



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 15.11.2007
SEC(2007) 1497

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ ЗА СЛУЖИТЕЛИТЕ НА КОМИСИЯТА

Предложение за регламент на Европейския парламент и Съвета относно кодекс за поведение при компютъризирани системи за резервация (КСР)

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM(2007) 709 final
SEC(2007) 1496}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият документ представлява обобщение на доклада за оценката на въздействието, който описва проблемите на действащата регулаторна рамка на компютъризираните системи за резервация в сектора на въздушния транспорт и анализира различни варианти на политика за разрешаване на посочените проблеми.

Компютъризираните системи за резервация (КСР) предоставят на своите абонати незабавна информация за наличните услуги на въздушния транспорт и приложимите към тях тарифи. Те позволяват на пътническите агенции, били те традиционни или базирани в Интернет, да правят резервации с незабавно потвърждение от името на потребителя. Понастоящем на европейския пазар работят четири основни доставчика на КСР: Amadeus, Sabre, Galileo и Worldspan (последните два са в процес на сливане).

2. РЕГЛАМЕНТ 2299/89 И ПРОМЕНЯЩИТЕ СЕ УСЛОВИЯ НА ПАЗАРА

Кодексът за поведение при компютъризирани системи за резервация („кодексът за поведение“) е въведен за първи път през 1989 г. с приемането на Регламент 2299/89. По това време по-голямата част от резервациите на самолетни билети се осъществява чрез КСР. По отношение на пътуването със самолет, потребителите на практика могат да разчитат единствено и само на един канал за информация и дистрибуция, представляван от КСР и пътническите агенции. Освен това, повечето КСР са притежавани и контролирани от авиокомпаниите. Това съчетание от факти създава конкретни рискове от нарушаване на правилата на конкуренцията, за което общите правила на конкуренцията не са достатъчни и има необходимост от специфични *ad hoc* правила под формата на кодекс за поведение. Предвид сложния и многонационален характер на услугите, предлагани от КСР, както и подкрепата за единния авиационен пазар, регламентирането им на ниво ЕС носи добавена стойност за сектора.

Промените в технологията и икономиката на КСР постепенно подкопават основните характеристики на конкурентната среда, за целите на която бе предназначен кодексът за поведение. На първо място, много авиокомпаниите вече нямат финансово участие в КСР. Нито една авиокомпания не притежава дял в три (Galileo, Worldspan и Sabre) от четирите КСР, докато само три авиокомпаниите имат миноритарно акционерно участие в Amadeus. На второ място, благодарение на развитието на алтернативни канали за дистрибуция, например страниците на авиокомпаниите в Интернет или притежаваните от тях центрове за услуги (*call centres*), потребителите днес имат достъп до разнообразна информация и канали за резервация на услуги на въздушния транспорт. Приблизително 40 % от билетите за въздушен превоз в ЕС се резервират по алтернативни канали, а около 60 % — чрез пътнически агенции и КСР.

Кодексът за поведение се оказва все по-непригоден към променящите се условия на пазара и води до икономическа неефективност: разпоредбите на кодекса увеличават себестойността на услугите на КСР (която е средно 10 EUR за

двупосочен билет) и ограничават гъвкавостта на КСР по отношение на приспособяването на предлаганите от тях услуги към конкретните нужди на авиокомпаниите и пътническите агенции. Преди всичко, изискването на кодекса за недискриминация по отношение на резервационните такси пречи на ценовата конкуренция, а забраната авиокомпаниите да предоставят различни тарифи на различни КСР в значителна степен ограничава тяхната свобода да преговарят. Произтичащата от това липса на конкуренция води до по-високи резервационни такси и създава система за извличане на икономическа рента от КСР и пътническите агенции, за сметка на авиокомпаниите и техните пътници.

По-високите от необходимото резервационни такси насърчават авиокомпаниите да дистрибутират все по-голяма част от билетите си по алтернативни канали като собствените страници в Интернет, което е по-евтино и технически по-гъвкаво. Много от нискобюджетните авиокомпаниии изобщо не използват услугите на КСР, поради което много пътнически агенции не ги предлагат.

Освен това, тъй като пазарите на КСР в други части на света са дерегулирани, необходимо е да се гарантира, че авиокомпаниите и системните оператори от и извън ЕС се конкурират при равни условия.

3. ОБЩЕСТВЕНО ДОПИТВАНЕ

В периода 23 февруари—27 април 2007 г. се проведе отворено допитване в Интернет. По този повод службите на Комисията публикуваха консултативен доклад, който направи преглед на последните развития на пазара и по-конкретно на развитието на алтернативни канали за дистрибуция, еволюцията на структурата за контрол и собственост на КСР и либерализирането на пазара в САЩ.

На 2 май 2007 г. заинтересованите страни и техни организации бяха поканени на среща в Брюксел, за да представят накратко своите становища.

Комисията получи 48 мнения (индивидуални или от представителни органи) от въздушни превозвачи, системни оператори, фирми, предлагащи услуги в областта на информационните технологии, потребители/пътници, пътнически агенции и железопътни оператори.

Консултативният доклад, обобщението на становищата, както и (неповерителните) индивидуални становища са достъпни на страницата на Комисията в Интернет на следния адрес:

http://europa.eu.int/comm/transport/air/consultation/2007_04_27_en.htm

Общественото допитване показва, че повечето заинтересовани страни предпочитат кодексът за поведение да бъде преразгледан, с оглед приспособяването му към сегашните условия, но да бъдат запазени ключовите разпоредби, гарантиращи предоставянето на неутрална информация на абонатите, както и предпазните мерки, насочени срещу възможни нарушения при наличие на тесни връзки между въздушните превозвачи и системните оператори.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

При тази оценка на въздействието два варианта за преразглеждане — за частична и за пълна дерегулация — бяха съпоставени със съществуващото положение. Първият вариант — за частична дерегулация, беше разделен от своя страна на три подварианта, които се различават по отношение на предпазните мерки при наличие на тесни връзки между авиокомпаниите и КСР. Целта на всички варианти е да се разширят възможностите за конкуренция на пазара на КСР.

- Вариант 0: запазване на сегашното положение,
- Вариант 1: частична дерегулация,
 - Вариант 1а: частична дерегулация с разделяне на контрола върху авиокомпаниите и КСР. Този вариант забранява на въздушните превозвачи да контролират системните оператори и обратното;
 - Вариант 1б: частична дерегулация с конкретни разпоредби за превозвачите-собственици на КСР. Този вариант запазва задължението на превозвачите-собственици да участват в условията на равнопоставеност в други КСР, различни от собствените им, както и забраната да се предлагат стимули/демотивиращи фактори на пътническите агенции за използването на определена КСР;
 - Вариант 1в: частична дерегулация без конкретни разпоредби за превозвачите-собственици на КСР;
- Вариант 2: пълна дерегулация (отмяна на кодекса за поведение).

5. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ НА ПОЛИТИКА

Запазването на сегашното положение се отхвърля, защото ограниченията, наложени от настоящия регламент върху свободата на ценообразуване и договаряне, оказват все по-отрицателно влияние, намиращо изражение конкретно във високите цени за дистрибуция. Тези цени принуждават авиокомпаниите да пренасочват все по-голяма част от продажбите си по алтернативни канали за дистрибуция.

Една по-голяма свобода на ценообразуване по отношение на резервационните такси би подобрила стимулите на пазара на КСР, като позволи на авиокомпаниите да използват естественото си право на договаряне и като принуди КСР да се конкурират по-агресивно за привличане на участващи превозвачи, на базата на цени и качество на услугата. По-ниските резервационни такси насърчават авиокомпаниите да предоставят по-пълнен набор от тарифи на пътническите агенции и позволяват на всички потребители — включително тези, които нямат достъп до Интернет — да разполагат с по-богат избор от варианти за пътуване.

Пълната дерегулация обаче (вариант 2) се отхвърля при сегашното състояние на пазара. Много от пътуващите по делови причини остават силно зависими от единствения канал за дистрибуция, представляван от КСР и пътническите агенции. Същото важи и за пътуващите от държавите-членки, в които степената на

навлизане на Интернет е ниска: по-малко от половината население на ЕС има достъп до Интернет, който представлява най-важният алтернативен канал за дистрибуция. Различно е наблюдаваното положение в САЩ, където 70 % от населението има достъп до Интернет (с по-малки разлики между отделните щати, отколкото в ЕС), и където продажбите по Интернет като алтернатива на КСР са по-добре развити.

При тези обстоятелства рисковете от нарушение на правилата на конкуренция са по-високи, отколкото в други стопански сектори, а разчитането единствено на общите правила за конкуренцията не е достатъчно, особено при наличие на тесни връзки между авиокомпаниите и КСР. Освен това, определени практики на пазара на КСР (например тенденциозно подреждане на информацията на екрана) не биха били от полза за потребителите, дори те да не са резултат от нарушаване на правилата на конкуренцията.

Стратегията на Комисията за опростяване на нормативната уредба предвижда отмяна на Регламент 2299/89¹. Заключение от оценката на въздействието е, че има възможност за опростяване, но особеностите на пазара правят необходимо запазването на специфични за сектора правила. Оценката на въздействието показва, че вариант 1б предлага най-благоприятен резултат по отношение на засилване на конкуренцията, предпазни мерки срещу нарушаване на правилата на конкуренцията, неутрална, прозрачна и изчерпателна информация за потребителите и насърчаване на железопътния транспорт на екраните на КСР.

6. ДОПЪЛНИТЕЛНИ МЕРКИ

Следните допълнителни въпроси бяха разгледани за всеки един от подкрепените варианти:

- (1) По отношение на определението „превозвач-собственик“ заключението от оценката на въздействието е, че не е необходима промяна.
- (2) Оценката на въздействието подкрепя опростяването на предписанията за главния екран, като същевременно се запазват защитните мерки за гарантиране на неутрално показване на възможностите за пътуване.
- (3) В съответствие с предложението на Комисията за регламент относно общите правила за експлоатация на въздушните транспортни услуги в Общността (COM2006/396), когато даден системен оператор подрежда възможностите за пътуване според тарифите, последните следва да се показват с включени всички приложими данъци, такси и допълнителни неизбежни плащания, платими на авиокомпанията.

¹ Съобщение на Комисията до Европейския Парламент, Съвета, Европейския комитет за икономика и социални въпроси и Комитета на Регионите относно "Прилагане на Лисабонската програма на Общността: стратегия за опростяване на нормативната среда" COM(2005) 535, 25.10.2005, стр. 15

- (4) По отношение на системата за проучване на продажбите (Marketing Information Data Tapes-MIDT), съдържащите се в нея данни не трябва да позволяват да се идентифицират пътническите агенции. Няма нужда обаче от запазване на специалните разпоредби относно груповото закупуване на система за проучване на продажбите (Marketing Information Data Tapes-MIDT).
- (5) Разпоредби относно договори между системни оператори и абонати: в контекста на частична дерегулация много от тези правила могат да бъдат отменени или опростени. Трябва обаче да се запази защитата срещу неоправдани условия в договорите, по-конкретно за по-малките пътнически агенции.