



Sprawozdanie końcowe urzędnika przeprowadzającego spotkanie wyjaśniające ⁽¹⁾

Sprawa M.10615 – BOOKING HOLDINGS / ETRAVELI GROUP

(C/2024/3643)

1. WPROWADZENIE

1. W dniu 10 października 2022 r. Komisja otrzymała zgłoszenie planowanej koncentracji na podstawie art. 4 rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw ⁽²⁾, w wyniku której przedsiębiorstwo Booking Holdings Inc. („Booking”) zamierza przejąć, w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. b) rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw, część działalności przedsiębiorstwa Flugo Group Holdings AB („Flugo”) działającego pod nazwą handlową „Etraveli Group” (łącznie z Booking zwane „stronami”) w drodze zakupu udziałów („proponowana transakcja”) ⁽³⁾.

2. PROCEDURA PISEMNA I USTNA

2. 16 listopada 2022 r. Komisja przyjęła decyzję o wszczęciu postępowania na podstawie art. 6 ust. 1 lit. c) rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw („decyzja na podstawie art. 6 ust. 1 lit. c”), ponieważ w pierwszym etapie postępowania wyjaśniającego Komisja powzięła poważne wątpliwości co do zgodności transakcji z rynkiem wewnętrznym.
3. 28 listopada 2022 r., na wniosek stron, Komisja przedłużyła przewidziany w przepisach termin przeprowadzenia postępowania o 15 dni roboczych na podstawie art. 10 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw.
4. 16 grudnia 2022 r. Komisja przyjęła dwie decyzje na podstawie art. 11 ust. 3 rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw, skierowane odpowiednio do Booking i Flugo, w których zobowiązała strony do dostarczenia określonych informacji w odpowiedzi na trzy wezwania Komisji do udzielenia informacji. W wyniku tych decyzji termin, o którym mowa w art. 10 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw, został zawieszony z dniem 9 grudnia 2022 r. do dnia 18 kwietnia 2023 r. ⁽⁴⁾
5. 9 czerwca 2023 r. Komisja przyjęła pisemne zgłoszenie zastrzeżeń skierowane do przedsiębiorstwa Booking. O pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń formalnie powiadomiono Booking w dniu 13 czerwca 2023 r. ⁽⁵⁾ i wyznaczono mu termin do dnia 23 czerwca 2023 r. na przedstawienie uwag.
6. W pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń Komisja doszła do wstępnego wniosku, że transakcja prawdopodobnie doprowadzi do wzmocnienia pozycji dominującej przedsiębiorstwa Booking na rynku internetowych biur podróży świadczących usługi w zakresie hoteli w EOG. W szczególności w pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń wstępnie stwierdzono, że transakcja „może zwiększyć bariery wejścia na rynek, utrudnić ekspansję konkurentów przedsiębiorstwa Booking i prowadzić do wyższych kosztów dla hoteli i wyższych cen dla klientów końcowych” ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Na podstawie art. 16 i 17 decyzji 2011/695/UE Przewodniczącego Komisji Europejskiej z dnia 13 października 2011 r. w sprawie funkcji i zakresu uprawnień urzędnika przeprowadzającego spotkanie wyjaśniające w niektórych postępowaniach z zakresu konkurencji (Dz.U. L 275 z 20.10.2011, s. 29) („decyzja 2011/695/UE”).

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (rozporządzenie WE w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw) (Dz.U. L 24 z 29.1.2004, s. 1) („rozporządzenie w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw”).

⁽³⁾ Sprawa dotycząca przedmiotowej transakcji została skierowana do Komisji na podstawie art. 4 ust. 5 rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw. Transakcja nie ma wymiaru unijnego w rozumieniu art. 1 ust. 2 ani w rozumieniu art. 1 ust. 3 rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw. Mogła jednak być przedmiotem analizy na podstawie krajowych przepisów dotyczącymi kontroli połączeń w trzech państwach członkowskich (Austria, Cypr i Niemcy).

⁽⁴⁾ W wyniku decyzji na podstawie art. 11 ust. 3 skierowanej do przedsiębiorstwa Booking zawieszenie obowiązywało od dnia 9 grudnia 2022 r. do dnia 5 kwietnia 2023 r. W wyniku decyzji na podstawie art. 11 ust. 3 skierowanej do przedsiębiorstwa Flugo zawieszenie obowiązywało od dnia 13 grudnia 2022 r. do dnia 18 kwietnia 2023 r.

⁽⁵⁾ 9 czerwca 2023 r. przedsiębiorstwu Booking przesłano nieformalną kopię informacyjną pisemnego zgłoszenia zastrzeżeń. Przedsiębiorstwu Flugo zaoferowano możliwość zwrócenia się o wersję niepoufną tego zgłoszenia i przedstawienia (osobnych) uwag na podstawie art. 13 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 802/2004.

⁽⁶⁾ Pisemne zgłoszenie zastrzeżeń, pkt 812.

7. Strony uzyskały dostęp do akt w dniu 9 czerwca 2023 r. za pośrednictwem płyty DVD. W dniach 13–21 czerwca 2023 r. strony miały również dostęp do pokoju danych. W następstwie wniosku skierowanego do Komisji przez prawnika Flugo w dniu 16 czerwca 2023 r. o dalszy dostęp do określonych informacji pokój danych został ponownie otwarty w dniu 4 lipca 2023 r. Dalszy dostęp do akt został udzielony w dniach 14 lipca, 2 i 18 sierpnia oraz 11 września 2023 r. Dalszy dostęp do pokoju danych został udzielony w dniach 19 lipca oraz 24, 25 i 30 sierpnia 2023 r.
8. Nie otrzymałam od stron żadnych skarg ani wniosków dotyczących dostępu do akt sprawy.
9. W nocy z 23 na 24 czerwca 2023 r. przedsiębiorstwo Booking przedstawiło swoją odpowiedź na pisemne zgłoszenie zastrzeżeń („odpowiedź na pisemne zgłoszenie zastrzeżeń”). W nadesłanej odpowiedzi na pisemne zgłoszenie zastrzeżeń przedsiębiorstwo Booking wystąpiło o formalne złożenie ustnych wyjaśnień na spotkaniu wyjaśniającym.
10. 6 lipca 2023 r., w porozumieniu ze stronami, Komisja ponownie przedłużyła przewidziany w przepisach termin przeprowadzenia postępowania o 5 dni roboczych na podstawie art. 10 ust. 3 akapit drugi zdanie trzecie rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw.
11. W trakcie postępowania, na podstawie art. 5 decyzji 2011/695/UE, dopuściłam trzy podmioty jako zainteresowane osoby trzecie. Dwa wnioski otrzymano na krótko przed spotkaniem wyjaśniającym, natomiast trzeci wniosek wpłynął po spotkaniu.
12. Obie zainteresowane osoby trzecie dopuszczone przed spotkaniem wyjaśniającym złożyły wniosek o wzięcie w nim udziału. Jedna z nich wycofała następnie swój wniosek. Dopuściłam drugą zainteresowaną osobę trzecią do udziału w spotkaniu wyjaśniającym, jednak ze względu na późne złożenie przez nią wniosku oraz aby nie nakładać na strony dodatkowego obciążenia związanego z koniecznością zmiany ich prezentacji w celu uwzględnienia kwestii poufności, osoba ta mogła uczestniczyć tylko w części spotkania wyjaśniającego.
13. Ustne wyjaśnienia złożono na spotkaniu wyjaśniającym 7 lipca 2023 r. Wzięły w nim udział strony, zewnętrzni doradcy prawni i ekonomiczni stron, zainteresowana osoba trzecia, a także przedstawiciele odpowiednich służb Komisji, właściwych organów dziewięciu państw członkowskich oraz Urzędu Nadzoru EFTA.
14. Spotkanie wyjaśniające przebiegło sprawnie i nie dało podstaw do żadnych wniosków ani skarg. Zgodnie z art. 15 ust. 8 rozporządzenia nr 802/2004 ⁽⁷⁾ strony otrzymały zapis ustnych wyjaśnień złożonych na spotkaniu wyjaśniającym.

2.1. Pisma przedstawiające okoliczności faktyczne

15. Po spotkaniu wyjaśniającym Komisja skierowała do stron cztery pisma przedstawiające okoliczności faktyczne:
 - 13 lipca 2023 r. („pierwsze pismo przedstawiające okoliczności faktyczne”). Strony udzieliły odpowiedzi na pierwsze pismo przedstawiające okoliczności faktyczne w dniu 18 lipca 2023 r., w terminie wyznaczonym przez Komisję;
 - 26 lipca 2023 r. („drugie pismo przedstawiające okoliczności faktyczne”). Na wniosek stron Komisja przedłużyła o 5 dni pierwotny termin na udzielenie odpowiedzi, wyznaczony na 31 lipca 2023 r. Strony udzieliły odpowiedzi na drugie pismo przedstawiające okoliczności faktyczne w dniu 8 sierpnia 2023 r.;
 - 10 sierpnia 2023 r. („trzecie pismo przedstawiające okoliczności faktyczne”). Na wniosek stron Komisja przedłużyła o 1 dzień pierwotny termin na udzielenie odpowiedzi, pierwotnie wyznaczony na 16 sierpnia. Strony udzieliły odpowiedzi na trzecie pismo przedstawiające okoliczności faktyczne w dniu 17 sierpnia 2023 r.; oraz
 - 23 sierpnia 2023 r. („czwarte pismo przedstawiające okoliczności faktyczne”). Strony udzieliły odpowiedzi na czwarte pismo przedstawiające okoliczności faktyczne w dniu 25 sierpnia 2023 r., w terminie wyznaczonym przez Komisję.
16. W pismach przedstawiających okoliczności faktyczne Komisja wskazała dodatkowe i zaktualizowane elementy faktyczne na poparcie wstępnych wniosków sformułowanych w pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń, które uznała za potencjalnie istotne dla uzasadnienia swojej ostatecznej decyzji.

⁽⁷⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 802/2004 z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz.U. L 133 z 30.4.2004, s. 1).

2.2. Przedłożone zobowiązania

17. 31 lipca 2023 r., na podstawie art. 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw, strona zgłaszająca przedstawiła zobowiązania w celu zapewnienia zgodności proponowanej transakcji z rynkiem wewnętrznym i funkcjonowaniem Porozumienia EOG („wstępne zobowiązania”). Przedstawienie propozycji zobowiązań spowodowało automatyczne przedłużenie terminu na przyjęcie ostatecznej decyzji o 15 dni roboczych zgodnie z art. 10 ust. 3 akapit pierwszy zdanie ostatnie rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw.
18. 2 sierpnia 2023 r. Komisja rozpoczęła badanie rynku dotyczące wstępnych zobowiązań przedstawionych przez stronę zgłaszającą. 18 sierpnia 2023 r. stronie zgłaszającej udzielono dostępu do akt dotyczących badania rynku.
19. 21 sierpnia 2023 r. odbyło się spotkanie dotyczące aktualnej sytuacji z udziałem przedstawicieli Komisji i strony zgłaszającej. Podczas tego spotkania Komisja poinformowała stronę zgłaszającą, że podtrzymuje swoje zastrzeżenia dotyczące konkurencji, i przekazała stronie zgłaszającej szczegółowe informacje zwrotne na temat wyników badania rynku.
20. 24 sierpnia 2023 r., w następstwie uwag Komisji dotyczących wstępnych zobowiązań, strona zgłaszająca przedstawiła zmienione i ostateczne zobowiązania zgodnie z art. 8 ust. 2 i art. 10 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw w celu zapewnienia zgodności proponowanej transakcji z rynkiem wewnętrznym oraz funkcjonowaniem Porozumienia EOG („ostateczne zobowiązania”). 31 sierpnia 2023 r. Komisja przekazała przedsiębiorstwu Booking informacje zwrotne na temat ostatecznych zobowiązań i wskazała, że nie są one wystarczające, aby wyeliminować zastrzeżenia dotyczące konkurencji.

3. ARGUMENTY PROCEDURALNE

21. W odpowiedzi na pisemne zgłoszenie zastrzeżeń oraz podczas spotkania wyjaśniającego strony zasadniczo twierdziły, że proponowana transakcja jest „typowym przykładem koncentracji typu konglomeracyjnego” oraz że Komisja narusza zasadę pewności prawa i działa wbrew ochronie uzasadnionych oczekiwań, ponieważ nie przeprowadziła oceny proponowanej transakcji w oparciu o wytyczne w sprawie oceny połączeń niehoryzontalnych.
22. Uważam, że w tym względzie nie wykazano naruszenia prawa do obrony. Po pierwsze, aby twierdzenie to było zasadne, Komisja powinna była wydać „bezwarunkowe” zapewnienia⁽⁸⁾, z których wynikałoby, że transakcja zostanie oceniona na podstawie wyżej wspomnianych wytycznych w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw, jednak w dokumencie tym nie ma mowy o wyłączości w odniesieniu do oceny wszystkich transakcji typu konglomeracyjnego, które są przedmiotem postępowania Komisji. Po drugie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem praktyka decyzyjna Komisji może ulec zmianie w zależności od zmieniających się okoliczności lub postępów w jej analizie⁽⁹⁾. Co ważne, w pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń określono ramy prawne zastosowanej oceny, dzięki czemu strony miały możliwość przedstawienia swoich opinii na temat zastrzeżeń zgłoszonych przez Komisję na podstawie tych ram.

4. PROJEKT DECYZJI I WNIOSKI

23. W projekcie decyzji stwierdzono, że transakcja znacząco zakłóciłaby efektywną konkurencję na rynku internetowych biur podróży oferujących usługi w zakresie hoteli. Jeżeli chodzi o ostateczne zobowiązania, w projekcie decyzji stwierdzono, że nie eliminują one znaczącego zakłócenia efektywnej konkurencji wynikającego z transakcji. Na podstawie tych ustaleń w projekcie decyzji stwierdzono, że transakcja jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym i funkcjonowaniem Porozumienia EOG.

⁽⁸⁾ Prawo do powoływania się na uzasadnione oczekiwania uzależnione jest od łącznego spełnienia trzech przesłanek. Po pierwsze, organ administracji Unii musi udzielić zainteresowanemu dokładnych, bezwarunkowych i spójnych zapewnień, pochodzących z uprawnionych i wiarygodnych źródeł. Po drugie, zapewnienia te muszą być takiego rodzaju, by wzbudzały u podmiotu, do którego są skierowane, uzasadnione oczekiwanie. Po trzecie, udzielone zapewnienia muszą być zgodne z mającymi zastosowanie przepisami. Wyrok z dnia 18 maja 2022 r., Canon/Komisja („Canon”), T-609/19, ECLI:EU:T:2022:299, pkt 392 i 393 i przytoczone orzecznictwo, oraz wyrok z dnia 13 lipca 2022 r., Illumina/Komisja, T-227/21, ECLI:EU:T:2022:447, pkt 254.

⁽⁹⁾ Wyrok w sprawie Canon, pkt 395 i przytoczone orzecznictwo.

24. Zgodnie z art. 16 ust. 1 decyzji 2011/695/UE dokonałam przeglądu projektu decyzji i stwierdzam, że odnosi się on jedynie do zastrzeżeń, co do których strony miały możliwość przedstawienia swoich stanowisk.
25. Stwierdzam, że w niniejszej sprawie zasadniczo przestrzegano skutecznego wykonywania praw procesowych stron.

Bruksela, dnia 15 września 2023 r.

Dorothe DALHEIMER
