



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 15.11.2007
SEC(2007) 1497

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ad un codice di comportamento in materia di sistemi telematici di prenotazione

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

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

1. INTRODUZIONE

Il presente documento riassume la relazione di valutazione dell'impatto che descrive i problemi dell'attuale quadro regolamentare relativo ai sistemi telematici di prenotazione nel settore del trasporto aereo e analizza le varie opzioni politiche per risolvere tali problemi.

I sistemi telematici di prenotazione (Computerised Reservations Systems, CRS) forniscono agli abbonati informazioni in tempo reale circa la disponibilità di servizi di trasporto aereo e circa le tariffe di tali servizi. Essi consentono alle agenzie di viaggio, fisiche o online, di eseguire prenotazioni con conferma immediata per conto del consumatore. Attualmente sul mercato europeo operano principalmente quattro venditori di CRS: Amadeus, Sabre, Galileo e Worldspan (gli ultimi due in fase di fusione).

2. IL REGOLAMENTO 2299/89 E I CAMBIAMENTI IN ATTO NEL MERCATO

Il codice di comportamento in materia di sistemi telematici di prenotazione ("il codice di comportamento") è stato inizialmente stabilito nel 1989 con l'adozione del regolamento 2299/89. Allora la maggior parte delle prenotazioni delle compagnie aeree veniva effettuata mediante CRS. Per i viaggi aerei, i consumatori potevano in pratica ricorrere ad un unico canale di informazione e distribuzione, ossia quello costituito dai CRS e dalle agenzie di viaggio. Inoltre, la maggior parte dei CRS era posseduta e controllata dalle compagnie aeree. Questa combinazione di fatti creava particolari rischi di abuso di concorrenza contro i quali le norme generali in materia di concorrenza non erano sufficienti e occorre apposite norme sotto forma di codice di comportamento. Dato il carattere complesso e multinazionale dei servizi CRS e data la loro importanza per il mercato unico dell'aviazione, un regolamento a livello dell'UE rappresenta un valore aggiunto per il settore.

L'evoluzione dei CRS sul piano tecnologico ed economico sta determinando una graduale erosione degli elementi essenziali del contesto competitivo per il quale è stato elaborato il codice di comportamento. In primo luogo, molte compagnie aeree hanno ceduto le loro partecipazioni nei CRS. Tre dei quattro CRS (Galileo, Worldspan e Sabre) non sono più controllati da compagnie aeree e tre compagnie aeree detengono soltanto partecipazioni di minoranza in Amadeus. In secondo luogo, grazie allo sviluppo di canali di distribuzione alternativi, come i siti Internet delle compagnie aeree o i loro call center, oggi i consumatori hanno accesso ad una molteplicità di canali di informazione e prenotazione per i servizi di trasporto aereo. Nell'UE il 40% circa di tutti i biglietti aerei sono prenotati mediante canali alternativi e il 60% circa tramite agenzie di viaggio e CRS.

Il codice di comportamento è sempre più inadeguato all'evoluzione delle condizioni del mercato e sta creando inefficienze economiche: le disposizioni del codice infatti accrescono il costo dei servizi CRS (rappresentano in media circa 10 EUR per biglietto andata-ritorno) e restringono la possibilità per i CRS di adeguare i loro servizi alle specifiche esigenze delle compagnie aeree e delle agenzie di viaggio. Soprattutto, gli obblighi di non discriminazione previsti dal codice riguardo ai canoni di prenotazione

reprimono la concorrenza in materia di prezzi, e il divieto per le compagnie aeree di differenziare le informazioni fornite ai diversi CRS restringe in misura significativa la loro libertà di negoziazione. La conseguente mancanza di concorrenza rende più elevati i canoni di prenotazione dei CRS e crea un sistema di utili a favore dei CRS e delle agenzie di viaggio, a spese delle compagnie aeree e dei loro passeggeri.

Canoni di prenotazione più elevati del necessario inducono le compagnie aeree a distribuire una quota crescente dei loro biglietti attraverso canali di distribuzione alternativi come i propri siti Internet, che sono meno costosi e tecnicamente più flessibili. Molte compagnie aeree a basso costo non utilizzano affatto i servizi dei CRS e pertanto non sono offerte da molte agenzie di viaggio.

Inoltre, poiché in altre parti del mondo il mercato dei CRS è stato deregolamentato, occorre assicurare che le compagnie aeree e i venditori di CRS comunitari ed extracomunitari possano operare in condizioni di concorrenza uniformi.

3. CONSULTAZIONE PUBBLICA

Una consultazione aperta si è svolta su Internet tra il 23 febbraio 2007 e il 27 aprile 2007. A tal fine, i servizi della Commissione hanno pubblicato un documento di consultazione che forniva una sintesi dei più recenti sviluppi del mercato, in particolare lo sviluppo di canali di distribuzione alternativi, l'evoluzione della struttura della proprietà e del controllo dei CRS e la liberalizzazione del mercato negli Stati Uniti.

Il 2 maggio 2007 le parti interessate e le loro organizzazioni sono state invitate ad una riunione a Bruxelles per la presentazione di una breve sintesi dei loro contributi.

Alla Commissione sono pervenuti 48 contributi, individuali o presentati dagli organismi rappresentativi, da parte di vettori aerei, venditori di CRS e fornitori di servizi IT, consumatori/viaggiatori, agenzie di viaggio e operatori ferroviari.

Il documento di consultazione, una sintesi dei contributi e i contributi individuali (non riservati) possono essere consultati sul sito web della Commissione:

http://ec.europa.eu/transport/air_portal/consultation/2007_04_27_en.htm.

Dalla consultazione pubblica è emerso che le parti interessate sono per lo più favorevoli a che si effettui una revisione del codice di comportamento per adeguarlo alle condizioni attuali, mantenendo tuttavia le disposizioni chiave volte a garantire la fornitura di informazioni neutrali agli abbonati e misure di salvaguardia contro potenziali abusi in presenza di uno stretto collegamento tra vettori aerei e venditori di sistemi.

4. LE OPZIONI POLITICHE

Nella presente valutazione dell'impatto la situazione di base dello status quo è stata messa a confronto con due opzioni di revisione, ossia deregolamentazione parziale e deregolamentazione totale. La prima opzione – deregolamentazione parziale – è stata

suddivisa in tre subopzioni che differiscono tra loro relativamente alle misure di salvaguardia in caso di stretto collegamento tra compagnie aeree e CRS. Tutte le opzioni mirano ad accrescere la concorrenza nel mercato dei CRS:

- opzione 0: status quo
- opzione 1: deregolamentazione parziale
 - opzione 1a: deregolamentazione parziale con la separazione delle compagnie aeree e dei CRS a livello di controllo. L’opzione vieta ai vettori aerei di controllare i venditori di sistemi e viceversa;
 - opzione 1b: deregolamentazione parziale con disposizioni specifiche per i vettori associati di CRS. L’opzione manterrebbe l’obbligo per i vettori associati di partecipare a parità di condizioni a CRS diversi dal proprio e il divieto di offrire incentivi/disincentivi alle agenzie di viaggio per l’uso di uno specifico CRS;
 - opzione 1c: deregolamentazione parziale senza disposizioni specifiche per i vettori associati di CRS;
- opzione 2: deregolamentazione totale (abolizione del codice di comportamento).

5. CONFRONTO TRA LE OPZIONI POLITICHE

Il mantenimento dello status quo è stato respinto poiché le restrizioni che il regolamento vigente impone sui prezzi e sulla libertà di negoziazione hanno crescenti effetti negativi, in particolare in termini di costi di distribuzione elevati. Tali costi inducono le compagnie aeree a far passare una parte crescente delle loro vendite attraverso canali di distribuzione alternativi.

Una maggiore libertà in materia di prezzi per i canoni di prenotazione accrescerebbe gli incentivi di mercato nel mercato dei CRS, consentendo alle compagnie aeree di utilizzare il loro naturale potere contrattuale e costringendo i CRS a competere in modo più aggressivo per ottenere la partecipazione dei vettori sulla base dei prezzi e della qualità dei servizi. Canoni di prenotazione più bassi inducono le compagnie aeree a fornire più informazioni tramite le agenzie di viaggio e consentono ai consumatori, compresi quelli privi di accesso a Internet, di avere una maggiore scelta di opzioni di viaggio.

Una deregolamentazione totale (opzione 2) è stata tuttavia respinta in considerazione della attuale situazione del mercato. Molte aziende continuano a dipendere in misura sostanziale dal canale di distribuzione unico costituito dalle agenzie di viaggio e dai CRS. Altrettanto vale per i viaggiatori degli Stati membri in cui il tasso di penetrazione di Internet è modesto: meno della metà della popolazione dell’UE ha accesso a Internet, che è il canale di distribuzione alternativo più importante. Questa situazione è diversa da quella osservata negli USA, dove il 70% della popolazione ha accesso a Internet (con differenze tra i singoli Stati più ridotte che nell’UE) e dove le vendite su Internet come alternativa ai CRS sono più diffuse.

Pertanto, i rischi di abuso di concorrenza sono più elevati che in altri settori economici e fare assegnamento soltanto sulle norme generali di concorrenza non sarebbe sufficiente, specialmente in caso di stretto collegamento tra compagnie aeree e CRS. Inoltre, alcuni comportamenti di mercato dei CRS (ad es. visualizzazione non neutrale) sarebbero dannosi per i consumatori pur non essendo il risultato di un abuso di concorrenza.

Nell'ambito della strategia della Commissione per la semplificazione del contesto normativo è stata prevista l'abrogazione del regolamento 2299/89¹. Dalla presente valutazione dell'impatto risulta che è possibile semplificare il regolamento, ma che le particolari caratteristiche del mercato richiedono il mantenimento di norme specifiche per il settore. La valutazione mostra che l'opzione 1b offre i risultati più favorevoli in termini di aumento della concorrenza, misure di salvaguardia contro l'abuso di concorrenza, informazioni neutrali, trasparenti e complete per i consumatori e promozione del trasporto ferroviario nella visualizzazione CRS.

6. MISURE SUPPLEMENTARI

Per ciascuna delle opzioni considerate sono stati esaminati i seguenti punti supplementari:

- (1) Riguardo alla definizione di “vettore associato”, la valutazione dell'impatto conclude che non occorrono modifiche.
- (2) Secondo la valutazione dell'impatto è opportuno semplificare le norme relative alla visualizzazione primaria, mantenendo tuttavia misure di salvaguardia per garantire la visualizzazione neutrale delle opzioni di viaggio.
- (3) In linea con la proposta di regolamento recante norme comuni per la prestazione di servizi di trasporto aereo nella Comunità (COM(2006) 396) presentata dalla Commissione, se un venditore di sistemi classifica le opzioni di viaggio per tariffe, le tariffe visualizzate devono essere comprensive di tutte le tasse e imposte applicabili, nonché delle spese inevitabili relative al servizio aereo.
- (4) Per quanto riguarda le informazioni di marketing su nastro (Marketing Information Data Tapes, MIDT), l'identità delle agenzie di viaggio non deve più essere indicata. Non occorre tuttavia mantenere disposizioni specifiche relative all'acquisto di gruppo di tali informazioni.
- (5) Disposizioni relative ai contratti tra venditori di sistemi CRS e abbonati: nel contesto di una deregolamentazione parziale, molte di tali norme possono essere soppresse o semplificate. Tuttavia, è opportuno mantenere misure di tutela contro disposizioni contrattuali irragionevoli, in particolare per le agenzie di viaggio più piccole.

¹ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Attuazione del programma comunitario di Lisbona: Una strategia per la semplificazione del contesto normativo, COM(2005) 535 del 25.10.2005, pag. 18.