dopłat dopiero na późniejszym etapie procesu zakupu.

3.3 Przepisy dotyczące taśm magnetycznych z danymi marketingowymi

3.3.1 Dane MIDT zawierają szczegółowe informacje o ogólnej działalności w zakresie rezerwacji dokonywanych przez biura podróży i linie lotnicze. Informacje te są zbierane przez KSR i sprzedawane liniom lotniczym. Dane MIDT dostarczają liniom lotniczym cennych informacji o konkurencji, w tym o rezerwacjach biur podróży, przychodzie i wzorcach natężenia ruchu.

3.3.2 Aby uzyskać równowagę między liniami lotniczymi i biurami podróży, oraz pamiętając o interesach konsumentów, wprowadzenie braku możliwości zidentyfikowania biura podróży, w sposób bezpośredni bądź pośredni, byłoby z pożytkiem dla całego rynku. Jednakże uznanie, że dane MIDT mogą być także uzyskiwane z innych źródeł, takich jak IATA, oznacza, iż abonenci powinni mieć prawo do swobodnego negocjowania z operatorami KSR sposobu wykorzystania tych danych tak, aby nie pomniejszać wartości tych informacji.

3.3.3 Należy dodać klauzulę w art. 7 zezwalającą liniom lotniczym i abonentom na swobodne negocjowanie zakupu danych MIDT z operatorami KSR.

3.4 Przepisy wykonawcze dotyczące abonenta KSR

3.4.1 Obecnie obowiązujące przepisy mają na celu ochronę biur podróży poprzez umożliwienie im rozwiązywania umów z KSR z trzymiesięcznym okresem wypowiedzenia.

3.4.2 Zaleca się uchylenie art. 6 ust. 2, co umożliwi swobodne negocjacje pomiędzy stronami bez konieczności regulacji.

3.5 Umowy hostingowe

3.5.1 Hosting powinien pozostać oddzielony od umów o KSR w celu wyeliminowania uprzywilejowanego traktowania linii lotniczych, którym świadczono tego rodzaju usługi, zwłaszcza przewoźników macierzystych. Jeśli przewoźnicy macierzyści zbędą swoje udziały w KSR, przepis ten będzie mógł wygasnąć.

3.6 Ochrona danych osobowych i prywatności

3.6.1 PNR jest to dokument tworzony przez KSR po dokonaniu przez pasażera rezerwacji lotu, przejazdu koleją, noclegu, wynajmu samochodu, ubezpieczenia lub innych rezerwacji związanych z podróżą. Informacje zawarte w tym dokumencie mają szczególnie osobisty charakter i powinny w związku z tym podlegać rygorystycznym przepisom dotyczącym ochrony danych osobowych i prywatności. Informacje zawarte w PNR to m.in. imię i nazwisko pasażera, dane kontaktowe, data urodzenia, osobiste preferencje, które mogą ujawnić religię danej osoby (np. zamówienie koszernego posiłku), dane osoby dokonującej płatności za bilety, dane karty kredytowej, dane przyjaciół, rodziny i kolegów z pracy, którzy zarezerwowali tę samą trasę podróży, nazwa i dane kontaktowe biura podróży, a w przypadku klientów korporacyjnych do PNR dodawane są często kody wskazujące, który dział lub klient zostanie obciążony kosztami podróży, lub wskazujące na przynależność do związku zawodowego. Możliwe jest stworzenie bardzo szczegółowego profilu zarówno podróżnych, jak i osób trzecich związanych z rezerwacją, a UE powinna zagwarantować ochronę tych danych osobowych zgodnie z postanowieniami kodeksu.

3.6.2 Przepisy kodeksu postępowania dotyczące ochrony danych osobowych i prywatności są systematycznie łamane przez operatorów KSR, gdy:

- dane są przekazywane z UE do krajów trzecich;
- dane osobowe są przetwarzane bez zgody zainteresowanego podmiotu;
- informacje posiadane przez KSR są przetwarzane do innych celów niż dokonanie rezerwacji.

3.6.3 Postanowienia dyrektywy UE 95/46/WE (która uzupełnia przepisy kodeksu postępowania dotyczące ochrony danych osobowych i prywatności) są także łamane, ponieważ stwierdza się w niej, że operator KSR jako „administrator danych” musi otrzymać zgodę zainteresowanego podmiotu na ujawnienie danych osobowych oraz że takie dane nie powinny być przekazywane poza UE, chyba że dane państwo trzecie zapewnia podobny poziom ochrony tych danych. W Stanach Zjednoczonych nie istnieją takie przepisy w zakresie ochrony danych osobowych, a dane mogą być wykorzystywane przez rząd USA lub przedsiębiorstwa prywatne do tworzenia profilu danych dotyczących podróży z UE. Ponadto dane te mogą być przechowywane bezterminowo. Przykładem jest stosowany w USA system APIS (*Advanced Passenger Information* — szczegółowe informacje o pasażerach), który wymaga przetworzenia danych pasażera z UE przez rząd Stanów Zjednoczonych w celu zezwolenia na jego wjazd do tego kraju.

3.6.4 Należy wzmocnić zasady dotyczące ochrony danych osobowych i prywatności, aby w szczególności zapewnić ochronę nie tylko pasażerom, lecz także wszystkim podmiotom w ramach PNR.

3.6.5 UE powinna zagwarantować egzekwowanie przestrzegania postanowień kodeksu dotyczących ochrony prywatności, w szczególności przekazywania przez operatorów KSR danych osobowych zawartych w PNR do krajów trzecich, a także uznać je w formie dwustronnych traktatów z rządem państwa trzeciego. Obowiązujące porozumienia między USA a UE nie są egzekwowalne ani wiążące prawnie.

3.6.6 Należy wprowadzić nowe przepisy stanowiące, że wszystkie PNR utworzone przez abonentów KSR muszą być chronione postanowieniami kodeksu postępowania dotyczącymi ochrony danych osobowych i prywatności bez wyjątku; dotyczy to także linii lotniczych, które zlecają hosting swoich baz danych PNR operatorom KSR, a także biur podróży, organizatorów wycieczek, przedsiębiorstw i innych podmiotów dokonujących rezerwacji związanych z KSR.

4. Wnioski — kroki do podjęcia w przyszłości

4.1 Uproszczenie kodeksu postępowania ma na celu stworzenie bardziej naturalnego otoczenia gospodarczego, w którym KSR konkurować będą ze sobą w zakresie cen i jakości usług, a jednocześnie zagwarantowanie priorytetowego traktowania interesów konsumenta.

4.2 Stopień konsolidacji treści ofert (np. nowych operatorów kolejowych czy też tanich przewoźników lotniczych) jako wynik swobody ustalania cen powinien być monitorowany ze szczególną uwagą. Włączenie tanich przewoźników lotniczych i operatorów kolejowych przyczyni się do spadku cen dla konsumentów (jak również zwiększenia liczby wariantów podróży) w przypadku celów podróży leżących w małej lub średniej odległości za bilety nabywane za pośrednictwem KSR. Może to doprowadzić do konkurencji cenowej między przewoźnikami obsługującymi sieć połączeń i ogólnie do obniżenia taryf lotniczych w perspektywie długo- i średniookresowej. Dla tych, którzy czerpią informacje o podróży od operatorów KSR, będzie to niezwykle korzystne.

4.3 Należy zachęcać do włączania do wykazu KSR oferty przewoźników kolejowych, jako że jest to kluczowy czynnik prowadzący do zmniejszenia wpływu podróży lotniczych na środowisko naturalne i promujący bardziej ekologiczne sposoby podróżowania.

4.4 Należy monitorować wpływ zniesienia obiektywności wykazów. Siły rynkowe powinny stanowić przeciwwagę dla możliwości wystąpienia działań sprzecznych z zasadami konkurencji nawet ze strony przewoźników macierzystych. Celem regulacyjnym kodeksu nie powinno być wprowadzenie w życie jednolitego, skonsolidowanego i obiektywnego źródła informacji poprzez KSR — ze względu na zmieniające się warunki rynkowe, zwłaszcza internet, jest to coraz mniej zasadne.

4.5 Jeśli chodzi o wpływ społeczno-gospodarczy, zaproponowane zmiany kodeksu postępowania powinny również skupić się na małych i średnich przedsiębiorstwach, w tym na przewo-

źnikach i biurach podróży, które mogą być narażone na skutki większej elastyczności dozwolonej na rynku KSR.

4.6 UE musi podnieść świadomość społeczną w zakresie wykorzystywania danych osobowych pasażerów zawartych w informacjach dotyczących dokonywanych przez nich rezerwacji. Obywatele w większości nie wiedzą o istnieniu systemów KSR ani o tym, co dzieje się z danymi osobowymi, które są przez nie przetwarzane. Bez tej świadomości prawo zainteresowanych podmiotów do dostępu do dotyczących ich danych, zgodnie z propozycją w kodeksie, nie będzie miało znaczenia. Jest mało prawdopodobne, by pasażer kiedykolwiek poprosił operatora KSR o informacje dotyczące jego osoby, ponieważ po prostu nie wie on, co się z nimi dzieje. Gdyby zaś o tym wiedział, nie wyraziłby zgody na ich wykorzystywanie.

4.7 W procesie konsultacji należy zwiększać obecność grup, które nie biorą bezpośredniego udziału w systemie dystrybucji podróży, takich jak grupy konsumenckie oraz eksperci w dziedzinie ochrony danych osobowych i prywatności. Wynikiem tego działania będzie bardziej zrównoważony obraz stanu rynku KSR w UE.

4.8 Należy dokonać przeglądu rozwoju technologii w branży turystycznej „online”. Ogromne znaczenie mają ulepszenia w zakresie dostępności, rezerwacji, funkcjonalności czynności następujących po rezerwacji, które proponowały KSR i inne przedsiębiorstwa specjalizujące się w technologiach dla branży turystycznej. Te ulepszenia w dziedzinie technologii „online” dadzą konsumentom większe możliwości oraz prawdopodobnie wymuszą dalsze zmiany przepisów.

4.9 Dzięki dalszemu postępowi technologicznemu linie lotnicze w Stanach Zjednoczonych dysponują bezpośrednim połączeniem z biurami podróży (i omijają KSR), co stanowi krok ku dalszym zmianom na rynku KSR. Zmniejsza się uzależnienie od operatorów KSR, a możliwości konsumenta, biur podróży i linii lotniczych wzrastają.

4.10 Należy zachęcać nowe podmioty do wchodzenia na rynek. Wzmożenie konkurencji między oligopolami w UE pobudzi rynek KSR. Po deregulacji tego rynku w Stanach Zjednoczonych⁽⁴⁾ pojawiła się nowa generacja operatorów KSR, a dzięki zastosowaniu nowej technologii są oni w stanie zaoferować liniom lotniczym bardzo atrakcyjne usługi po niższych cenach.

4.11 Należy ocenić oddziaływanie zmniejszających się kosztów dystrybucji na rynek krajowy i międzynarodowy w odniesieniu do taryf lotniczych i konkurencyjności wobec przewoźników amerykańskich.

4.12 Za 2–3 lata należy dokonać przeglądu kodeksu postępowania w celu oceny pozycji przewoźników macierzystych, egzekwowania ochrony danych osobowych i warunków panujących na rynku oraz przeprowadzić konsultacje z innymi zainteresowanymi stronami przed rozważeniem następnego przeglądu.

Bruksela, 29 maja 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego,
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁴⁾ Np. G2 Switchworks, Farelogix — znane jako GNE — GDS New Entrants.