NICHOLAS EMILIOU
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2024. március 21. [1]

C-611/22. P. és C-625/22. P. sz. egyesített ügyek

Illumina, Inc.
kontra
Európai Bizottság (C-611/22 P)
és
Grail LLC
kontra
Illumina, Inc.,

Európai Bizottság (C-625/22 P)

„Fellebbezés – Verseny – Vállalkozások közötti összefonódások – A 139/2004/EK rendelet 22. cikke – Nem közösségi léptékű összefonódások – A nemzeti jogszabályok alapján hatáskörrel nem rendelkező versenyhatóság áttétel iránti kérelme – Az összefonódás vizsgálatát elrendelő bizottsági határozat – A Bizottság hatásköre – Az áttétel iránti kérelem benyújtásának határideje – Az észszerű határidőn belüli eljárás kötelezettsége – A megfelelő ügyintézés elve – A védelemhez való jog – Jogos bizalom”

I. Bevezetés

1. A modern trösztellenes jogszabályok – mind az Európai Unióban mind máshol – hármas rendelkezésen alapulnak: a megállapodásokra és az összehangolt magatartásokra vonatkozó szabályok, az egyoldalú magatartásra (vagy erőfölénnyel való visszaélésre) vonatkozó szabályok, valamint az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó szabályok.

2. Az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó szabályok sajátossága abban rejlik, hogy a másik két szabályrendszerrel ellentétben általában azt követelik meg, hogy az illetékes (közigazgatási és/vagy igazságügyi) hatóságok egyfajta előzetes ellenőrzést gyakoroljanak, szemben az utólagos ellenőrzés valamely formájával: a kérdés az, hogy a tervezett összefonódás, amennyiben megvalósul, jelentős kárt okozhat-e a hatékony versenynek. Különösen összetett és fáradságos technikai értékelésről van szó, „amely nem pontos tudományos szabályok, hanem […] vitatható kritériumok és elvek alkalmazásán alapul”, és amelynek célja, hogy „[előre jelezze] az

[1] Eredeti nyelv: angol.

összefonódásnak az érintett piacok struktúrájára és versenydinamikájára gyakorolt hatásai[t], figyelembe véve a számos, folyamatosan változó tényezőt, amelyek a jövőben befolyásolhatják a kereslet és a kínálat alakulását e piacokon”. [2]

3. Ezt az értékelést azonban a lehető legrövidebb időn belül kell elvégezni. A rendszer hatékonyságának megőrzése érdekében ugyanis a legtöbb jogi szabályozás, beleértve az uniós szabályozást is, arra kötelezi az érintett vállalkozásokat, hogy jelentsék be az ügyletet az illetékes hatóságoknak, és függesszék fel annak végrehajtását mindaddig, amíg nem kapják meg e hatóságok engedélyét. A bejelentés és a felfüggesztés jelentős költségekkel és bizonyos kockázatokkal jár az érintett vállalkozások számára.

4. Ebben az összefüggésben alapvető jelentőséggel bír a rendszer megfelelő működése szempontjából, hogy a jogalkotó milyen típusú küszöbértékeket választott, és miként határozta meg azokat a relatív összegeket, amelyek elérése esetén az összefonódásban részt vevő felek számára bejelentési és felfüggesztési kötelezettségek keletkeznek. Ezek a küszöbértékek kettős funkciót töltenek be: olyan „helyi kapcsolatot” biztosítanak, amely indokolja a szóban forgó hatóságok beavatkozását, és szűrik a potenciálisan érdekes műveleteket. Ideális esetben a küszöbértékeknek könnyen kiszámíthatóknak kell lenniük (annak érdekében, hogy el lehessen kerülni az azzal kapcsolatos bizonytalanságokat, hogy egy adott ügyletet be kell-e jelenteni), és azokat olyan szinten kell meghatározni, amely ugyanakkor minimálisra csökkenti azon ügyletek számát, amelyek valószínűleg nem vetnek fel a rendszer hatálya alá tartozó versenyproblémákat, illetve azokét, amelyek ilyen, a rendszer alá nem tartozó aggályokat vethetnek fel. [3]

5. Az EU összefonódás-ellenőrzési rendszere – amelyet a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló, 2004. január 20-i 139/2004/EK tanácsi rendelet (az [EU] összefonódás-ellenőrzési rendelete, a továbbiakban: EU összefonódás-ellenőrzési rendelet) [4] szabályoz – elsősorban az összeolvadásban részt vevő vállalkozások forgalmán alapul. Mindazonáltal e rendeletben vannak olyan rendelkezések, amelyek kivételesen felhatalmazzák az Európai Bizottságot arra, hogy megvizsgálja azokat az összefonódásokat, amelyek nem érik el a szóban forgó forgalmi küszöbértékeket, amennyiben ezen intézményhez a tagállami hatóságok teszik át az ügyeket, adott esetben a Bizottság erre vonatkozó felkérését követően. A jelen ügy elsősorban e rendelkezések egyikének értelmére és hatályára vonatkozik: ez az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke. Röviden összefoglalva, a jelen eljárás kulcskérdése a következő: lehetővé teszi-e ez a rendelkezés a Bizottság számára, hogy megvizsgálja a tagállami hatóságok által elé terjesztett összefonódást, amennyiben e hatóságok nem rendelkeznek hatáskörrel annak vizsgálatára, mivel a szóban forgó összefonódás értéke nem éri el a nemzeti összefonódás-ellenőrzési jogszabályokban meghatározott küszöbértékeket?

6. A kérdés látszólag egyszerűsége ellenére a helyes válasz megállapítása semmiképpen sem egyszerű feladat. Az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke helyes értelmezésének meghatározása aprólékos hermeneutikai elemzést igényel az értelmezőtől. Ehhez nemcsak e rendelkezés szövegét, keletkezéstörténetét, kontextusát és célját kell megvizsgálni, hanem figyelembe kell venni az uniós összefonódás-ellenőrzési rendszer logikáját, valamint az uniós jog bizonyos alapelveit (például az intézményi egyensúlyt, a szubszidiaritást, a jogbiztonságot, a

2 Tizzano főtanácsnok Bizottság kontra Tetra Laval ügyre vonatkozó indítványa (C-12/03 P, EU:C:2004:318, 73. pont).

3 E kérdésekről lásd: International Competition Network Merger Working Group Notification & Procedures Subgroup, „Setting Notification Thresholds for Merger Review”, 2008. április (a hálózat internetes oldalán elérhető).

4 HL 2004. L 24., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 3. kötet, 40. o.; helyesbítés: HL 2022. L 103., 18. o.

területiséget stb.) is. Végül, de nem utolsósorban, nehéz túlbecsülni az e kérdésre adott válasznak az uniós összefonódás-ellenőrzési rendszer helyes és hatékony működése tekintetében való jelentőségét.

II. Az uniós jog

7. Az EU összefonódás-ellenőrzési rendeletnek „A Bizottsághoz történő áttétel” című 22. cikke kimondja:

„(1) Egy vagy több tagállam kérelmezheti a Bizottságtól bármely 3. cikk szerinti összefonódás megvizsgálását, amely az 1. cikk értelmében nem közösségi léptékű, de hatással van a tagállamok közti kereskedelemre, és azzal fenyeget, hogy jelentősen befolyásolja a versenyt a kérelmező tagállam vagy tagállamok területén.

E kérelmet az összefonódás bejelentését, vagy ha azt nem kell bejelenteni, annak az érintett tagállam tudomására hozását követő legfeljebb 15 munkanapon belül kell benyújtani.

(2) A Bizottság haladéktalanul tájékoztatja a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságait és az érintett vállalkozásokat az (1) bekezdés szerint kapott kérelemről.

Bármely más tagállam jogosult a kezdeti kérelemhez csatlakozni, a kezdeti kérelemről a Bizottság által adott tájékoztatást követő 15 munkanapon belül.

[…]

(3) A Bizottság legkésőbb a (2) bekezdésben meghatározott határidő lejártát követő 10 munkanapon belül dönt az összefonódás vizsgálatáról, amennyiben úgy ítéli meg, hogy az hatással van a tagállamok közti kereskedelemre, és azzal fenyeget, hogy jelentősen befolyásolja a piaci versenyt a kérelmező tagállam vagy tagállamok területén. Ha e határidőn belül a Bizottság nem határoz, úgy tekintendő, mintha a vizsgálat mellett határozott volna a kérelemmel összhangban.

A Bizottság határozatáról valamennyi érintett tagállamot és vállalkozást tájékoztat. Igényelheti, hogy tegyék meg a 4. cikk szerinti bejelentést.

A kérelmet benyújtó tagállam vagy tagállamok az összefonódásra nem alkalmazhatják a továbbiakban nemzeti versenyjogukat.

(4) A 2. cikket, a 4. cikk (2)–(3) bekezdését, az 5., 6. valamint a 8–21. cikket alkalmazni kell, ha Bizottság az összefonódást a (3) bekezdés szerint vizsgálja meg. Amennyiben az összefonódás nem valósult meg addig, amíg a Bizottság tájékoztatta az érintett vállalkozásokat a megtett kérelemről, a 7. cikket alkalmazni kell.

Ha a 4. cikk szerint bejelentésre nincs szükség, a 10. cikk (1) bekezdésében az eljárás megindítására szabott határidő az azt követő napon kezdődik, amikor a Bizottság tájékoztatja az érintett vállalkozásokat, hogy az összefonódás vizsgálatáról döntött a (3) bekezdés alapján.

(5) Ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy egy összefonódás megfelel az (1) bekezdésben meghatározott kritériumoknak, erről tájékoztathat egy vagy több tagállamot. Ez esetben a Bizottság e tagállamot, vagy tagállamokat felhívhatja az (1) bekezdés szerinti kérelem megtételére."

8. A jelenleg az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkében szereplő áttételi mechanizmust eredetileg az 1989. évi EK összefonódás-ellenőrzési rendelet [5] (a továbbiakban: EK összefonódás-ellenőrzési rendelet) 22. cikkének („A rendelet alkalmazása") (3)–(6) bekezdése hozta létre, amelyet aztán az 1310/97/EK rendelet [6] módosított. Az EK összefonódás-ellenőrzési rendeletet az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 2004. május 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezte.

III. Ténybeli háttér

9. A T-227/21. sz., Illumina kontra Bizottság ügyben hozott ítéletben (a továbbiakban: megtámadott ítélet) [7] megállapított legrelevánsabb tények a következőképpen foglalhatók össze.

10. 2020. szeptember 20-án az Illumina Inc., egy amerikai jog szerint létrejött, a genetikai és genomikai elemzés területén szekvenálási és tömb alapú megoldásokat kínáló társaság összefonódási megállapodást és tervet kötött a rák korai felismerését lehetővé tevő vértesztek kifejlesztésével foglalkozó Grail LLC (korábban Grail, Inc.) feletti kizárólagos irányítás megszerzésére, amelyben már 14,5%-os részesedéssel rendelkezett (a továbbiakban: szóban forgó összefonódás). 2020. szeptember 21-én az Illumina és a Grail (a továbbiakban: fellebbezők) ezen összefonódás közzétételéről szóló sajtóközleményt adott ki.

11. Mivel a fellebbezők forgalma nem haladta meg a vonatkozó küszöbértékeket, tekintettel többek között arra, hogy a Grail nem termelt bevételt az Európai Unió egyetlen tagállamában vagy a világ más részén sem, a szóban forgó összefonódás nem volt az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 1. cikke értelmében vett európai léptékű összefonódás, és ezért azt az említett rendeletnek megfelelően nem jelentették be a Bizottságnak. A szóban forgó

[5] A vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló, 1989. december 21-i 4064/89/EGK tanácsi rendelet (HL 1989. L 395, 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 31. o.; helyesbítés: magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 4. kötet, 137. o.). E rendelet 22. cikke (3)–(6) bekezdésének szövege a következő:
„(3) Ha a Bizottság valamely tagállam felkérésére megállapítja, hogy egy […] összefonódás, amely az 1. cikk szerint nem közösségi léptékű, piaci erőfölényt hoz létre vagy erősít meg, amelynek következményeként az érintett tagállam területén belül a hatékony verseny jelentősen korlátozódna, a Bizottság annyiban, amennyiben az összefonódás befolyásolja a kereskedelmet a tagállamok között, meghozhatja a 8. cikk (2) bekezdésének második albekezdésében, valamint (3) és (4) bekezdésében előírt határozatokat.
(4) A 2. cikk (1) bekezdésének a) és b) pontját, az 5., 6., 8. és a 10–20. cikkét alkalmazni kell. […] A kérelmet attól a naptól kezdve legfeljebb egy hónapig lehet benyújtani, amelyen az összefonódás a tagállam számára ismertté vált, vagy amelyen az összefonódás létrejött. […]
(5) A (3) bekezdésnek megfelelően a Bizottság csak azon intézkedéseket hozhatja meg, amelyek feltétlenül szükségesek a hatékony piaci verseny fenntartásához vagy helyreállításához azon tagállam területén, amelynek kérelmére a Bizottság beavatkozik.
(6) A (3)–(5) bekezdést mindaddig alkalmazni kell, amíg az 1. cikk (2) bekezdésében említett küszöbértékek felülvizsgálata meg nem történik."

[6] A vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 4064/89/EGK rendelet módosításáról szóló, 1997. június 30-i rendelet (HL 1997. L 180., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 164. o.; a továbbiakban: 1997. évi rendelet). Ez többek között a következők szerint módosította az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkét: i. a (3) bekezdésbe a két vagy több tagállam közös kérelmére való hivatkozás beillesztése; ii. „A 7. cikket akkor kell alkalmazni, ha az összefonódást azon a napon, amelyen a Bizottság a feleket tájékoztatja a kérelem benyújtásáról, még nem valósították meg" és „A kérelmet legfeljebb attól a naptól számított egy hónapig lehet benyújtani, amelyiken az összefonódás a tagállam vagy a közös kérelmet benyújtó összes tagállam számára ismertté vált, vagy attól a naptól, amelyiken az összefonódás létrejött" mondatok beillesztése a (4) bekezdésbe; iii. a (6) bekezdés törlése.

[7] EU:T:2022:447.

összefonódást az Unió tagállamaiban és az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban [8] részes államokban sem jelentették be, mivel az nem tartozott az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó nemzeti szabályozásuk hatálya alá.

12. A szóban forgó összefonódással kapcsolatos, 2020 decemberében benyújtott panaszt követően a Bizottság információcserét folytatott a panaszossal, a tagállamok több nemzeti versenyhatóságával (a továbbiakban: nemzeti versenyhatóságok) és a Competition and Markets Authorityvel (az Egyesült Királyság versenyhatósága).

13. A Bizottság 2021. február 19-én az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (5) bekezdésének megfelelően levélben tájékoztatta a tagállamokat a szóban forgó összefonódásról (a továbbiakban: felhívó levél). Ebben a levélben a Bizottság kifejtette, hogy milyen okok alapján véli úgy, hogy az összefonódás *prima facie* megfelelhet az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek, és felkérte a tagállamokat, hogy nyújtsanak be áttétel iránti kérelmet.

14. Egy 2021. március 4-én lezajlott telefonbeszélgetés keretében a Bizottság tájékoztatta valamennyi fellebbező jogi képviselőjét a felhívó levélről és a EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének (1) bekezdése szerinti áttétel iránti kérelem lehetőségéről.

15. 2021. március 9-én az Autorité de la concurrence française (francia versenyhatóság, a továbbiakban: francia versenyhatóság) az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének (1) bekezdése alapján a szóban forgó összefonódás vizsgálatára kérte a Bizottságot (a továbbiakban: áttétel iránti kérelem). 2021. március 10-én a Bizottság a EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének (2) bekezdésével összhangban tájékoztatta a nemzeti versenyhatóságokat és az EFTA Felügyeleti Hatóságot az áttétel iránti kérelemről. 2021. március 11-én a Bizottság a fellebbezőket is tájékoztatta az áttétel iránti kérelemről, megállapítva, hogy a szóban forgó összefonódás nem hajtható végre, ha és amennyiben az EU összefonódás-ellenőrzési rendeletnek az említett rendelet 22. cikke (4) bekezdése első albekezdésének második mondatával összefüggésben értelmezett 7. cikkében előírt felfüggesztési kötelezettség alkalmazandó (a továbbiakban: tájékoztató levél).

16. 2021. március 16-án és 29-én a fellebbezők észrevételeket nyújtottak be a Bizottsághoz, amelyben ellenezték az áttétel iránti kérelmet. 2021. április 2-án, 7-én és 12-én az Illumina válaszolt a Bizottság által 2021. március 26-án és április 8-án hozzá intézett információkérésekre.

17. A belga, a görög, az izlandi, a holland és a norvég versenyhatóságok a 2021. március 24-én, 26-án és 31-én kelt leveleikben kérték, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének (2) bekezdése alapján csatlakozhassanak az áttétel iránti kérelemhez (a továbbiakban: csatlakozási kérelmek).

18. A Bizottság 2021. március 31-én közzétette az [EU] összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkében egyes ügykategóriák vonatkozásában meghatározott ügyáttételi mechanizmus alkalmazásáról szóló iránymutatást. [9]

19. 2021. április 19-i határozataival a Bizottság helyt adott az áttétel iránti kérelemnek és a csatlakozási kérelmeknek. E határozatokkal a Bizottság i. megállapította, hogy az áttétel iránti kérelmet az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének (1) bekezdésében előírt 15

[8] HL 1994. L 1., 3. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 52. kötet, 3. o.; a továbbiakban: EGT-megállapodás.

[9] HL 2021. C 113., 1. o.

munkanapos határidőn belül nyújtották be; ii. megállapította, hogy a csatlakozási kérelmeknél betartották az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének (2) bekezdésében előírt határidőt; iii. megállapította, hogy a szóban forgó összefonódás megfelel az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének (1) bekezdése szerinti áttétel feltételeinek; és iv. mint megalapozatlant elutasította a fellebbezőknek a védelemhez való joguk és az uniós jog egyéb általános elveinek állítólagos megsértésére vonatkozó érveit.

IV. A Törvényszék előtti eljárás, a megtámadott ítélet és a Bíróság előtti eljárás

20. 2021. április 28-án benyújtott keresetlevelével az Illumina az EUMSZ 263. cikk alapján a tájékoztató levél, a francia versenyhatóság részéről történt áttétel elfogadásáról szóló határozat és a csatlakozási kérelemnek helyt adó határozatok (a továbbiakban: vitatott határozatok) megsemmisítését kérte a Törvényszéktől.

21. A Törvényszék kibővített harmadik tanácsának elnöke végzéseivel és határozataival i. engedélyezte a Grail számára, hogy az Illumina kérelmeinek támogatása végett beavatkozzon, ii. engedélyezte a Görög Köztársaság, a Francia Köztársaság, a Holland Királyság és az EFTA Felügyeleti Hatóság számára, hogy a Bizottság kérelmeinek támogatása végett beavatkozzanak, és iii. elutasította a Computer & Communications Industry Association arra irányuló kérelmét, hogy az Illumina kérelmeinek támogatása végett beavatkozzon.

22. A Grail által támogatott Illumina azt kérte, hogy a Törvényszék semmisítse meg a vitatott határozatokat, valamint a tájékoztató levelet, és a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére. A Görög Köztársaság, a Francia Köztársaság, a Holland Királyság és az EFTA Felügyeleti Hatóság által támogatott Bizottság azt kérte, hogy a Törvényszék utasítsa el a keresetet mint elfogadhatatlant, vagy másodlagosan mint részben elfogadhatatlant és részben megalapozatlant, valamint az Illuminát kötelezze a költségek viselésére.

23. 2022. július 13-án a Törvényszék a megtámadott ítéletben elutasította a keresetet, az Illuminát kötelezte a saját költségeinek, valamint a Bizottság részéről felmerült költségeknek a viselésére, továbbá a Görög Köztársaságot, a Francia Köztársaságot, a Holland Királyságot, az EFTA Felügyeleti Hatóságot és a Grailt kötelezte saját költségeik viselésére.

24. A Bírósághoz 2022. szeptember 22-én, illetve 30-án benyújtott fellebbezéseik keretében az Illumina (C-611/22. P. sz. ügy) és a Grail (C-625/22. P. sz. ügy) azt kérte, hogy a Bíróság helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet, semmisítse meg a vitatott határozatokat, és a Bizottságot kötelezze az eljárás költségeinek viselésére. A Grail azt is kérte a Bíróságtól, hogy semmisítse meg a francia versenyhatóság kérelmét és a Bizottság tájékoztató levelét.

25. 2022. december 21-én a Bíróság elnöke az előadó bíró, a főtanácsnok és a felek meghallgatását követően úgy határozott, hogy a Bíróság eljárási szabályzata (a továbbiakban: eljárási szabályzat) 54. cikke (2) bekezdésének megfelelően az eljárás szóbeli szakaszának lefolytatása és az ítélethozatal céljából egyesíti a két ügyet. 2023. január 10-i határozatával a Bíróság elnöke az előadó bíró és a főtanácsnok meghallgatását követően továbbá úgy határozott, hogy elutasítja a Bizottság arra irányuló kérelmét, hogy a C-625/22. P. sz. ügyet az eljárási szabályzat 133–136. cikkében előírt gyorsított eljárásban bírálják el, valamint hogy a jelen ügyet az eljárási szabályzat 53. cikkének (3) bekezdése alapján soron kívül bírálják el.

26. A Bíróság elnöke 2023. március 10-i két végzésével engedélyezte, hogy a Biocom California a C-611/22. P. sz. ügyben az Illumina kérelmeinek támogatása végett beavatkozzon, és elutasította az Association Française des Juristes d'Entreprise (AFJE) és a European Company Lawyers Association (ECLA) által a C-625/22. P. sz. ügyben előterjesztett, a Grail kérelmeinek támogatása végett történő beavatkozás iránti kérelmeket.

27. Válaszbeadványaikban a Bizottság, a Francia Köztársaság, a Holland Királyság és az EFTA Felügyeleti Hatóság azt kérték, hogy a Bíróság utasítsa el a fellebbezéseket, és a fellebbezőket kötelezze a költségek viselésére. A Grail a C-611/22. P. sz. ügyben, az Illumina pedig a C-625/22. P. sz. ügyben válaszbeadványt nyújtott be, amelyben az kérték, hogy a Bíróság helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet, semmisítse meg a vitatott határozatokat, és a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

28. A fellebbezők választ, a fellebbezési eljárásban ellenérdekű felek pedig viszonválaszt nyújtottak be. A Bíróság a 2023. december 12-én tartott tárgyaláson meghallgatta a fellebbezőket, az ellenérdekű feleket és a beavatkozókat.

V. Értékelés

29. Fellebbezéseik alátámasztása érdekében valamennyi fellebbező három jogalapra hivatkozik, amelyek nagyrészt átfedik egymást. E jogalapokat tehát együttesen vizsgálom.

30. Következésképpen először azt vizsgálom meg, hogy a Törvényszék tévesen értelmezte-e az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének értelmét és hatályát (A). Másodszor megvizsgálom a fellebbezők azon állításait, amelyek szerint az áttétel iránti kérelmet határidőn túl nyújtották be, és a Bizottság megsértette az észszerű határidőn belüli eljárásra vonatkozó kötelezettségét (B). Harmadszor és utolsósorban a bizalomvédelem és a jogbiztonság elvének állítólagos megsértésével foglalkozom (C).

A. Első jogalap: az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdésének értelme és hatálya

31. Az Illumina és a Grail első fellebbezési jogalapja a megtámadott ítélet 85–185. pontjára vonatkozik. E szakaszokban a Törvényszék elutasította az Illumina arra alapított első jogalapját, hogy a Bizottság nem rendelkezett hatáskörrel a szóban forgó összefonódás ellenőrzésére. A felek érveinek vizsgálatát követően a Törvényszék különösen a következő következtetésre jutott:

„183 […] [az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet] 22. cikkének szó szerinti, történeti, rendszertani és teleológiai értelmezését figyelembe véve azt a következtetést kell levonni, hogy a tagállamok az ott meghatározott feltételek mellett, az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó nemzeti szabályozásuk hatályától függetlenül nyújthatnak be áttétel iránti kérelmet e rendelkezés alapján.

184 Ennélfogva a Bizottság a megtámadott határozatokban helyesen fogadta el [az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet] 22. cikke szerinti áttétel iránti kérelmet és a csatlakozási kérelmeket. […]"

1. A felek érvei

32. Az Illumina azt állítja, hogy a Törvényszék tévesen értelmezte az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének (1) bekezdését, amikor jóváhagyta e rendelkezés Bizottság általi alkalmazását. Közelebbről az Illumina azt állítja, hogy a Törvényszék elmulasztotta i. az uniós jog számos alapelvének (például a jogbiztonság, az arányosság és a szubszidiaritás) alkalmazását; ii. az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet céljának megfelelő azonosítását és mérlegelését; iii. egy, az általános szabálytól való eltérést jelentő rendelkezés szigorú értelmezését; és iv. a szóban forgó rendelkezés összefüggései és tárgya jelentőségének elismerését. A Grail hasonlóképpen úgy véli, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdésének szó szerinti, történeti, rendszertani és teleológiai értelmezése nem támasztotta alá annak a Törvényszék általi értelmezését.

33. A Biocom lényegében a fellebbezők által előadott érveket támogatja, hangsúlyozva a megtámadott ítéletből az összefonódásban részt vevő felekre háruló jogbizonytalanságot és aránytalan terhet.

34. A Bizottság úgy érvel, hogy a fellebbezők első jogalapjai hatástalanok, elfogadhatatlanok, amennyiben bizonyos előkészítő dokumentumokra támaszkodnak, másodlagosan pedig megalapozatlanok. A Bizottság véleménye szerint a Törvényszék helyesen értelmezte az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének (1) bekezdését. Közelebbről a Bizottság előadja, hogy a fellebbezők i. nem tulajdonítanak kellő súlyt e rendelkezés egyértelmű szövegének, valamint ii. tévesen tekintik úgy, hogy a Törvényszék által elfogadott értelmezés azzal a következménnyel járna, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet rendszere nem nyújtana megfelelő jogbiztonságot az összefonódásban részt vevő felek számára.

35. A francia és a holland kormány, valamint az EFTA Felügyeleti Hatóság osztja a Bizottság álláspontját. A francia kormány különösen arra hivatkozik, hogy a Törvényszék helyesen alkalmazta a jogbiztonság, az arányosság és a szubszidiaritás elvét. A holland kormány azt állítja, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének (1) bekezdése értelmében jogában állt kérni a Bizottságtól a szóban forgóhoz hasonló összefonódás vizsgálatát, vagy csatlakozni egy másik nemzeti versenyhatóság által benyújtott kérelemhez. Az EFTA Felügyeleti Hatóság a maga részéről azt állítja, hogy a fellebbezők tévednek, amikor az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet által létrehozott egyablakos rendszerre hivatkoznak: e mechanizmus csak a közösségi léptékű összefonódásokra vonatkozik, míg a nem ilyen léptékű összefonódások tekintetében nem alkalmazható.

2. Elemzés

36. A következő oldalakon először megvizsgálok néhány, a Bizottság által felhozott előzetes eljárási kifogást, mielőtt rátérnék a fellebbezők első jogalapjainak megalapozottságára.

a) Előzetes észrevételek

37. Elöljáróban helyénvaló foglalkozni a Bizottság azon érveivel, amelyek szerint i. a fellebbezők első fellebbezési jogalapjai hatástalanok, valamit ii. a Grail egyes olyan dokumentumokra hivatkozik, amelyek elfogadhatatlanok.

38. Ezeket az érveket nem tartom meggyőzőeknek.

39. Először is, valamely jogalap akkor hatástalan, amennyiben még ha megalapozottnak is ítélnék, akkor sem vezethet a megtámadott ítélet hatályon kívül helyezéséhez.[10] A jelen ügyben vizsgált jogalapok esetében nyilvánvalóan nem ez a helyzet. Nem vitatott, hogy ha a Törvényszék – amint azt a fellebbezők állítják – tévesen értelmezte az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének jellegét és hatályát, és így a Bizottság nem vizsgálhatta volna a szóban forgó összefonódást, úgy a megtámadott ítélet téves jogalkalmazást tartalmazna, amely ezen ítélet hatályon kívül helyezését és a vitatott határozatok megsemmisítését vonná maga után.

40. A fellebbezések szövege ellentmond a Bizottság azon állításának, amely szerint a fellebbezők nem vitatták a Törvényszék által a megtámadott ítélet egyes szakaszaiban tett megállapításokat (a megtámadott ítélet 90–94. pontja az Illumina tekintetében, 183. és 184. pontja pedig a Grailt illetően). Valójában úgy tűnik, hogy a Bizottság kifogásai inkább a fellebbezők által a Törvényszék e szakaszokban szereplő megállapításainak vitatása érdekében előadott érvek erejére vonatkoznak. Ugyanakkor itt olyan kérdésről van szó, amely a jogalap megalapozottságára, nem pedig annak állítólagosan hatástalan jellegére vonatkozik.

41. Másodszor, ugyancsak megalapozatlan a Bizottságnak az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének történeti értelmezése tekintetében a Grail által hivatkozott egyes dokumentumok (a továbbiakban: vitatott dokumentumok) állítólagos elfogadhatatlanságára vonatkozó állítása. A Bizottság lényegében arra hivatkozik, hogy az ilyen dokumentumokat először is be kellett volna nyújtani a Törvényszékhez, hogy azok ezt követően elfogadhatók legyenek a Bírósághoz benyújtott fellebbezés keretében. E célból a Bizottság a Bíróság elnökének a Deutsche Lufthansa kontra Ryanair és társai ügyben 2023. október 10-én hozott végzésére[11] hivatkozik.

42. Mindazonáltal olyan általános követelmény, amely szerint a dokumentumokat először be kell nyújtani a Törvényszékhez ahhoz, hogy azok a Bírósághoz benyújtott fellebbezés keretében elfogadhatók legyenek, nem szerepel az eljárási szabályzatban, és nem is következik az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlatából. Nem is lehetne másként: egy ilyen szabály teljesen észszerűtlen és kontraproduktív lenne. E tekintetben aligha szükséges kiemelni, hogy a megsemmisítés iránti kereset és a fellebbezés tárgya eltérő (az elsőé egy határozat, a másodiké egy ítélet), és így előfordulhat, hogy azok a jogkérdések, amelyekről a két bíróságnak döntenie kell, nem egyeznek meg teljes mértékben.

43. Alapvetően egy ilyen szabály ellentétes lenne az uniós bíróságok előtti bizonyítékfeltárást szabályozó elvekkel. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint „a fegyveregyenlőség elve, amely magának a – többek között az Európai Unió Alapjogi Chartája [(a továbbiakban: Charta)] 47. cikkében biztosított – tisztességes eljárás fogalmának a velejárója, magával vonja, hogy valamennyi félnek észszerű lehetőséget kell biztosítani arra, hogy olyan körülmények között ismertesse álláspontját, *ideértve a bizonyítékait is*, amelyek alapján nem kerül teljesen előnytelen helyzetbe ellenfelével szemben”.[12] Ami a bizonyítékok előterjesztését illeti, az alapszabály az, hogy az uniós bíróságok előtt *bármilyen* bizonyíték előterjeszthető. E bíróságok azonban figyelembe vehetnek bármely (perbeli vagy peren kívüli) érdekeket is, amelyek kivételesen igazolhatják a bizonyítékok elutasítását, és egyensúlyt teremthetnek ezen érdekek és a

[10] Lásd például: 2023. június 22-i DI kontra EKB ítélet (C-513/21 P, EU:C:2023:500, 47. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[11] C-457/23 P, EU:C:2023:760.

[12] Lásd többek között: 2022. július 12-i Nord Stream 2 kontra Parlament és Tanács ítélet (C-348/20 P, EU:C:2022:548, 128. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Kiemelés tőlem.

bizonyítékok elfogadása mellett szóló érdekek között.[13] Ez lehet a helyzet például akkor, ha a dokumentumot jogellenesen szerezték meg, vagy olyan bizalmas információt tartalmaz, amelyet bizonyos köz- vagy magánérdekek védelme érdekében nem szabad nyilvánosságra hozni.

44. A jelen ügyben a vitatott dokumentumokat a Grail jogszerűen szerezte meg a dokumentumokhoz való hozzáférés iránt az 1049/2001/EK rendelet[14] alapján benyújtott kérelmek alapján, és azok a megtámadott ítélet egyes konkrét részeit kifogásolják. Tekintettel arra, hogy ezek a szövegrészek a jelen ügy egyik lényeges kérdésére vonatkoznak (arra a kérdésre, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének Törvényszék általi értelmezését alátámasztja-e e rendelet történeti értelmezése, vagy nem), nem látok olyan elfogadható indokot, amely miatt a fellebbezők számára ne lehetne lehetővé tenni, hogy a vitatott dokumentumokra támaszkodjanak. Ha ugyanis e dokumentumokat elfogadhatatlannak kellene minősíteni, a fellebbezőket *de facto* megfosztanák attól a lehetőségtől, hogy vitassák a Törvényszéknek a megtámadott ítélet 69–117. pontjában szereplő megállapításait. Ez ellentétes lenne a Charta 47. cikkében foglalt, hatékony jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való joggal.

45. Hasonlóképpen nyilvánvalóan elfogadhatatlan a Bizottság azon felvetése, amely szerint a Bíróság számára tilos az egyik fél által szabályszerűen benyújtott dokumentumok vizsgálata. Amint azt a Bíróság e tekintetben leszögezte, „az uniós jogban érvényesülő elv a bizonyítékok szabad értékelésének elve”,[15] és „a bizonyítékok bizonyító erejének Bíróság általi értékelése során kizárólag azok hitelessége a meghatározó”.[16]

46. Az elnök Bizottság által hivatkozott végzése ebben az összefüggésben nem releváns. Ez az ügy egy társaság arra irányuló kérelmére vonatkozott, hogy az eljárásban részt vevő többi féllel szemben a Bíróság bizalmasan kezeljen egyes, a fellebbezés szövegében és mellékletében szereplő információkat. Fontos megjegyezni, hogy azokat az információkat, amelyek bizalmas kezelését kérték, első fokon nyújtották be, de később eltávolították az ügy iratanyagából, mivel azokat a Törvényszék nem tekintette relevánsnak. Következésképpen ezeket az információkat első fokon nem kezelték bizalmasan, mivel a Törvényszék anélkül távolította el azokat az iratanyagból, hogy mérlegelte volna bizalmas jellegüket az eljárási szabályzata 103. cikkének (2) bekezdésében előírt hatékony bírói jogvédelemhez való joghoz kapcsolódó követelményekkel szemben. Ennek alapján az elnök elutasította e társaság bizalmas kezelés iránti kérelmét, hangsúlyozva, hogy mivel a vitatott információk nem szerepeltek a Törvényszék határozatának alapjául szolgáló iratokban, ezek az információk főszabály szerint nem lehetnek relevánsak az e határozat jogszerűségének Bíróság általi felülvizsgálata szempontjából a fellebbezés szakaszában. Nem volt tehát ok arra, hogy a fellebbezés szakaszában bizalmasan kezeljék azokat az információkat, amelyeket a fellebbező a beadványaiban önként közölt.

47. E végzés ugyanis azon alapelvek egyszerű alkalmazásának minősül, amelyek szerint a Bírósághoz benyújtott fellebbezés kizárólag jogkérdésre vonatkozhat, így e jogvita tárgya az elsőfokú eljárás tárgyára korlátozódik, és a fellebbezés keretében nem módosítható.[17] Ugyanakkor ezen üggyel ellentétben a jelen ügy i. jogkérdésre (az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet

13 Lásd ebben az értelemben: uo., 130. és 131. pont, valamint további hivatkozásokkal: Bobek főtanácsnok Nord Stream 2 kontra Parlament és Tanács ügyre vonatkozó indítványa (C-348/20 P, EU:C:2021:831, 120. pont).

14 Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2001. L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.).

15 2022. július 12-i Nord Stream 2 kontra Parlament és Tanács ítélet (C-348/20 P, EU:C:2022:548, 129. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

16 Lásd például: 2019. június 12-i OY kontra Bizottság végzés (C-816/18 P, EU:C:2019:486, a főtanácsnok e végzés 4. pontjában hivatkozott indítványának 6. pontja, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

17 Lásd ugyanis a fent említett végzés 9. és 10. pontját.

22. cikkének értelmezésére) és nem vitatott tények megállapítására vonatkozik, valamint ii. olyan kérdést érint, amelyet az elsőfokú eljárás során felvetettek és megvitattak, és amelyről a Törvényszék döntött.

48. E végzésből egyáltalán nem tűnik ki, hogy a megtámadott ítélet valamely lényeges részének vitatása érdekében a fellebbezőnek már az elsőfokú eljárásban is be kellett volna nyújtania a releváns bizonyítékokat. E végzés nem értelmezhető úgy sem, mint amely azt jelenti, hogy a helyes jogértelmezés olyan kérdés, amelyet a fellebbezőnek kell kellőképpen bizonyítania, és még kevésbé köteles ezt első fokon megtenni. Ez nyilvánvalóan ellentmondana a megszilárdult *iura novit curia* elvnek [18] és a Bíróság számos határozatának. [19]

49. Mindemellett a Bizottság jogosan állítja, hogy főszabály szerint a fellebbezők jogi érvelésének lényeges elemeit magában a keresetlevélben kell szerepeltetni, és hogy az ahhoz csatolt iratoknak csak támogató szerepük van. Így, noha a Bíróságot nem köti a felek által javasolt jogértelmezés, és e célból szabadon támaszkodhat bármely olyan iratra, amelyet jogszerűen elé terjesztettek, nem követelhető meg a Bíróságtól, hogy a fellebbezések mellékleteiben feltárja és azonosítsa azokat a kifogásokat és érveket, amelyekre e fellebbezések alapíthatók. [20] Következésképpen figyelmen kívül hagyok minden olyan érvet, amelyet a fellebbezésekben nem fejtettek ki, és amelyeket nem lehet megfelelően értelmezni a mellékletek vizsgálata nélkül.

b) Az első jogalapok érdeméről

50. Térjünk át most érdemben a fellebbezők első jogalapjaira. E jogalapok lényegében azt a kérdést vetik fel, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta-e a jogot az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdésének értelmezése során. Amint azt fentebb jeleztem, e bíróság arra a következtetésre jutott, hogy e rendelkezés „szó szerinti, történeti, rendszertani és teleológiai” értelmezése azon álláspont mellett szól, amely szerint a tagállamok akkor is kérhetik a Bizottságtól egy nem közösségi léptékű összefonódás vizsgálatát, ha a nemzeti jog értelmében nincs hatáskörük az ilyen összefonódás vizsgálatára. A Törvényszék ugyanis megállapította, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke különböző célokat követ, többek között azt, hogy „»korrekciós mechanizmusként« lehetővé tegye minden olyan összefonódás hatékony ellenőrzését, amely jelentősen akadályozhatja a belső piacon a hatékony versenyt, és amely – mivel nem haladja meg a forgalmi küszöbértékeket – nem tartozik az Unió és a tagállamok összefonódások ellenőrzésére vonatkozó szabályozásának hatálya alá”. [21]

51. A következő oldalakon kifejtem azokat az okokat, amelyek miatt úgy vélem, hogy a Törvényszék tévesen értelmezte az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdésének első albekezdését. Bár a rendelkezés szövegére alapított, a Bizottság által előterjesztett és a Törvényszék által átvett érveknek van némi jelentősége, számos más értelmezési szempont – amelyek a rendelkezés történetére, hátterére és céljára, valamint a rendszerbeli szélesebb jelentőségére vonatkoznak – egyértelműen jelzi, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének értelme és hatálya nem az, ami a megtámadott ítéletben szerepel.

18 Lásd ismét: Bobek főtanácsnok Nord Stream 2 kontra Parlament és Tanács ügyre vonatkozó indítványa (C-348/20 P, EU:C:2021:831, 177. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

19 Lásd például: 2017. szeptember 6-i Intel kontra Bizottság ítélet (C-413/14 P, EU:C:2017:632, 86. pont); 2021. március 25-i Xellia Pharmaceuticals és Alpharma kontra Bizottság ítélet (C-611/16 P, EU:C:2021:245, 153. pont).

20 Lásd analógia útján: 2021. szeptember 30-i Számvevőszék kontra Pinxten ítélet (C-130/19, EU:C:2021:782, 310. és 311. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

21 A megtámadott ítélet 177. pontja. Kiemelés tőlem.

1) Az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének szó szerinti értelmezése

52. Az elemzést az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének szövegével kell kezdeni, amelyet érdemes felidézni: „Egy vagy több tagállam kérelmezheti a Bizottságtól bármely […] összefonódás megvizsgálását, amely […] nem közösségi léptékű, de hatással van a tagállamok közti kereskedelemre, és azzal fenyeget, hogy jelentősen befolyásolja a versenyt a kérelmező tagállam vagy tagállamok területén”.

53. Amint azt a Törvényszék megállapította, ez a rendelkezés i. meghatároz bizonyos feltételeket, amelyeknek teljesülniük kell ahhoz, hogy az alkalmazható legyen, amelyek között nem követelmény, hogy az összefonódás az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó nemzeti jogszabályok hatálya alá tartozzon;[22] ii. az a „*bármely* összefonódás” tág kifejezést használja;[23] és iii. nem tesz különbséget a nemzeti összefonódás-ellenőrzési rendszert hatályba léptető és az azt nem alkalmazó tagállamok között.[24] A fentiek alapján a Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy főszabály szerint az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének szó szerinti értelmezése a Bizottság által javasolt értelmezést támasztja alá. Mivel azonban e rendelkezés szövege nem tette lehetővé az erre vonatkozó végleges következtetés levonását, a Törvényszék célszerűnek ítélte, hogy az elemzést más értelmezési módszerek alkalmazásával egészítse ki.[25]

54. Egyetértek mindkét ponttal.

55. A rendelkezés szövegének *prima facie* olvasata alapján az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének Törvényszék általi tág értelmezése védhető. A fent felsorolt elemek ugyanis arra utaló jeleknek tekinthetők, hogy valamennyi tagállam bármely összefonódást áttehet a Bizottsághoz, függetlenül attól, hogy rendelkeznek-e nemzeti összefonódás-ellenőrzési rendszerrel, vagy sem, és ha igen, ez az összefonódás egy ilyen rendszer hatálya alá tartozik-e.

56. Ugyanakkor az is igaz, hogy – amint azt a Törvényszék megállapította – e rendelkezés tömör és általános megfogalmazása nem ad egyértelmű választ a jelen ügyben vitatott értelmezési kérdésre.

57. A Bizottság e tekintetben nem ért egyet. Kiemeli különösen a rendelkezés széles alkalmazási körét, amely véleménye szerint egyértelműen *azzal jár* (vagy nem zárja ki kifejezetten azt), hogy azok a tagállamok, amelyek nemzeti összefonódás-ellenőrzési rendszerrel rendelkeznek, olyan eseteket is áttehetnek, amelyek nem tartoznak a rendszerük hatálya alá. Ugyanakkor egy rendelkezés szó szerinti értelmezése szempontjából valaminek az együttjárása (vagy nem kizártsága) nem feleltethető meg annak kifejezett megállapításával. Az a kérdés, hogy a Bizottság érvelésének *alsó premisszája* (miszerint a rendelkezés hatálya a szóban forgóhoz hasonló áttételekre is kiterjed) logikus folyománya-e a Bizottság *felső premisszájának* (miszerint a rendelkezés szövege tág), nem oldható meg – ahogyan azt a Bizottság szeretné, ha a Bíróság

22 A megtámadott ítélet 89., 90. és 92. pontja.

23 A megtámadott ítélet 91. pontja (kiemelés tőlem). Ez a helyzet a rendelet nyelvi változatainak többsége esetében; a nyelvi változatok kisebb része (mint például a holland és a svéd változat) ugyanis nem a „*bármely* összefonódás” kifejezést használja, hanem más kifejezéseket, amelyek „*egy* összefonódásként” fordíthatók.

24 A megtámadott ítélet 93. pontja.

25 A megtámadott ítélet 94. és 95. pontja.

megoldaná – az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet egyetlen albekezdésének a rendelkezés többi részétől és általában a rendelet többi részétől „klinikai elszigeteltségben” történő vizsgálatával.

58. Elvi szinten zavarba ejtő a Bizottság azon állítása, amely szerint, ha valamely rendelkezés szövege kellően világosnak tűnik, a Bíróság *nem alkalmazhat* semmilyen más értelmezési eszközt. A Bíróság természetesen szabadon alkalmazhat minden olyan értelmezési módszert, amelyet az adott konkrét esetben megfelelőnek ítél. Álláspontom szerint fontos kiemelni ezt az alkotmányos jelentőségű pontot: amennyiben a vitás kérdések *jogértelmezésre* vonatkoznak, a felek rendelkezési jogához, a bizonyítási teherhez vagy a bizonyítási küszöbhöz hasonló elvek nem alkalmazandók. Ebben az összefüggésben a kulcsfontosságú elv ismét a *iura novit curia*.

59. A Bizottság érve a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatát is figyelmen kívül hagyja. Amint azt a Bíróság a Cilfit és társai ítéletében nagyon világosan kifejtette, „*minden egyes* [uniós] jogi rendelkezést saját szövegösszefüggésébe kell helyezni, és [az uniós] jog rendelkezéseinek összessége […] tükrében kell értelmezni”.[26] Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében ugyanis „valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez *nemcsak* annak kifejezéseit, *hanem* szövegkörnyezetét, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit *is* figyelembe kell venni, amelynek az részét képezi”.[27] Így a Bíróság soha nem habozott valamely rendelkezés rendszertani és/vagy teleologikus értelmezésének követését illetően, még akkor sem, ha annak szövege állítólagosan egyértelmű volt, akár a szó szerinti értelmezés megerősítése,[28] akár adott esetben az attól való eltérés érdekében.[29]

60. Összességében semmi szokatlan nincs abban, hogy a Bíróság következetesen milyen jelentőséget tulajdonított többek között a rendszertani és teleologikus értelmezésnek. Ugyanis még a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény is, amely közismerten különbséget tesz az „értelmezés általános szabályai” és az „értelmezés kiegészítő eszközei” között,[30] az első csoportba foglalja mindezen elemet, és elválaszthatatlan kapcsolatot hoz létre közöttük. Az egyezmény 31. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „A szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek *szövegösszefüggésükben* szokásos *értelme* szerint valamint *tárgya és célja* figyelembevételével kell értelmezni”.[31]

61. Ezért is helytelen a Bizottság részéről az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdésének első albekezdésében használt „bármely összefonódás” kifejezés kihangsúlyozása. Annak megállapítása érdekében, hogy a „bármely” szó pontosan mire utal, meg kell vizsgálni az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke által érintett összefonódások típusát. Megkockáztatva, hogy nyilvánvaló a megállapítás, a „bármely összefonódás” kifejezés bármely összefonódásra utalhat, vagyis nem csak olyanra, amely az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének hatálya alá tartozik, hanem *a fortiori* olyanra is, amely az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet hatálya alá tartozik. E rendelkezésnek az összefüggéseiben történő vizsgálata tehát elkerülhetetlen.

[26] 1982. október 6-i Cilfit és társai ítélet (283/81, EU:C:1982:335, 20. pont). Kiemelés tőlem.

[27] Lásd többek között: 2020. október 6-i Jobcenter Krefeld ítélet (C-181/19, EU:C:2020:794, 61. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Kiemelés tőlem.

[28] Uo., 62–66. pont.

[29] Lásd például: 2009. november 19-i Sturgeon és társai ítélet (C-402/07 és C-432/07, EU:C:2009:716, 40–69. pont); 2016. október 27-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-220/15, EU:C:2016:815, 38–47. pont).

[30] (1969) UNTS 1155. kötet, 331. o.; kihirdette: az 1987. évi 12. törvényerejű rendelet. Lásd a 31., illetve a 32. cikket.

[31] Kiemelés tőlem.

62. Hasonlóképpen abszurd lenne azt javasolni a Bíróságnak, hogy *fejezze be* valamely rendelkezés szövegének vizsgálatát, *ha* egyes, az e rendelkezés állítólagosan egyértelmű szövegét megkérdőjelező konkrét elemekről szerez tudomást.[32] A jelen eljárásban éppen ez a helyzet: amint az később bemutatásra kerül, számos körülmény szól a szóban forgó rendelkezés eltérő értelmezése mellett.

63. Ehhez hasonlóan úgy vélem, hogy irreleváns az EFTA Felügyeleti Hatóság azon érve, amely azt emeli ki, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdésének első albekezdéséből hiányzik annak szövegszerű megjelenése, hogy az áttételi mechanizmus csak azokra az összefonódásokra alkalmazható, amelyek a tagállamok nemzeti versenyjogának megfelelően felülvizsgálhatók. Az EFTA Felügyeleti Hatóság e tekintetben hangsúlyozza az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 4. cikke (5) bekezdésének szövege (amely szintén áttételi mechanizmusra vonatkozik, és tartalmazza e szöveget) és a 22. cikke (1) bekezdésének szövege közötti különbséget. Ez az érv azonban figyelmen kívül hagyja azt a tényt, hogy az első rendelkezéssel ellentétben a második rendelkezést eredetileg a nemzeti szinten problematikus összefonódások tekintetében vezették be, amennyiben az érintett tagállam vagy tagállamok nemzeti összefonódás-ellenőrzési rendszere hiányzott. Ennek megfelelően az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének (1) bekezdése nem tartalmazhat olyan kifejezést, mint az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 4. cikkének (5) bekezdése, mivel az éppen azokat a tagállamokat zárná ki, amelyek számára ezt a rendelkezést létrehozták. Valójában maga a Törvényszék is elutasította a megtámadott ítélet 126. pontjában, hogy a két rendelkezés között bármiféle párhuzamot vonjon.

64. Mindenesetre a Bizottság elvi kifogásai a jelen esetben nemcsak megalapozatlanok, hanem vitathatóak is, mivel legalább két olyan szövegelem van, amely elegendő ahhoz, hogy kétségbe vonja a szó szerinti értelmezést, amely a Bizottság szerint olyan egyértelmű, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének bármely más értelmezési módját teljes mértékben ki kell zárni.

65. Először is a rendelkezés címe az egyik ilyen elem. Az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének címe: „A Bizottsághoz történő áttétel”. Az „áttételnek” megfelelő kifejezésnek a nyelvi változatok túlnyomó többségében[33] sajátos konnotációja van. Azt sugallja ugyanis, hogy e rendelkezés főszabály szerint olyan esetekre vonatkozik, amelyeket ténylegesen vagy potenciálisan a nemzeti hatóságok elé terjesztettek, és amelyeket ezt követően *áttesznek* a Bizottsághoz (azaz továbbítják, átküldik, átadják, áthelyezik stb.). Ez az értelmezés megfelel a *nemo dat quod non habet* jogelvnek (senki sem adhatja azt, amivel nem rendelkezik).

66. Másodszor, az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdésének első albekezdése értelmében az 1. cikkben meghatározott küszöbértékeket el nem érő összefonódások Bizottság általi vizsgálatának egyik feltétele, hogy a kérdéses összefonódás „azzal fenyeget, hogy jelentősen befolyásolja a versenyt a kérelmező *tagállam vagy tagállamok területén*”.[34] Ez a megfogalmazás teljesen észszerű, ha úgy tekintjük, hogy a szóban forgó rendelkezés célja az eredeti EK összefonódás-ellenőrzési rendeletbe való bevezetése óta az olyan összefonódások ellenőrzésének lehetővé tétele, amelyek torzíthatják a versenyt egy olyan tagállamban, amely nem

32 Amint arra Wathelet főtanácsnok rámutatott, a Bíróság *megállhat* a rendelkezés szó szerinti értelmezésénél, ha a szóban forgó szöveg teljesen világos és egyértelmű, de *nem kell* megállnia itt (lásd e tekintetben: Franciaország kontra Parlament ügyre vonatkozó indítvány, C-73/17, EU:C:2018:386, 25. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

33 Lásd többek között a „postoupení” (cseh), a „Verweisung” (német), a „παραπομπή” (görög), a „remisión” (spanyol), a „renvoi” (francia), az „áttétel” (magyar), a „rinvio” (olasz), a „remessa” (portugál) és a „napotitev” (szlovén) kifejezéseket.

34 Kiemelés tőlem.

rendelkezik nemzeti összefonódás-ellenőrzési rendszerrel. Ezenkívül ez a szöveg megfelel egy olyan rendelkezés céljának, amely az 1997-es és 2004-es módosításait követően, amint azt a későbbiekben kifejtem, arra is irányul, hogy megerősítse az uniós összefonódás-ellenőrzési rendszer egyablakos jellegét azáltal, hogy lehetőség szerint elkerüli a több nemzeti bejelentést.

67. Ezzel szemben e rendelkezés szövege kevésbé egyértelművé válik, ha e rendelkezést – amint arra a Törvényszék rámutatott – úgy értelmezik, hogy az olyan „»*korrekciós mechanizmus*«, [amely lehetővé teszi] az olyan összefonódások ellenőrzését, amelyek jelentősen akadályozhatják a hatékony versenyt a *belső piacon*”.[35] Amennyiben ez a helyzet, miért csak a tagállami szinten zajló versenykorlátozásokra hivatkozott az uniós jogalkotó? Nem kellene-e e rendelkezésnek általánosabban vagy emellett a *belső piacon* belüli verseny korlátozására hivatkoznia? Még alapvetőbben, miért lenne egyáltalán szüksége a Bizottságnak a tagállami hatóságtól való áttételre, ha a versennyel kapcsolatos probléma uniós szinten merül fel?

68. Úgy tűnik, hogy a fent említett szövegbeli elemek kétséget ébreszthetnek a rendelkezés Bizottság által javasolt, állítólagosan egyszerű értelmezését illetően.

69. Következésképpen, mint általában az olyan jogi rendelkezések esetében, amelyek bizonyos mértékben nem egyértelműek, vagy legalábbis nem önállóak (ami véleményem szerint a jelen ügyben szóban forgó rendelkezés esetében is így van: egy rendelet egyik cikkének egy albekezdéséről van szó), érvényesnek tűnik a régi angol jogelv: *bare reading is bare feeding* [vagyis a puszta olvasás nem eredményez értelmezést]. Ennek megfelelően az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdése pontos értelmének és hatályának meghatározása érdekében, amint azt a Törvényszék helyesen állapította meg, a Bíróság által alkalmazott egyéb értelmezési módszereket is alkalmazni kell.

2) Az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének történeti értelmezése

70. A megtámadott ítélet 96–117. pontjában a Törvényszék az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet előzményeire vonatkozó számos dokumentum áttekintését követően arra a következtetésre jutott, hogy „a történeti értelmezés inkább azt erősíti meg, hogy [az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet] 22. cikke (1) bekezdésének első albekezdése lehetővé teszi a tagállam számára, hogy az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó nemzeti szabályozásának hatályától függetlenül a Bizottsághoz áttegye azokat az összefonódásokat, amelyek nem érik el az e rendelet 1. cikkében meghatározott forgalmi küszöbértékeket, de amelyek valószínűleg jelentős határokon átnyúló hatásokkal járnak”.

71. Nem értek egyet ezzel az értékeléssel. E tekintetben különösen négy fő fenntartással élek: i. a megtámadott ítéletben hivatkozott dokumentumok bizonyos, az uniós jogalkotó szándékának tisztázását érintő eredendő korlátokkal rendelkeznek; ii. e dokumentumok hivatkozott részei nem támasztják alá a Törvényszék következtetéseit; iii. amennyiben ezeket a dokumentumokat teljes egészükben tanulmányozzuk, azok ténylegesen ellentmondanak ezeknek a következtetéseknek; és iv. a Törvényszék nem vett figyelembe számos más olyan dokumentumot, ideértve a releváns előkészítő anyagokat is, amelyek alátámasztják a fellebbezők által előadott értelmezést.

[35] A megtámadott ítélet 142. pontja (kiemelés tőlem). Lásd még ezen ítélet 141., 165., 177. és 182. pontját.

i) A Törvényszék történeti értékelésének korlátairól (I)

72. Egyrészt, amint arra a Grail helyesen rámutat, két jelentős, *eredendő* korlát kapcsolódik a megtámadott ítéletben a belőlük levont következtetés alátámasztása érdekében említett dokumentumtípusokhoz. Mindezen dokumentumok (az 1996. évi zöld könyv,[36] a 2001. évi zöld könyv,[37] a 2003. évi bizottsági javaslat[38] és a 2009. évi szolgálati munkadokumentum[39]) *szerzője* a Bizottság, és azok az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet elfogadása *után* készültek. A Törvényszék megközelítése véleményem szerint különösen zavarba ejtő a jelen ügyben.

73. A Bizottságot a tárgyaláson azzal kapcsolatban kérdezték, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének (jelenlegi) állítólagos tág hatálya i. már fennállt-e az eredeti EK összefonódás-ellenőrzési rendelet elfogadásakor 1989-ben; ii. azt az e rendelkezés 1997-ben történt módosításakor építették-e be; vagy iii. azt az új EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 2004-ben történt elfogadáskor vezették-e be. A Bizottság kétség nélkül azt válaszolta, hogy már a kezdetektől ilyen széles volt a hatály: ez tehát része volt az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (4) bekezdésének, ahogy azt 1989-ben elfogadták. Az EFTA Felügyeleti Hatóság ugyanezt az álláspontot képviselte.[40]

74. Amennyiben ez így van, úgy tűnik számomra, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdése értelmének és hatályának történeti értékelése érdekében az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet 1989-ben történt elfogadását követő dokumentumok kevésbé jelentősek, mint az e rendelet elfogadását megelőző dokumentumok. Nem gondolom, hogy meg kellene magyaráznom, hogy a jogalkotó szándékának bizonyítása szempontjából az *előkészítő* dokumentumok (azaz az adott rendelkezés kidolgozása során felhasznált dokumentumok) miért jelentősebbek általában, mint az utólagos dokumentumok.

75. E tekintetben azt is megállapítom, hogy a megtámadott ítélet ellentmondásos. Ezen ítélet 115. pontjában ugyanis a Törvényszék főszabály szerint megtagadta öt, a Bizottságtól származó és a fellebbezők érvelésében említett dokumentum vizsgálatát, amelyek állítólag azt bizonyították, hogy a közelmúltig maga a Bizottság sem úgy értelmezte az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdésének első albekezdését, amint azt a jelen eljárásban javasolja.

76. Ha e rendelkezés tág hatálya az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet 1989-es elfogadása óta fennállt, akkor miért vett figyelembe a Törvényszék több, 1989 után készített dokumentumot, a fellebbezők által megjelölt dokumentumokat azonban nem? Ha viszont a rendelkezés hatálya az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 2004-es elfogadásával bővült, akkor a Törvényszék miért nem idézett semmilyen dokumentumot az e rendelet elfogadásához vezető jogalkotási folyamat kapcsán, és különösen az egyedüli jogalkotóként eljáró intézménytől, azaz a Tanácstól származó dokumentumokat? Ez elvezet a következő pontomhoz.

36 A megtámadott ítélet 97. és 98. pontjában említett, az összefonódások ellenőrzéséről szóló rendelet felülvizsgálatáról szóló, 1996. január 31-i bizottsági zöld könyv (COM(96) 19 végleges).

37 A megtámadott ítélet 97., 99., 101. és 103. pontjában említett, a 4064/89 tanácsi rendelet felülvizsgálatáról szóló, 2001. december 11-i bizottsági zöld könyv (COM(2001) 745 végleges).

38 A megtámadott ítélet 97. és 106–113. pontjában említett, a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló tanácsi rendeletre (az EK összefonódás-ellenőrzési rendeletre) vonatkozó bizottsági javaslat (HL 2003. C 20., 4. o.).

39 A megtámadott ítélet 97. és 115. pontjában említett, a Tanácsnak szóló bizottsági közleményt kísérő, a Bizottság szervezeti egységei által készített munkadokumentum – a 139/2004 rendelet alkalmazásáról szóló, 2009. június 30-i jelentés (SEC(2009) 808 végleges/2).

40 Sajnálatos módon a Törvényszék nem foglalt kifejezetten állást ebben a kérdésben, és erre vonatkozó álláspontot a megtámadott ítélet indokolásának vizsgálatából sem lehet levezetni. A Törvényszék ugyanis megkülönböztetés nélkül hivatkozott az eredeti EK összefonódás-ellenőrzési rendeletben szereplő elemekre, valamint az 1997. évi rendelet vagy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet által később hozzáadott elemekre.

77. Meglehetősen meglepő, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdése Bizottság általi értelmezésének alátámasztása érdekében a Törvényszék kizárólag olyan dokumentumokra támaszkodott, amelyek szerzője a Bizottság, és nem hivatkozott egyetlen tanácsi dokumentumra sem.

78. Kétségtelenül egyet tudok érteni azzal, hogy a Bizottság valamely rendelet vagy irányelv adott rendelkezésének értelmére és hatályára vonatkozó álláspontját ismertető hivatalos dokumentum bizonyos jelentőséggel bír, különösen akkor, ha e rendelkezés szerepelt az eredeti javaslatban, és a jogalkotási folyamat során nem képezte jelentős vita vagy módosítás tárgyát. Mindazonáltal a Bizottság álláspontja nem tekinthető meghatározó elemnek a rendelkezés Bíróság általi értelmezése szempontjából. Ez még inkább igaz akkor, ha a rendelkezést a Tanács a jogalkotási folyamat viszonylag késői szakaszában illesztette be hosszú vitákat követően, mint például az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdésének (jelenlegi) első albekezdése esetében.

79. Ebben az összefüggésben problémásnak tartom, hogy a megtámadott ítélet 96–117. pontjában említett dokumentumok egyikének sem a Tanács a szerzője, és/vagy azok egyike sem az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet 1989-ben történt elfogadását megelőzően keletkezett.

ii) A Törvényszék történeti értékelésének korlátairól (II)

80. Másodszor, azok a történeti dokumentumok, amelyekre a Törvényszék támaszkodott, valójában nem teszik lehetővé az azokból levont következtetés alátámasztását, mégpedig két okból: i. a megtámadott ítéletben hivatkozott passzusok a vitatott kérdés szempontjából lényegtelenek, és ii. ugyanezen dokumentumok más, lényegesebb részeit vagy figyelmen kívül hagyták, vagy jelentőségüket helytelenül lekicsinyelték.

81. A Törvényszék a rendelkezés történeti értékelését annak megállapításával kezdte, hogy „az említett áttételi mechanizmus az akkoriban [összefonódás-ellenőrzési] rendszerrel még nem rendelkező Holland Királyság azon kívánságának tett eleget, hogy a Bizottsággal vizsgáltassa meg a területére negatív hatással járó összefonódásokat, feltéve hogy ezek az összefonódások a tagállamok közötti kereskedelmet is érintik, ezért nevezték el az említett mechanizmust »holland kikötésnek«”.[41] Ezt követően néhány releváns dokumentumra hivatkozott, amelyekből az következik, hogy i. az áttételi mechanizmus általában hasznos eszköznek tekinthető, különösen azon tagállamok számára, amelyek jelenleg nem rendelkeztek összefonódás-ellenőrzési rendszerrel, de annak igénybevétele semmilyen körülmények között nem volt számukra fenntartva;[42] ii. e mechanizmus célja, hogy lehetővé tegye a tagállamok számára, hogy felkérjék a Bizottságot egy határokon átnyúló hatású összefonódás vizsgálatára olyan helyzetben, amikor a rendelet 1. cikkében meghatározott küszöbértékeket nem érik el;[43] iii. e mechanizmus célkitűzéseit idővel kiterjesztették annak érdekében, hogy lehetővé tegyék a több nemzeti bejelentést elkerülő közös áttételeket, anélkül hogy megkérdőjeleznék annak eredeti célját;[44] és iv. a rendelkezés módosításai azt mutatták, hogy a Bizottság támogatta az áttételi mechanizmus fokozott alkalmazását.[45]

41 A megtámadott ítélet 97. pontja.

42 A megtámadott ítélet 98. pontja.

43 A megtámadott ítélet 102. pontja.

44 Különösen 1997-ben, amikor a rendelkezést módosították. Lásd a megtámadott ítélet 103. pontját.

45 A megtámadott ítélet 109. pontja.

82. A Törvényszék ezen állításai véleményem szerint tényszerűen helytállóak. Tautologikus igazság, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének (1) bekezdése olyan határokon átnyúló hatású összefonódásokra vonatkozik, amelyek nem érik el az e rendelet 1. cikkében meghatározott küszöbértékeket. Emellett egyébiránt az sem vitatott, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének (1) bekezdésében előírt áttételi mechanizmust alkalmazhatják mind az összefonódás-ellenőrzési rendszerrel *nem rendelkező* tagállamok, mind pedig az összefonódás-ellenőrzési rendszerrel *rendelkező* tagállamok. Végül az sem kétséges, hogy az áttételi mechanizmust idővel módosították annak érdekében, hogy kibővítsék annak célkitűzéseit, és lehetővé tegyék annak gyakoribb használatát.

83. E megállapítások azonban sem közvetlenül, sem közvetve nem világítják meg a jelen fellebbezés középpontjában álló kérdést: az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdésének első albekezdése lehetővé teszi-e a nemzeti összefonódás-ellenőrzési rendszerrel *rendelkező* tagállamok számára, hogy az e rendszer hatálya alá *nem tartozó* ügyeket áttegyék, vagy sem.

84. Ennélfogva a megtámadott ítéletben említett dokumentumok nemcsak hogy viszonylagos meggyőző erővel bírnak, hanem alaposabb vizsgálatot követően e dokumentumok idézett részei egyáltalán nem teszik lehetővé az ezen ítélet 116. pontjában azokból levont végső következtetés alátámasztását. A Törvényszék megállapításai tehát nyilvánvalóan nem relevánsak.

iii) A Törvényszék történeti értékelésének korlátairól (III)

85. Harmadszor, teljes egészükben értelmezve úgy tűnik, hogy maguk a dokumentumok, amelyekre a megtámadott ítélet hivatkozik, ellentmondanak a Törvényszék megállapításainak, és így megerősítik a fellebbezők által előadott értelmezést. Hangsúlyozni kell e pont fontosságát. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a Törvényszék által alapul vett dokumentumokat teljes egészükben kell értelmezni ahhoz, hogy bizonyító erejüket helyesen értékelhessék. Téves jogalkalmazásnak minősül valamely dokumentum egy vagy több konkrét részletének extrapolálása, majd a dokumentum egészének tényleges tartalmával összeegyeztethetetlen következtetések levonása.[46]

86. Ezek az elvek véleményem szerint ebben az összefüggésben relevánsak.

87. Először is meglepőnek tűnik számomra, hogy a megtámadott ítélet 99. pontja alábecsüli a 2001. évi zöld könyv azon részletének jelentőségét, amely rámutatott arra, hogy – figyelemmel arra, hogy e dokumentum elfogadásának időpontjában kizárólag a Luxemburgi Nagyhercegség nem rendelkezett összefonódás-ellenőrzési rendszerrel – „a gyakorlatban […] a 22. cikk (3) bekezdésének eredeti formájában történő alkalmazási lehetőségei nagyon korlátozottak”.[47] Kétségtelen, hogy ez a szövegrész – amint arra a Törvényszék helyesen rámutatott – azt jelenti, hogy a Luxemburgon kívüli tagállamok számára nem volt tiltott, hogy az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének (3) bekezdésére hivatkozzanak.[48] Ugyanakkor itt megint nem ez a vitatott kérdés. E szövegrész ugyanis arra enged következtetni, hogy az áttételi mechanizmus összefonódás-ellenőrzési rendszerrel rendelkező tagállamok általi alkalmazásának

[46] Lásd többek között: 2007. július 18-i Industrias Químicas del Vallés kontra Bizottság ítélet (C-326/05 P, EU:C:2007:443, 60–68. pont); 2017. május 30-i Safa Nicu Sepahan kontra Tanács ítélet (C-45/15 P, EU:C:2017:402, 76. pont).

[47] A megtámadott ítélet 99. pontja.

[48] Ez még mindig igaz a jelen indítvány megfogalmazásának időpontjában. Úgy értem azonban, hogy a helyzet a közeljövőben megváltozhat, mivel a luxemburgi kormány 2023 augusztusában törvénytervezetet nyújtott be az ország összefonódás-ellenőrzési rendszerének létrehozásáról.

korlátai miatt az áttételi mechanizmus gyakorlati alkalmazása idővel csökkent. A legtöbb tagállam időközben nemzeti összefonódás-ellenőrzési rendszert fogadott el, és ezért korlátozottabb és kevesebb lehetőséggel rendelkezett ahhoz, hogy a Bizottsághoz tegyen át egy ügyet.

88. Ily módon értelmezve a vitatott szövegrész tökéletesen illeszkedik a megtámadott ítélet előző pontjaiban hivatkozott dokumentumok kivonataihoz, és megerősíti a fellebbezők álláspontját: az áttételi mechanizmust az összefonódás-ellenőrzési rendszerrel nem rendelkező tagállamok számára alakították ki és tartották „különösen" hasznosnak. Ha ugyanis az összefonódás-ellenőrzési rendszerrel rendelkező tagállamok *bármilyen* összefonódást áttehettek volna, függetlenül attól, hogy a rendszerük hatálya alá tartozik-e, vagy sem, az e tagállamokra vonatkozó mechanizmus alkalmazását és célszerűségét nem érintette volna jelentős mértékben a nemzeti rendszer elfogadása, és ez a mechanizmus bizonyosan nem lett volna „korlátozott".

89. Ezenkívül a Törvényszék által említett dokumentumok egyéb nagyon világos és fontos részeire a megtámadott ítélet nem utalt.

90. Például az akkor hatályos keretszabályozás korlátainak és a határokon átnyúló hatású összefonódások azonosítása érdekében történő módosításra rendelkezésre álló lehetőségeknek a vizsgálata során az 1996. évi zöld könyv nem tesz említést annak állítólagos lehetőségéről, hogy az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke szerint a nemzeti összefonódás-ellenőrzési rendszerek hatályán kívül eső összefonódások ellenőrzését a Bizottsághoz áttegyék. E rendelkezésre ugyanis úgy hivatkoznak, hogy az kizárólag „a Bizottság és a tagállamok közötti *ügyelosztásra*" vonatkozik. Az 1996. évi zöld könyv annak kimondásáig megy, hogy „a[z EK összefonódás-ellenőrzési rendelet] küszöbértékei alatt az összefonódások nemzeti összefonódás-ellenőrzés alá tartoznak, *amennyiben létezik ilyen*".[49]

91. Ezt követően a 2001. évi zöld könyv még egyértelműbben ellentmond a Törvényszék részéről az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének tulajdonított értelmezésnek. Először is a dokumentum megállapítja, hogy céljait (vagyis azt, hogy „megerősítse a közösségi versenyjog alkalmazását a határokon átnyúló hatásokkal járó ügyletekre, biztosítsa az egyablakos ügyintézés elvét, és megoldja a többszörös bejelentések problémáját") annak biztosításával kell elérni, hogy a Bizottság járhasson el azokban az ügyekben, amelyek nemzeti szinten *többszörös bejelentéshez* vezetnek.[50] Magától értetődő, hogy a *többszörös bejelentéssel* járó esetek nem azok, amelyek nem érik el a nemzeti küszöbértékeket. Ez a dokumentum ugyanis széles körben hivatkozott olyan esetekre vonatkozó áttételekre, amelyek nemzeti szinten kötelező és/vagy önkéntes bejelentés tárgyát képezik,[51] de nincs utalás arra, hogy az áttételi mechanizmus olyan összefonódások esetében is alkalmazható lenne, amelyek nemzeti szinten nem jelentendők be.[52]

92. Másodszor, a 2001. évi zöld könyvben az szerepelt, hogy az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkében előírt áttételi mechanizmus alacsony szintű alkalmazásának egyik okát „a nemzeti összefonódás-ellenőrzési eljárások technikai különbségei [jelentik], különös tekintettel a *bejelentést kiváltó eseményre* és a bejelentések időzítésére vonatkozó szabályokra".[53] Egy ilyen

[49] Az 1996. évi zöld könyv 9. és 10. pontja (kiemelés tőlem).

[50] A megtámadott ítélet 103. pontjában említett 2001. évi zöld könyv 86. pontja.

[51] Az „önkéntes" bejelentések révén a Bizottság az Egyesült Királyság versenyhatóságához benyújtott bejelentésekre hivatkozott, mivel az Egyesült Királyság (amely akkoriban uniós tagállam volt) olyan összefonódás-ellenőrzési rendszert működtet, amely – az Uniótól és a többi tagállamtól eltérően – nem kötelező bejelentéseken, hanem önkéntes bejelentéseken alapul.

[52] Lásd különösen a 2001. évi zöld könyv 4. oldalát („Összefoglalás") és 72–88. pontját.

[53] 53. pont (kiemelés tőlem).

megfontolás nyilvánvalóan nem lett volna releváns, ha az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke lehetővé tette volna a tagállamok számára, hogy az összefonódásokat áttegyék a Bizottsághoz, függetlenül attól, hogy sor került-e nemzeti szintű bejelentésre.[54] Hasonlóképpen, amennyiben a Törvényszéknek igaza lenne, megmagyarázhatatlanok lennének a 2001. évi zöld könyvben szereplő azon kijelentések, amelyek szerint a EK összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének (3) bekezdése szerinti közös áttétel lehetőségének operatívabbá tétele nehezen lenne végrehajtható, mivel az „a nemzeti jogszabályok megfelelő mértékű harmonizációjának" végrehajtásától függne.[55]

93. A 2003. évi bizottsági javaslat 21. pontja a következőképpen szól: „Az [EK összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének] egyik eredeti funkciója az volt, hogy lehetővé tegye az összefonódások ellenőrzésének területén nemzeti jogszabályokkal nem rendelkező tagállamok számára, hogy a tagállamok közötti kereskedelemre hatást gyakorló ügyleteket áttegyék a Bizottsághoz; napjainkban csak Luxemburg tartozik ebbe a kategóriába. *Mindazonáltal nem kellene teljesen megszüntetni* annak lehetőségét, hogy egyetlen tagállam is tehessen át ügyeket a Bizottsághoz".[56] Ez arra enged következtetni, hogy az áttételi mechanizmus tagállamok általi egyoldalú alkalmazását, bár lehetséges, kevéssé valószínűnek tekintették. Kétségtelen, hogy ha az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke lehetővé tette volna az összefonódás-ellenőrzési rendszerrel rendelkező tagállamok számára, hogy olyan ügyeket is áttegyenek, amelyeket nem vizsgálhatnak, az áttételi mechanizmus alkalmazását nem lehetett volna valószínűtlennek tekinteni.

94. Ezenkívül e javaslat 22–25. pontjából az is kitűnt, hogy az áttételi rendelkezések (az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet 9. és 22. cikke) fő hiányossága abban rejlik, hogy azokat *csak azt követően lehet alkalmazni*, hogy az összefonódást bejelentették a Bizottságnak vagy a nemzeti versenyhatóságoknak. Ezenkívül e dokumentum 28. pontjából egyértelműen kitűnik, hogy a Bizottság azon lehetősége, hogy felkérje a tagállamokat az áttétel iránti kérelem előterjesztésére, azokra az esetekre korlátozódott, amelyeket már bejelentettek.

95. Végül a 2009. évi szolgálati munkadokumentum 133. pontjából kitűnik, hogy i. az a kérdés, hogy az összefonódás-ellenőrzési rendszerrel rendelkező tagállamok számára lehetővé kell-e tenni az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének alkalmazását az e rendszerek hatálya alá nem tartozó összefonódások tekintetében – bár úgy tűnt, hogy a szövege nem zárja ki – korántsem volt annyira egyértelmű, mint ahogy azt a Bizottság állítja, hanem ellentmondásos volt, és a legtöbb tagállam, amely ebben a kérdésben állást foglalt, a nemleges válasz felé hajlott;[57] ii. néhány megkérdezett érdekelt fél (köztük a nemzeti versenyhatóságok is) még azt is felvetette, hogy egy olyan rendelkezésnek, mint az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke, továbbra is fenn kell-e állnia, mivel annak lehetővé tétele, hogy „a hatáskörrel nem rendelkező tagállam a 22. cikk alapján áttétellel éljen vagy az áttételhez csatlakozzon", a kiszámíthatósággal, a jogbizonytalansággal és az eljárások túlzott elhúzódásával kapcsolatos problémákat

[54] Ezt hangsúlyozza továbbá a 2001. évi zöld könyvben szereplő, arra való hivatkozás, hogy hiányzik az „összefonódás valamely tagállam felé bejelentése" fogalom meghatározása, azonban „természetesnek tűnik, hogy a nemzeti bejelentés időpontját kell kezdő időpontnak tekinteni azokban a tagállamokban, ahol bejelentési kötelezettség áll fenn". A Bizottság itt is egyértelműen azokkal az ügyekkel foglalkozik, amelyek azért jutottak a nemzeti hatóságok tudomására, mert a nemzeti összefonódás-ellenőrzési rendszerük hatálya alá tartoznak.

[55] Lásd különösen a 2001. évi zöld könyv 93., 95. és 99. pontját.

[56] Kiemelés tőlem.

[57] Lásd a 2009. évi szolgálati munkadokumentum 138. pontját: „azon kérdés kapcsán, hogy egy tagállamnak képesnek kell-e lennie az áttétel benyújtására vagy az ahhoz való csatlakozásra *anélkül, hogy hatáskörrel rendelkezne az ügyben*, öt tagállam úgy vélte, hogy azt engedélyezni kellene, míg kilenc úgy vélte, hogy nem. Ez felveti azt a kérdést, hogy egy tagállam akkor is áttehet-e egy ügyet, ha a hatásköre nem áll fenn, de a felek tevékenysége ebben a tagállamban fejt ki hatást" (kiemelés tőlem).

eredményezett; és iii. bár a 22. cikk létezésének eredeti indoka majdhogynem elavulttá vált, e rendelkezés célja továbbra is fennállt: „ha egy tagállam egy adott ügylet értékelési időszakát követően úgy véli, hogy valamely ügyet a Bizottság *jobban tudna értékelni*”. [58]

96. Megállapítom tehát, hogy a megtámadott ítélet 96–117. pontjában hivatkozott dokumentumok nemcsak hogy nem teszik lehetővé a Törvényszék által azokból levont következtetés alátámasztását, hanem összességükben véve ténylegesen ellentmondanak e következtetésnek.

iv) A Törvényszék történeti értékelésének korlátairól (IV)

97. Negyedszer, a Törvényszék tévedése, amikor megállapította, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének történeti értelmezése annak tág hatályát támasztja alá, még nyilvánvalóbbá válik, ha más releváns dokumentumokat – köztük mindenekelőtt egyes előkészítő anyagokat, beleértve a Tanács által készítetteket – is megvizsgálunk.

98. Az előkészítő anyagokból egyértelműen kiderül, hogy az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet 1989. évi tanácsi elfogadásához vezető viták és tárgyalások során a legvitatottabb kérdések közé tartozott a rendelet tárgyi hatályának meghatározása, és annak olyan más (közösségi és nemzeti) szabályokkal való összehangolása, amelyek ugyanúgy alkalmazhatók az e rendelet alapján bejelentett ügyletekre. Különösen két kérdés merült fel: az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet alkalmazása kizárólagos legyen-e, vagy a tagállamok párhuzamosan is felülvizsgálhassák-e a bejelentett összefonódásokat? Az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet alkalmazása eleve kizárja-e az akkori EGK 85. és EGK 86. cikk ugyanazon ügyletre történő alkalmazását? [59]

99. E tekintetben végül megállapodás született a Tanácson belül, amely szerint a Bizottságnak az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet szerinti hatáskörének kizárólagosnak kell lennie, ezzel szemben azokat az összefonódásokat, amelyek nem érik el az EK összefonódás-ellenőrzési rendeletben rögzített küszöbértékeket, kizárólag a nemzeti hatóságoknak kell megvizsgálniuk. [60] Ezenkívül, bár nem lehetett kizárni az EGK 85. és EGK 86. cikk (elsődleges jog) alkalmazását a rendelet hatálya alá tartozó ügyletekre, korlátozni lehetett az e rendelkezéseket végrehajtó jogszabályok ezen ügyletekre való alkalmazását. [61] Ez ahhoz vezetett, hogy a bizottsági javaslat 22. cikkét két bekezdéssel egészítették ki. [62]

100. A Tanácson belüli e megállapodás felvetette azon tagállamok problémáját, amelyek akkoriban nem rendelkeztek nemzeti összefonódás-ellenőrzési rendszerrel (ideértve Belgiumot, Olaszországot, Luxemburgot és Hollandiát): ki vizsgálná felül az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet küszöbértékeit el nem érő, de a nemzeti piacukra hatást gyakorló összefonódásokat? Innen ered a „holland kikötés” bevezetése, amely lehetővé tette a Bizottság számára, hogy a nemzeti hatóságok „helyébe lépjen”, és kivételesen eljárjon azok nevében, ha nem létezett az

58 Lásd a 2009. évi szolgálati munkadokumentum 133., 140–142. és 144. pontját (kiemelés tőlem). Lásd ugyanebben az értelemben a 2001. évi zöld könyv 86. pontját.

59 Lásd különösen a Tanács 1988. november 7-i (9114/88), 1988. november 10-i (9265/88) és 1988. december 8-i (10054/88) jelentését.

60 Az 1989. július 18-i, 1339. tanácsi ülés jegyzőkönyvtervezete (8016/89 PV/CONS 47), 2. o.

61 Mindenekelőtt a[z EGK-]Szerződés 85. és 86. cikkének végrehajtásáról szóló első, 1962. február 6-i 17. tanácsi rendelet (HL 1962. 13., 204. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 3. o.).

62 A Bizottságnak a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló (EGK) tanácsi rendeletre vonatkozó módosított javaslata (COM(88) 97 végleges) (HL 1988. C 130., 4. o.). E javaslat „E rendelet kizárólagos alkalmazása” című 22. cikkének szövege a következő volt: „A 17., 1017/68/EGK, 4056/86/EGK és 3975/87/EGK rendeletek nem alkalmazandók az e rendelet hatálya alá tartozó összefonódásokra”.

összefonódások ellenőrzésére vonatkozó jogszabály, vagy ha e hatóságok – viszonylagos tapasztalatuk hiánya vagy korlátozott erőforrások miatt – a Bizottságot a nekik bejelentett összefonódás vizsgálatára „jobb helyzetben lévő” hatóságnak tekintették.

101. Mind a Tanács, mind a Bizottság úgy vélte ugyanis, hogy „észszerűen feltételezhető”, hogy az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet küszöbértékei alatti összefonódások általában nem gyakorolnak olyan hatást a kereskedelemre, amely indokolná az uniós szintű felülvizsgálatot.[63] A Tanács és a Bizottság tisztában volt azzal, hogy az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet küszöbértékei különböző értékeken alapulhatnak, és ezeket az értékeket különböző összegekben állapíthatják meg (bármelyik összeg szükségszerűen becsült érték lenne).[64] Következésképpen a jogalkotási folyamatban részt vevő valamennyi fél – köztük a Bizottság versenypolitikáért felelős akkori tagja –[65] számára teljesen világos volt, hogy a választott küszöbértékek típusától és összegétől függetlenül bizonyos összefonódások, amelyek hatással lehetnek a közös piacra, mindenképpen kikerülnek a Bizottság által az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet alapján végzett előzetes ellenőrzés alól.[66] Ezt azonban több okból is elkerülhetetlennek ítélték, többek között a Bizottság munkaterhének észszerű szinten tartása,[67] az összefonódásban részt vevő felek jogbiztonságának biztosítása,[68] valamint a hatásköröknek a Bizottság és a nemzeti hatóságok közötti kiegyensúlyozott és egyértelmű megosztása miatt.[69] Mindenesetre egyértelmű volt, hogy az EGK-Szerződés 85. és 86. cikke lehetővé teszi az utólagos beavatkozást minden olyan összefonódás esetében, amely nem éri el a küszöbértékeket.[70]

102. Ténylegesen az összefonódás-ellenőrzési rendelet eredeti változatával kapcsolatos, a felek által benyújtott nagyszámú előkészítő anyag közül egyetlen dokumentum sem utal az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének (3)–(5) bekezdésében előírt áttételi mechanizmusra úgy, mint amely a Törvényszék által említett „korrekciós” céllal rendelkezik. Ennek megerősítése érdekében a tárgyaláson kérdést intéztek a Bizottsághoz arra vonatkozóan, hogy meg tud-e jelölni ilyen dokumentumot, amit nem tudott megtenni. Ez véleményem szerint nem meglepő, mivel a Tanácsban e rendelkezés pontos szövegével kapcsolatban folytatott, az előkészítő anyagokban tükröződő számos vita érthetetlenné válna, ha az áttételi mechanizmus alapján még felül lehetne vizsgálni a nemzeti küszöbértékek alatti összefonódásokat.

63 Lásd: Tanács, Note de la Présidence au Conseil, 1989. április 7. (5857/89 (RC 9)), melléklet, 4. o.; 1989. április 12-i jelentések (6267/89, RC 12); a Tanács 1989. július 18-i 1339. ülésének jegyzőkönyvtervezete (8016/89 PV/ CONS 47), 13. o.; 1989. november 9-i jelentések, (9672/89 (RC 41)), 3. o. Lásd még: Sir Leon Brittan 1989. április 24-i levelét a Tanácshoz (SG (89) D/5429), 2. o.

64 Lásd: a Bizottság jelentése a Tanácsnak az 1993. július 28-i összefonódás-ellenőrzési rendelet végrehajtásáról (COM(93) végleges, 14. o.) (a továbbiakban: 1993. évi jelentés); Bizottság, G. Drauz feljegyzése a jogi szolgálat részére (COMP/HT.60), tanácsi munkacsoport, 2003. június 6. (11430), 4. pont.

65 Lásd Sir Leon Brittan, *Competition Policy and Merger Control in the Single European Market*, Grotius, 1991, 33. és 49. o. Ehhez hasonlóan, Jones, C., „Procedures and Enforcement under EEC Merger Regulation”, in Hawk, B. (szerk.), *Annual Proceedings of the Fordham Corporate Law Institute*, 1990, 476. o.

66 Lásd: Bizottság, 1993. évi jelentés, 7. o. Lásd még az összefonódás-ellenőrzési rendelet felülvizsgálatáról szóló, a Tanácshoz és az Európai Parlamenthez intézett bizottsági közleményt (COM(96) 313 végleges, 5. o.). Lásd még: Levy, N., Rimsa, A., és Buzatu, B., „The jurisdictional reach of EC merger control: Striking the right balance”: Kokkoris, I., és Levy, N., *Research Handbook on Global Fusion Control*, Edward Elgar Publishing, 2023, 219. o.: „Egyetlen hatékony összefonódás-ellenőrzési rendszer sem fedhet le minden olyan ügyletet, amely az egy adott országon belüli versenyt befolyásolhatja.”

67 Lásd: Tanács, Résultats des travaux du Groupe des questions économiques (contrôle des concentrations), 1989. március 8. (5770/89 RC 8), 4. o. Lásd még Sir Leon Brittan Tanácshoz intézett levelét, 1989. március 30. (SG (89)) D/4008), 2. o.

68 Lásd: Tanács, Az Állandó Képviselők Bizottságának szóló, 1988. december 9-i jelentés (10189/89 RC 36), 8. o. a Jogi Szolgálat 1989. július 11-i véleménye (7896/89 JUR 98 RC 24.). 10. o. Lásd még Bizottság, 1993. évi jelentés, 14. o.

69 Lásd: Sir Leon Brittan, 65. lábjegyzet, i. m., 39., 48. és 53. o.

70 Lásd a Tanács Jogi Szolgálatának véleményét, 1989. július 11. (7896/89 JUR 98 RC 24.), 4. o.

103. Ugyanez vonatkozik *mutatis mutandis* az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet 1997-ben történt módosításaira is. Amint az a fenti 82. pontban említésre került, az uniós jogalkotó valóban ki kívánta terjeszteni az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkében előírt áttételi mechanizmus hatályát. A rendelet felülvizsgálatára vonatkozó előkészítő anyagokban azonban nincs nyoma annak, hogy a módosítások a Törvényszék által feltételezett hézagkitöltő célt követték volna. Éppen ellenkezőleg, magának az egyablakos rendszer megerősítésének a többszörös bejelentések elkerülése révén megvalósítandó céljával ellentétes az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének a Törvényszék által elfogadott értelmezése.

104. Számomra ugyanis eredendően ellentmondásosnak tűnik, hogy a Törvényszék egy olyan dokumentumra hivatkozik, amely kifejti, hogy az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke 1997. évi módosításának célja a *többszörös* bejelentések elkerülése volt, e rendelkezés olyan értelmezésének alátámasztása érdekében, amely – amint azt a későbbiekben kifejtem – [71] *de facto* ösztönözni fogja azokat a vállalkozásokat, amelyek az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó uniós és nemzeti jogszabályok értelmében egyáltalán nem kötelesek bejelentést tenni, hogy óvintézkedésként ennek ellenére is tegyenek bejelentéseket (esetleg akár harmincat is). [72]

105. Továbbá az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 2004. évi elfogadására vonatkozó történeti dokumentumok nem támasztják alá a Törvényszék azon megállapításait, amelyek az uniós jogalkotó azon szándékára vonatkoznak, hogy a 22. cikkben meghatározott áttételi mechanizmust a rendelet 1. cikkében meghatározott küszöbértékek merevségéből eredő állítólagos hiányosságok orvoslására használja. [73] Az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke rendelkezéseinek módosítása mögött az az elgondolás állt, hogy megerősítsék az áttételi mechanizmus egyablakos funkcióját, amely elkerülhetővé teszi, hogy az összefonódásban részt vevő feleknek többszörös bejelentést kelljen tenniük. Ezt a módosítások szövege is elég egyértelműen tanúsítja. [74]

106. Végül, a Bizottság által az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet elfogadását követően készített egyes dokumentumok is hasznos útmutatásokkal szolgálnak. A fentieknek megfelelően értelmezési értékük csak viszonylagos lehet. Mindazonáltal, mivel maga a Törvényszék *kizárólag* az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet elfogadásának időpontját követő bizottsági dokumentumokra támaszkodott, e kiegészítő dokumentumok teljesebb képet adnak, mivel érdekes betekintést nyújtanak az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének a Bizottság általi történeti értelmezésébe.

107. Közelebbről az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet elfogadását követően közzétett 2005. évi „Az összefonódási ügyek áttételéről szóló bizottsági közleményben” [75] az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke szerinti áttételekre következetesen „a bejelentés utáni” áttételként hivatkoznak. [76] E kifejezés használata nehezen egyeztethető össze a Bizottság által többször megfogalmazott azon állítással, amely szerint a Bizottság *mindig is* úgy értelmezte ezt a rendelkezést, mint amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a nemzeti jogban meghatározott küszöbértékeket el nem érő ügyeket tegyenek át. Ha elfogadnánk a Bizottság

71 Lásd a jelen indítvány 201. és 208. pontját.

72 Ez a szám valamennyi uniós tagállamot (Luxemburg kivételével) és azokat az EGT/EFTA-államokat (Izland és Norvégia) tükrözi, amelyek jelenleg rendelkeznek nemzeti összefonódás-ellenőrzési rendszerrel.

73 Éppen ellenkezőleg, az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet elfogadásának célja az volt, hogy az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet eszközeit megerősítse. Lásd: Bizottság, G. Drauz feljegyzése a jogi szolgálat részére (COMP/HT.60), tanácsi munkacsoport, 2003. június 6., (11430), 7. o., valamint a Bizottság 2003. évi javaslata, 10. o.

74 Lásd a fenti 5. és 6. lábjegyzetet.

75 HL 2005. C 56., 2. o.

76 Lásd különösen a közlemény 33., 45., 47. és 50. pontját.

érveit, az is furcsa lenne, hogy ugyanezen dokumentum, amikor felsorolja „[azokat] az ügycsoportok[at], amelyek a 22. cikk szerint a leginkább megfelelőek a Bizottsághoz történő áttételhez”, nem hivatkozik olyan összefonódásokra, amelyek súlyos versenyproblémákat vetnek fel, miközben az Európai Unión belül nem tartoznak egyetlen összefonódás-ellenőrzési rendszer hatálya alá sem.[77] Vitathatatlan, hogy ennek a helyzetnek a lista élén kellett volna szerepelnie.

108. Hasonlóképpen, „A vállalkozások közötti összefonódások uniós ellenőrzésének javítása” című 2014. évi fehér könyvében a Bizottság többek között azt javasolta, hogy „a 22. cikk módosításával [tegyék] hatékonyabbá és eredményesebbé […] az áttételi rendszert annak érdekében, hogy javítsa az egyablakos rendszer elvének betartását”.[78] Érdemes megjegyezni, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének javasolt módosításai kifejezetten kimondták, hogy csak „az ügyletek nemzeti joguk szerinti vizsgálatára hatáskörrel rendelkező” tagállamok kérhetnek a Bizottsághoz való áttételt, vagy kifogásolhatják azt.[79] Joggal vonható kétségbe az, hogy az ilyen javaslatokkal a Bizottság korlátozni kívánta az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének hatályát, mivel ez egyaránt ellentétes lenne mind az összefonódások ellenőrzési rendszerének hatékonyabbá és eredményesebbé tételére irányuló általános célkitűzéssel, mind pedig az áttételi mechanizmusok javításának konkrét célkitűzésével, „mind a bejelentés előtti, mind a bejelentés utáni áttételeket illetően”.[80] Mellékesen megjegyzem, hogy a Bizottság ugyancsak ebben a dokumentumban ismét úgy hivatkozott az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke szerinti mechanizmusra, mint „bejelentés utáni” áttételre.[81]

109. Végezetül az uniós összefonódás-ellenőrzés eljárási és bírósági vonatkozásairól szóló 2016. évi bizottsági értékelési ütemterv szintén érdekesnek tűnik. Ebben a dokumentumban a Bizottság megvizsgálja annak lehetőségét, hogy a meglévő forgalomalapú joghatósági küszöbértékeket más, alternatív kritériumokon alapuló küszöbértékekkel is kiegészítse, valamint azt, hogy szükség van-e az áttételi rendszer észszerűsítésére. Véleményem szerint aligha lehet két olyan téma, amely szorosabban kapcsolódik a vitatott kérdéshez. Ezért kifejezetten szembetűnő, hogy egy ilyen dokumentumban egyáltalán nem tesznek említést az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének állítólagos tág hatályáról. Egyébként e dokumentum is úgy említi az áttételi rendszert, mint amely az ügyek „megfelelő elosztására” vonatkozik, a tagállamoktól a Bizottsághoz történő áttételre pedig „bejelentés utáni” mechanizmusként hivatkozik.[82]

110. Közbenső következtetésem szerint az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének történeti értelmezése egyértelműen alátámasztja azt a következtetést, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot a szóban forgó áttételi mechanizmus értelmét és hatályát illetően.

3) Az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének rendszertani értelmezése

111. Most térjünk át a megtámadott ítélet 118–139. pontjára, amelyekben a Törvényszék az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének rendszertani értelmezését végezte el. E célból a Törvényszék az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet *5*

77 Lásd a közlemény 45. pontját.

78 A 2014. évi fehér könyv 2. és 79. pontja.

79 A 2014. évi fehér könyv 69. és 70. pontja.

80 A 2014. évi fehér könyv 61. pontja.

81 A 2014. évi fehér könyv 21., 63. és 69. pontja.

82 Elérhető a Bizottság honlapján. Lásd különösen az A.1., B.2. és B.3. szakaszt.

rendelkezésében (vagy rendelkezéscsoportjában) szereplő *12* összefüggésbeli elemet vizsgált meg. Ezen elemek áttekintését követően a Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy „a rendszertani értelmezésből következik, hogy [az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet] 22. cikke szerinti áttétel iránti kérelem az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó nemzeti szabályozás hatályától függetlenül benyújtható”. [83]

112. Nem értek egyet ezzel a megállapítással, mégpedig négy különböző okból: i. az EU összefonódás-ellenőrzési rendeletnek a 22. cikken kívüli rendelkezései nem erősítik meg a Törvényszék által elfogadott értelmezést; ii. a 22. cikk egyéb bekezdései és albekezdései sem erősítik meg azt; iii. a Törvényszék tévesen becsülte alá bizonyos összefüggésbeli elemek jelentőségét, amelyeknek – bár semmi esetre sem meghatározóak – bizonyos súllyal kell bírniuk, ha azokat megfelelően figyelembe veszik; és iv. a Törvényszék továbbá figyelmen kívül hagyott bizonyos más összefüggésbeli elemeket, amelyek láthatóan ellentmondanak a saját következtetéseinek.

i) A Törvényszék rendszertani értékelésének korlátairól (I)

113. A Törvényszék rendszertani értékelését annak vizsgálatával kezdte, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkén kívüli rendelkezések szövege megvilágíthatja-e a 22. cikk (1) bekezdése első albekezdésének értelmét és hatályát. E célból először a rendelet négy rendelkezését (vagy rendelkezéscsoportját) vizsgálta meg.

114. Először is a Törvényszék megállapította, hogy az uniós jogalkotó által először az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet, majd az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet elfogadásához választott jogalapok (jelenleg az EUMSZ 103. és EUMSZ 352. cikk) [84] nem adnak támpontot az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének megfelelő értelmére és hatályára vonatkozóan. Így elutasította az Illumina azon állítását, amely szerint a jogalapok e rendelkezés általa javasolt értelmezését támasztják alá. [85]

115. Ez a megállapítás véleményem szerint helyes. Az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet és az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet preambulumából, [86] valamint az előkészítő anyagokból [87] kitűnik, hogy az uniós jogalkotó úgy vélte, hogy az EUMSZ 103. cikk – amely lehetővé teszi olyan jogszabályok elfogadását, amelyek „[az EUMSZ] 101. és [EUMSZ] 102. cikkben meghatározott elvek érvényre juttatását” célozzák – önmagában véve nem elegendő egy olyan összefonódás-ellenőrzési rendszer létrehozásához, amely az erőfölényes helyzetek puszta létrehozásának megakadályozására irányul (szemben az azokkal való *visszaéléssel*, amelyet az EUMSZ 102. cikk tilt), és amely az olyan mezőgazdasági termékek piacát érintő összefonódásokra is kiterjed, amelyek az EUMSZ 38. cikk (3) bekezdése, illetve az EUM-Szerződés I. melléklete [88]

83 A megtámadott ítélet 139. pontja.

84 Korábban az EGK-Szerződés 87. és 235. cikke.

85 A megtámadott ítélet 119. és 120. pontja.

86 Lásd az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet hetedik preambulumbekezdését és az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet (7) preambulumbekezdését.

87 Lásd többek között: Tanács, Résultats des travaux du Groupe des questions économiques (contrôle des concentrations), 1989. május 29. (7752/89 RC 20), 5. o.; Résultats des travaux du Groupe des questions économiques (contrôle des concentrations), 1989. június 22. (7827/89 RC 22), 1. o., II. melléklet, 3. o.; valamint avis du service juridique, 1989. július 11. (7896/89 JUR 98 RC 24), 4. o.

88 Akkoriban az EGK 38. cikk és az EGK-Szerződés II. melléklete.

alapján olyan sajátos jogi szabályozás alá tartozhatnak, amely kivételeket tartalmaz az uniós versenyszabályok teljes körű alkalmazása alól. Következésképpen az uniós jogalkotó szükségesnek tartotta, hogy a rendeletet az EUMSZ 352. cikkre is alapítsa. [89]

116. A tárgyaláson is hosszasan taglalták, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet jogalapjai relevánsak lehetnek-e a jelen kérdésben. A Bizottság a maga részéről azzal érvelt, hogy a jogalkotó választása közvetetten megerősíti álláspontját, mivel az EUMSZ 352. cikk olyan rendelkezés, amely új hatáskört hozhat létre a tagállamok számára arra vonatkozóan, hogy a Bizottságot egy adott összefonódás vizsgálatára kérjék, még akkor is, ha a nemzeti jog értelmében nincs erre vonatkozó hatáskör. Mindazonáltal, függetlenül attól a kérdéstől, hogy az EUMSZ 352. cikket így lehet-e értelmezni, egyetlen történeti dokumentumban sem találtam nyomát annak, hogy a jogalkotó ezt figyelembe vette volna. Mint említettük, mind a preambulum, mind az előkészítő anyagok teljesen egyértelművé teszik, hogy a jogalap jogalkotó általi kiválasztását nem befolyásolta az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének hatálya. [90]

117. Másodszor a Törvényszék az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 1. cikkének (1) és (2) bekezdésére hivatkozott, amely meghatározza azokat a küszöbértékeket, amelyek felett egy összefonódás „közösségi léptékűnek” minősül (és így a kötelező bejelentési rendszer hatálya alá kerül), és egyértelművé teszi, hogy ezek a küszöbértékek „[a] 22. cikknek és a 4. cikk (5) bekezdésének sérelme nélkül” irányadók. A Törvényszék az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 1. cikkének (1) és (2) bekezdéséből azt a következtetést vonta le, hogy „[az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet] hatálya és következésképpen a Bizottság összefonódások vizsgálatára vonatkozó hatásköre elsősorban attól függ, hogy túllépik-e az európai léptéket meghatározó forgalmi küszöbértékeket, másodsorban pedig az e rendelet 4. cikkének (5) bekezdésében és 22. cikkében előírt azon áttételi mechanizmusoktól függ, amelyek kiegészítik az említett küszöbértékeket azáltal, hogy engedélyezik *bizonyos* nem európai léptékű összefonódások Bizottság általi vizsgálatát”. [91]

118. A Törvényszék e tekintetben tett megállapítása is teljes mértékben helytálló, és egyik fél sem vitatja, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdésének első albekezdése lehetővé teszi a Bizottság számára bizonyos, az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 1. cikkében meghatározott küszöbértékek alatti összefonódások vizsgálatát. Mindazonáltal a Törvényszék következtetése nem ad felvilágosítást a valódi vitatott kérdésről: a Bizottság *melyik*, az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet küszöbértékeit el nem érő összefonódásokat vizsgálhatja meg a rendelet 22. cikke alapján.

119. Harmadszor, a Törvényszék figyelembe vette az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 4. cikke (5) bekezdésének szövegét. E rendelkezés egy másik áttételi mechanizmust tartalmaz, amely lehetővé teszi az olyan összefonódásban részt vevő felek számára, amely nem közösségi léptékű, és amely legalább három tagállam nemzeti versenyjoga alapján vizsgálható, hogy azt kérjék, hogy ezen összefonódást a Bizottság vizsgálja meg. Amint arra a Törvényszék rámutatott, e két rendelkezés jelentősen eltér alkalmazási feltételeiket és céljukat illetően. A Törvényszék ily módon megtagadta az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének a 4. cikk (5) bekezdésének fényében történő értelmezését. [92]

[89] Az EUMSZ 352. cikk (1) bekezdése lényegében lehetővé teszi a Tanács számára, hogy megfelelő rendelkezéseket fogadjon el, ha a Szerződésekben meghatározott politikák keretében az Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a Szerződésekben foglalt célkitűzések valamelyike megvalósuljon, és a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört.

[90] E kérdésről lásd még: Dashwood, A., Community Report, XIV. FIDE Kongresszus, Madrid, 2010.

[91] A megtámadott ítélet 121–124. pontja. Kiemelés tőlem.

[92] A megtámadott ítélet 125. és 126. pontja.

120. A fenti 63. pontban kifejtett okokból ez a megközelítés indokoltnak tűnik számomra. Véleményem szerint az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 4. cikke (5) bekezdésének szövege egyszerűen nem releváns az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének értelmezése szempontjából.

121. Negyedszer a Törvényszék kimondta, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke „nem értelmezhető az említett rendelet 4. cikkének (4) bekezdésében és 9. cikkében előírt áttételi mechanizmusok fényében”.[93] E rendelkezések szövegének eltérései a Törvényszék számára azt bizonyítják, hogy e mechanizmusok „[n]em igazod[nak]” egymáshoz, következésképpen az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének értelmét és hatályát illetően semmilyen következtetés nem vonható le.[94]

122. A Törvényszék megállapítása ismét helyes: a fellebbezők erre vonatkozó érvelése nem volt meggyőző. Ugyanakkor hasznos lehet hozzátenni, hogy ezek a rendelkezések a Bizottság érveit sem támasztják alá; valójában semmit nem mondanak a jelen ügyben vitatott kérdésről.

ii) A Törvényszék rendszertani értékelésének korlátairól (II)

123. Végül a megtámadott ítélet 130–138. pontjában a Törvényszék az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének értelmét és hatályát e rendelkezés többi bekezdésének és albekezdésének fényében vizsgálta meg. E célból a Törvényszék az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének *nyolc* elemét vette figyelembe.

124. Először is, a Törvényszék megállapításával[95] ellentétben az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése második albekezdésének szövege – amely előírja, hogy az áttétel iránti kérelmet „az összefonódás *bejelentését*, vagy ha azt nem kell bejelenteni, annak az érintett tagállam *tudomására hozását* követő legfeljebb 15 munkanapon belül” kell benyújtani –[96] nem jelenti azt, hogy annak első albekezdése olyan helyzetekre vonatkozik, „amikor az összefonódásokat *vagy azért, mert nem tartoznak az említett rendszer hatálya alá*, vagy azért, mert nem létezik ilyen rendszer, nem jelentik be, hanem csupán közlik az érintett tagállammal”.[97]

125. A Törvényszék figyelmen kívül hagyta azt a nyilvánvaló tényt, hogy a „tudomására hozzák” kifejezés szükséges ahhoz, hogy a rendelkezés betöltse a „holland kikötés” alapvető funkcióját: azt, hogy lehetővé tegye, hogy azok a tagállamok, amelyek nem rendelkeznek nemzeti összefonódás-ellenőrzési rendszerrel, kérhessék a Bizottságtól a nemzeti szinten esetlegesen problematikus összefonódások vizsgálatát.

126. Ezenkívül a Törvényszék figyelmen kívül hagyta az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése második albekezdésének az idő folyamán történt módosításait. Az eredeti EK összefonódás-ellenőrzési rendeletben ugyanis e rendelkezés egy olyan kérelemre való hivatkozásra korlátozódott, amelyet „attól a naptól kezdve […] egy hónapig lehet benyújtani, amelyen az összefonódás a tagállam számára *ismertté vált*, vagy amelyen az összefonódás

93 Az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 4. cikkének (4) bekezdése lehetővé teszi, hogy az összefonódásban részt vevő felek kérjék a Bizottságtól, hogy a közösségi léptékű összefonódás vizsgálatát részben vagy egészben valamely tagállam hatóságaihoz utalja, ha az összefonódás „egy tagállam olyan piacán gyakorolhat jelentős hatást a versenyre, amely piac egy elkülönült piac valamennyi jellegzetességét mutatja”. Az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 9. cikke viszont azt teszi lehetővé a Bizottság számára, hogy bizonyos körülmények között a hozzá bejelentett összefonódást az érintett tagállamok illetékes hatóságaihoz tegye át.

94 A megtámadott ítélet 127–129. pontja.

95 A megtámadott ítélet 130. pontja.

96 Kiemelés tőlem.

97 A megtámadott ítélet 130. pontja. Kiemelés tőlem.

létrejött”. Az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet 1997. évi módosítása után e rendelkezés szövege a következő lett: „[a] kérelmet […] attól a naptól számított egy hónapig lehet benyújtani, amelyiken az összefonódás a tagállam vagy a *közös kérelmet* benyújtó összes tagállam számára *ismertté vált*, vagy attól a naptól, amelyiken az összefonódás létrejött”. Végül csak az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet elfogadásával módosították ezt a rendelkezést úgy, hogy az az összefonódás „*bejelentésére*” is utalást tartalmazzon. [98]

127. Mit mondanak ezek a módosítások? Véleményem szerint egyértelműen megerősítik azt, amire az előkészítő anyagok elemzése rávilágított: i. az eredeti EK összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkét azért alakították ki, hogy az összefonódás-ellenőrzési rendszerrel nem rendelkező tagállamok általi áttételeket szabályozza (ezért nincs szó bejelentésről); ii. az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkét 1997-ben módosították annak érdekében, hogy lehetővé tegyék a több tagállam általi áttételt a többszörös bejelentések elkerülése érdekében, amikor a Bizottságot tekintik a legmegfelelőbb hatóságnak (ezért a közös kérelmekre való hivatkozás beiktatása); valamint iii. az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke egységes szerkezetbe foglalta a 22. cikk szerinti vívmányokat, és megerősítette e rendelkezés egyablakos ügyintézési funkcióját (ezért a bejelentésekre való hivatkozás beiktatása). [99] Következésképpen a Törvényszéknek az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése második albekezdésének szövegén alapuló következtetése véleményem szerint téves.

128. Másodszor, a Törvényszék megállapította, hogy a fellebbezők nem hivatkozhatnak az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (2) bekezdése első albekezdésének szövegére, amely azt írja elő, hogy a Bizottság tájékoztatja „a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságait” az áttétel iránti kérelemről. Ez a hivatkozás általános jellegű, és nem jelenti azt, hogy nemzeti szintű bejelentést tettek, vagy az bármilyen szinten lehetséges. [100]

129. Részben egyetértek a Törvényszékkel. Önmagában véve ez az elem nem tűnik meghatározónak az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdése értelmének és hatályának meghatározása szempontjából. Mindazonáltal, amint azt a jelen indítvány 152–162. pontjában kifejtem, a szóban forgó rendelkezés nem teljesen jelentéktelen, amennyiben azt más releváns rendelkezésekkel összefüggésben értékeljük.

130. Harmadszor, a Törvényszék megállapította, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (2) bekezdésének második albekezdése – amely előírja, hogy „*bármely más* tagállam jogosult a kezdeti [áttétel iránti] kérelemhez csatlakozni” – „összhangban van az [EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének] (1) bekezdésével, és megerősíti, hogy bármely tagállam benyújthat áttétel vagy csatlakozás iránti kérelmet e cikk alapján az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó nemzeti szabályozásának hatályától függetlenül”. [101]

131. Kétségtelen, hogy olyan elemről van szó, amely – amint arra a Törvényszék rámutatott – megerősíteni látszik a Bizottság álláspontját. Az ilyen elem meggyőző értéke azonban meglehetősen korlátozott, mégpedig a következő négy okból.

98 Kiemelés tőlem e rendelkezésekben.

99 Lásd a jelen indítvány 100., 103. és 105. pontját. Ami konkrétan az EU összefonódás-ellenőrzési rendeletet illeti, lásd annak (12) preambulumbekezdését is. E fejleményt, amely az áttételi mechanizmus igénybevételére rendelkezésre álló fokozatosan szűkülő mozgástérből is ered, a szakirodalom hangsúlyozta: lásd például Albors-Llorens, A., Goyder, D. G., és Goyder, J., *Goyder's EC Competition Law*, 5. kiadás, Oxford University Press, 2009, 431. o.; és Frenz, W., *Handbook of EU Competition Law*, Springer, 2016, 1308. o.

100 A megtámadott ítélet 131. pontja.

101 A megtámadott ítélet 132. pontja. Kiemelés tőlem.

– Először is, amint arra a Törvényszék maga is rámutatott, az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (2) bekezdése második albekezdésének szövege hasonló az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének szövegéhez. Figyelembe véve a két rendelkezés közötti szoros és elválaszthatatlan kapcsolatot (amelyek azt szabályozzák, hogy ki nyújthat be kérelmet, illetve ki nyújthat be közös kérelmet), ez teljesen logikus. Nem meglepő tehát, hogy mindkét rendelkezés olyan kifejezéseket tartalmaz, amelyek egyaránt feltétel nélküliek. Mivel azonban az első rendelkezés állítólag nem egyértelmű, a második rendelkezés hasonló megfogalmazása nehezen tekinthető úgy, mint amely megbízható iránymutatást nyújt az előbbi jelentéséhez.

– Az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (2) bekezdése második albekezdésének szövege más okból sem egyértelmű. Az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet (15) preambulumbekezdése – amely az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkére vonatkozik – ugyanis kimondja, hogy „[a]z összefonódás felülvizsgálatára *hatáskörrel rendelkező* más tagállamok is csatlakozhatnak a[z áttétel iránti] kérelemhez”.[102] E preambulumbekezdés legalábbis kétségeket vet fel az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (2) bekezdése második albekezdésének Törvényszék általi értelmezését illetően, mivel arra utal, hogy az áttételt végrehajtó tagállamnak hatáskörrel kell rendelkeznie.

– Ezen túlmenően, még ha egyet is értenénk az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (2) bekezdése második albekezdésének a Törvényszék által elfogadott értelmezésével, ez nem lenne összeegyeztethetetlen az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének a fellebbezők által javasolt értelmezésével. A Bizottság akkor szerez potenciális hatáskört az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 1. cikkében meghatározott küszöbértékeket el nem érő összefonódások felülvizsgálatára, ha az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke szerint hatáskörrel rendelkező tagállam áttétel iránti kérelmet nyújt be. Ezért amikor egy vagy több tagállam csatlakozik egy másik tagállam (jogszerűen benyújtott) áttétel iránti kérelméhez, az összefonódás immár az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet hatálya alá tartozik. Nem problematikus vagy rendkívüli tehát, hogy bármely tagállam csatlakozhat egy ilyen kérelemhez.

– Végül az a tény, hogy egy vagy több tagállam *(ab initio* vagy egymást követően) csatlakozik egy másik tagállam (érvényesen) benyújtandó vagy benyújtott áttétel iránti kérelméhez, nem jár semmilyen hátrányos következménnyel az érintett vállalkozásokra nézve a jogbiztonság és az eljárások kiszámíthatósága szempontjából.[103] Ez szöges ellentétben áll azokkal a következményekkel, amelyek e tekintetben az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének a Bizottság által javasolt értelmezéséből adódnának.[104]

132. Negyedszer, a Törvényszék megállapította, hogy az, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdése szerint „az összefonódásokkal kapcsolatos összes nemzeti határidőt fel kell függeszteni”, nem erősíti meg az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (2) bekezdésének első albekezdése tekintetében a fellebbezők által javasolt értelmezést.[105]

[102] Kiemelés tőlem. Erre a kérdéskörre a jelen indítvány 155. és 156. pontjában visszatérek.

[103] Az eljárást ugyanis érvényesen indították meg, és adott esetben a több tagállam által benyújtott, áttétel iránti közös kérelem erősíti a rendszer koherenciáját: amennyiben a kérelmet elfogadják, az érintett tagállamok „[a szóban forgó] összefonódásra nem alkalmazhatják a továbbiakban nemzeti versenyjogukat” (az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének (3) bekezdése), beleértve a szóban forgó összefonódással kapcsolatos versenyellenes megállapodásokra és erőfölénnyel való visszaélésre vonatkozó rendelkezéseiket is. Lásd ez utóbbi kérdést illetően a megtámadott ítélet 134. pontját.

[104] Lásd részletesen a jelen indítvány 206–214. pontját.

[105] A megtámadott ítélet 133. pontja.

133. E tekintetben is egyetértek a Törvényszék azonnali következtetésével: az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdése önmagában nem nyújt felvilágosítást az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének hatályát illetően. [106]

134. Ötödször, a Törvényszék az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének szövegét vizsgálta meg, amely szerint „[a] kérelmet benyújtó tagállam vagy tagállamok az összefonódásra nem alkalmazhatják a továbbiakban nemzeti versenyjogukat". E tekintetben a Törvényszék megállapította, hogy e rendelkezés nem támasztja alá a fellebbezők érveit: a szóban forgó nemzeti szabályozás a versenyellenes megállapodásokra és az erőfölénnyel való visszaélésre vonatkozó nemzeti rendelkezésekre is utal. [107]

135. E tekintetben teljes mértékben egyetértek a Törvényszék értékelésével. Az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdése ugyanis nem támasztja alá az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdésének első albekezdése kapcsán a fellebbezők által előterjesztett (és ugyanígy a Bizottság által javasolt) értelmezést.

136. Hatodszor, a Törvényszék megvizsgálta az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (4) bekezdésének első albekezdését, amely szerint, ha a Bizottság elfogadja az áttétel tárgyát képező összefonódás vizsgálatát, akkor a rendelet 2. cikkét, 4. cikkének (2) és (3) bekezdését, 5., 6. valamint 8–21. cikkét alkalmazni kell, továbbá, „amennyiben az összefonódás nem valósult meg addig, amíg a Bizottság tájékoztatta az érintett vállalkozásokat a megtett kérelemről", az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 7. cikkét alkalmazni kell. E rendelkezés megfogalmazásából a Bizottság arra következtet, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 7. cikkében foglalt felfüggesztési kötelezettség „egyaránt vonatkozik azokra a helyzetekre, amikor az áttétel iránti kérelem tárgyát képező összefonódás […] nem tartozik semmilyen nemzeti szabályozás hatálya alá, és azokra a helyzetekre, amikor ilyen szabályozás alkalmazandó, de az nem rendelkezik az összefonódás felfüggesztéséről". [108]

137. A Törvényszék következtetése zavarba ejtő. Szó szerint vizsgálva helytálló. [109] A jelen ügyben szóban forgó kérdés szempontjából azonban szintén nem releváns. Ezért a Törvényszék következtetését úgy értelmezem, hogy aszerint az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 7. cikkében előírt felfüggesztési kötelezettség az olyan összefonódások tekintetében is alkalmazandó, amelyek kívül esnek a *kérelmet benyújtó tagállam* nemzeti összefonódás-ellenőrzési rendszerének hatályán.

138. Mindazonáltal úgy tűnik, hogy a Törvényszék érvelésében van egy hiányosság: nem azonnal egyértelmű ugyanis, hogy ez a következtetés mennyiben következik az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (4) bekezdése első albekezdésének szövegéből. Mindenesetre úgy vélem, hogy ez a következtetés téves.

106 Lásd ugyanakkor a jelen indítvány 152–162. pontját.

107 A megtámadott ítélet 134. pontja.

108 A megtámadott ítélet 135. és 136. pontja.

109 Ugyanis, i. ha egy nemzeti összefonódás-ellenőrzési rendszerrel nem rendelkező tagállam nyújt be áttétel iránti kérelmet, az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 7. cikkében előírt felfüggesztési kötelezettség alkalmazandó a szóban forgó összefonódásra, függetlenül attól, hogy az összefonódás egy vagy több más nemzeti összefonódás-ellenőrzési rendszer hatálya alá tartozik-e, és ii. ha valamely tagállam áttétel iránti kérelmet nyújt be, az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 7. cikkében előírt felfüggesztési kötelezettség az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet értelmében, vagyis attól függetlenül alkalmazandó a szóban forgó összefonódásra, hogy az adott tagállam jogszabályai előírnak-e ezzel egyenértékű kötelezettséget.

139. Az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (4) bekezdésének első albekezdése a felfüggesztési kötelezettséget minden olyan összefonódásra alkalmazandóvá teszi, amelyre vonatkozóan áttétel iránti kérelmet nyújtottak be, hogy biztosítsa a felülvizsgálati rendszer hatékonyságát, és megakadályozza, hogy a verseny torzulására kerüljön sor, mielőtt eldőlne, hogy a Bizottság megvizsgálja-e az ügyet.

140. Az a tény, hogy a felfüggesztési kötelezettség csak akkor alkalmazandó, ha „az összefonódás nem valósult meg addig, amíg a Bizottság tájékoztatta az érintett vállalkozásokat a megtett kérelemről”, szükségszerűen abból a tényből ered, hogy egy olyan összefonódás, amelyre vonatkozóan áttétel iránti kérelmet nyújtottak be, a benyújtást megelőzően is megvalósulhatott (jogszerűen). Számos oka lehet annak, hogy ez lehetséges. Közelebbről az áttétel iránti kérelem olyan tagállamtól (vagy EGT/EFTA-államtól)[110] származhat: i. amely nem rendelkezik összefonódás-ellenőrzési rendszerrel; ii. amely olyan összefonódás-ellenőrzési rendszerrel rendelkezik, amely nem ír elő felfüggesztési kötelezettséget;[111] és iii. amelyben a felfüggesztési kötelezettség, bár fennáll, a konkrét esetben nem volt alkalmazandó. Ez utóbbi kérdéssel kapcsolatban kétségtelenül fontos megemlíteni, hogy a felfüggesztési kötelezettségek terjedelme, beleértve a mentességeket és az azoktól való esetleges eltéréseket, valamint az alkalmazandó várakozási időszakok hossza tagállamonként eltérő.[112]

141. A Törvényszéknek az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 7. cikkére vonatkozó megállapítása ezért nem következetes. Véleményem szerint az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (4) bekezdésének első albekezdése nem nyújt felvilágosítást az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének helyes értelmezése tekintetében.

142. Hetedszer, a Törvényszék emlékeztetett arra, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (5) bekezdésének megfelelően „[h]a a Bizottság úgy ítéli meg, hogy egy összefonódás megfelel az [e cikk] (1) bekezdés[é]ben meghatározott kritériumoknak, erről tájékoztathat egy vagy több tagállamot”. Mivel ez a megfogalmazás csak ezekre a kimerítőnek tűnő kritériumokra utal, a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy e rendelkezés nem követeli meg, hogy az összefonódás az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó nemzeti szabályozás hatálya alá tartozzon.[113]

143. Véleményem szerint a Törvényszék túl tágan értelmezi ezt a rendelkezést. Az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének (5) bekezdése kiegészíti az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének (1) bekezdését: a szóban forgó áttételi mechanizmust kezdeményezheti egy vagy több tagállam, de a Bizottság is – mindkét esetben teljesülnie kell az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkében előírt két anyagi jogi feltételnek, ami megmagyarázza a mindkét rendelkezésben használt nagyon hasonló megfogalmazást. Tulajdonképpen furcsa lenne, ha az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének (5) bekezdése részletesebb lenne, mint az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet

110 Amint arra az EFTA Felügyeleti Hatóság a beadványaiban helyesen rámutatott, az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet olyan jogi aktus, amely az EGT-megállapodás 57. cikke értelmében az „EGT-EFTA-államokban” (Izland, Liechtenstein és Norvégia) is alkalmazandó; Liechtenstein nem rendelkezik nemzeti összefonódás-ellenőrzési rendszerrel.

111 Ez közismerten az Egyesült Királyság esete, amely az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet és az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet elfogadásakor még az Európai Unió tagállama volt.

112 A rendszer e sajátos aspektusaival kapcsolatos alapos áttekintésért lásd: a számos uniós tagállam által a Nemzetközi Versenyügyi Hálózathoz benyújtott „Merger Notification and Procedures Templates” (összefonódással kapcsolatos bejelentések és eljárások sablon dokumentumok) (a hálózat honlapján elérhető).

113 A megtámadott ítélet 137. pontja.

22. cikkének (1) bekezdése, vagy attól való lényeges eltérést tartalmazna. Ily módon, amint arra a fenti 131. pontban rámutattam, egy ilyen rendelkezés nehezen használható azon rendelkezés rendszertani értelmezésének megbízható forrásaként, amelynek szövegét tükrözi.

144. Emellett, még ha úgy is lehetne tekinteni, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (5) bekezdésének szövege releváns, legalább két további magyarázatot látok erre a megfogalmazásra: ezek nemcsak hogy nem támasztják alá a Bizottság álláspontját, hanem úgy is tekinthetők, hogy a fellebbezők álláspontját támogatják.

145. Az egyik ilyen magyarázat nyilvánvalóvá válik, ha a megtámadott ítélet 110. pontjára fordítjuk figyelmünket. Ebben a passzusban a Törvényszék megjegyezte, hogy egy korábbi ügyben (Kesko ítélet) már kimondta, hogy „nem az a Bizottság feladata, hogy a nemzeti versenyhatóságnak [az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet] 22. cikke szerinti áttétel iránti kérelem benyújtására vonatkozó hatásköréről döntsön, hanem csak az, hogy megállapítsa, hogy ez a kérelem *prima facie* a tagállamtól származik-e”. [114] Ez az ítélet helyes abban az értelemben, hogy az a kérdés, hogy egy adott összefonódás a nemzeti jog alapján bejelentendő-e, nem uniós jogi kérdés, hanem nemzeti jogi kérdés. Ennélfogva nem lehet a Bizottság feladata, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének (5) bekezdése alapján tájékoztassa a tagállamot arról, hogy álláspontja szerint nemcsak az áttétel anyagi feltételei teljesülnek, hanem a nemzeti küszöbértékek is.

146. Egy másik magyarázat abból ered, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének (5) bekezdése nem tartalmaz semmilyen utalást azon kritériumok tekintetében, amelyeket a Bizottságnak alkalmaznia kell annak érdekében, hogy meghatározza azt az „egy vagy több tagállamot”, amelyekkel e rendelkezés alapján először kapcsolatba léphet, majd amelyeket felkérhet a kérelem benyújtására. Azon tagállamokról van-e szó, amelyek területén sérülhet a verseny? Ha igen, akkor a Bizottság szabadon választhat-e közülük csak néhányat (és milyen szempontok alapján?), vagy köteles őket egyenlően kezelni? E rendelkezés szövege első ránézésre kissé kétértelműnek tűnhet e tekintetben. Vagy talán nem. Lehetne azzal érvelni, hogy a Bizottság széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik ezen a területen, többek között azért, mert minden egyes esetben köteles lehet megvizsgálni, hogy mely tagállamok rendelkeznek *prima facie* hatáskörrel arra, hogy valamely összefonódást áttegyenek, és melyek nem.

147. Ennek megfelelően úgy vélem, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének (5) bekezdése sem segít az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdése jellegének és hatályának meghatározásában.

148. Végül a Törvényszék megállapította, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének egyéb rendelkezései „nem tartalmaznak olyan releváns elemeket, amelyek segíthetnének az említett rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdése tartalmának tisztázásában”. [115] Amint azt a jelen indítvány következő szakaszaiban kifejtem, nem értek egyet ez utóbbi megállapítással.

149. A fent részletezett különböző összefüggésbeli elemek áttekintését követően a Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének rendszertani értelmezése megerősíti, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke szerinti áttétel iránti kérelem az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó nemzeti szabályozás hatályától függetlenül benyújtható. Márpedig,

[114] 1999. december 15-i Kesko kontra Bizottság ítélet (T-22/97, EU:T:1999:327, 84. pont).

[115] A megtámadott ítélet 138. pontja.

amint azt kifejtettem, ilyen következtetés nem következik a Törvényszék által elvégzett rendszertani elemzésből. Ezen elemzés keretében a Törvényszék összességében 12 összefüggésbeli elemre támaszkodott. E megvizsgált elemek között:

– 7, maga a Törvényszék szerint nem releváns az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének értelmezése szempontjából; ezeket ugyanis elsősorban a fellebbezők egyes érveinek elutasítása érdekében vizsgálták meg. A Törvényszék nem mondta ki (és még csak nem is utalt rá), hogy ezek az elemek alátámaszthatják a Bizottság álláspontját; továbbá

– 1 elemre a Törvényszék egy olyan pont alátámasztása érdekében hivatkozott, amely ugyanakkor nem vitatott, és amely ráadásul semmilyen információval nem szolgál a vitatott értelmezést illetően.

150. Következésképpen, még ha teljes egészében követnénk is a Törvényszék érvelését, ami nem áll fenn, a következtetése csak *négy* összefüggésbeli elemen alapulna. Ugyanakkor e tényezők közül három – amint az kifejtésre került – téves értékelés tárgyát képezte, egy pedig, bár kétségtelenül a Bizottság álláspontja mellett szól, nem tűnik különösen meggyőzőnek.

151. Ezenkívül a megtámadott ítéletben a rendszertani elemzést két további okból látom problematikusnak: i. a Törvényszék tévesen zárta ki bizonyos összefüggésbeli elemek jelentőségét, amelyek – bár semmi esetre sem meghatározóak – jelzésértékűek, ha azokat megfelelően figyelembe veszik; és ii. a Törvényszék figyelmen kívül hagyott olyan egyéb összefüggésbeli elemeket, amelyek láthatóan ellentmondanak a következtetéseinek.

iii) A Törvényszék rendszertani értékelésének korlátairól (III)

152. Először is, egyes összefüggésbeli elemek, amelyek jelentőségét a Törvényszék kizárta,[116] véleményem szerint két olyan szempont megfelelő tekintetbevételével, amelyet figyelmen kívül hagyott, bizonyos hermeneutikai értéket nyernek: e szempontok a kapcsolatuk és az időtényező.

153. Hadd fejtsem ki ezt. Az általam említett elemek az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet olyan rendelkezései és preambulumbekezdései, amelyek önmagukban vizsgálva lehet, hogy nem tűnnek különösebb jelentőségűnek az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének értelmezése szempontjából. A valóságban azonban, ha tágabb összefüggéseiben nézzük a dolgot, és ezeket a rendelkezéseket és preambulumbekezdéseket együttesen vizsgáljuk, figyelembe véve a rendeletbe történő bevezetésük időpontját és okait, bizonyos hasznos információkat ténylegesen le lehet belőlük vezetni.

154. Az elsőfokú eljárásban a fellebbezők az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet több olyan rendelkezésére és preambulumbekezdésére hivatkoztak, amelyek láthatóan azon az előfeltevésen alapulnak, hogy i. az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke szerinti áttétel tárgyát képező összefonódást nemzeti szinten bejelentik, vagy az nemzeti szinten bejelentendő;[117] ii. ezt

[116] Lásd a jelen indítvány 129–133. pontját.

[117] Lásd különösen az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdését: „Az *összefonódásokkal kapcsolatos összes nemzeti határidőt* fel kell függeszteni”. Kiemelés tőlem.

az összefonódást minden esetben meg kell vizsgálni valahol, még akkor is, ha a Bizottság úgy dönt, hogy ezt nem teszi meg;[118] vagy iii. az áttevő nemzeti hatóságoknak hatáskörrel kell rendelkezniük az összefonódás vizsgálatára. Ez utóbbi pont rövid magyarázatot érdemel.

155. A fent említettek szerint az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (2) bekezdésének első albekezdése előírja a Bizottság számára, hogy „haladéktalanul [tájékoztassa] a tagállamok *hatáskörrel rendelkező* hatóságait és az érintett vállalkozásokat [az áttétel iránti] kérelemről". A Törvényszékhez hasonlóan én is hajlok arra, hogy a „hatáskörrel rendelkező hatóságok" kifejezést úgy értelmezzük, mint amely az összefonódásokért általában felelős nemzeti hatóságokra utal, szemben az adott összefonódás nemzeti jog szerinti vizsgálatára hatáskörrel rendelkező hatóságokkal.

156. Ezt az értelmezést azonban, amint az a fenti 131. pontban szerepel, megkérdőjelezi az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet (15) preambulumbekezdése, amely pontosan a szóban forgó áttételi mechanizmussal, pontosabban az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdésének első albekezdése szerint az alkalmazásához szükséges feltételekkel foglalkozik. Ez a preambulumbekezdés a következőképpen szól: „A tagállamok számára lehetővé kell tenni, hogy a Bizottsághoz áttegyék azt az összefonódást, amely nem közösségi léptékű, de a tagállamok közötti kereskedelmet érinti, és azzal fenyeget, hogy területükön jelentősen befolyásolja a versenyt. Az összefonódás felülvizsgálatára *hatáskörrel rendelkező más* tagállamok is csatlakozhatnak a kérelemhez".[119] E preambulumbekezdés szövege nem azt sugallja-e – amint azt a fellebbezők állítják –, hogy az áttételt végző tagállamnak a nemzeti jog alapján hatáskörrel kell rendelkeznie a szóban forgó összefonódás vizsgálatára?

157. A Törvényszék röviden foglalkozott a fellebbezők érvelésével: e rendelkezések és preambulumbekezdések nem értelmezhetők úgy, hogy azok magukban foglalják azt, hogy az adott összefonódást – ahhoz, hogy áttehető legyen – a mechanizmus aktiválásának helye szerinti tagállamban kell bejelenteni, vagy az ott bejelentendő.[120] Ez egyértelműen helyes. Aligha szükséges ismételten rámutatnom arra, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke szerinti áttételi mechanizmust olyan tagállamok vehetik igénybe, amelyek nem rendelkeznek nemzeti összefonódás-ellenőrzési rendszerrel, és valójában elsősorban erre a célra találták ki.

158. Mindazonáltal némileg túlzottan leegyszerűsítő e tekintetben a jogi elemzés leállítása itt, amint azt a Törvényszék tette. Hasonlóképpen meglepőnek tűnik számomra, hogy a Bizottság sem foglalkozott észrevételeiben tovább e rendelkezések szövegével, tekintettel arra, hogy a jelen ügy összefüggésében nagy jelentőséget tulajdonít a szó szerinti értelmezésnek.

159. Ebben az összefüggésben felmerül a kérdés, hogy a Bizottság által előadott érvek között, valamint a megtámadott ítélet indokolásában nincs-e bizonyos inkoherencia. Mindkettő nagyrészt egyes rendelkezések (állítólag egyértelmű) szövegén alapul, ezt követően pedig figyelmen kívül hagyja azt, ami más rendelkezések (állítólag egyértelmű) szövegéből következni látszik pusztán amiatt, hogy az utóbbi rendelkezések nem egyeztethetők össze az előbbi rendelkezéseknek tulajdonított értelmezéssel. Véleményem szerint az egyes rendelkezésekben

[118] Lásd ismét az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdését: „amíg az e cikkben meghatározott eljárásnak megfelelően meghatározzák a vizsgálat *helyét*". Kiemelés tőlem.

[119] Kiemelés tőlem.

[120] Az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdését illetően lásd a megtámadott ítélet 133. és 150. pontját. A Törvényszék azonban csak az „összes nemzeti határidőt" kifejezéssel foglalkozik, az „amíg […] meghatározzák a vizsgálat helyét" kifejezéssel nem. A (15) preambulumbekezdés („hatáskörrel rendelkező más") tekintetében lásd a megtámadott ítélet 149–151. pontját.

szereplő utalások figyelmen kívül hagyása azért, mert ezen utalások nem felelnek meg a korábban elfogadott ideiglenes következtetésnek, nem tekinthető alapos rendszertani értelmezésnek. Ez közel áll a körkörös érveléshez.

160. Egy körültekintőbb értelmezőnek, úgy vélem, el kellett volna gondolkodnia azon, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet egyes rendelkezései és preambulumbekezdései miért nem feltétlenül azt jelentik, amit a szövegük sugall. Véleményem szerint e preambulumbekezdések és rendelkezések sajátossága abból ered, hogy egyik sem szerepelt az eredeti összefonódás-ellenőrzési rendeletben 1989-ben. Ezeket később iktatták be, amikor az e tekintetben 1997-ben módosított EK összefonódás-ellenőrzési rendeletet végül az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet hatályon kívül helyezte.

161. Mivel ezt a kérdést már alaposan megvizsgáltam, nem szükséges ismételten foglalkozni vele. Az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet az áttételi mechanizmus „egyablakos ügyintézésének” célkitűzését kívánta továbbfejleszteni. Ennélfogva, mivel e cél csak a bejelentett vagy bejelentendő összefonódásokra vonatkozik, nyilvánvaló, hogy e rendelkezések és preambulumbekezdések szövegét ezen összefonódásokra tekintettel fogalmazták meg.

162. Ennek fényében az említett rendelkezések és preambulumbekezdések megfogalmazása teljesen észszerű, és összhangban van az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet többi részével. Következésképpen ezek az összefüggésbeli elemek is arra utalnak, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének soha nem az volt a célja, hogy a tagállamok a nemzeti küszöbértékeket el nem érő összefonódásokat a Bizottsághoz tehessék át. Ellenkező esetben valószínűleg másként fogalmazták volna meg őket. Egy másik közmondással élve így azt mondanám, hogy e rendelkezésekkel és preambulumbekezdésekkel kapcsolatban a Törvényszék „nem látta a fától az erdőt”.

iv) A Törvényszék rendszertani értékelésének korlátairól (IV)

163. Ezenkívül a Törvényszék figyelmen kívül hagyta a jogi összefüggés más aspektusait, amelyek véleményem szerint szintén az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének a fellebbezők általi értelmezését támasztják alá.

164. E tekintetben ismét röviden fogalmazhatok. Ezen elemek közül néhányat ugyanis már említettem a jelen indítvány előző részeiben.

165. Először is, a (15) preambulumbekezdés vége kimondja, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke értelmében a Bizottság „hatáskör[t szerez] arra, hogy a kérelmező tagállam vagy kérelmező tagállamok *nevében* az összefonódást vizsgálja, és azzal foglalkozzon”.[121] E preambulumbekezdés megfogalmazása nehezen egyeztethető össze egy olyan rendelkezéssel, amely a Bizottság és a Törvényszék szerint hatáskört biztosít a Bizottságnak bizonyos, a *belső piaci* versenyt érintő összefonódások ellenőrzésére. Ha a probléma a belső piacon merül fel, a Bizottságnak miért kellene a nemzeti hatóság *érdekében, helyett* vagy *nevében*[122] eljárnia, *a fortiori* egy olyan nemzeti hatóság érdekében, helyett vagy nevében, amely nem rendelkezik hatáskörrel a szóban forgó összefonódás vizsgálatára?

[121] Kiemelés tőlem.

[122] Lásd még a hasonló kifejezéseket, például a rendelet német („für”), görög („για λογαριασμό”), spanyol („en nombre de”), francia („au nom d[e]) és olasz („per conto di”) nyelvű változatában. Hangsúlyozva, hogy úgy tűnik, a Bizottság az illetékes nemzeti hatóság egyfajta felhatalmazása keretében jár el: Cohen-Tanugi, C., és társai, *La pratique communautaire du contrôle des concentrations*, De Boeck Université, 1995, 56. o. Hasonlóképpen, Sir Leon Brittan, 65. lábjegyzet, i. m., 52. o.

166. Az ezzel kapcsolatos kétségeimet tovább súlyosbítja az eredeti EK összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (5) bekezdésének szövege, amely a következő: „[a] (3) bekezdésnek megfelelően a Bizottság *csak* azon intézkedéseket hozhatja meg, amelyek feltétlenül szükségesek a hatékony piaci verseny fenntartásához vagy helyreállításához azon *tagállam területén*, amelynek kérelmére a Bizottság beavatkozik”. [123] A Bizottságnak e körülmények között biztosított hatáskörök kifejezett korlátozása [124] véleményem szerint egyértelműen azt mutatja, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkét nem a Törvényszék által neki tulajdonított széles körű korrekciós funkcióra szánták.

167. Azt is érdemes megjegyezni, hogy a megtámadott ítélet nem említi az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 1. cikkének (4) és (5) bekezdését, amely egyszerűsített eljárást [125] ír elő, amely lehetővé teszi a Tanács számára, hogy a Bizottság javaslata alapján „felülvizsgál[ja azon] küszöbértékeket és kritériumokat”, amelyek e rendelkezés értelmében meghatározzák az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet hatályát. [126] Fontos megjegyezni, hogy ez a rendelkezés nemcsak a „küszöbértékekre” (azaz a forgalmi küszöbértékekre), hanem a „kritériumokra” is vonatkozik. Ez azt jelenti, hogy az uniós jogalkotó, ha szükségesnek ítéli, dönthet úgy, hogy a forgalmi küszöbértékeket más típusú értékeken alapuló kritériumokkal (pl. a vevő által fizetett árral, az ügylet értékével, a piaci részesedésekkel, a kínálati részesedéssel, az átruházandó helyi eszközök értékével, az érintett piacokra gyakorolt potenciális hatással stb.) helyettesíti, vagy azokba integrálja. Az EU összefonódás-ellenőrzési rendeletben tehát van egy rendszerszintű korrekciós mechanizmus, amely lehetővé teszi a rendelet hatályának gyors kiigazítását, ha a piaci fejlemények miatt az alkalmazott joghatósági kritériumok már nem alkalmasak a potenciálisan káros összefonódások megragadására.

168. Egyetértek a Bizottsággal abban, hogy önmagában véve ezen elem hermeneutikai értékét nem szabad túlbecsülni. Mindazonáltal kérdéseket vet fel annak szükségességével kapcsolatban, hogy a rendeletben olyan *ad hoc* korrekciós mechanizmus álljon rendelkezésre, mint amelyet a Törvényszék vázolt fel. Ezenkívül ez az összefüggésbeli elem sokkal relevánsabb lesz az értelmezés szempontjából, ha azt más szemszögből vizsgáljuk.

169. Nem szabad elfelejteni, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 1. cikkének (4) és (5) bekezdéséhez hasonló rendelkezést már az eredeti EK összefonódás-ellenőrzési rendelet is tartalmazott, és az utóbbi rendeletben a küszöbértékek kiigazítási mechanizmusa és az áttételi

123 Kiemelés tőlem. A rendelkezést 1997-ben csak kisebb mértékben módosították, majd az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet hatályon kívül helyezte, mivel az már nem állt összhangban az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének új egyablakos funkciójával. Lásd: Cook, J., és Kerse, C., *EC Fusion Control*, 5. kiadás, Sweet & Maxwell, 2005., 343. o.

124 Azt a tényt, hogy a Bizottság korlátozott hatáskörei az akkor az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkében előírt áttételi mechanizmus tekintetében korlátozott mozgásteret jelentettek, hangsúlyozta például: Cook, J., és Kerse, C., *EEC Merger Control – Regulation 4064/89*, 1. kiadás, Sweet & Maxwell, 1991, 60. és 61. o.

125 Az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet módosításához ugyanis általában egyhangúságra lenne szükség (az EUMSZ 352. cikk szerinti jogalap miatt), de az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 1. cikkének (5) bekezdése lehetővé teszi a Tanács számára, hogy „minősített többséggel eljárva” módosítsa a küszöbértékeket.

126 Lásd még az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet (9) preambulumbekezdését, amely kimondja, hogy „[…] A Bizottság jelentést tesz a Tanácsnak az alkalmazandó küszöbértékek és kritériumok végrehajtásáról, így a Tanács azokat a 202. cikknek megfelelően eljárva *rendszeresen* felül tudja vizsgálni […] az összegyűlt tapasztalatok fényében; e célból szükséges, hogy a tagállamok statisztikai adatokat szolgáltassanak a Bizottságnak, hogy a Bizottság ilyen jelentéseket és esetleges módosító javaslatokat készíthessen. A Bizottság jelentései és javaslatai a tagállamok által *rendszeresen* nyújtott megfelelő információkon alapulnak” (kiemelés tőlem). E preambulumbekezdés fényében úgy értelmezem az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 1. cikkének (4) és (5) bekezdését, hogy azok lehetővé teszik az egyszerűsített eljárás alkalmazását *bármikor* a 2009. július 1-jéig esedékes jelentés benyújtását követően. Ugyanakkor elismerem, hogy e rendelkezés szövege félreérthetőségnek ad teret, ami arra enged következtetni, hogy az egyszerűsített eljárás csak a 2009. évi jelentés elfogadását követően javasolt módosításokra volt alkalmazandó. Mindazonáltal, még az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet (9) preambulumbekezdésének konkrét megfogalmazásától eltekintve is logikátlannak tűnik az az elképzelés, hogy ez a rendelkezés csak egyszer alkalmazható. Az idő múlásával ugyanis a küszöbértékek kiigazításának szükségessége még nyilvánvalóbbá válik.

mechanizmus közötti kapcsolat közvetlen és kifejezett volt. Érdekes módon az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének (3)–(5) bekezdésében előírt áttételi mechanizmust eredetileg *ideiglenesnek* tervezték. Az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének (6) bekezdése ugyanis úgy rendelkezett, hogy „[a] (3)–(5) bekezdést mindaddig alkalmazni kell, amíg az 1. cikk (2) bekezdésében említett küszöbértékek felülvizsgálata meg nem történik”. Ez azt jelenti, hogy az uniós jogalkotó 1989-ben úgy vélte, hogy az áttételi mechanizmus rendeltetése az, hogy elavulttá váljon, amint a „helyszíni” tapasztalat lehetővé teszi a forgalmi küszöbértékek megfelelő kiigazítását.[127] Minden bizonnyal ez a megfontolás teljesen értelmetlen lett volna, ha az áttételi mechanizmus – amint azt a Bizottság állítja – a nemzeti küszöbértékek alatti összefonódások lefedésére is irányulna: hasznosságát egyáltalán nem érintené az EK összefonódás-ellenőrzési rendeletben meghatározott küszöbértékek változása. *A fortiori*, ha az áttételi mechanizmus célja az lenne, hogy a nemzeti küszöbértékek alatti összeolvadásokat is lefedje, akkor miért tennék azt ideiglenessé?

170. Közbenső következtetésem szerint összességében az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének rendszertani értelmezése szintén alátámasztja azt a következtetést, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot a szóban forgó áttételi mechanizmus értelmét és hatályát illetően. Noha vannak mindkét irányba mutató elemek, azok, amelyek e rendelkezés korlátozottabb hatályát jelzik, sokkal számosabbak és relevánsabbak, mint azok, amelyek e rendelkezés szélesebb hatályára utalnak.

4) Az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének teleológiai értelmezése

171. Ezt követően a megtámadott ítélet 140–151. pontjában a Törvényszék teleologikusan értelmezte az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdésének első albekezdését, elsősorban a preambulum szövegére összpontosítva. Hangsúlyozta különösen, hogy amint az e rendelet (5), (6), (8), (24) és (25) preambulumbekezdéséből kitűnik, e rendelet célja az, „hogy lehetővé tegye az összes olyan összefonódás hatékony ellenőrzését, amely jelentős hatással van az Unión belüli verseny szerkezetére”. A Törvényszék azt is hangsúlyozta, hogy a (11) preambulumbekezdés az áttételi mechanizmusokat „korrekciós mechanizmus[oknak]” nevezi, ami azt jelzi, hogy azok „olyan szubszidiárius hatáskört teremtenek a Bizottság számára, amely biztosítja az e rendelet […] célkitűzésének eléréséhez szükséges rugalmasságot”. Ennek alapján arra a következtetésre jutott, hogy „a teleologikus értelmezés megerősíti, hogy [az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet] 22. cikke szerinti áttétel iránti kérelem az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó nemzeti szabályozás hatályától függetlenül benyújtható”.

172. Ismételten egyet kell értenem a Törvényszékkel. Ennek megindokolása érdekében megpróbálok megvizsgálni két kérdést, amelyek ebben az összefüggésben megvilágítják az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének értelmét és hatályát. Először is, melyek e rendelkezés konkrét céljai? Másodszor, az e rendelkezés által követett állítólagos hézagkitöltő cél összhangban van-e az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet átfogó célkitűzéseivel?

[127] A mechanizmus ideiglenes jellegét kiemeli: Downes, T. A., és Ellison, J., *The legal control of mergers in the EC*, Blackston, 1991, 63–65. o.

i) A Törvényszék teleologikus értékelésének korlátairól (I)

173. Az első kérdésre adandó válasz elemzésem e szakaszában részben egyértelmű. Ugyanis az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet történeti és rendszertani értékelése egyaránt két olyan célt tárt fel, amelyet az e rendelet 22. cikkében meghatározott áttételi mechanizmus kétségtelenül követ. Az első cél, amely az áttételi mechanizmusnak az eredeti EK összefonódás-ellenőrzési rendeletbe való beiktatását eredményezte (a továbbiakban: a holland kikötés), az volt, hogy lehetővé tegye a helyi szintű verseny torzítására alkalmas összefonódások vizsgálatát, amennyiben a szóban forgó tagállam nem rendelkezik nemzeti összefonódás-ellenőrzési rendszerrel. Az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet 1997-es reformjával bevezetett, majd az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet elfogadásával megerősített második célkitűzés az „egyablakos ügyintézés” célja: a több tagállamban bejelentett vagy bejelentendő összefonódás Bizottság általi vizsgálatának lehetővé tétele a többszörös nemzeti bejelentések elkerülése érdekében.

174. Az első célkitűzés nem nyilvánvaló az eredeti EK összefonódás-ellenőrzési rendelet preambulumának megfogalmazása alapján. Mindazonáltal azt a tényt, hogy az áttételi mechanizmust eredetileg e cél elérése érdekében vezették be, a Törvényszék megerősítette, és az a felek között nem vitatott. Mindenesetre nem meglepő az, hogy az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet preambuluma egyáltalán nem utal erre a célra, mivel – amint azt fent kifejtettem – annak alkalmazási köre és jelentősége eredetileg nagyon korlátozott volt. Eredetileg ugyanis úgy tervezték, hogy azt csak *ideiglenesen*, vagyis addig kell alkalmazni, amíg a forgalmi küszöbértékeket ki nem igazították, és *kivételes jelleggel*, figyelemmel szűk alkalmazási körére, amint azt a Bizottság versenypolitikáért felelős akkori tagja kifejezetten kiemelte. [128]

175. Ezzel szemben a második célkitűzésre mind az 1997. évi rendelet preambuluma, mind az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet preambuluma kifejezetten (és nyomatékosan) utal. [129] Ez a szóban forgó áttételi mechanizmus módosításainak jelentőségére tekintettel szintén nem meglepő.

176. Most arra a kérdésre kell rátérnem, hogy azonosítható-e az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke által állítólagosan követett harmadik cél – a hézagkitöltő cél, amely lehetővé teszi az uniós és a nemzeti küszöbértékek alatti összefonódások ellenőrzését. A Törvényszék szerint e célt megerősíti az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet (11) preambulumbekezdése, amely szerint „[a]z összefonódásoknak a Bizottságtól a tagállamokhoz és a tagállamoktól a Bizottsághoz történő áttételére vonatkozó szabályok, a szubszidiaritás elvének fényében, hatékony korrekciós mechanizmusként működnek”.

177. E tekintetben úgy vélem, hogy a Törvényszék tévesen értelmezte ezt a preambulumbekezdést. A „korrekciós mechanizmus” kifejezést nem elszigetelten, hanem saját összefüggéseiben kell értelmezni.

178. Először is mi a tárgya a (11) preambulumbekezdésnek? Ennek háttere fontos. A (8) preambulumbekezdés tisztázza a Bizottság és a nemzeti versenyhatóságok közötti hatáskörmegosztás alapelveit. A (9) és (10) preambulumbekezdés az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet által annak érdekében meghatározott forgalmi küszöbértékekre vonatkozik, hogy az

[128] Sir Leon Brittan, 65. lábjegyzet, i. m., 42. o.: „Ez a rendelkezés *szűken meghatározott*, és nem teszi lehetővé a Bizottság számára, hogy a küszöbérték alatti összefonódásokat *általános jelleggel* kezelje, még akkor sem, ha a Bizottság hajlamos lenne arra, hogy ily módon *megkerülje a küszöbértékre vonatkozó rendelkezés szellemét*” (kiemelés tőlem). Lásd még uo., „The Law and Policy of Fusion Control in the EEC”, *European Law Review*, 1990, 245. o.

[129] Lásd különösen az 1997. évi rendelet (10) preambulumbekezdését és az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet (11), (12) és (14) preambulumbekezdését.

összefonódások „közösségi léptékűnek” minősüljenek. A (12) preambulumbekezdés viszont azokra az összefonódásokra vonatkozik, amelyek nem érik el az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet forgalmi küszöbértékeit, de „több nemzeti összefonódás-ellenőrzési rendszer szerinti vizsgálat alá tartozhatnak”. Ez utóbbiakkal kapcsolatban a (12) preambulumbekezdés megállapítja, hogy „[e]gyazon ügylet többszöri bejelentése növeli a jogbizonytalanságot, a vállalkozások ráfordításait és költségeit, és egymásnak ellentmondó értékelésekre vezethet”, és ezen okból arra a következtetésre jut, hogy „[a]z összefonódásoknak az érintett tagállamok által a Bizottsághoz történő áttételének rendszere ezért további fejlesztésre szorul”. A (13)–(16) preambulumbekezdés ezt követően emlékeztet a Bizottság és a nemzeti versenyhatóságok között e célból kialakítandó együttműködésre, és bemutatja a különböző áttételi mechanizmusok működését.

179. Véleményem szerint a fenti háttér azt sugallja, hogy a (11) preambulumbekezdés a Bizottság és a nemzeti versenyhatóságok közötti *hatáskörmegosztás* tekintetében korrekciós funkcióval rendelkező mechanizmusra utal. Ez a preambulumbekezdés – amint azt a Törvényszék megállapította – nem érinti „olyan szubszidiárius [hatáskör megteremtését] a Bizottság számára, amely biztosítja az e rendelet […] célkitűzésének eléréséhez szükséges rugalmasságot”. [130]

180. A fenti megfontolást alátámasztja továbbá először is az a tény, hogy ez a preambulumbekezdés nem szerepelt az eredeti EK összefonódás-ellenőrzési rendeletben, hanem csak az EU összefonódás-ellenőrzési rendeletbe illesztették be. Az áttételi mechanizmus hasznossága ugyanis az ügyek különböző, egy adott összefonódás vizsgálatára hatáskörrel rendelkező hatóságok közötti elosztását illetően csak 1997-ben merült fel, majd 2004-ben tett szert nagyobb jelentőségre.

181. A 2001. évi zöld könyv 94. pontja ugyanis megerősíti a következőket: „a 22. cikk (3) bekezdése mint a *többszörös bejelentés problémájára* általánosan alkalmazandó korrekciós mechanizmus működőképessé tétele érdekében a rendszer valószínűleg az összefonódás-ellenőrzési rendeletet meghaladó körben igényelne módosítást”. [131] Ez a pont két következtetés levonását teszi lehetővé. Először is, az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet (11) preambulumbekezdésében szereplő „korrekciós mechanizmus” kifejezés a többszörös bejelentések egyedi problémájára utal, és nem a küszöbértékeken alapuló összefonódás-ellenőrzési rendszerben rejlő összes hiányosság tágabb kérdéskörére. Ezenkívül a többszörös bejelentés problémája csak azért merül fel, mert az összefonódások több nemzeti összefonódás-ellenőrzési rendszer *hatálya alá tartozhatnak*, nem pedig azért, mert *nem tartoznak* az ilyen rendszerek hatálya alá. Másodszor az a tény, hogy az említett 22. cikkre a többszörös bejelentés problémájának orvoslásaként támaszkodnak, olyan elem, amely vitát és jogszabály-módosítást igényelt, tehát nem ez volt e cikk eredeti célja. Ebből az következik, hogy a 22. cikk más, szélesebb körű problémák megoldására irányuló alkalmazásához szintén vitára és módosításokra lenne szükség.

182. Amennyiben a (11) preambulumbekezdést teljes egészében értelmezzük, a fenti megfontolások még inkább megerősítést nyernek. E preambulumbekezdés szerint: „[a]z összefonódások […] áttételére vonatkozó szabályok, a szubszidiaritás elvének fényében, hatékony korrekciós mechanizmusként működnek; e szabályok megfelelő módon védik a tagállamok versenyérdekeit, és kellően figyelembe veszik a jogbiztonság követelményét és az »egyablakos rendszer« elvét”. Két következtetést vonok le ebből a szövegből. Először is a szubszidiaritás elvére és a tagállamokbeli verseny megfelelő védelmére való hivatkozás megerősíti az áttételi mechanizmus korlátozott hatályát: csak olyan helyzetek orvoslását célozza, amelyekben a verseny

130 Amint az a megtámadott ítélet 142. pontjából kitűnik.

131 Kiemelés tőlem.

helyi szinten érintett. Másrészt a jogbiztonságra és az egyablakos ügyintézés elvére való hivatkozás azt is sugallja, hogy az áttételi mechanizmusok arra irányulnak, hogy több nemzeti eljárást egy központosított eljárással váltsanak fel, ami azt feltételezi, hogy a szóban forgó összefonódások elérik a nemzeti küszöbértékeket.

183. Ennélfogva továbbra sem tartom meggyőzőnek az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet (11) preambulumbekezdésének a Törvényszék által adott értelmezését. Nem győzött meg a Törvényszéknek az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet (6) és (24) preambulumbekezdésére való hivatkozása sem, mivel azok *valamennyi* összefonódás hatékony ellenőrzésére vonatkoznak.

184. Ismétlem, ha e preambulumbekezdéseket teljes egészükben és megfelelő összefüggéseikben tanulmányozzuk, meglehetősen egyértelműnek tűnik, hogy a „valamennyi" kifejezés nem azt jelenti, hogy a világon minden egyes összefonódást – feltéve, hogy az valamely tagállamban versenyjogi aggályokat vethet fel – az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet szerinti „hatékony" ellenőrzés alá kell vonni. A (6) preambulumbekezdés kimondja: „Így tehát külön jogi eszközre van szükség, hogy lehetővé váljon valamennyi összefonódás hatékony, a Közösségen belüli verseny szerkezetére kifejtett hatása tekintetében történő ellenőrzése, és szükséges, hogy az ilyen összefonódásokra egyetlen jogi eszköz vonatkozzon". Hasonlóképpen, a (24) preambulumbekezdés kimondja: „e rendeletnek a versenyre gyakorolt hatásuk szempontjából valamennyi közösségen belüli összefonódás hatékony ellenőrzését lehetővé kell tennie".

185. Az e preambulumbekezdésekben szereplő több szövegbeli elem egyértelműen ellentmond azoknak a következtetéseknek, amelyek szerint az említett preambulumbekezdések a szóban forgó áttételi mechanizmusra vonatkoznak. Először is, nem „valamennyi összefonódás" ellenőrizhető az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet alapján: amennyiben a rendeletben meghatározott küszöbértékeket nem érik el, az összefonódást általában más (az EU-tagállamokban és/vagy harmadik államokban lévő) versenyhatóságoknak kell megvizsgálniuk. Másodszor, azon összefonódások tekintetében, amelyek – ha a Bizottság elméletét követnénk – „a hátsó ajtón keresztül" kerülnének az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet hatálya alá (azaz amelyek tekintetében elvileg sem a Bizottság, sem az érintett nemzeti versenyhatóságok nem rendelkeznek hatáskörrel), nem lehet azt állítani, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet lesz az „ilyen összefonódásokra [vonatkozó] egyetlen jogi eszköz"; az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke ugyanis lehetővé teszi a Bizottság (ha egy vagy több nemzeti versenyhatóság kéri) és egy vagy több nemzeti versenyhatóság (amelyek nem csatlakoznak az áttétel iránti kérelemhez) előtti párhuzamos eljárásokat. Harmadszor, az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke értelmében a Bizottság nem „[*a Közösségen belüli]* versenyre gyakorolt hatásuk szempontjából" vizsgálja az összefonódásokat, ahogyan azt a (6) és (24) preambulumbekezdés megállapítja,[132] hanem csak az áttevő tagállamok területén gyakorolt hatás szempontjából (az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének (1) és (5) bekezdése). Az uniós bíróságok ugyanis az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet preambulumában szereplő „valamennyi összefonódás" kifejezést következetesen úgy értelmezték, hogy az a „közösségi léptékű" összefonódásokra utal.[133]

186. Ha azonban ez a helyzet áll fenn, felmerül a kérdés: mire utal a „valamennyi" kifejezés e preambulumbekezdésekben? A válasz ismét e preambulumbekezdések szövegében található, és azt megerősíti azok története és célja. Az e preambulumbekezdésekben használt kifejezések az

[132] Kiemelés tőlem.

[133] Lásd többek között: 2020. március 4-i Marine Harvest kontra Bizottság ítélet (C-10/18 P, EU:C:2020:149, 108. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd még: 2012. december 12-i Electrabel kontra Bizottság ítélet (T-332/09, EU:T:2012:672, 246. pont).

eredeti EK összefonódás-ellenőrzési rendelet hetedik preambulumbekezdésére [134] nyúlnak vissza, és céljuk annak egyértelművé tétele, hogy az összefonódás-ellenőrzési rendelet alapján minden összefonódást *„a versenyre gyakorolt hatásuk* szempontjából" kell értékelni. Ez a pontosítás, amely ma kétségkívül nyilvánvalónak és így szükségtelennek tűnhet, az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet elfogadásának idején semmiképpen sem volt jelentéktelen. Egy másik ok ugyanis, amely éveken keresztül hátráltatta a Tanácson belüli tárgyalásokat, a különböző tagállamok közötti egyértelmű véleménykülönbség volt azon kritériumokat illetően, amelyeket a Bizottságnak alkalmaznia kellene annak eldöntése során, hogy engedélyezi-e az összefonódást, vagy sem. Míg a Bizottság és számos tagállam a puszta antitrösztelemzést részesítette előnyben, egyes tagállamok ellenezték ezt az elgondolást, mivel úgy vélték, hogy az összefonódásokat más megfontolások fényében is értékelni kell, különösen iparpolitikai szempontokból. Végül az első álláspont érvényesült, és az lett a kompromisszumos megoldás, hogy belefoglalják a rendeletbe az úgynevezett német kikötést (akkoriban az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (3) bekezdése, jelenleg az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (4) bekezdése), amely bizonyos mértékű fennmaradó beavatkozási jogkört biztosított a tagállamok számára. [135] Úgy tűnik, hogy az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlata megerősíti a preambulumbekezdésre vonatkozó értelmezésemet. [136]

187. Ennélfogva ebben az összefüggésben a Törvényszék által a (6), (11) és (24) preambulumbekezdésre tett hivatkozás véleményem szerint nem releváns. Közelebbről megvizsgálva, a három összefonódás-ellenőrzési rendelet preambulumában nem található utalás vagy következtetés az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének tulajdonított hézagkitöltő funkcióra. Az ezzel kapcsolatos hallgatás igen sokatmondó, tekintettel arra, hogy egy ilyen rendelkezés esetlegesen rendkívüli hatást gyakorolna az olyan összefonódás-ellenőrzési rendszer működésére, amely i. „[a Bizottság és a nemzeti hatóságok] közötti pontos hatáskörmegosztáson nyugszik", [137] és ii. amelynek hatályát „mennyiségi küszöbértékekkel [korlátozzák]". [138]

188. Ezzel összefüggésben egy másik kérdés az, hogy a Törvényszék által e cikknek tulajdonított hézagkitöltő cél megfelel-e az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet általános célkitűzéseinek.

ii) A Törvényszék teleologikus értékelésének korlátairól (II)

189. A megtámadott ítélet 140. pontjában a Törvényszék megvizsgálta az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet preambulumát, és arra a következtetésre jutott, hogy a szóban forgó áttételi mechanizmusnak tulajdonított hézagkitöltő cél összhangban van „e rendelet célj[ával, ami az], hogy lehetővé tegye az összes olyan összefonódás hatékony ellenőrzését, amely jelentős hatással van az Unión belüli verseny szerkezetére". [139]

134 E preambulumbekezdés szövege a következő volt: „mivel ezért egy rendelet formájában új jogi eszközt kell létrehozni, hogy lehetővé váljon valamennyi összefonódás hatékony, a Közösségen belüli verseny szerkezetére kifejtett hatásuk tekintetében történő ellenőrzése, és hogy az ilyen összefonódásokra egyetlen jogi eszköz vonatkozzon".

135 E rendelkezés szerint a Bizottságnak az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet hatálya alá tartozó összefonódások felülvizsgálatára vonatkozó kizárólagos hatásköre ellenére „a tagállamok az e rendeletben figyelembe vetteken kívüli egyéb jogos érdekeik védelmére megfelelő intézkedéseket hozhatnak a közösségi jogrend általános elveivel és egyéb rendelkezéseivel összhangban".

136 Lásd ebben az értelemben: 2017. szeptember 7-i Austria Asphalt ítélet (C-248/16, EU:C:2017:643, 21. pont). Lásd még: 1999. március 25-i Gencor kontra Bizottság ítélet (T-102/96, EU:T:1999:65, 314. pont); 2021. szeptember 22-i Altice Europe kontra Bizottság ítélet (T-425/18, EU:T:2021:607, 299. pont).

137 Lásd: 2004. június 22-i Portugália kontra Bizottság ítélet (C-42/01, EU:C:2004:379, 50. pont), valamint az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet (8) preambulumbekezdése.

138 Lásd az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet (9) preambulumbekezdését.

139 Lásd különösen a megtámadott ítélet 140. pontját.

190. Két fő problémát találok ebben az elemzésben: a Törvényszék figyelmen kívül hagyta a preambulum egyes lényeges elemeit, és tévesen értelmezett egyes preambulumbekezdéseket.

191. Először is, a Törvényszék többször hangsúlyozta az EU összefonódás-ellenőrzési rendeletnek az összefonódások *hatékony* ellenőrzésének biztosítására irányuló célját, egészen odáig menve, hogy azt „*a* célként”, azaz az egyetlen célként említette.

192. Véleményem szerint nem lehet kétséges, hogy az összefonódások hatékony ellenőrzésének biztosítására irányuló célkitűzés a rendelet létének tulajdonképpeni indoka, és ennek fontosságát ennek megfelelően az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet preambuluma is hangsúlyozza. Ez azonban nem lehet az *egyetlen* cél, vagy másképpen fogalmazva, ez a cél nem vákuumban létezik. Az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 2. cikke ugyanis utal arra, hogy „[a]zon összefonódásokat, amelyek e rendelet hatálya alá tartoznak, e rendelet *céljaival* […] összhangban kell értékelni”. [140]

193. Az összefonódások *hatékony* ellenőrzésének lehetővé tételére irányuló cél követése ugyanis együtt jár más célok követésével, amelyek közül néhány különösen releváns a jelen ügyben. Az első ilyen célkitűzés, amely a hosszadalmas és (ki merem jelenteni) heves viták eredménye, amelyek végül a Tanácson belüli közel 20 éves tárgyalások után az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet elfogadásához vezettek, egy olyan rendszer létrehozása, amelyben a hatáskör *megoszlik* a Bizottság és a nemzeti versenyhatóságok között. [141] A második cél egy hatékony, az egyablakos ügyintézés elvén alapuló, uniós szintű rendszer megvalósítása: a Bizottság kizárólagos hatáskörrel rendelkezik az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet alapján bejelentett összefonódások vizsgálatára, amelyekhez tagállami szinten nincs szükség további bejelentésekre, és a nemzeti hatóságok a továbbiakban nem alkalmazhatják nemzeti versenyjogukat ezekre az ügyletekre. [142] A harmadik cél egy olyan hatékony és kiszámítható rendszer létrehozása, amely képes jogbiztonságot nyújtani az érintett vállalkozásoknak. [143] Maga a Törvényszék is hivatkozik a megtámadott ítélet 226. pontjában „az [EU összefonódás-ellenőrzési] rendelettel elérni kívánt hatékonyság és gyorsaság alapvető célkitűzései[re]”, valamint az uniós jogalkotó azon szándékára, hogy „világosan szét akarta választani a nemzeti és az uniós hatóságok fellépését”.

194. Míg az előző pontban említett első két célkitűzés nyilvánvaló okokból az EU összefonódás-ellenőrzési rendszerének sajátos jellemzője, a harmadik nem az. Az összefonódások ellenőrzésének minden, világszinten létező rendszere próbál ugyanis egyensúlyt teremteni a verseny hatékony ellenőrzése, valamint a – mind az összefonódásban részt vevő felek, mind pedig maga a közigazgatás részéről felmerülő – szükségtelen költségek és késedelmek megelőzése között. [144] Ezen egyensúly biztosítása érdekében az összefonódási szabályok általában küszöbértékeken alapulnak, amelyek szűrik a felülvizsgálandó ügyleteket, és konkrét határidőket írnak elő a hatóságok számára az értékelésük elvégzéséhez. Ezért nem lehet eléggé hangsúlyozni a

[140] Kiemelés tőlem. Valójában a jogtudomány is úgy utalt az EK összefonódás-ellenőrzési rendeletre, mint több célt követő jogi aktusra, lásd például: Navarro Varona és mások, *Merger Control in the EU: Law, Economics and Practice*, 1. kiadás, Oxford University Press, 2001, 1–5. o.

[141] Lásd a (6), (8), (11) és (14) preambulumbekezdésben a szubszidiaritás elvére való hivatkozásokat. Lásd még a (8) preambulumbekezdés végét: „Az e rendelet által nem szabályozott összefonódások elvileg a tagállamok hatáskörébe tartoznak”.

[142] Lásd a (8) és (11) preambulumbekezdésben az egyablakos ügyintézés elvére, a (17) preambulumbekezdésben a Bizottság „kizárólagos hatáskörére”, valamint a (18) és (19) preambulumbekezdésben a tagállami fellépésekre vonatkozó korlátozásokra való hivatkozásokat.

[143] Lásd a hatékonyságra vonatkozó hivatkozásokat a (14), (15) és (16) preambulumbekezdésben, a kiszámíthatóságra való hivatkozást a (15) preambulumbekezdésben, és a jogbiztonságra való hivatkozásokat a (11), (25) és (34) preambulumbekezdésben. Lásd még: 1996. évi zöld könyv, 29. pont. A jogtudományban lásd többek között: Blaise, J. B., „Concurrence – Contrôle des opérations de concentration”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1990, 743. o.; Venit, J., „The »merger« control regulation: Europe comes of age … or Caliban's dinner”, *Common Market Law Review*, 1990, 44. o.

[144] Hasonlóképpen: Whish, R., és Bailey, D., *Competition Law*, 8. kiadás, Oxford University Press, 2018, 832. és 833. o.

kiszámíthatóság és a jogbiztonság jelentőségét, különösen az összefonódásban részt vevő felek számára. A lehetséges bejelentési és felfüggesztési kötelezettségek hatálya alá tartozó vállalkozásoknak – viszonylag nagy fokú bizalommal – tudniuk kell, hogy a tervezett ügyletüket antitröszt-ellenőrzés alá vonják-e, és mely hatóságok, továbbá mikorra várható, hogy e hatóságok végleges választ adnak. [145]

195. Ez, amint azt említettem, világszinten igaz. Ez azonban még inkább igaz azokra az összefonódásokra, amelyeket az Európai Unióban lehetne megvizsgálni. Nemcsak azért, mert az Európai Unión belül különböző végrehajtó hatóságok (a Bizottság és a nemzeti versenyhatóságok) léteznek egymás mellett – mindazzal, amit ez a bonyolultság szempontjából jelent –, hanem azért is, mert a világ összefonódás-ellenőrzési rendszereinek túlnyomó többségétől eltérően az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet az összefonódásban részt vevő felekre *világszintű végrehajtási tilalmat* ír elő. Ez azt jelenti, hogy a bejelentett összefonódás megvalósítását főszabály szerint *teljes egészében* fel kell függeszteni addig, amíg a Bizottság végleges határozatot nem hoz. Az összefonódásban részt vevő felek ezért nem gyorsíthatják meg a végrehajtást például azáltal, hogy a folyamatban lévő engedély megadásáig külön birtokolnak egyes helyi eszközöket, egységeket vagy vállalkozásokat. Az összefonódásban részt vevő felekre háruló költségek és kockázatok tehát még jelentősebbek, így e vállalkozásoknak képeseknek kell lenniük arra, hogy e tekintetben megfelelő óvintézkedéseket tegyenek.

196. E célból, amint azt a Bíróság megállapította, az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet „olyan rendelkezéseket […] tartalmaz, amelyek célja az, hogy a jogbiztonság végett és az érintett vállalkozások érdekében korlátozzák a Bizottság összefonódás-ellenőrzési eljárásának tartamát”. Az uniós jogalkotó ugyanis „biztosítani kívánta, hogy az összefonódások ellenőrzésére olyan határidőkön belül kerüljön sor, amelyek megfelelnek mind a gondos ügyintézés, mind az üzleti élet követelményeinek”. [146]

197. A fentiek fényében egyetértek azzal, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet elsődleges célja a rendszer hatékonyságának biztosítása (amely a potenciálisan káros összefonódások feltárására való képességet jelenti). Ez a hatékonyság azonban nem érhető el a rendelet egyéb célkitűzései megfelelő követésének rovására. A preambulumban a „hatékonyságra” való hivatkozások tehát nem eredményezhetik azt, hogy az értelmező az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet rendelkezéseinek hatályát és célját olyan mértékben maximalizálja, hogy az meghaladja az uniós jogalkotó egyértelmű szándékait, felborítva a különböző célok között gondosan kialakított egyensúlyt.

198. Ennek fényében az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének a Bizottság által szorgalmazott és a Törvényszék által támogatott hézagkitöltő célja összhangban van-e a fent ismertetett egyéb célokkal és a közöttük kialakított egyensúllyal? Véleményem szerint az e kérdésre adandó válasz egyértelműen „nem”. Az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének a Törvényszék által tulajdonított értelmezés álláspontom szerint ellentétben áll a fenti 193. pontban említett három céllal, és alkalmas arra, hogy felborítsa az uniós jogalkotó által elérni kívánt egyensúlyt.

[145] Általános jelleggel lásd: Irarrazabal Philippi, F., „Merger control procedure”, *Global Dictionary of Competition Law*, Concurrences, Art. 12342. sz.

[146] 2004. június 22-i Portugália kontra Bizottság ítélet (C-42/01, EU:C:2004:379, 51. és 53. pont). Lásd még: Kokott főtanácsnok Cementbouw Handel & Industrie kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa (C-202/06 P, EU:C:2007:255, 44. pont).

199. Először is, az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének a Törvényszék által tulajdonított értelmezésből következő „hatásköri szendvics” – Bizottság (nagy összefonódások) / nemzeti versenyhatóságok (az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet küszöbértékeit el nem érő, de a nemzeti küszöbértékeket meghaladó összefonódások) / Bizottság (a nemzeti küszöbértékeket el nem érő összefonódások) – aligha tűnik összeegyeztethetőnek egy olyan rendszerrel, amely – amint arra a Bíróság rámutatott – „a nemzeti és [uniós] ellenőrzési hatóságok közötti pontos hatáskörmegosztáson nyugszik”. [147]

200. Ez az értelmezés a szubszidiaritás elvére tekintettel is furcsának tűnik, amely elv az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet nem kevesebb, mint négy preambulumbekezdésében szerepel. [148] Egy olyan rendeletről van szó, amely a Bizottság versenypolitikáért felelős akkori tagjának megfogalmazása szerint „kiváló példája [ezen elv] gyakorlati megvalósításának”. [149] A szubszidiaritás egy olyan elv, amely – egyszerűen megfogalmazva – főként lefelé irányuló hatással jár: a megosztott hatáskörbe tartozó területen arra irányul, hogy a hatáskört egy adott fellépéssel kapcsolatban a tagállamok felé mozdítsa. [150] Természetesen bizonyos körülmények között ez az elv felfelé is hathat: a hatáskör eltolása az Európai Unió felé, ha egy adott intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az uniós szinten hozott intézkedés hatékonyabbnak tűnik. Mindazonáltal felmerül bennem a kérdés, hogy nem ellentétes-e a szubszidiaritás logikájával az a helyzet, amelyben a valaminek a megtételére vonatkozó hatáskört (a jelen ügyben az összefonódás vizsgálatát) valamely uniós intézmény (a jelen esetben a Bizottság) részére biztosítják, éppen azért, mert egy tagállam úgy ítélte meg, hogy a szóban forgóhoz hasonló helyzetek terjedelme vagy hatásai *nem elég jelentősek* ahhoz, hogy nemzeti szintű fellépést indokoljanak.

201. Másodszor, a felek egyetértenek abban, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének a Törvényszék által tulajdonított értelmezésből eredő egyik következmény az, hogy azon vállalkozásoknak, amelyek bizonyosságot szeretnének arra vonatkozóan, hogy egy tervezett összefonódást annak megvalósítását követően a Bizottság nem támadhat meg, annak ellenére, hogy az összefonódás az Európai Unióban sehol nem bejelentendő, és nem vonatkozik rá semmilyen felfüggesztési kötelezettség, a következő kötelezettségeik lennének: i. a végrehajtás ideiglenes felfüggesztése; és ii. az összefonódás közlése (potenciálisan) az összes EU- és EGT/EFTA-állammal (összesen 30 különböző nemzeti hatóság) az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében meghatározott 15 munkanapos határidő elindítása érdekében.

202. Ebben az összefüggésben fontosnak tűnik hozzátenni, hogy a Bizottság szerint az összefonódásban részt vevő felek érintett nemzeti hatóságok felé irányuló közlésének tartalmaznia kell minden olyan adatot és információt, amelyre e hatóságoknak szükségük van annak megállapításához, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdésének első albekezdésében meghatározott két anyagi feltétel – hogy az összefonódás hatással van a tagállamok közötti kereskedelemre, és azzal fenyeget, hogy a szóban forgó tagállamok területén jelentősen befolyásolja a versenyt – teljesül-e. Mindazonáltal számomra nyilvánvalónak tűnik, hogy e feltételek helyes értékelése nem könnyű feladat, és még kevésbé

147 Lásd: 2004. június 22-i Portugália kontra Bizottság ítélet (C-42/01, EU:C:2004:379, 50. pont). Lásd még a (8) preambulumbekezdést („[a]z e rendelet által nem szabályozott összefonódások elvileg a tagállamok hatáskörébe tartoznak”) és a (9) preambulumbekezdést („[e] rendelet alkalmazási körét […] mennyiségi küszöbértékekkel kell korlátozni, hogy a közösségi léptékű összefonódásokat fogja át”).

148 Lásd a fenti 141. lábjegyzetet.

149 Sir Leon Brittan, „Subsidiarity in the Constitution of the EC”, Robert Schuman Lecture, European University Institute, 1992, 12. o.

150 Az EUSZ 5. cikk (3) bekezdésének első albekezdése: „A szubszidiaritás elvének megfelelően […] az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók”.

csupán 15 munkanapon belül. Ezért valószínű, hogy a nemzeti hatóságokhoz intézett informális bejelentéseket sok esetben tovább kell részletezni és kidolgozni, és ezért nem térhetnek el túlságosan a hivatalos bejelentéshez általában szükséges beadványoktól.

203. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy azok a vállalkozások, amelyek olyan ügyletet hajtanak végre, amely főszabály szerint kívül esik valamennyi, az Európai Unióban létező összefonódás-ellenőrzési rendszer hatályán, végül arra kényszerülhetnek, hogy *valamennyi* nemzeti hatósághoz informális bejelentéseket nyújtsanak be pusztán azért, hogy elkerüljék a szóban forgó áttételi mechanizmus jövőbeli alkalmazását, amelynek az ő szempontjukból drámai következményei lehetnek.

204. Ezenkívül, ha egy összefonódás vizsgálatára hatáskörrel nem rendelkező nemzeti versenyhatóság áttétel iránti kérelmet nyújtana be, elindítva ezzel az áttételi mechanizmust, és ha egy vagy több nemzeti versenyhatóság, amely viszont hatáskörrel rendelkezik annak vizsgálatára, úgy dönt, hogy nem csatlakozik a kérelemhez, az áttételi mechanizmus azzal a hatással járhat, hogy *megsokszorozza* a párhuzamosan folyó eljárásokat. A hatáskörrel rendelkező nemzeti versenyhatóságok előtti eljárások ugyanis párhuzamosan folynának a Bizottság előtti további eljárással, amely az áttételi mechanizmus hiányában nem létezne.

205. A fentiekből kitűnik, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének a Törvényszék általi értelmezése az egyablakos ügyintézés elve alóli messzemenő kivétel bevezetését eredményezné, ami aligha állna összhangban az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet egyik fő célkitűzésével, és ellentétes lenne az uniós jogalkotó által a 22. cikk 1997-es és 2004-es módosításakor kitűzött céllal is.

206. Harmadszor – és véleményem szerint ez a legproblémásabb szempont – az az eljárás (eljárások), amely az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének tág értelmezéséből következne, aligha lenne hatékony, kiszámítható és alkalmas arra, hogy a felek számára jogbiztonságot biztosítson.

207. Először is egyértelmű, és a Bizottság nem vitatja, hogy hacsak az összefonódásban részt vevő felek nem tesznek pozitív lépéseket annak érdekében, hogy tájékoztassák a 30 nemzeti hatóságot egy be nem jelentendő összefonódás fennállásáról, e felek nem rendelkezhetnek jogbiztonsággal azon kérdést illetően, hogy a jövőben *fel fogják-e kérni* a Bizottságot az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke alapján az összefonódás vizsgálatára, és ha igen, milyen határidőn *belül*.

208. A Bizottság erre azt a választ adja, hogy az összefonódásban részt vevő felek mégis *elérhetik* a jogbiztonságot, ha – amint azt korábban jeleztük – a tervezett összefonódást informális bejelentések útján e 30 hatóság tudomására hozzák. Ez „elindítja az órát”, és amennyiben 15 munkanapon belül nem nyújtanak be áttétel iránti kérelmet, e felek biztosak lehetnek abban, hogy az összefonódás elkerüli az Európai Unióban a vizsgálatot.

209. Márpedig nem vagyok biztos abban, hogy egy ilyen eljárás sokkal nagyobb, vagy bármilyen mértékben *megfelelő* jogbiztonságot biztosít e felek számára. A fő probléma az, hogy ez egy olyan informális eljárás, amelyről sem az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet, sem – legjobb tudomásom szerint – a tagállamok jogszabályai nem rendelkeznek. A be nem jelentendő összefonódásokra tehát nem vonatkoznak sem a nemzeti eljárási szabályok, sem a magában az EU összefonódás-ellenőrzési rendeletben foglaltak. Kétségtelen, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének (4) bekezdése az EU összefonódás-ellenőrzési

rendelet egyes rendelkezéseit alkalmazhatóvá teszi az ilyen összefonódások vizsgálatára, de csak *azt követően*, hogy a Bizottság elfogadta az áttételt. Az ezt megelőző időszak egyfajta jogi „senkiföldje", amely esetében nagyon kevés dolog egyértelmű és kiszámítható.

210. Ki kezdeményezheti például az informális eljárást? Csak az összefonódásban részt vevő felek vagy harmadik személyek (például az összefonódásban részt vevő felek versenytársai) is megtehetik ezt? Az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése második albekezdésének szövege az utóbbit sugallja. Ha igen, akkor a nemzeti versenyhatóság az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke szerint az említett harmadik személyek által szolgáltatott információk alapján és adott esetben az összefonódásban részt vevő felek meghallgatása nélkül is élhet áttétellel? Mivel a hatóságnak csak 15 munkanap áll rendelkezésére a határozat meghozatalára, nem zárható ki a helyzet felületes kezelése. Mi a helyzet akkor, ha ezek az információk pontatlanok vagy hiányosak? Az áttétel anyagi feltételeinek a nemzeti hatóság általi téves értékeléséből eredő, az összefonódásban részt vevő felekre gyakorolt következmények jelentősek is lehetnek.

211. A Bizottság azonban úgy véli, hogy az időszak nem kezdődik meg addig, amíg a nemzeti versenyhatóságok nem rendelkeznek *elegendő* információval az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkében előírt elemzés elvégzéséhez. Ez azonban azt jelenti, hogy a 15 munkanapos határidő illuzórikussá válhat, mivel azt egy vagy több hatóság gyakran meghosszabbíthatja (és azt valószínűleg gyakran meg is fogja hosszabbítani) egy vagy több információkérés útján, és így az összefonódásban részt vevő felek számára nem biztosít semmilyen kiszámítható időkeretet.

212. Ezen túlmenően az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet nem tartalmaz semmilyen utalást arra vonatkozóan, hogy az összefonódásban részt vevő felektől milyen típusú és részletességű információkat várnak el a nem hivatalos bejelentéseikben. A felek kétségkívül mintául vehetnék az EU hivatalos beadvány-formanyomtatványait (a közelmúltban módosított formában: CO-formanyomtatvány, egyszerűsített CO-formanyomtatvány, RS-formanyomtatvány és RM-formanyomtatvány).[151] Ugyanakkor még a Bizottság sem ment annyira messzire, hogy ezt javasolja. Ez nyilvánvalóan azt jelentette volna, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet bejelentési eljárása *de facto* alkalmazható a be nem jelentendő összefonódásokra. A Bizottság a tárgyaláson inkább azt sugallta, hogy a felek esetleg olyan információkra próbálhatnak támaszkodni, amelyeket a digitális piacokról szóló jogszabály[152] 14. cikke értelmében a kapuőrként meghatározott vállalkozások kötelesek a Bizottság rendelkezésére bocsátani, amikor bizonyos összefonódásokat kívánnak végrehajtani. Eltekintve azonban attól a furcsaságtól, hogy a feleknek egy másik, az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet után elfogadott és csak a gazdaság egyes meghatározott ágazataira alkalmazandó szabályozási jogi aktusból való tájékozódást javasolnak, nem vagyok biztos abban, hogy az említett jogi aktusban felsorolt információk elegendőek az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének alkalmazásához.

213. Emellett egy apró, de fontos részlet: milyen nyelven kell közölni ezt a tájékoztatást? A Bizottság azzal érvelt, hogy az érintett nemzeti hatóság személyzete által általánosan értett bármely nyelv (például az angol) megfelelő lenne. Nem igazán értem, hogy a Bizottság milyen alapon tudja fenntartani ezt az álláspontot. Mindenesetre kétlem, hogy a nemzeti hatóságok

[151] Lásd a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 139/2004/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról és a 802/2004/EK bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2023. április 20-i (EU) 2023/914 bizottsági végrehajtási rendeletet (HL 2023. L 119., 22. o.).

[152] A digitális ágazat vonatkozásában a versengő és tisztességes piacokról, valamint az (EU) 2019/1937 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról szóló, 2022. szeptember 14-i (EU) 2022/1925 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2022. L 265, 1. o.).

beleegyeznének abba, hogy egy (esetlegesen bizonyos mellékletekkel kísért) olyan nyelven megszövegezett beadvány alapján végezzenek el nagyon rövid határidőn belül meglehetősen összetett elemzést, amely nem a sajátjuk.

214. A fentiek fényében úgy vélem, hogy a Törvényszék által az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdésének első albekezdése kapcsán végzett teleológiai értelmezés téves, mivel összeegyeztethetetlen számos célkitűzéssel, amelyet az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet által létrehozott összefonódás-ellenőrzési rendszer követ, és alkalmas arra, hogy megbontsa az e célok közötti, az uniós jogalkotó által elérni kívánt egyensúlyt. Az ilyen egyensúly fontossága nem kerülte el a Bíróság figyelmét. Nemrégiben hozott CK Telecoms ítéletében a Bíróság például megállapította, hogy „[az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet] általános rendszerét jellemző gyorsasági követelmény” olyan jelentőséggel bír, hogy még egy káros összefonódás is jóváhagyottnak minősül, ha a Bizottság nem hoz határozatot az előírt határidőn belül. [153]

5) Az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének értelmezésére vonatkozó egyéb megfontolások

215. Végezetül röviden kifejtem, hogy a Törvényszéknek az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdésének első albekezdésére vonatkozó értelmezése álláspontom szerint miért vet fel az uniós jog különböző általános elveinek figyelembevételével több rendszerszintű problémát.

216. Elöljáróban fontos hangsúlyozni, hogy a Törvényszék e rendelkezésre vonatkozó értelmezése az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet hatályának és a Bizottság hatáskörének igen jelentős kiterjesztését eredményezi. [154] Az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének eredeti értelmezésével a Bizottság egy csapásra felhatalmazást kap arra, hogy a világ bármely pontján, a vállalkozások forgalmától, az Európai Unióban való jelenlétüktől és az ügylet értékétől függetlenül bármely időpontban, akár jóval az összefonódás befejezése után is, szinte bármilyen összefonódást felülvizsgáljon. Ez egyértelmű és nem vitatott. A Bizottság a tárgyaláson erre vonatkozó konkrét kérdésre válaszolva valóban megerősítette, hogy ez elméletileg igaz. Mindazonáltal hozzátette, hogy a gyakorlatban nem ez lesz a helyzet, mivel a Bizottságnak egyáltalán nem fűződik érdeke ahhoz, hogy ezt a jogkört gyakran gyakorolja, és így e tekintetben visszafogottan fog eljárni. A Bizottság véleménye szerint a szóban forgó összefonódás bizonyos sajátos jellemzőkkel rendelkezett, ellentétben az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének hatálya alá tartozó egyéb összefonódások nagy többségével.

217. Márpedig a jelen ügyben nem csupán ezen (esetlegesen új) felülvizsgálati jogkörnek a szóban forgó összefonódás kapcsán történő alkalmazásáról van szó. A Bíróságot valójában először kérik fel arra, hogy értelmezze az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének jelentését és hatályát, amely meghatározatlan számú esetben alkalmazható. A Bizottság álláspontja több szempontból is aggályokat vethet fel.

153 2023. július 13-i Bizottság kontra CK Telecoms UK Investments ítélet (C-376/20 P, EU:C:2023:561, 72. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

154 Amint azt a jogtudomány összessége hangsúlyozza; lásd például: Bushell, G., „Chapter II”, in: Jones, C., és Weinert, L. (szerk.), *EU Competition Law*, II. kötet, első könyv, Edward Elgar Publishing, 2021, 41. o.

218. Először is kétlem, hogy ez az álláspont megfelelne az Európai Unió intézményi struktúrájára jellemző, az EUSZ 13. cikk (2) bekezdéséből következő intézményi egyensúly elvének, amely lényegében azt követeli meg, hogy valamennyi intézmény úgy gyakorolja hatásköreit, hogy közben a többi intézmény hatáskörét tiszteletben tartja. [155]

219. Az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet egyik legalapvetőbb eleme azon küszöbértékek meghatározása, amelyek e rendelet 1. cikkének (1)–(3) bekezdése értelmében a bejelentési kötelezettséget kiváltják. Az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének Bizottság általi értelmezése alapján azonban e küszöbértékek, valamint közvetve a nemzeti jogszabályokban meghatározott küszöbértékek és kritériumok értéke csak relatívvá válik. Előfordulhat, hogy egy összefonódás az Európai Unióban *sehol sem* bejelentendő, de ez semmiképpen sem zárná ki annak lehetőségét, hogy a Bizottság az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke alapján hatáskört igényeljen annak felülvizsgálatára. [156]

220. Egyáltalán nem zárom ki, hogy egy egyre inkább a „2.0 gazdaságon” alapuló világban kívánatos, sőt esetleg szükséges is lehet az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó jelenlegi küszöbértékek módosítása. Ebben az összefüggésben érdekes lehet megjegyezni, hogy a közelmúltban két tagállam (Ausztria és Németország) módosította nemzeti jogszabályait annak érdekében, hogy az ügyleti értékeken alapuló küszöbértékeket is tartalmazzon. Más államok olyan eltérő joghatósági küszöbértékeket alkalmaznak, amelyek kifejezetten lehetővé teszik az összefonódások ellenőrzését annak ellenére, hogy a célvállalkozás nem termel helyi bevételt (például az Egyesült Királyság a „kínálati részesedési teszttel”). Ezeket és más lehetőségeket természetesen meg lehetne fontolni az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet módosítása céljából. Ez azonban nem a Bizottság, hanem az uniós jogalkotó feladata.

221. Másodszor, a Törvényszéknek az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdésének első albekezdésére vonatkozó tág értelmezése jelentős potenciált teremt olyan ügyek vonatkozásában, amelyekben összeütközés merülhet fel az uniós jog területiségének elvével. Emlékeztetni kell arra, hogy a nemzetközi jognak való megfelelés érdekében az uniós jog alkalmazása megfelelő kapcsolatot feltételez az EU területével. [157] Közelebbről az Intel ítéletből és a Gencor ítéletből kitűnik, hogy az uniós versenyjognak a vállalkozások magatartására történő alkalmazása – a magatartás helyétől függetlenül – jogszerű, amennyiben e magatartásnak előre látható, azonnali és jelentős hatásai vannak az Európai Unióban (a továbbiakban: minősített hatásokon alapuló kritérium). [158]

222. Természetesen egyetértek a Bizottsággal abban, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének (1) bekezdésében meghatározott anyagi feltételek főszabály szerint alkalmasak arra, hogy megfelelő kapcsolatot biztosítsanak az Unió területével. Mindazonáltal emlékeztetni kell arra, hogy – amint azt már említettem – e feltételek vizsgálatára *prima facie* csak különösen rövid (15 munkanapos) határidőn belül kerül sor. Ezért nem zárható ki, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke alapján az Európai Unió joghatóságot igényelhet egy olyan összefonódás felülvizsgálatára (mindazzal együtt, amit ez magában foglal, beleértve az

155 Lásd legutóbb: 2022. november 22-i Bizottság kontra Tanács (A Genfi Szöveghez történő csatlakozás) ítélet (C-24/20, EU:C:2022:911, 83. pont).

156 Ez még inkább igaz, ha – mint ahogy magam is – úgy tekintjük, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 1. cikkének (4) és (5) bekezdésében e küszöbértékek módosítása tekintetében meghatározott egyszerűsített eljárás továbbra is alkalmazandó. Lásd a fenti 125. és 126. lábjegyzetet.

157 Lásd többek között: 1992. november 24-i Poulsen és Diva Navigation ítélet (C-286/90, EU:C:1992:453, 28. pont).

158 2017. szeptember 6-i Intel kontra Bizottság ítélet (C-413/14 P, EU:C:2017:632, 40–47. pont); 1999. március 25-i Gencor kontra Bizottság ítélet (T-102/96, EU:T:1999:65, 243. pont).

összefonódás végrehajtására irányuló cselekmények világszerte történő felfüggesztésére vonatkozó kötelezettség hirtelen felmerülését is), amelyről később kiderülhet, hogy az érintett tagállam területén nincs előre látható, azonnali és jelentős hatása.

223. Harmadszor, ez a helyzet a nemzetközi *udvariasság* elve alapján problémákat vethet fel. Tudatában vagyok annak, hogy egy ilyen elv körvonalai és jogi következményei elég homályosak.[159] Mindazonáltal úgy tűnik számomra, hogy ebből az elvből általános kötelezettség vezethető le legalábbis az államok számára, hogy mielőtt a joghatóságukat jelentős külföldi elemet és meglehetősen csekély belső kapcsolatot tartalmazó ügyekben érvényesítenék, *vizsgálják meg*, hogy jogszabályaik alkalmazása nem járhat-e azzal a hatással, hogy aláaknázza az ezen ügyekkel szorosabb területi kapcsolatban álló harmadik államok törvényeinek hatékony alkalmazását. Az elv ilyen értelmezése messzemenően összhangban lévőnek tűnik más főtanácsnokok javaslataival,[160] az Unió e területre vonatkozó nemzetközi megállapodásaival[161] és más bíróságok megállapításaival, ideértve a versenyjogot is.[162] Ennek fényében azon tűnődöm, hogy a Bizottság álláspontja az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke szerinti, az összefonódások felülvizsgálatára vonatkozó messzemenő hatásköréről teljes mértékben összhangban van-e a nemzetközi udvariasság elvével.

224. Negyedszer a fellebbezők azon állítása, amely szerint az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének a Törvényszék által elfogadott értelmezése az egyenlőség és az arányosság elvébe ütközik, nem tűnik számomra megalapozatlannak, ahogyan azt a Bizottság állítja. Az Európai Unióban korlátozott vagy nem létező értékesítésekkel rendelkező vállalkozások ugyanis *de facto* jóval kedvezőtlenebb helyzetbe kerülnének, mint az Európai Unióban fokozottabb tevékenységet folytató vállalkozások.

225. Az utóbbiak kihasználhatják az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet által létrehozott egyablakos rendszer előnyeit, vagy alternatívaként csak egy vagy több nemzeti bejelentést kell benyújtaniuk azokban az országokban, ahol megfelelnek a nemzeti küszöbértékeknek. E bejelentések száma előre kiszámítható, és az összefonódásban részt vevő felek tudják, hogy mely hatóságok fogják felülvizsgálni az összefonódást, milyen módszerrel és mennyi idő alatt. Ezzel szemben, amint azt fent kifejtettem, a be nem jelentendő összefonódásokban részt vevő vállalkozások nem képesek előre jelezni összefonódásuk sorsát, amíg be nem nyújtanak az EGT-ben nem kevesebb, mint 30 informális bejelentést, és az eljárás számos vetülete, beleértve az időtartamát is, még ebben az esetben is bizonytalan marad.

159 Lásd: Darmon főtanácsnok Ahlström Osakeyhtiö és társai kontra Bizottság egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 és 125/85–129/85, EU:C:1988:258, 57. pont).

160 Lásd például a versenyjogot illetően: Wathelet főtanácsnok InnoLux kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa (C-231/14 P, EU:C:2015:292, 39–42. pont); Wahl főtanácsnok Intel Corporation kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa (C-413/14 P, EU:C:2016:788, 283. és 300. pont); és más összefüggésben: Szpunar főtanácsnok Nikiforidis ügyre vonatkozó indítványa (C-135/15, EU:C:2016:281, 88. pont).

161 Lásd például az Európai Közösségek és az Amerikai Egyesült Államok Kormánya közötti, versenyjogi szabályaik végrehajtása során a nemzetközi udvariasság elvének alkalmazásáról szóló, 1998. június 4-i megállapodás I. cikke (2) bekezdésének b) pontját és IV. cikkét (HL 1998. L 173., 28. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 318. o.).

162 Lásd különösen az Egyesült Államok legfelsőbb bíróságának véleményét, *F. Hoffmann-La Roche, Ltd. kontra Empagran S. A.* (124 S. Ct. 2359 (2004)).

226. Ez a helyzet számomra problematikusnak tűnik az egyenlőség elve szempontjából, amely megköveteli, hogy az összehasonlítható helyzeteket ne kezeljék eltérően, és az eltérő helyzeteket ne kezeljék ugyanúgy, hacsak ez a bánásmód objektíve nem igazolt.[163] Úgy tűnik továbbá, hogy a költségek és a kockázatok tekintetében aránytalan terhet ró az Európai Unióban – amint már említettem – meglehetősen korlátozott tevékenységet folytató ügyleteket kötő vállalkozásokra.[164]

227. Ötödször, a tényleges érvényesülés elve nem vezethet a szóban forgó rendelkezés hatályának az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet szempontjából észszerű és szükséges mértéken túli kiterjesztéséhez. Az ezzel kapcsolatos álláspontomat a fenti 197. pontban kifejtettem. Ebben az összefüggésben csak egy végső elemet kell hozzátennem: nem győzött meg a Bizottság azon állítása, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet hatályában fennálló hézagot kell kitölteni.

228. Amint azt a Bíróság következetesen megállapította – legutóbb a Towercast ítéletben –,[165] az EUMSZ 101. és EUMSZ 102. cikket azokra az összefonódásokra kell alkalmazni, amelyek nem érik el az EU összefonódás-ellenőrzési rendeletben meghatározott küszöbértékeket (ideértve azokat is, amelyek nem érik el a nemzeti küszöbértékeket). E rendelkezések lehetővé teszik a nemzeti versenyhatóságok számára, hogy utólagosan beavatkozzanak a versenyellenesnek bizonyuló összefonódásokba. Kétségtelen, hogy az utólagos beavatkozás gyakran csak a „második legjobb” megoldás lehet az előzetes ellenőrzéshez képest. Mindazonáltal a felülvizsgálat e két formája közötti különbségek – amint az az előkészítő anyagokból egyértelműen kitűnik – az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet elfogadásához vezető eljárás során az uniós jogalkotó által megfelelően figyelembe vett szempontot képeznek. A Bizottság megfontolásai ennélfogva nem kérdőjelezhetik meg az uniós jogalkotó konkrét döntéseit.

229. Ezenkívül nem győz meg a Bizottság és a jelen eljárásba beavatkozó egyes kormányok által előadott azon érv sem, amely szerint az EUMSZ 101. és EUMSZ 102. cikk alapján történő végrehajtás hatástalan és időigényes.

230. Amint azt a Bíróság a közelmúltban a European Superleague Company ítéletben megerősítette, az erőfölénnyel való visszaélés akkor állapítható meg, ha valamely magatartás „tényleges vagy potenciális hatása, vagy akár célja is az, hogy belépési korlátok létrehozásával [vagy] piaclezárási intézkedésekkel […] egy korábbi szakaszban megakadályozza, hogy a potenciálisan versenytárs vállalkozások beléphessenek az adott piacra vagy piacokra, és ezáltal a termelésnek, az alternatív termékek vagy szolgáltatások kifejlesztésének vagy akár az innovációnak a korlátozása révén a fogyasztók rovására megakadályozza a verseny növekedését ezeken a piacokon”.[166] Véleményem szerint az úgynevezett „lefojtó” felvásárlásra éppen illik e leírás, és az erőfölénnyel való „cél általi” visszaélés paradigmatikus példáját kínálja.[167]

231. Önmagában nem gondolom, hogy a jogsértés fennállásának megállapítása érdekében túlzottan hosszú vagy összetett vizsgálatot kellene lefolytatni. Különösen azért, mert egy végrehajtott összefonódás utólagos ellenőrzése – amely számos jogrendszerben nem szokatlan

163 Lásd többek között: 2020. december 17-i Centraal Israëlitisch Consistorie van België és társai ítélet (C-336/19, EU:C:2020:1031, 85. pont). Ezen elvnek a jelen összefüggésben történő alkalmazásával kapcsolatban lásd *mutatis mutandis* a megtámadott ítélet 236. pontját.

164 Amint azt Korah, V. megjegyezte, a vállalkozások számára nagyon költséges lehet, hogy különböző nyelveken és különböző formában, eltérő, de mindenképpen rövid határidőkön belül több hatósággal tartsanak kapcsolatot, illetve szolgáltassanak információkat a számukra (lásd: *An Introductory Guide to EC Competition Law and Practice*, 8. kiadás, Hart, 2004, 356. o.).

165 2023. március 16-i ítélet (C-449/21, EU:C:2023:207).

166 2023. december 21-i ítélet (C-333/21, EU:C:2023:1011, 131. pont).

167 Lásd értelemszerűen: United States Department of Justice and the Federal Trade Commission, *Horizontal Merger Guidelines*, 2010, 6.4. szakasz.

tevékenység – [168] bizonyos mértékű hátrányt okozhat, de jelentős előnnyel is jár: a hatóságoknak nem kell *előre látniuk* a vállalkozások jövőbeli magatartását. Értékelésében ugyanis a versenyhatóság megvizsgálhatja mind az összefonódást megelőző bizonyítékokat (például a felvásárló szándékának bizonyítása érdekében, és annak megállapítása érdekében, hogy ez a vállalkozás a célvállalkozást életképes fenyegetésnek tekintette-e piaci helyzetére), mind pedig az *összefonódást követő bizonyítékokat*, amelyek azt mutatják meg, hogy mi történt ténylegesen a piacon a felvásárlást követően (például annak megállapítása érdekében, hogy voltak-e érzékelhető hatások az árakra, a termelésre és az innovációra, vagy hogy a célvállalkozás tevékenységei megszakadtak, vagy jelentősen csökkentek-e). [169]

232. Ezenkívül emlékeztetni kell arra, hogy a nemzeti versenyhatóságok az EUMSZ 101. és EUMSZ 102. cikk esetleges megsértésének vizsgálata során az úgynevezett ECN+ irányelvben [170] meghatározott jogkörökkel rendelkeznek. Ezen irányelv értelmében, amennyiben jogsértés megállapítására kerül sor, az illetékes hatóság nemcsak pénzügyi szankciókat szabhat ki (13–16. cikk), hanem ezen irányelv 10. cikkének (1) bekezdése értelmében kötelezheti a szóban forgó vállalkozásokat „a szóban forgó jogsértés megszüntetésére. E célból [a hatóság] az elkövetett jogsértéssel arányos és a jogsértés tényleges megszüntetéséhez szükséges, magatartásra vonatkozó vagy szerkezeti korrekciós intézkedéseket írhat[…] elő”. Ez – különösen rendkívül súlyos esetekben – az összeolvadt jogalany teljes vagy részleges megszüntetésére is kiterjedhet. [171] Ezen túlmenően az irányelv 11. cikkének (1) bekezdése értelmében a nemzeti versenyhatóságok „legalább azokban a sürgős esetekben, amikor fennáll a verseny súlyos és helyrehozhatatlan sérülésének a kockázata, valamint az EUMSZ 101. vagy 102. cikkét érintő, *prima facie* megállapított jogsértés alapján […] jogosultak […] saját kezdeményezésük alapján hozott határozat útján a vállalkozásokra […] vonatkozó ideiglenes intézkedésekről rendelkezni”. Ezek az intézkedések például felfüggesztő rendelkezések formáját ölthetik. [172]

233. Hatodszor, a Törvényszék által az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 1. cikkének rendelkezései alól kétségtelenül kivételt képező rendelkezésnek biztosított igen tág hatály ellentétes azzal a jól elfogadott értelmezési elvvel, amely szerint a jogi aktus általános rendszere vagy általános szabályai alóli kivételeket és eltéréseket szigorúan kell értelmezni annak érdekében, hogy e szabályokat ne fosszák meg tartalmuktól. [173] A Törvényszék ugyanis ezt az elvet már relevánsnak ítélte az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 9. cikkében előírt áttételi mechanizmus hatályának értelmezése során. [174] Számomra nem világos, hogy a megtámadott ítéletben milyen indokok alapján döntött úgy, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkében előírt áttételi mechanizmus tekintetében elveti ennek az értelmezési elvnek a relevanciáját. [175]

168 Hivatkozásokkal lásd: Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD), „Disentangling Consummated Mergers: Experiences and Challenges”, Competition Policy Roundtable Background Note, 2022.

169 Ezzel kapcsolatban lásd például: Ginsburg, D. H., és Wong-Ervin, K. W., „Challenging consumed Mergers under Section 2”, Competition Policy International, 2020. május.

170 A tagállami versenyhatóságok helyzetének a hatékonyabb jogérvényesítés céljából történő megerősítéséről és a belső piac megfelelő működésének biztosításáról szóló, 2018. december 11-i (EU) 2019/1 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2019. L 11., 3. o.; helyesbítés: HL 2019. L 175., 83. o.). Ezen irányelvvel kapcsolatban lásd általánosságban: Arsenidou, E., „The ECN+ Directive”, in: Dekeyser, K. és mások (szerk.), *Regulation 1/2003 and EU Antitrust Enforcement – A Systematic Guide*, Wolters Kluwer, 2023, 143–149. o.

171 Lásd: Kokott főtanácsnok Towercast ügyre vonatkozó indítványa (C-449/21, EU:C:2022:777, 63. pont).

172 Az ideiglenes intézkedésekről lásd a közelmúltban: OECD, „Interim Mesures in Antitrust Investigations”, Competition Policy Roundtable Background Note, 2022.

173 Lásd például: 2022. október 28-i Generalstaatsanwaltschaft München (Kiadatás és *ne bis in idem)* ítélet (C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, 119. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

174 2003. április 3-i Royal Philips Electronics kontra Bizottság ítélet (T-119/02, EU:T:2003:101, 354. pont).

175 Lásd a megtámadott ítélet 182. pontját. E pont értelme számomra meglehetősen homályos.

234. A fenti megfontolások alapján úgy vélem, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének értelmezése és alkalmazása során. Ezért a megtámadott ítéletet hatályon kívül kell helyezni.

235. Ezzel szemben, ha a Bíróság nem ért egyet az első fellebbezési jogalapra vonatkozó értékelésemmel, úgy vélem, hogy a fellebbezéseket el kell utasítania. A következő részben röviden kifejtem azokat az okokat, amelyek miatt úgy vélem, hogy a fellebbezők második és harmadik jogalapja megalapozatlan.

B. Második jogalap: az áttétel iránti kérelem ütemezése és a Bizottság észszerű határidőn belüli eljárásra vonatkozó kötelezettsége

236. Az Illumina és a Grail második fellebbezési jogalapja arra irányul, hogy a Törvényszék elutasította az Illumina által első fokon felhozott, az áttétel iránti kérelem elkésettségére, másodlagosan pedig a jogbiztonság és a „megfelelő ügyintézés” elvének megsértésére alapított, második jogalapot. A fellebbezők különösen a megtámadott ítélet 190–211. pontját kifogásolják, amelyben a Törvényszék a következő következtetésre jutott:

„[az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet] 22. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében szereplő »az érintett tagállam tudomására hozza« fogalmat úgy kell értelmezni, hogy az azoknak a releváns információknak e tagállam részére történő aktív továbbítását követeli meg, amelyek lehetővé teszik annak előzetes értékelését, hogy az e cikk szerinti áttétel iránti kérelem feltételei teljesülnek-e. Következésképpen, ezen értelmezés szerint az említett rendelkezésben meghatározott tizenöt munkanapos határidő – amennyiben az összefonódás bejelentése nem kötelező – ezen információk továbbításának időpontjában kezdődik”.

237. A fellebbezők a megtámadott ítélet 240. és 242–245. pontját is kifogásolják, amelyekben a Törvényszék többek között megállapította, hogy i. „[az Illumina] nem tudta kellőképpen meghatározni a megtámadott határozat állítólagos »jelentős ténybeli hibáit«, amelyekben már a felhívó levél is szenvedett, és amelyek ezért döntő módon befolyásolhatták a francia versenyhatóság áttétel iránti kérelmének tartalmát”; és ii. „az érintett [fellebbezőknek] több alkalommal is lehetőségük volt arra, hogy [a vitatott] határozatok elfogadásához vezető közigazgatási eljárás során kifejtsék álláspontjukat”.

1. A felek érvei

238. Második fellebbezési jogalapjukban a fellebbezők azt állítják, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor i. nem vont le semmilyen jogi következtetést abból a helyes megállapításból, hogy a Bizottság észszerűtlen idő elteltével küldte el a szóban forgó összefonódásra vonatkozó felhívó levelet a tagállamok részére, és ii. megállapította, hogy a Bizottság a vitatott határozatok elfogadásához vezető eljárás során nem sértette meg a felek védelemhez való jogát.

239. A Bizottság azt állítja, hogy e fellebbezési jogalap megalapozatlan, részben pedig elfogadhatatlan.

2. Elemzés

240. A fellebbezők érvei nem meggyőzőek számomra.

241. Először is, nem gondolom, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta volna a jogot az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében szereplő, „az érintett tagállam tudomására hozza" kifejezés értelmezése során. Amint az a megtámadott ítélet 192. pontjában megállapításra került, a rendelet különböző nyelvi változatainak összehasonlításából kitűnik, hogy a 15 munkanapos határidő elindításához nem elegendő, ha az összefonódást a szóban forgó tagállamban nyilvánosan bejelentik – például sajtóközlemény vagy médiatudósítás útján –,[176] és így az illetékes hatóságok tudomást szerezhetnek róla. Ezzel szemben e rendelkezés megköveteli, hogy az összefonódást aktívan közöljék e hatóságokkal. Úgy tűnik számomra, hogy ez az értelmezés megfelel a rendelkezés céljának, amely arra irányul, hogy lehetővé tegye a hatóságok számára az előzetes vizsgálat lefolytatását annak értékelése érdekében, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdésének első albekezdésében meghatározott anyagi feltételek *prima facie* teljesülnek-e.[177]

242. A fellebbezők véleményem szerint nem terjesztettek elő egyetlen olyan érvet sem, amely megkérdőjelezhetné az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke (1) bekezdése második albekezdésének ezen értelmezését.

243. Másodszor, bár nem győzött meg teljes mértékben a felhívó levél Bizottság általi észszerű határidőn belül történő megküldésének elmaradásából eredő következmények meghatározása érdekében a Törvényszék által alkalmazott jogi háttér, úgy vélem, hogy a megtámadott ítéletben foglalt következtetés helyes.

244. Véleményem szerint a kérdés lényege nem az, hogy a fellebbezők tudták-e bizonyítani, hogy a Bizottság késedelmes magatartása miatt megsértették a fellebbezők védelemhez való jogát. A döntő kérdés inkább az, hogy a fellebbezők elegendő információval tudtak-e szolgálni arra vonatkozóan, hogy a szóban forgó eljárási szabálytalanság hiányában az eljárás eltérő eredményre *vezethetett* volna.

245. Amint azt a HSBC ügyre vonatkozó indítványomban kifejtettem, úgy tűnik, hogy az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlata az eljárási hibák két fő formája között tesz különbséget: a „lényeges eljárási szabályok" megsértése, amely *automatikusan* a szóban forgó jogi aktus érvénytelenségét vonja maga után, és az egyéb eljárási szabályok megsértése, amelyre az „*enyhe hiba mércéje*" vonatkozik. Ez azt jelenti, hogy a „rendes" eljárási hibák a megtámadott jogi aktus megsemmisítését vonják maguk után, kivéve ha a hiba ártalmatlannak tekinthető abban az értelemben, hogy az semmilyen hatással nem volt vagy nem lehetett az eljárás kimenetelére. Fontos megjegyezni, hogy ezt a kritériumot a megsértett szabály jellemzőitől függően három különböző formában alkalmazzák: i. súlyos és szerkezeti jellegű jogsértések, amelyek alapján (megdönthető) *vélelem* szól amellett, hogy a hiba befolyásolta az eljárás eredményét, a vélelem megdöntésének terhe pedig az alperesre hárul; ii. „standard" hibák, amelyek befolyásolhatták vagy nem befolyásolhatták az eljárás eredményét, és amelyek tekintetében a felperesnek kell bizonyítania, hogy hiba hiányában a megtámadott aktus más *lehetett* volna; és iii. kisebb

176 Lásd e tekintetben a megtámadott ítélet 203. pontját.

177 Lásd e tekintetben a megtámadott ítélet 199. pontját.

szabálytalanságok, amelyek a szóban forgó aktus megsemmisítését akkor vonják maguk után, amennyiben a felperesek bizonyítják, hogy ennek hiányában az eljárás más eredményre *vezetett* volna.[178]

246. A vonatkozó rendelkezés szövegének fényében (amely nem ír elő konkrét határidőt),[179] valamint az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet által létrehozott összefonódás-ellenőrzési rendszer célja és logikája alapján (amelynek célja a potenciálisan versenyellenes összefonódások hatékony ellenőrzésének biztosítása egy olyan hatékony és kiszámítható rendszer révén, amely képes jogbiztonságot nyújtani az érintett vállalkozásoknak),[180] úgy tűnik számomra, hogy a Bizottság észszerű határidőn belüli eljárásának elmulasztása nem tekinthető lényeges eljárási szabály megsértésének, és hogy az eljárási hibákra vonatkozó standard tesztet kell alkalmazni.[181]

247. A fellebbezők sem az első fokon benyújtott észrevételeikben, sem a jelen eljárás keretében nem szolgáltattak olyan konkrét bizonyítékot, amely arra utalna, hogy a Bizottság észszerű határidőn belül történő eljárása esetén ezen intézménynek a szóban forgó összefonódás – az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke alapján történő – áttételének lehetőségére és alkalmasságára vonatkozó megítélése eltérő *lehetett* volna.

248. Mindenesetre egyetértek a Bizottsággal abban is, hogy a fellebbezők i. nem hivatkoztak kifejezetten a védelemhez való joguk megsértésére az elsőfokú eljárásban, aminek következtében a fellebbezési jogalapnak ez a része elfogadhatatlan, és ii. nem bizonyították a megkövetelt módon, hogy a vitatott határozatok elfogadásához vezető eljárás során hátrányosan érintették a védelemhez való joguk gyakorlására vonatkozó képességüket. Ez utóbbi kérdést illetően igaz, hogy a fellebbezők előterjesztettek néhány olyan bizonyítékot, amelyek azt sugallják, hogy e vállalkozások tekintetében a Bizottság esetleg nem járt el olyan fokú átláthatósággal és méltányossággal, amely a közigazgatástól általában elvárható.[182] Ez nyilvánvalóan sajnálatos, mivel az ilyen magatartások hatással lehetnek arra, hogy a közönség hogyan érzékeli egy olyan szolgálat működését, amelynek – a ráruházott jelentős hatáskörök miatt – mindig a lehető legpártatlanabb és legobjektívebb módon kell eljárnia. Mindazonáltal tény, hogy a Bizottság magatartása nem fosztotta meg a fellebbezőket attól a lehetőségtől, hogy az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikke alapján indított eljárás során ténybeli és jogi érveiket az eljárás kimenetelének befolyásolása céljából előadják.

249. A fent kifejtett okokból a második fellebbezési jogalapot el kell utasítani.

178 Lásd további hivatkozásokkal: HSBC Holdings és társai kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványom (C-883/19 P, EU:C:2022:384, 38–59. pont).

179 Lásd e tekintetben a megtámadott ítélet 221. pontját.

180 Lásd e tekintetben a megtámadott ítélet 226. pontját.

181 Lásd analógia útján az uniós bíróságoknak a megtámadott ítélet 240. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatát.

182 Különösen nehéz megérteni, hogy a Bizottság miért csak majdnem *három hónappal* azt követően vette fel a kapcsolatot a fellebbezőkkel és közölte velük aggályait, hogy a Bizottsághoz az összefonódással kapcsolatos panasz érkezett, annak ellenére, hogy a Bizottság ezen időszak alatt számos levélváltást folytatott a panaszossal, több nemzeti versenyhatósággal, más tagállamok hatóságaival és a Competition and Markets Authorityvel.

C. Harmadik jogalap: a bizalomvédelem és a jogbiztonság elve

250. Az Illumina és a Grail a megtámadott ítélet 254–260. pontjával szemben felhozott harmadik fellebbezési jogalapjukkal azt kifogásolják, hogy a Törvényszék elutasította az Illumina által első fokon hivatkozott, a bizalomvédelem és a jogbiztonság elvének megsértésére alapított, harmadik jogalapot. E szakaszokban a Törvényszék csak a jogos bizalomra vonatkozó érveket vizsgálta meg, mivel a jogbiztonságra vonatkozó érvek nem voltak kellőképpen kifejtve.

251. A bizalomvédelem elvét illetően a Törvényszék megállapította, hogy az Illumina által hivatkozott főbb elemek nem támasztják alá „a Bizottság azon állítólagos politikájának a létezését, amelyre [az Illumina] hivatkozik”, és nem tekinthetők „a Bizottságtól [származó] pontos, feltétlen és egybehangzó biztosítékok[nak] […] a szóban forgó összefonódás kezelésére vonatkozóan”.

1. A felek érvei

252. A fellebbezők úgy vélik, hogy a megtámadott ítélet indokolása több szempontból is téves jogalkalmazást tartalmaz. Közelebbről arra hivatkoznak, hogy a Törvényszék i. elferdítette az Illumina részéről az elsőfokú eljárásban a jogos bizalommal kapcsolatban előadott érvelés értelmét; ii. tévesen állapította meg, hogy csak akkor állhatnak fenn jogos elvárások, ha azok az ígéretek, amelyeken ezen elvárások alapulnak, kifejezetten a szóban forgó összefonódásra vonatkoznak; iii. tévesen értékelte a Margrethe Vestager, a Bizottság ügyvezető alelnöke és versenypolitikáért felelős biztosa által csak néhány hónappal a felhívó levél Bizottság általi elküldése előtt tartott beszéd jelentőségét;[183] és iv. nem foglalkozott a jogbiztonság elvének megsértésére alapított érveikkel.

253. A Bizottság erre azt válaszolja, hogy a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot e tekintetben.

2. Elemzés

254. Még ha a megtámadott ítélet egyes releváns részei nem is tűnnek számomra meggyőzőnek, úgy vélem, hogy a Törvényszék nem követett el hibát, amikor elutasította az Illumina harmadik jogalapját.

255. Először is nem meggyőző a fellebbezők azon állítása, amely szerint a Törvényszék elferdítette a jogos bizalomra alapított érvek értelmét. A fellebbezők úgy érvelnek, hogy az Illumina érve az volt, hogy a Bizottság arra vonatkozó várakozást keltett, hogy nem *ösztönzi* a nemzeti küszöbértékeknél alacsonyabb összefonódások áttétele iránti kérelmeket, míg a Törvényszék azt vizsgálta, hogy a Bizottság jogszerűen *fogadhat-e* el ilyen áttételeket. Ez végső soron szőrszálhasogatásnak tűnik számomra. Egyértelmű, hogy a két szempont kiegészíti egymást, és nehezen választható el egymástól.

256. A fellebbezők érvelése lényegében abban állt, hogy nem láthatták előre a Bizottság hirtelen irányváltását az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkének értelmezése tekintetében. E tekintetben igazából az a kérdés, hogy a fellebbezők a Bizottságtól kapott információk alapján jogosan gondolhatták-e, hogy összefonódásuk nem képezi majd az EU összefonódás-ellenőrzési

[183] „The Future of EU Merger Control” című beszéd, amely az Ügyvédi Kamarák Nemzetközi Egyesülete 2020. szeptember 11-i 24. éves versenyügyi konferenciáján hangzott el.

rendelet 22. cikke alapján áttétel tárgyát. Az a kérdés, hogy ebben az összefüggésben a szóban forgó áttételt egy vagy több nemzeti versenyhatóság hivatalból kezdeményezte-e, vagy azért, mert a Bizottság felhívta őket erre, számomra nem tűnik relevánsnak.

257. Ezenkívül nem győznek meg a fellebbezők arra irányuló érvei sem, hogy a Törvényszék nem vizsgálta meg a jogbiztonság elvének megsértésére vonatkozó állításaikat. Az első fokon előadott észrevételeik vizsgálatát követően egyet kell értenem a Törvényszék azon véleményével, amely szerint a fellebbezők e tekintetben semmilyen konkrét érvet nem terjesztettek elő; másként fogalmazva, egyetlen olyat sem, amely különbözne a jogos bizalomra vonatkozó érveiktől, amelyekre a Törvényszék a megtámadott ítéletben kifejezetten válaszolt.

258. Ezenkívül nem hiszem, hogy a jelen ügyben teljesül minden olyan feltétel, amely mellett valamely fél a bizalomvédelem elvére hivatkozhat.

259. Kétségtelen, hogy a megtámadott ítélet bizonyos részei véleményem szerint tévesek. Ezen ítélet 254. pontjában a Törvényszék emlékeztetett arra az ítélkezési gyakorlatra, amely szerint a közigazgatás által adott pontos, feltételhez nem kötött és egybehangzó tájékoztatás jogos bizalmat kelthet többek között azzal a feltétellel, hogy e tájékoztatás „összhangban [van] az alkalmazandó szabályokkal”. Ezt követően ezen ítélet 265. pontjában a Törvényszék ezen ítélkezési gyakorlatra hivatkozva hozzátette, hogy „mivel az első jogalapból kitűnik, hogy a megtámadott határozatok e cikk hatályának helyes értelmezésén alapulnak, a felperes nem hivatkozhat a Bizottság határozathozatali gyakorlatának új irányára”.

260. E tekintetben nem tudok egyetérteni a Törvényszékkel. A Törvényszék által hivatkozott ítélkezési gyakorlat (amely, amennyiben képes vagyok átlátni, lényegében a saját ítéleteiből áll) logikusan nem jelentheti azt, hogy a magánszemélyek csak akkor hivatkozhatnak jogos bizalomra, ha a közigazgatási szerv által tett ígéretek összhangban vannak a releváns szabályokkal. Ha ugyanis az ígéretek megfelelnek az alkalmazandó jognak, akkor a szóban forgó magánszemélyeknek nem kell a bizalomvédelemre hivatkozniuk: helyzetüket megfelelő védelemben részesítik az éppen a közigazgatási szerv által hivatkozott rendelkezések. A bizalomvédelem elvének létjogosultsága nyilvánvalóan azon magánszemélyek védelme, akiket önhibájukon kívül megtéveszt az alkalmazandó jognak a közigazgatási szerv által elfogadott értelmezése.

261. Véleményem szerint ez az ítélkezési gyakorlat csak akkor fogadható el, ha úgy értelmezzük, hogy az kizárja a magánszemélyek azon lehetőségét, hogy a bizalomvédelem elvére hivatkozzanak, amennyiben az észszerűen körültekintő magánszemély észlelné, hogy a közigazgatási szerv által tett ígéretek nem felelnek meg a releváns szabályoknak. Ha tehát a jelen ügyben a fellebbezők valóban „pontos, feltétlen és egybehangzó biztosítékokat” kaptak volna a Bizottságtól, akkor az a tény, hogy ez az intézmény utóbb helyesen alkalmazta az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkét, nem zárhatta volna ki, hogy e vállalkozások a bizalomvédelem elvének megsértésére hivatkozzanak.

262. Ezzel együtt osztom a Törvényszék azon véleményét, amely szerint ilyen biztosítékok semmi esetre sem vezethetők le a biztos fellebbezők által hivatkozott beszédéből. Amint ugyanis arra a Törvényszék helyesen rámutatott, mind a beszéd tárgya (amely „a Bizottság általános összefonódási politikájára vonatkozott, és nem említette a szóban forgó összefonódást”),[184] mind annak lényege és tartalma (amely szerint a múltban „a Bizottság gyakorlata az volt, hogy nem

[184] Lásd e tekintetben a megtámadott ítélet 260. pontját.

ösztönözte a nemzeti hatóságokat arra, hogy olyan összefonódásokat tegyenek át a Bizottsághoz, amelyek vizsgálatára ők maguk nem rendelkeztek hatáskörrel”) [185] kizárja, hogy egy ilyen beszédet úgy lehessen tekinteni, mint amely a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében „pontos, feltételhez nem kötött és egybehangzó” ígéretekhez vezet. [186]

263. A fentiekre tekintettel véleményem szerint a harmadik fellebbezési jogalapot is el kell utasítani.

VI. Az értékelés következményei: a jelen ügy elbírálása

264. Az Európai Unió Bíróságának alapokmánya 61. cikke első bekezdésének második mondata alapján a Bíróság a Törvényszék határozatának hatályon kívül helyezése esetén, ha a per állása megengedi, az ügyet maga érdemben eldöntheti.

265. Véleményem szerint a jelen eljárásban nyilvánvalóan ez a helyzet. A Törvényszék tévesen értelmezte és alkalmazta az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkét. E rendelkezést úgy kell értelmezni, hogy az nem hatalmazza fel a Bizottságot arra, hogy a fellebbezők által a jelen eljárásban vitatott határozatokhoz hasonló határozatokat fogadjon el. E határozatokat ezért meg kell semmisíteni.

266. A francia versenyhatóság kérelme és a Bizottság tájékoztató levele azonban nem semmisíthető meg, mivel i. az előbbi jogi aktust nem támadták meg első fokon [187] (egyébként pedig nem is az uniós intézmények jogi aktusáról van szó); és ii. a tájékoztató levelet, noha azt első fokon vitatták, a Törvényszék keresettel meg nem támadható jogi aktusnak tekintette. [188] A megtámadott ítélet releváns részeit a fellebbezők sem támadták meg.

VII. A költségekről

267. Az eljárási szabályzat 138. cikke (1) bekezdésének és 184. cikke (1) bekezdésének megfelelően a Törvényszék a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Bizottságot, mivel pervesztes lett, a fellebbezők kérelmének megfelelően kötelezni kell az eljárás költségeinek viselésére.

268. Az eljárási szabályzat 140. cikkével és 184. cikkének (1) bekezdésével összhangban az eljárásba beavatkozó tagállamok, az EFTA Felügyeleti Hatóság és a Biocom maguk viselik saját költségeiket.

VIII. Végkövetkeztetés

269. A fentiek tükrében azt javaslom a Bíróságnak, hogy:

– helyezze hatályon kívül a Törvényszék 2022. július 13-i Illumina kontra Bizottság ítéletét (T-227/21, EU:T:2022:447);

185 Lásd e tekintetben a megtámadott ítélet 261. pontját.

186 Lásd például: 2021. május 20-i Riigi Tugiteenuste Keskus ítélet (C-6/20, EU:C:2021:402, 49. pont); 2022. március 31-i Smetna palata na Republika Bulgaria ítélet (C-195/21, EU:C:2022:239, 65. pont).

187 Lásd e tekintetben a megtámadott ítélet 62. pontját.

188 Lásd e tekintetben a megtámadott ítélet 79. és 80. pontját.

– semmisítse meg az Autorité de la concurrence française-nek (francia versenyhatóság) a Grail, Inc. feletti kizárólagos irányítás Illumina, Inc. általi megszerzésére irányuló összefonódás vizsgálata iránti kérelmének helyt adó, 2021. április 19-i C(2021) 2847 final bizottsági határozatot (COMP/M.10188 – Illumina/Grail ügy), a belga, holland, görög, izlandi és norvég versenyhatóságok ezen áttétel iránti kérelemhez való csatlakozás iránti kérelmeinek helyt adó 2021. április 19-i C(2021) 2848 final, C(2021) 2849 final, C(2021) 2851 final, C(2021) 2854 final és C(2021) 2855 final bizottsági határozatokat, valamint az Illuminát és a Grailt az említett áttétel iránti kérelemről tájékoztató 2021. március 11-i európai bizottsági levelet;

– kötelezze a Bizottságot az eljárás költségeinek viselésére; és

– a Francia Köztársaságot, a Holland Királyságot, az Európai Szabadkereskedelmi Társulás Felügyeleti Hatóságát és a Biocom Californiát kötelezze saját költségeik viselésére.