DECISÃO (UE) 2024/1665 DA COMISSÃO

de 12 de junho de 2024

que transfere o acompanhamento da aplicação e o controlo do cumprimento dos compromissos tornados vinculativos no processo M.6447 — IAG/bmi para a autoridade nacional da concorrência designada do Reino Unido nos termos do artigo 95.º, n.º 2, do Acordo de Saída

(Texto relevante para efeitos do EEE)

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o artigo 95.º, n.º 2, do Acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica ([1]) (Acordo de Saída),

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ([2]),

Tendo em conta o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, nomeadamente o artigo 57.º,

Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho, de 20 de janeiro de 2004, relativo ao controlo das concentrações de empresas ([3]), nomeadamente o artigo 6.º, n.º 1, alínea b), e o artigo 6.º, n.º 2,

Considerando o seguinte:

1. Decisão sobre a operação de concentração e os compromissos

(1) Na sua decisão de 30 de março de 2012 (a seguir, «Decisão sobre a operação de concentração»), ([4]) a Comissão declarou compatível com o mercado interno e o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu (EEE), sujeita a medidas corretivas (a seguir, «compromissos»), a aquisição da British Midlands Limited («bmi»), companhia aérea do Reino Unido, pela International Consolidated Airlines Group («IAG»), a empresa-mãe da British Airways, da Iberia, da Aer Lingus, da Vueling e da Level.

(2) O aspeto principal dos compromissos reside na libertação e transferência de várias faixas horárias (*Slots* ([5])) do Aeroporto de Londres Heathrow («LHR»), a explorar por novos operadores potenciais nas rotas Londres-Aberdeen, Londres-Edimburgo, Londres-Nice, Londres-Moscovo, ([6]) Londres-Cairo e Londres-Riade. Além disso, a IAG comprometeu-se a transportar passageiros com ligações para alimentar os voos de longo curso de companhias aéreas concorrentes a partir do LHR. A este respeito, os compromissos permitem que os concorrentes da IAG em rotas de longo curso celebrem com esta acordos especiais *pro rata*. Outros aspetos dos compromissos respeitam, nomeadamente, a possibilidade de combinação de tarifas e os programas de passageiros frequentes.

(3) Os compromissos têm uma duração ilimitada e permanecerão em vigor enquanto não se alterar a situação concorrencial nos mercados em causa que justifique uma derrogação aos mesmos, sendo aplicados com o apoio de um mandatário responsável pelo acompanhamento.

(4) Nos anos decorridos desde a adoção da Decisão sobre a operação de concentração, foram atribuídas faixas horárias a vários novos operadores potenciais nos termos dos compromissos. Atualmente, há ainda faixas horárias disponíveis, que são apresentadas aos novos operadores potenciais antes de cada estação da IATA (ou seja, as estações de inverno e de verão utilizadas pela IATA e pelo setor dos transportes aéreos em geral).

([1]) JO C 384 I de 12.11.2019, p. 1.
([2]) JO C 326 de 26.10.2012, p. 47.
([3]) JO L 24 de 29.1.2004, p. 1 (a seguir, «Regulamento das Concentrações»). Com efeitos a partir de 1 de dezembro de 2009, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («TFUE») introduziu algumas alterações, como a substituição de «Comunidade» por «União» e «mercado comum» por «mercado interno». Na presente decisão, será utilizada a terminologia do TFUE.
([4]) C(2012) 2320.
([5]) Na presente decisão, salvo indicação em contrário, os termos com inicial maiúscula têm a aceção que lhes é atribuída na decisão da Comissão, de 30 de março de 2012, no processo M.6447 — IAG/bmi.
([6]) Desde a época de inverno da IATA de 2022/2023 que não é oferecida a exploração de faixas horárias na rota para Moscovo, devido às sanções contra a Rússia em resultado da guerra de agressão deste país contra a Ucrânia.

2. **Quadro jurídico**

(5) Em 1 de fevereiro de 2020, o Reino Unido saiu da União Europeia.

(6) O Acordo de Saída foi celebrado entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica, por um lado, e o Reino Unido, por outro. Foi aprovado pela Decisão (UE) 2020/135 do Conselho, de 30 de janeiro de 2020 ([7]), e entrou em vigor em 1 de fevereiro de 2020.

(7) Em conformidade com o seu artigo 126.º, o Acordo de Saída prevê um período de transição, com início em 1 de fevereiro de 2020 e termo em 31 de dezembro do mesmo ano.

(8) Nos termos do artigo 95.º, n.º 1, do Acordo de Saída, a Decisão sobre a operação de concentração, adotada antes do termo do período de transição e tendo como destinatários pessoas coletivas estabelecidas no Reino Unido, é vinculativa para o Reino Unido e no seu território.

(9) Em conformidade com o artigo 95.º, n.º 2, do Acordo de Saída, por uma questão de princípio, a Comissão continua a ser competente para acompanhar a aplicação e controlar o respeito dos compromissos assumidos ou das medidas corretivas impostas no território do Reino Unido, ou em relação ao Reino Unido, no âmbito de qualquer processo instruído pela Comissão por força, nomeadamente, do Regulamento das Concentrações.

(10) No entanto, o artigo 95.º, n.º 2, do Acordo de Saída permite que o acompanhamento da aplicação e o controlo do cumprimento de tais compromissos ou medidas corretivas sejam transferidos para a autoridade nacional da concorrência designada do Reino Unido, ou seja, a Autoridade da Concorrência e dos Mercados (*Competition and Markets Authority*, «CMA»), por meio de um acordo entre a Comissão e a referida autoridade.

3. **Adequação do processo a transferir para a CMA**

3.1. *Concordância da CMA*

(11) A CMA aceitou a transferência do acompanhamento da aplicação e do controlo do cumprimento dos compromissos no âmbito da Decisão sobre a operação de concentração, nos termos do artigo 95.º, n.º 2, do Acordo de Saída, por carta de 5 de abril de 2024 do diretor executivo da CMA, responsável pelas concentrações, dirigida ao diretor-geral adjunto encarregado das concentrações da DG Concorrência da Comissão.

3.2. *Pontos de vista das partes interessadas*

(12) O Acordo de Saída não especifica quaisquer requisitos para a transferência do acompanhamento da aplicação e do controlo do cumprimento dos compromissos, designadamente em relação a quaisquer partes interessadas. No entanto, decorre do direito de cada pessoa a uma boa administração ([8]) que as partes eventualmente afetadas pela transferência tenham a possibilidade de exprimir os seus pontos de vista a esse respeito.

(13) A transferência altera a autoridade responsável pelo acompanhamento da aplicação e pelo controlo do cumprimento dos compromissos.

(14) Em primeiro lugar, a transferência afeta a situação jurídica da IAG, para o qual os compromissos passaram a ser vinculativos, porquanto, na sequência da transferência, a IAG teria de cumprir as suas obrigações nos termos dos compromissos perante a CMA em conformidade com os procedimentos nacionais do Reino Unido, deixando de o fazer perante a Comissão em conformidade com os procedimentos previstos no direito da União.

(15) Em segundo lugar, a transferência afeta a situação jurídica dos terceiros que adquiriram direitos ao abrigo dos compromissos, mais especificamente as partes às quais foram atribuídas faixas horárias nos termos dos compromissos. O Tribunal Geral considerou que as condições de retoma de atividades, nos termos dos compromissos ao abrigo do Regulamento das Concentrações, são determinadas pelos compromissos, que, deste modo, têm importância para as suas escolhas comerciais e são suscetíveis de criar neles expectativas legítimas ([9]).

([7]) Decisão (UE) 2020/135 do Conselho, de 30 de janeiro de 2020, relativa à celebração do Acordo sobre a Saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (JO L 29 de 31.1.2020, p. 1).

([8]) Artigo 41.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (JO C 326 de 26.10.2012, p. 391).

([9]) Acórdão do Tribunal Geral de 16 de dezembro de 2020, American Airlines, Inc./Comissão Europeia, T-430/18, ECLI:EU:T:2020:603, n.º 275.

(16) Por analogia com a Comunicação da Comissão sobre as medidas de correção ([10]), a qual prevê que, em relação a qualquer derrogação, alteração ou substituição de compromissos, a Comissão terá igualmente em conta a opinião de terceiros e o impacto que uma alteração pode ter sobre a sua situação (e, deste modo, sobre a eficácia global desses compromissos) ([11]). A Comissão examinará igualmente se as alterações afetam os direitos já adquiridos por terceiros após a aplicação desses compromissos.

(17) Em terceiro lugar, a transferência poderá também ser do interesse de outros terceiros que, no futuro, possam querer candidatar-se a faixas horárias ao abrigo dos compromissos.

(18) Por conseguinte, a Comissão convidou todas as partes interessadas a manifestarem os seus pontos de vista sobre a eventual transferência do acompanhamento da aplicação e do controlo do cumprimento dos compromissos para a CMA. A Comissão convidou a IAG ([12]), na qualidade de parte para a qual os compromissos passaram a ser vinculativos, bem como a Air France ([13]), a Saudi Arabian Airlines ([14]), a EgyptAir ([15]), a Virgin Atlantic Airways ([16]) e a Air Canada ([17]), que usufruem todas de direitos adquiridos ao abrigo dos compromissos, a apresentar observações. Por último, a Comissão anunciou publicamente a sua conclusão preliminar de que o acompanhamento da aplicação e o controlo do cumprimento dos compromissos são adequados para serem transferidos para a CMA, nos termos do artigo 95.º, n.º 2, do Acordo de Saída, e solicitou a todos os terceiros interessados que apresentassem eventuais observações ([18]).

(19) Embora não seja obrigada a obter a aprovação das partes interessadas para a realização da transferência, a Comissão terá em devida conta os pontos de vista por elas manifestados e verificará se a transferência não tem um impacto negativo indevido nos direitos por elas anteriormente adquiridos ao abrigo dos compromissos.

(20) Na sua carta de 13 de março de 2024, a IAG confirmou não ter objeções à transferência proposta.

(21) Por mensagem de correio eletrónico de 13 de março de 2024, a Air France KLM («AF-KLM») manifestou a sua preocupação quanto à possibilidade de a transferência proposta resultar numa alteração dos compromissos e observou que, caso se verificasse efetivamente essa alteração, iria «incentivar vivamente» a Comissão a «manter o acompanhamento da aplicação das medidas corretivas, prerrogativa que lhe é conferida nos termos do artigo 95.º, n.º 2, do Acordo de Saída, por forma a garantir a eficácia das mesmas, salvaguardando assim também os interesses dos viajantes da UE nessa rota».

(22) Por carta de 9 de abril de 2024, outro beneficiário das medidas corretivas manifestou a opinião de que a Comissão é a entidade mais adequada para realizar o acompanhamento da aplicação e o controlo do cumprimento dos compromissos. Esse beneficiário explicou que, em situações anteriores nas quais o comportamento da IAG/British Airways lhe suscitou preocupações enquanto beneficiário das medidas corretivas ao abrigo dos compromissos, considerou amiúde ser benéfico manifestar tais preocupações diretamente à Comissão. O mesmo beneficiário considera que esta abordagem foi eficaz, tendo em conta o conhecimento exaustivo e a experiência da Comissão em relação à investigação subjacente ao processo IAG/bmi, bem como a sua compreensão do âmbito de aplicação e dos objetivos que se pretendem alcançar com os compromissos. O beneficiário das medidas corretivas receia que, inevitavelmente, a CMA não tenha o mesmo nível de conhecimento e experiência e que, com a transferência da responsabilidade para a CMA, o acompanhamento da aplicação e o controlo do cumprimento dos compromissos venha a revelar-se menos eficaz.

(23) Nenhuma das outras partes se pronunciou sobre a transferência proposta.

([10]) Comunicação da Comissão sobre as medidas de correção passíveis de serem aceites nos termos do Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho e do Regulamento (CE) n.º 802/2004 da Comissão (JO C 267 de 22.10.2008, p. 1, n.º 74).
([11]) Ver, por exemplo, processo M.4494 — Evraz/Highveld, decisão da Comissão de 24 de setembro de 2019, considerandos 14 a 16.
([12]) Por carta de 28 de fevereiro de 2024.
([13]) Por carta de 28 de fevereiro de 2024.
([14]) Por carta de 28 de fevereiro de 2024.
([15]) Por carta de 1 de março de 2024.
([16]) Por carta de 25 de março de 2024.
([17]) Por carta de 25 de março de 2024.
([18]) JO C, C/2024/1987, 6.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1987/oj.

3.3. *Avaliação*

(24) Além do requisito de um acordo explícito da CMA, o artigo 95.º, n.º 2, do Acordo de Saída não enuncia quaisquer condições ou critérios para essa transferência. Por conseguinte, cabe à Comissão decidir, com base numa avaliação caso a caso e tendo em devida conta os pontos de vista manifestados pelas partes interessadas, sobre a adequação de um processo para transferência.

(25) Pelos motivos a seguir expostos, a Comissão considera que, no processo em questão, é adequado transferir para a CMA o acompanhamento da aplicação e o controlo do cumprimento dos compromissos.

(26) Primeiro, o processo diz respeito sobretudo a consumidores do Reino Unido e a outros consumidores não pertencentes ao EEE, pelo que é adequado que a CMA seja responsável pelo acompanhamento da aplicação e pelo controlo do cumprimento dos compromissos, de modo a proteger os interesses dos consumidores do Reino Unido. Nos termos dos compromissos, as faixas horárias associadas às medidas corretivas serão exploradas em rotas específicas. Apenas uma destas rotas envolve um destino no EEE (LHR-Nice). As restantes rotas que permitirão a exploração das referidas faixas horárias são rotas internas do Reino Unido (LHR-Aberdeen e LHR-Edimburgo) ou rotas que ligam Londres a destinos fora do EEE (Moscovo, Cairo e Riade). Em 2019, o número de passageiros de origem e destino («*O&D*») e o número total de passageiros (ou seja, incluindo passageiros em voos de escala) na rota LHR-Nice (350 034 e 511 494 passageiros, respetivamente) representaram 16 % e 13 % do número de passageiros de origem e destino e do número total de passageiros em todas as rotas associadas às medidas corretivas (2 188 002 e 3 811 214 passageiros) ([19]). A este respeito, a Comissão considera que a CMA tem todos os incentivos para aplicar os compromissos, incluindo na rota LHR-Nice, uma vez que os compromissos afetam muitos clientes no Reino Unido. Além disso, a CMA tem motivos para aplicar os compromissos, incluindo na rota LHR-Nice, pois os serviços prestados aos clientes no EEE nesta rota são também prestados no Reino Unido e a rota LHR-Nice é importante para assegurar a ligação de viagens de lazer e de negócios à área metropolitana de Londres.

(27) Segundo, os compromissos relativos às faixas horárias e aos acordos *pro rata*, entre outros, devem ser aplicados no LHR, no Reino Unido, e as faixas horárias do LHR estão sujeitas às regras e decisões regulamentares emanadas das autoridades nacionais do Reino Unido, entre as quais o coordenador das faixas horárias do LHR e o Ministério dos Transportes do Reino Unido. A CMA está mais bem posicionada do que a Comissão para manter contactos com estas autoridades.

(28) Terceiro, a Comissão não considera que a transferência vá afetar negativamente alguma das partes interessadas. Em primeiro lugar, no que respeita à preocupação da AF-KLM de que a transferência possa levar a uma alteração dos compromissos, a Comissão observa que a presente decisão transfere os compromissos na sua forma atual. No contexto da transferência proposta, a IAG não solicitou qualquer alteração ou derrogação aos compromissos. Embora não se possa excluir a apresentação futura de pedidos de alteração ou derrogação no âmbito de um processo nacional no Reino Unido, tais pedidos teriam de ser apreciados com base nos princípios estabelecidos na cláusula de reexame incluída nos compromissos, os quais são transferidos integralmente.

(29) Em segundo lugar, relativamente à preocupação do outro beneficiário das medidas corretivas, que alega que, em comparação com a Comissão, a CMA não terá o mesmo nível de conhecimento e experiência para acompanhar a aplicação e controlar o cumprimento dos compromissos (tal como descrito no considerando 22 *supra*), a Comissão observa que o mandatário responsável pelo acompanhamento, que possui conhecimentos especializados no setor da aviação e apoiou a Comissão no acompanhamento da aplicação dos compromissos desde a Decisão sobre a operação de concentração, continuará a prestar um apoio semelhante à CMA após a transferência. Além disso, a CMA tem experiência no acompanhamento da aplicação e no controlo do cumprimento de medidas corretivas relativas a faixas horárias e acordos *pro rata*, patente nas medidas provisórias emitidas na sua investigação ao Acordo Comercial Conjunto do Atlântico ([20]). Por conseguinte, a Comissão considera que a transferência não afetará negativamente a eficácia do acompanhamento da aplicação e do controlo do cumprimento dos compromissos.

([19]) Estimativas do mandatário responsável pelo acompanhamento, com base em dados de comercialização, reservas e vendas (MIDT) e dados do Espaço de Aviação Comum (EAC). Devido, nomeadamente, ao facto de nenhum passageiro fazer atualmente a rota LHR--Moscovo, em 2023, a quota da rota LHR-Nice aumentou para 24 % (434 214 passageiros) do número de passageiros de origem e destino e para 19 % (633 101 passageiros) do número total de passageiros, nas rotas associadas às medidas corretivas.

([20]) Processo n.º 50616 da CMA, decisões de 7 de setembro de 2020 e 4 de abril de 2022.

(30) Quarto, prevê-se que o processo continue a exigir recursos no futuro. Dado que afeta sobretudo os mercados e os consumidores do Reino Unido, ou outros clientes não pertencentes ao EEE que viajem para ou a partir do Reino Unido, afigura-se adequado que tais recursos sejam assegurados pelo Reino Unido. Como exposto no considerando 3 *supra*, os compromissos têm uma duração ilimitada e, salvo derrogação concedida nos termos da cláusula de reexame, permanecerão em vigor enquanto não houver qualquer alteração da situação concorrencial nos mercados em causa. Enquanto houver ou se voltar a haver faixas horárias disponíveis, e estas forem objeto de pedidos de atribuição, continuarão a ser necessárias decisões de avaliação da viabilidade dos novos operadores potenciais candidatos às faixas horárias e de aprovação de acordos entre a IAG/British Airways e os beneficiários das medidas corretivas, bem como decisões de concessão de direitos de anterioridade. Mesmo que todas as faixas horárias associadas às medidas corretivas sejam atribuídas a beneficiários destas, o acompanhamento do respeito dos compromissos pela IAG continuará a ser efetuado enquanto os compromissos estiverem em vigor.

(31) Quinto, a transferência da aplicação de todas as obrigações decorrentes das medidas corretivas é justificada e proporcionada. Não é possível separar a rota LHR-Nice (a única com um destino situado no EEE) das demais. Nos termos dos compromissos ([21]), as faixas horárias são disponibilizadas numa reserva comum, com um número máximo de faixas horárias para utilização em determinados tipos de rotas (nomeadamente, rotas internas do Reino Unido ou externas). Das rotas abrangidas pelos compromissos, dependerá dos pedidos dos novos operadores potenciais as que terão uma exploração efetiva das faixas horárias.

4. **Âmbito da transferência**

(32) A transferência para a CMA abrange integralmente o acompanhamento da aplicação e o controlo do cumprimento dos compromissos. Em consequência da transferência, a Comissão deixará de exercer quaisquer atividades de acompanhamento da aplicação e de controlo do cumprimento em relação a este processo.

(33) De acordo com a primeira frase do artigo 95.º, n.º 2, do Acordo de Saída, «[s]alvo acordo em contrário entre a Comissão Europeia e a autoridade nacional da concorrência designada do Reino Unido, a Comissão Europeia continua a ser competente para acompanhar a aplicação e controlar o respeito dos compromissos…». A segunda frase do artigo 95.º, n.º 2, refere a possibilidade de transferir «o acompanhamento da aplicação e o controlo do cumprimento de tais compromissos» para a CMA. Por conseguinte, nos termos do artigo 95.º, n.º 2, do Acordo de Saída, a transferência cobre, em princípio, todos os aspetos do acompanhamento da aplicação e do controlo do cumprimento, bem como todas as medidas necessárias para efetuar esse acompanhamento e esse controlo.

(34) Tendo em conta o que precede, após a transferência nos termos do artigo 95.º, n.º 2, do Acordo de Saída, a Comissão deixará de intervir relativamente a qualquer aspeto do acompanhamento da aplicação e do controlo do cumprimento dos compromissos. Mais concretamente, deixará de ser possível solicitar que a Comissão reveja ou revogue os compromissos ou que imponha coimas por qualquer violação ocorrida após a transferência ([22]). Consequentemente, após a transferência, a CMA será responsável pelo acompanhamento da aplicação e pelo controlo do cumprimento dos compromissos em todos os aspetos.

(35) Por fim, importa esclarecer que, após a transferência nos termos do artigo 95.º, n.º 2, do Acordo de Saída, a CMA será responsável pelo acompanhamento da aplicação e pelo controlo do cumprimento dos compromissos nos termos do seu próprio direito nacional. A este respeito, importa referir que, nos termos do 95.°, n.º 1, do Acordo de Saída, a Decisão sobre a operação de concentração vincula o Reino Unido. Assim, os terceiros devem fazer valer os seus eventuais direitos decorrentes da Decisão sobre a operação de concentração no âmbito do sistema jurídico interno do Reino Unido.

5. **Conclusão**

(36) Com base nas considerações acima expostas, e tendo em devida conta os pontos de vista das partes interessadas, a Comissão conclui que o acompanhamento da aplicação e o controlo do cumprimento dos compromissos tornados vinculativos no processo M.6447 — *IAG/bmi* devem ser transferidos para a CMA,

([21]) Cláusula 1.1.2.

([22]) Este facto corresponde igualmente ao entendimento comum de que a revisão ou revogação dos compromissos e a imposição de coimas devem ser consideradas formas de controlo do cumprimento dos compromissos nos termos do Regulamento das Concentrações. Este entendimento é confirmado pelo considerando 31 do Regulamento das Concentrações, que, em relação ao controlo do cumprimento dos compromissos, alude à capacidade para revogar decisões de concentração e ao poder de impor sanções financeiras. Ver também o Acórdão do Tribunal Geral de 5 de setembro de 2014, Éditions Odile Jacob SAS/Comissão Europeia, T-471/11, ECLI:EU:T:2014:739, n.os 82 e 83.

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

O acompanhamento da aplicação e o controlo do cumprimento dos compromissos no processo M.6447 — *IAG/bmi* são transferidos para a autoridade nacional da concorrência designada do Reino Unido, que deve ser informada da presente decisão.

Artigo 2.º

A presente decisão entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

A presente decisão é aplicável a partir de 1 de julho de 2024.

Feito em Bruxelas, em 12 de junho de 2024.

Pela Comissão
A Presidente
Ursula VON DER LEYEN