2024/1665

13.6.2024

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2024/1665

af 12. juni 2024

om overdragelse af overvågningen og håndhævelsen af de tilsagn, der blev gjort bindende i sag M.6447 — IAG/bmi, til den udpegede nationale konkurrencemyndighed i Det Forenede Kongerige i henhold til artikel 95, stk. 2, i udtrædelsesaftalen mellem EU og Det Forenede Kongerige

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til artikel 95, stk. 2, i aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab ([1]) (»udtrædelsesaftalen«),

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ([2]),

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 57,

under henvisning til Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 af 20. januar 2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser ([3]), særlig artikel 6, stk. 1, litra b), og artikel 6, stk. 2, og

ud fra følgende betragtninger:

1. Fusionsafgørelsen og tilsagnene

(1) Kommissionen erklærede i sin afgørelse af 30. marts 2012 (»fusionsafgørelsen«) ([4]) International Consolidated Airlines Groups (»IAG«) (holdingselskab bestående af British Airways, Iberia, Aer Lingus, Vueling og Level) erhvervelse af det britiske luftfartsselskab British Midlands Limited (»bmi«) for foreneligt med det indre marked og EØS-aftalen med forbehold af afhjælpende foranstaltninger (»tilsagnene«).

(2) Det vigtigste aspekt af tilsagnene er frigivelsen og overdragelsen af en række slottider ([5]) i London Heathrow lufthavn (»LHR«), der skal anvendes af potentielle deltagere på ruterne London-Aberdeen, London-Edinburgh, London-Nice, London-Moskva ([6]), London-Cairo og London-Riyadh. Desuden forpligtede IAG sig til at befordre tilslutningspassagerer med henblik på konkurrerende luftfartsselskabers langdistanceflyvninger fra LHR. I den forbindelse giver tilsagnene IAG's konkurrenter på langdistanceruter mulighed for at indgå særlige prorata-aftaler med IAG. Andre aspekter af tilsagnene vedrører bl.a. mulighed for billetkombination og bonusprogrammer (frequent flyer programmes).

(3) Tilsagnene er af ubegrænset varighed og vil forblive i kraft, så længe der ikke sker ændringer i konkurrencesituationen på de relevante markeder, som ville kunne begrunde en ophævelse af tilsagnene, og de gennemføres med støtte fra en tilsynsførende administrator.

(4) I årene efter vedtagelsen af fusionsafgørelsen blev der i overensstemmelse med tilsagnene tildelt slottider til en række potentielle kandidater, der ønskede adgang til markedet. På nuværende tidspunkt er der stadig slottider til rådighed, som tilbydes potentielle kandidater, der ønsker adgang til markedet, forud for hver IATA-sæson (dvs. den vinter- og sommersæson, der anvendes af IATA og luftfartsindustrien generelt).

([1]) EUT C 384 I af 12.11.2019, s. 1.
([2]) EUT C 326 af 26.10.2012, s. 47.
([3]) EUT L 24 af 29.1.2004, s. 1 (»fusionsforordningen«). Med virkning fra den 1. december 2009 er der ved traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) foretaget en række ændringer, bl.a. er »Fællesskabet« blevet erstattet af »Unionen« og »fællesmarkedet« af »det indre marked«. Terminologien i TEUF vil blive anvendt overalt i denne afgørelse.
([4]) C(2012) 2320.
([5]) I nærværende afgørelse anvendes definitionerne i Kommissionens beslutning af 30. marts 2012 i sag M.6447 — IAG/bmi, medmindre andet er angivet.
([6]) Siden IATA-vintersæsonen 2022/2023 tilbydes der ikke slottider til beflyvning af ruten til Moskva på grund af sanktionerne mod Rusland som følge af Ruslands angrebskrig mod Ukraine.

2. **De retlige rammer**

(5) Den 1. februar 2020 udtrådte Det Forenede Kongerige af Den Europæiske Union.

(6) Udtrædelsesaftalen blev indgået mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab på den ene side og Det Forenede Kongerige på den anden side. Aftalen blev godkendt ved Rådets afgørelse (EU) 2020/135 ([7]) af 30. januar 2020 og trådte i kraft den 1. februar 2020.

(7) I udtrædelsesaftalen fastsættes en overgangsperiode, der begyndte den 1. februar 2020 og sluttede den 31. december 2020, jf. udtrædelsesaftalens artikel 126.

(8) I henhold til udtrædelsesaftalens artikel 95, stk. 1, er fusionsafgørelsen, som blev vedtaget inden overgangsperiodens udløb, og som var rettet til juridiske personer, der er etableret i Det Forenede Kongerige, bindende for og i Det Forenede Kongerige.

(9) I overensstemmelse med udtrædelsesaftalens artikel 95, stk. 2, har Kommissionen principielt fortsat kompetence til at overvåge og håndhæve tilsagn, der er afgivet, eller foranstaltninger, der er pålagt, i eller i forhold til Det Forenede Kongerige i forbindelse med enhver procedure, som Kommissionen gennemfører i henhold til bl.a. fusionsforordningen.

(10) Udtrædelsesaftalens artikel 95, stk. 2, giver imidlertid mulighed for at overdrage overvågningen og håndhævelsen af sådanne tilsagn eller foranstaltninger til den udpegede nationale konkurrencemyndighed i Det Forenede Kongerige, dvs. konkurrence- og markedsmyndigheden (»CMA«), ved en aftale mellem Kommissionen og nævnte myndighed.

3. **Hvor egnet sagen er til at blive overdraget til CMA**

3.1. *Aftale med CMA*

(11) CMA accepterede ved skrivelse af 5. april 2024 fra den administrerende direktør for fusioner i CMA, til vicegeneraldirektøren for fusioner i Kommissionens Generaldirektorat for Konkurrence, at få overdraget overvågningen og håndhævelsen af tilsagnene i forbindelse med fusionsafgørelsen, jf. udtrædelsesaftalens artikel 95, stk. 2.

3.2. *De berørte parters synspunkter*

(12) Udtrædelsesaftalen indeholder ingen krav om overdragelse af overvågning og håndhævelse af forpligtelser, navnlig i forhold til eventuelle berørte parter. Det følger imidlertid af den enkeltes ret til god forvaltning ([8]), at de parter, der kan blive berørt af overdragelsen, skal have mulighed for at udtale sig herom.

(13) Overdragelsen indebærer en ændring af, hvilken myndighed der er ansvarlig for overvågningen og håndhævelsen af tilsagnene.

(14) For det første påvirker overdragelsen IAG's retsstilling, som tilsagnene er blevet gjort bindende for, eftersom IAG efter overdragelsen skal opfylde sine forpligtelser i henhold til tilsagnene over for CMA i overensstemmelse med de nationale procedurer i Det Forenede Kongerige og ikke længere over for Kommissionen i overensstemmelse med procedurerne i EU-retten.

(15) For det andet påvirker overdragelsen de tredjeparters retsstilling, som har erhvervet rettigheder i henhold til tilsagnene, navnlig de parter, der blev tildelt slottider i overensstemmelse med tilsagnene. Retten har fastslået, at betingelserne for overtagelse af aktiviteter i overensstemmelse med tilsagn i henhold til fusionsforordningen er fastlagt af disse tilsagn, som dermed har betydning for de pågældende tredjeparters erhvervsmæssige valg, og som kan skabe berettigede forventninger hos disse ([9]).

([7]) Rådets afgørelse (EU) 2020/135 af 30. januar 2020 om indgåelse af aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EUT L 29 af 31.1.2020, s. 1).
([8]) Artikel 41, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (EUT C 326 af 26.10.2012, s. 391).
([9]) Sag T-430/18, American Airlines, Inc., ECLI:EU:T:2020:603, præmis 275.

(16) Analogt finder Kommissionens meddelelse om løsningsforslag ([10]) anvendelse, hvori det fastsættes, at Kommissionen i forbindelse med en ophævelse, ændring eller erstatning af tilsagn vil tage hensyn til tredjeparters synspunkter og til, hvilke virkninger en ændring kan få for dem (og dermed for disse tilsagns samlede effektivitet) ([11]). Kommissionen vil også se på, om en ændring vil påvirke de rettigheder, tredjeparter allerede har opnået efter tilsagnets implementering.

(17) For det tredje kan overdragelsen også være af interesse for andre tredjeparter, som i fremtiden måtte ønske at ansøge om slottider i overensstemmelse med tilsagnene.

(18) Kommissionen har derfor opfordret alle berørte parter til at give udtryk for deres synspunkter vedrørende den potentielle overdragelse af overvågningen og håndhævelsen af tilsagnene til CMA. Kommissionen har opfordret IAG ([12]) som den part, som tilsagnene er blevet gjort bindende for, og Air France ([13]), Saudi Arabian Airlines ([14]), EgyptAir ([15]), Virgin Atlantic Airways ([16]) og Air Canada ([17]), der alle på nuværende tidspunkt nyder rettigheder som følge af tilsagnene, om at fremsætte bemærkninger. Derudover har Kommissionen offentligt meddelt sin foreløbige konklusion, i henhold til hvilken overvågningen og håndhævelsen af tilsagnene egner sig til at blive overdraget til CMA, jf. udtrædelsesaftalens artikel 95, stk. 2, og opfordret alle berørte tredjeparter til at fremsætte deres eventuelle bemærkninger ([18]).

(19) Selv om Kommissionen ikke er forpligtet til at indhente de berørte parters godkendelse af overdragelsen, vil den tage behørigt hensyn til de synspunkter, som disse parter har givet udtryk for, og kontrollere, at overdragelsen ikke har en urimelig negativ indvirkning på de rettigheder, de tidligere har erhvervet i medfør af tilsagnene.

(20) IAG bekræftede i sit brev af 13. marts 2024, at den ikke havde nogen indvendinger mod den påtænkte overdragelse.

(21) Ved e-mail af 13. marts 2024 gav Air France KLM (herefter »AF-KLM«) udtryk for betænkeligheder med hensyn til muligheden for, at den foreslåede overdragelse ville føre til en ændring af tilsagnene, og bemærkede, at hvis der rent faktisk skulle ske en ændring af tilsagnene, ville det kraftigt tilskynde Kommissionen til at fortsat at overvåge de afhjælpende foranstaltninger, som den har ret til i henhold til udtrædelsesaftalens artikel 95, stk. 2, for at sikre effektiviteten af de afhjælpende foranstaltninger og dermed også beskytte EU-borgeres interesser på denne rute.

(22) Ved brev af 9. april 2024 gav en anden aftager udtryk for, at Kommissionen har bedre forudsætninger for at overvåge og håndhæve tilsagnene. Aftageren forklarede, at når den pågældende tidligere har haft betænkeligheder som aftager i medfør af tilsagnene i lyset af IAG/British Airways adfærd, har den ofte fundet det hensigtsmæssigt at gøre opmærksom på sådanne betænkeligheder direkte over for Kommissionen. Aftageren mener, at denne fremgangsmåde var effektiv i betragtning af Kommissionens detaljerede baggrundsviden om og erfaring med den underliggende undersøgelse af IAG/bmi-sagen og dens forståelse af tilsagnenes omfang og tilsigtede mål. Aftageren frygter, at CMA sikkert ikke vil have samme baggrundsviden og erfaring, og at overvågningen og håndhævelsen af tilsagnene vil være mindre effektiv, hvis ansvaret overdrages til CMA.

(23) Ingen andre parter har givet udtryk for deres synspunkter vedrørende den foreslåede overdragelse.

([10]) Kommissionens meddelelse om løsningsforslag, der kan accepteres i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 og Kommissionens forordning (EF) nr. 802/2004 (EUT C 267 af 22.10.2008, s. 1) punkt 74.
([11]) Se f.eks. sag M.4494 — Evraz/Highveld, Kommissionens beslutning af 24. september 2019, betragtning 14-16.
([12]) Ved brev af 28. februar 2024.
([13]) Ved brev af 28. februar 2024.
([14]) Ved brev af 28. februar 2024.
([15]) Ved brev af 1. marts 2024.
([16]) Ved brev af 25. marts 2024.
([17]) Ved brev af 25. marts 2024.
([18]) EUT C, C/2024/1987, 6.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1987/oj.

3.3. *Vurdering*

(24) Ud over kravet om en udtrykkelig aftale med CMA indeholder udtrædelsesaftalens artikel 95, stk. 2, ingen betingelser eller kriterier for en sådan overdragelse. Det er derfor op til Kommissionen at afgøre, om en sag er egnet til at blive overdraget, på grundlag af en vurdering af den enkelte sag, samtidig med at der tages behørigt hensyn til de berørte parters synspunkter.

(25) Af nedenstående grunde mener Kommissionen, at overvågningen og håndhævelsen af tilsagnene i dette tilfælde egner sig til at blive overdraget til CMA.

(26) For det første vedrører sagen hovedsagelig forbrugere i Det Forenede Kongerige og andre forbrugere uden for EØS, og det er derfor hensigtsmæssigt, at CMA får ansvaret for at overvåge og håndhæve tilsagnene for at beskytte de britiske forbrugeres interesser. I medfør af tilsagnene skal de slottider, der er overdraget i henhold til de afhjælpende foranstaltninger, anvendes til beflyvning af bestemte ruter. Kun en af disse ruter omfatter en destination i EØS (LHR-Nice), mens de resterende ruter, på hvilke de overdragede slottider kan anvendes, enten er ruter inden for Det Forenede Kongerige (LHR-Aberdeen og LHR-Edinburgh) eller ruter, der forbinder London med destinationer uden for EØS (Moskva, Kairo og Riyadh). I 2019 udgjorde antallet af passagerer fra udgangs- og bestemmelseslufthavne og det samlede antal passagerer (dvs. inklusive transferpassagerer) på LHR-Nice-ruten (henholdsvis 350 034 og 511 494 passagerer) 16 % og 13 % af det samlede antal passagerer på alle de ruter, der er omfattet af de afhjælpende foranstaltninger (2 188 002 og 3 811 214 passagerer) ([19]). I den henseende mener Kommissionen, at CMA har alle incitamenter til at gennemføre tilsagnene, herunder på LHR-Nice-ruten, da tilsagnene berører mange kunder i Det Forenede Kongerige. Desuden har CMA grund til at gennemføre tilsagnene, herunder på LHR-Nice-ruten, da de tjenester, der leveres til EØS-kunder på denne rute, også leveres i Det Forenede Kongerige, og da LHR-Nice-ruten har betydning for at sikre fritids- og forretningsrejsendes forbindelse til Londons storbyområde.

(27) For det andet skal tilsagnene vedrørende bl.a. slottider og prorata-aftaler gennemføres i LHR i Det Forenede Kongerige, og slottider i LHR er underlagt reglerne i Det Forenede Kongerige og reguleringsmæssige afgørelser truffet af de nationale myndigheder i Det Forenede Kongerige, herunder LHR's slottidskoordinator og Det Forenede Kongeriges transportministerium. CMA er bedre egnet end Kommissionen til at håndtere kontakten til disse myndigheder.

(28) For det tredje mener Kommissionen ikke, at overdragelsen vil have en negativ virkning for nogen af de berørte parter. Hvad angår AF-KLM's betænkeligheder med hensyn til, at overdragelsen kan føre til en ændring af tilsagnene, bemærker Kommissionen for det første, at nærværende afgørelse overdrager tilsagnene i deres nuværende form. IAG har ikke anmodet om ændringer eller ophævelse af tilsagnene i forbindelse med den foreslåede overdragelse. Selv om det ikke kan udelukkes, at der vil blive fremsat anmodninger om ændringer eller ophævelser i fremtiden i henhold til Det Forenede Kongeriges nationale procedurer, skal sådanne anmodninger vurderes på grundlag af principperne i revisionsklausulen i tilsagnene, som overdrages som helhed.

(29) For så vidt angår den anden aftagers betænkeligheder med hensyn til, om CMA vil have samme baggrundsviden og erfaring som Kommissionen med hensyn til at overvåge og håndhæve tilsagnene (som beskrevet i ovennævnte betragtning (22)), bemærker Kommissionen for det andet, at den tilsynsførende administrator, som har ekspertise inden for luftfartssektoren og har bistået Kommissionen med overvågningen af tilsagnene siden fusionsafgørelsen, fortsat vil yde tilsvarende bistand til CMA efter overdragelsen. Desuden har CMA erfaring med overvågning og håndhævelse af foranstaltninger vedrørende slottider og prorata-aftaler gennem de foreløbige foranstaltninger, der blev truffet i forbindelse med dens undersøgelse af Atlantic Joint Business-aftalen ([20]). Kommissionen mener derfor ikke, at overdragelsen vil påvirke effektiviteten af overvågningen og håndhævelsen af tilsagnene negativt.

([19]) Den tilsynsførende administrators skøn ved hjælp af MIDT-data og data fra luftfartsmyndigheden (CAA) i Det Forenede Kongerige. I 2023 steg LHR-Nice-rutens andel til henholdsvis 24 % (434 214 passagerer) og 19 % (633 101 passagerer) af passagererne fra udgangs- og bestemmelseslufthavne og af det samlede antal passagerer på de ruter, der er omfattet af de afhjælpende foranstaltninger, bl.a. fordi ingen passagerer i øjeblikket flyver på ruten LHE-Moskva.

([20]) CMA-sagsnr. 50616, afgørelse af 7. september 2020 og 4. april 2022.

(30) For det fjerde forventes sagen fortsat at kræve ressourcer i fremtiden. Da sagen hovedsagelig påvirker Det Forenede Kongeriges markeder og forbrugere i Det Forenede Kongerige eller andre kunder uden for EØS, der rejser til/fra Det Forenede Kongerige, forekommer det hensigtsmæssigt, at disse ressourcer tillægges Det Forenede Kongerige. Som forklaret i ovennævnte betragtning (3) er tilsagnene af ubegrænset varighed og vil, bortset fra en eventuel ophævelse i henhold til revisionsklausulen, forblive i kraft, så længe konkurrencesituationen på de relevante markeder ikke ændrer sig. Så længe der fortsat er slottider til rådighed, eller sådanne bliver tilgængelige igen, og der indgives ansøgning om at opnå dem, vil der fortsat være behov for at træffe beslutninger på grundlag af en vurdering af, hvor levedygtige potentielle kandidater, der ønsker adgang til markedet, og som ansøger om overdragne slottider, er, og om godkendelse af aftaler mellem IAG/British Airways og aftagerne samt beslutninger om tildeling af hævdvundne rettigheder. Selv om og når alle de overdragne slottider tildeles aftagerne, vil overvågningen af IAG's overholdelse af tilsagnene fortsætte, så længe tilsagnene er i kraft.

(31) For det femte er overdragelsen af gennemførelsen af alle afhjælpende forpligtelser berettiget og forholdsmæssig. Det er ikke muligt at adskille LHR-Nice-ruten (den eneste rute med en EØS-destination) fra de øvrige ruter. I henhold til tilsagnene ([21]) tilbydes slottider som en pulje med et maksimalt antal slottider, der kan anvendes på visse typer ruter (både i og uden for Det Forenede Kongerige). Ud af de ruter, der er omfattet af tilsagnene, vil de ruter, som slottiderne rent faktisk anvendes på, afhænge af anmodningerne fra de potentielle kandidater, der ønsker adgang til markedet.

4. **Overdragelsens omfang**

(32) Overdragelsen til CMA omfatter effektiv overvågning og håndhævelse af tilsagnene i deres helhed. Som følge af overdragelsen vil Kommissionen ikke længere gennemføre overvågnings- og håndhævelsesaktiviteter i forbindelse med denne sag.

(33) Udtrædelsesaftalens artikel 95, stk. 2, første punktum: »Medmindre andet er aftalt mellem Europa-Kommissionen og Det Forenede Kongeriges udpegede nationale konkurrencemyndighed, har Europa-Kommissionen fortsat kompetence til at overvåge og håndhæve tilsagn ...«. I artikel 95, stk. 2, andet punktum, henvises der til muligheden for at overdrage »overvågningen og håndhævelsen af sådanne tilsagn« til CMA. I henhold til udtrædelsesaftalens artikel 95, stk. 2, skal overdragelsen derfor i princippet omfatte alle aspekter af overvågning og håndhævelse og alle de foranstaltninger, der er nødvendige for en sådan overvågning og håndhævelse.

(34) På baggrund af ovenstående vil Kommissionen efter overdragelsen i henhold til udtrædelsesaftalens artikel 95, stk. 2, ikke længere gribe ind med hensyn til noget aspekt af overvågningen og håndhævelsen af tilsagnene. Den kan navnlig ikke længere anmodes om at revidere eller tilbagekalde tilsagnene, og den vil heller ikke pålægge bøder i tilfælde af en overtrædelse, der finder sted efter overdragelsen ([22]). Efter overdragelsen vil CMA således fremover være ansvarlig for overvågningen og håndhævelsen af tilsagnene i alle henseender.

(35) Endelig bør det præciseres, at CMA efter overdragelsen i henhold til udtrædelsesaftalens artikel 95, stk. 2, vil være ansvarlig for at overvåge og håndhæve tilsagnene i henhold til sin egen nationale lovgivning. I den forbindelse er det vigtigt at bemærke, at fusionsafgørelsen i henhold til udtrædelsesaftalens artikel 95, stk. 1, er bindende for Det Forenede Kongerige. Det er således op til tredjeparter at gøre deres eventuelle rettigheder i henhold til fusionsafgørelsen gældende inden for Det Forenede Kongeriges nationale retssystem.

5. **Konklusion**

(36) På grundlag af ovenstående betragtninger og under behørig hensyntagen til eventuelle berørte parters synspunkter konkluderer Kommissionen, at overvågningen og håndhævelsen af de tilsagn, der blev gjort bindende i sag M.6447 — IAG/bmi, bør overdrages til CMA —

([21]) Klausul 1.1.2.

([22]) Dette svarer også til den fælles forståelse af, at revision eller tilbagekaldelse af tilsagn og pålæggelse af bøder bør betragtes som former for håndhævelse af tilsagn i henhold til fusionsforordningen. Dette bekræftes i betragtning 31 i fusionsforordningen, hvori der i forbindelse med håndhævelsen af tilsagn henvises til muligheden for at tilbagekalde fusionsafgørelser og beføjelsen til at pålægge økonomiske sanktioner. Se også sag T-471/11, Editions Odile Jacob, præmis 82-83.

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Overvågningen og håndhævelsen af tilsagnene i sag M.6447 — IAG/bmi overdrages til den udpegede nationale konkurrencemyndighed i Det Forenede Kongerige, som informeres ved denne afgørelse.

Artikel 2

Denne afgørelse træder i kraft dagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Den finder anvendelse fra den 1. juli 2024.

Udfærdiget i Bruxelles, den 12 juni 2024.

På Kommissionens vegne
Ursula VON DER LEYEN
Formand