Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
NICHOLAS EMILIOU
prednesené 21. marca 2024[1]

Spojené veci C-611/22 P a C-625/22 P

Illumina, Inc.
proti
Európskej komisii (C-611/22 P)
a
Grail LLC
proti
Illumina, Inc.,

Európskej komisii (C-625/22 P)

„Odvolanie – Hospodárska súťaž – Koncentrácie medzi podnikmi – Článok 22 nariadenia (ES) č. 139/2004 – Koncentrácie, ktoré nemajú význam pre celé Spoločenstvo – Žiadosť o postúpenie podaná orgánom na ochranu hospodárskej súťaže, ktorý nemá právomoc podľa vnútroštátneho práva – Rozhodnutie Komisie o posudzovaní koncentrácie – Právomoc Komisie – Lehota na podanie žiadosti o postúpenie – Povinnosť konať v primeranej lehote – Zásada riadnej správy vecí verejných – Právo na obhajobu – Legitímna dôvera“

I. Úvod

1. Väčšina moderných protimonopolných právnych predpisov v Európskej únii aj inde je založená na trojici ustanovení: ustanovenia upravujúce dohody a zosúladené postupy, ustanovenia o jednostrannom správaní (alebo zneužívaní dominantného postavenia) a ustanovenia o kontrole fúzií.

2. Osobitosť pravidiel kontroly fúzií spočíva v tom, že na rozdiel od ostatných dvoch súborov pravidiel vo všeobecnosti požadujú, aby príslušné (správne a/alebo súdne) orgány skúmali *ex ante*, a nie *ex post*, či by navrhovaná koncentrácia mohla v prípade uskutočnenia viesť k značnému narušeniu účinnej hospodárskej súťaže. Ide o mimoriadne zložité a náročné technické hodnotenie, „ktoré sa nezakladá na uplatňovaní presných vedeckých pravidiel, ale na neistých kritériách a zásadách“, ktorých cieľom je vykonať „prognózu účinkov koncentrácie na štruktúru a dynamiku hospodárskej súťaže dotknutých trhov s prihliadnutím na početné neustále sa meniace faktory, ktoré môžu ovplyvniť budúci rozvoj dopytu a ponuky na týchto trhoch“[2].

[1] Jazyk prednesu: angličtina.

[2] Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tizzano vo veci Komisia/Tetra Laval (C-12/03 P, EU:C:2004:318, bod 73).

3. Toto posúdenie sa však musí vykonať v čo najkratšom čase. S cieľom zachovať účinnosť systému totiž väčšina právnych režimov – vrátane režimu Európskej únie – ukladá dotknutým podnikom povinnosť oznámiť transakciu príslušným orgánom a pozastaviť jej vykonávanie, až kým od nich nedostanú povolenie. Oznámenie a pozastavenie výkonu znamenajú značné náklady a predstavujú pre zúčastnené podniky určité riziká.

4. V tejto súvislosti má voľba normotvorcu, pokiaľ ide o typ prahových hodnôt a stanovenie relatívnych hodnôt, ktorých dosiahnutie vedie pre účastníkov fúzie k oznamovacej povinnosti a povinnosti pozastaviť výkon, rozhodujúci význam pre riadne fungovanie systému. Tieto prahové hodnoty plnia dvojakú funkciu: zabezpečujú „miestne prepojenie“, ktoré odôvodňuje zásah dotknutých orgánov, a filtrujú transakcie, ktoré sú potenciálne predmetom záujmu. V ideálnom prípade by sa prahové hodnoty mali dať ľahko vypočítať (aby sa predišlo neistote v otázke, či sa daná transakcia musí oznámiť) a mali by byť stanovené na úrovni, ktorá minimalizuje počet transakcií zachytených systémom, pri ktorých je nepravdepodobné, že by vyvolali obavy z narušenia hospodárskej súťaže, a zároveň počet transakcií, ktoré takéto obavy môžu vyvolať, ale systém ich nezachytí. [3]

5. Systém kontroly fúzií v EÚ – upravený nariadením Rady (ES) č. 139/2004 z 20. januára 2004 o kontrole koncentrácií medzi podnikmi (nariadenie [EÚ] o fúziách) (ďalej len „nariadenie EÚ o fúziách“) [4] – je založený predovšetkým na obrate spoločností podieľajúcich sa na fúzii. V tomto nariadení však existujú určité ustanovenia, ktoré výnimočne splnomocňujú Európsku komisiu preskúmať fúzie, ktoré nedosahujú predmetné prahové hodnoty obratu, keď orgány členských štátov postúpia prípady tejto inštitúcii, prípadne po výzve Komisie. Prejednávaná vec sa týka najmä vymedzenia významu a pôsobnosti jedného z týchto ustanovení: článku 22 nariadenia EÚ o fúziách. Stručne povedané, v tomto konaní je kľúčová nasledujúca otázka: umožňuje toto ustanovenie Komisii preskúmať fúziu, ktorú jej postúpia orgány členského štátu, ak tieto orgány nemajú právomoc na jej preskúmanie, keďže predmetná fúzia nedosahuje prahové hodnoty stanovené v ich vnútroštátnej právnej úprave kontroly koncentrácií?

6. Napriek zdanlivej jednoduchosti otázky nie je nájdenie správnej odpovede v nijakom prípade ľahké. Určenie správneho výkladu si vyžaduje dôkladnú hermeneutickú analýzu článku 22 nariadenia EÚ o fúziách. Na tento účel je potrebné preskúmať nielen znenie, pôvod, kontext a účel tohto ustanovenia, ale treba zohľadniť aj logiku systému kontroly koncentrácií v EÚ, ako aj niektoré základné zásady práva Únie (akou je inštitucionálna rovnováha, subsidiarita, právna istota, teritorialita atď.). V neposlednom rade je ťažké preceniť význam, ktorý môže mať odpoveď na túto otázku pre správnu a účinnú funkciu systému kontroly koncentrácií v EÚ.

II. Právo Európskej únie

7. Článok 22 nariadenia EÚ o fúziách, nazvaný „Postúpenie Komisii“, stanovuje:

„1. Jeden alebo viaceré členské štáty môžu požiadať Komisiu o posúdenie koncentrácie podľa článku 3, ktorá nemá význam pre celé spoločenstvo v zmysle článku 1, ale ovplyvňuje obchod medzi členskými štátmi a hrozí, že značne ovplyvní hospodársku súťaž na území členského štátu alebo štátov, ktoré podávajú žiadosť.

[3] Pokiaľ ide o túto problematiku, pozri Medzinárodná sieť pre hospodársku súťaž (International Competition Network), pracovná skupina pre fúzie, podskupina pre oznámenia a postupy, „Setting Notification Thresholds for Merger Review“ (Stanovenie prahových hodnôt na oznámenie na účely preskúmania fúzie), apríl 2008 (k dispozícii na webovej stránke siete).

[4] Ú. v. EÚ L 24, 2004, s. 1; Mim. vyd. 08/003, s. 40.

Takáto žiadosť sa podáva v lehote najneskôr 15 pracovných dní odo dňa oznámenia koncentrácie, alebo ak oznámenie nie je potrebné, odo dňa, kedy sa inak o nej príslušné členské štáty dozvedeli.

2. Komisia bezodkladne informuje príslušné orgány členských štátov a účastníkov koncentrácie o každej doručenej žiadosti podľa odseku 1.

Každý iný členský štát má právo pripojiť sa k pôvodnej žiadosti v lehote 15 pracovných dní odo dňa, kedy bol Komisiou informovaný o tejto pôvodnej žiadosti.

…

3. Komisia môže v lehote najviac 10 pracovných dní po uplynutí lehoty podľa odseku 2 rozhodnúť, že posúdi koncentráciu, pokiaľ zistí, že ovplyvňuje obchod medzi členskými štátmi a hrozí, že značne ovplyvní hospodársku súťaž na území členského štátu alebo štátov, ktoré podávajú žiadosť. Ak Komisia neprijme rozhodnutie v tejto lehote, považuje sa to za prijatie rozhodnutia o posudzovaní koncentrácie v súlade so žiadosťou.

Komisia informuje všetky členské štáty a účastníkov koncentrácie o svojom rozhodnutí. Môže požiadať o predloženie oznámenia podľa článku 4.

Členský štát alebo štáty, ktoré podali žiadosť, už na koncentráciu neuplatňujú svoje vnútroštátne právne predpisy hospodárskej súťaže.

4. Článok 2, článok 4 ods. 2 až 3, články 5, 6 a 8 až 21 sa uplatňujú, ak Komisia posudzuje koncentráciu podľa odseku 3. článok 7 sa uplatňuje v rozsahu, v ktorom sa nevykonala koncentrácia ku dňu, kedy Komisia informuje účastníkov koncentrácie, že bola podaná žiadosť.

Ak nie je potrebné oznámenie podľa článku 4, lehota podľa článku 10 ods. 1 na začatie konania začína plynúť v pracovný deň po dni, kedy Komisia informovala účastníkov koncentrácie, že sa rozhodla posudzovať koncentráciu podľa odseku 3.

5. Komisia môže informovať jeden alebo viaceré členské štáty o tom, že zistila, že koncentrácia spĺňa kritériá podľa odseku 1. V takých prípadoch môže Komisia vyzvať tento členský štát alebo tieto členské štáty, aby podali žiadosť podľa odseku 1.“

8. Mechanizmus postúpenia, ktorý je teraz stanovený v článku 22 nariadenia EÚ o fúziách, bol pôvodne upravený v článku 22 ods. 3 až 6 („Uplatňovanie nariadenia“) nariadenia ES o fúziách z roku 1989[5] (ďalej len „nariadenie ES o fúziách“), ktoré bolo potom zmenené a doplnené nariadením Rady (ES) č. 1310/97.[6] Nariadenie ES o fúziách bolo následne zrušené nariadením EÚ o fúziách s účinnosťou od 1. mája 2004.

III. Skutkový stav

9. Najrelevantnejšie skutkové okolnosti, ktoré sú uvedené v rozsudku Illumina/Komisia, T-227/21 (ďalej len „napadnutý rozsudok“),[7] možno zhrnúť takto.

10. Dňa 20. septembra 2020 spoločnosť Illumina Inc. so sídlom v USA, ktorá uvádza na trh sekvenčné a radové riešenia pre genetickú a genomickú analýzu, uzavrela dohodu a plán zlúčenia s cieľom získať výlučnú kontrolu nad spoločnosťou Grail LLC (predtým Grail, Inc.), ktorá vyvíja krvné testy na včasné odhalenie rakoviny a v ktorej už mala podiel 14,5 % (ďalej len „sporná koncentrácia“). Dňa 21. septembra 2020 Illumina a Grail (ďalej len „odvolateľky“) vydali tlačovú správu, v ktorej oznámili túto koncentráciu.

11. Keďže obrat odvolateliek neprekračoval príslušné prahové hodnoty najmä vzhľadom na skutočnosť, že spoločnosť Grail nedosahovala príjmy v nijakom členskom štáte Únie ani inde vo svete, sporná koncentrácia nemala európsky význam v zmysle článku 1 nariadenia EÚ o fúziách, a preto nebola oznámená Komisii. Sporná koncentrácia nebola oznámená ani v členských štátoch Únie alebo v štátoch, ktoré sú zmluvnými stranami Dohody o Európskom hospodárskom priestore,[8] lebo nepatrila do pôsobnosti ich vnútroštátnych pravidiel kontroly koncentrácií.

12. Po prijatí sťažnosti týkajúcej sa spornej koncentrácie v decembri 2020 Komisia komunikovala so sťažovateľom, s viacerými vnútroštátnymi orgánmi na ochranu hospodárskej súťaže členských štátov a s Competition and Markets Authority (Orgán pre hospodársku súťaž a trhy) Spojeného kráľovstva.

[5] Nariadenie Rady (EHS) č. 4064/89 z 21. decembra 1989 o kontrole koncentrácií medzi podnikmi (Ú. v. ES L 395, 1989, s. 1; Mim. vyd. 08/001, s. 31). Jeho článok 22 ods. 3 až 6 znel takto:
„3. Ak Komisia na žiadosť členského štátu zistí, že koncentrácia…, ktorá nemá rozsah spoločenstva v zmysle článku 1, vytvára alebo posilňuje dominantné postavenie, ktoré by malo za dôsledok prekážku účinnej hospodárskej súťaže na území dotknutého členského štátu alebo štátov, ktoré podali spoločnú žiadosť, môže, ak má táto koncentrácia vplyv na obchod medzi členskými štátmi, prijať rozhodnutie podľa článku 8 ods. 2, druhého pododseku, článku 3 a 4.
4. Uplatnia sa ustanovenia článku 2 ods. 1 písm. a) a b), článkov 5, 6, 8 a 10 až 20.… Žiadosť musí byť najneskôr do jedného mesiaca odo dňa, keď sa koncentrácia stala známou pre členský štát alebo sa uskutočnila.…
5. Podľa odseku 3 Komisia prijme iba opatrenia nevyhnutne potrebné na udržanie alebo obnovu účinnej hospodárskej súťaže na území členského štátu, na ktorých požiadanie zasahuje.
6. Odseky 3 až 5 ostávajú v platnosti až do prehodnotenia prahových hodnôt uvedených v článku 1 ods. 2.“

[6] Nariadenie z 30. júna 1997, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (EHS) č. 4064/89 o kontrole koncentrácií medzi podnikmi (Ú. v. ES L 180, 1997, s. 1; Mim. vyd. 08/001, s. 164) (ďalej len „nariadenie z roku 1997“). Článok 22 nariadenia ES o fúziách zmenilo okrem iného tým, že: (i) v odseku 3 zaviedlo odkaz na spoločné žiadosti dvoch alebo viacerých členských štátov, (ii) do odseku 4 vložilo vety „článok 7 sa uplatní do rozsahu, do ktorého sa nevykonala koncentrácia k dátumu, kedy Komisia informuje strany, že bola podaná žiadosť“, a „žiadosť sa musí podať do jedného mesiaca od dátumu, kedy bola koncentrácia oznámená členskému štátu alebo všetkým členským štátom vykonávajúcim spoločnú žiadosť alebo kedy bola vykonaná“, a (iii) zrušilo odsek 6.

[7] EU:T:2022:447.

[8] Ú. v. ES L 1, 1994, s. 3; ďalej len „Dohoda o EHP“.

13. Dňa 19. februára 2021 Komisia informovala členské štáty o spornej koncentrácii listom v súlade s článkom 22 ods. 5 nariadenia EÚ o fúziách (ďalej len „list s výzvou“). V tomto liste Komisia vysvetlila dôvody, pre ktoré sa na prvý pohľad domnieva, že koncentrácia zrejme spĺňa podmienky stanovené v článku 22 ods. 1 nariadenia EÚ o fúziách, a vyzvala členské štáty, aby predložili žiadosť o postúpenie veci.

14. Počas telefonického rozhovoru 4. marca 2021 Komisia informovala právneho zástupcu každej z odvolateliek o liste s výzvou a o možnosti podať žiadosť o postúpenie veci podľa článku 22 ods. 1 nariadenia EÚ o fúziách.

15. Dňa 9. marca 2021 Autorité de la concurrence française (Francúzsky orgán na ochranu hospodárskej súťaže; ďalej len „ACF“) požiadal Komisiu, aby v súlade s článkom 22 ods. 1 nariadenia EÚ o fúziách preskúmala spornú koncentráciu (ďalej len „žiadosť o postúpenie“). Komisia 10. marca 2021 v súlade s článkom 22 ods. 2 nariadenia EÚ o fúziách informovala vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže a Dozorný úrad EZVO (ďalej len „DÚ EZVO“) o žiadosti o postúpenie. Dňa 11. marca 2021 Komisia informovala o žiadosti o postúpenie aj odvolateľky, pričom uviedla, že sporná koncentrácia sa nemôže uskutočniť, pokiaľ platí povinnosť pozastavenia upravená v článku 7 nariadenia EÚ o fúziách v spojení s článkom 22 ods. 4 prvým pododsekom druhou vetou tohto nariadenia (ďalej len „informačný list“).

16. V dňoch 16. a 29. marca 2021 odvolateľky predložili Komisii pripomienky proti žiadosti o postúpenie. Illumina 2., 7. a 12. apríla 2021 odpovedala na žiadosti o informácie, ktoré jej Komisia zaslala 26. marca a 8. apríla 2021.

17. Listami z 24., 26. a 31. marca 2021 belgické, grécke, islandské, holandské a nórske orgány na ochranu hospodárskej súťaže požiadali o pripojenie sa k žiadosti o postúpenie podľa článku 22 ods. 2 nariadenia EÚ o fúziách (ďalej len „žiadosti o pripojenie“).

18. Komisia 31. marca 2021 uverejnila oznámenie nazvané „Usmernenie Komisie o uplatňovaní mechanizmu postupovania prípadov stanoveného v článku 22 nariadenia [EÚ] o fúziách na určité kategórie prípadov“ [9].

19. Komisia rozhodnutiami z 19. apríla 2021 vyhovela žiadosti o postúpenie a žiadostiam o pripojenie. Týmito rozhodnutiami Komisia (i) konštatovala, že žiadosť o postúpenie bola podaná v lehote 15 pracovných dní stanovenej v článku 22 ods. 1 nariadenia EÚ o fúziách, (ii) konštatovala, že žiadosti o pripojenie boli podané v lehote stanovenej v článku 22 ods. 2 nariadenia EÚ o fúziách, (iii) konštatovala, že sporná koncentrácia spĺňa kritériá na postúpenie veci podľa článku 22 ods. 1 nariadenia EÚ o fúziách, a (iv) zamietla ako nedôvodné tvrdenia odvolateliek týkajúce sa údajného porušenia ich práva na obhajobu a ďalších všeobecných zásad práva Únie.

IV. Konanie na Všeobecnom súde, napadnutý rozsudok a konanie na Súdnom dvore

20. Návrhom doručeným 28. apríla 2021 Illumina podala na Všeobecný súd podľa článku 263 ZFEÚ žalobu o neplatnosť informačného listu, rozhodnutia o prijatí žiadosti ACF o postúpenie a rozhodnutí o vyhovení žiadostiam o pripojenie (ďalej len „sporné rozhodnutia“).

[9] Ú. v. EÚ C 113, 2021, s. 1.

21. Uzneseniami a rozhodnutiami predsedu tretej rozšírenej komory Všeobecného súdu (i) bol spoločnosti Grail povolený vstup do konania ako vedľajšiemu účastníkovi na podporu návrhov spoločnosti Illumina, (ii) Helénskej republike, Francúzskej republike, Holandskému kráľovstvu a DÚ EZVO bol povolený vstup do konania ako vedľajším účastníkom na podporu návrhov Komisie a (iii) bola zamietnutá žiadosť o vstup vedľajšieho účastníka do konania na podporu návrhov spoločnosti Illumina, ktorú podala Computer & Communications Industry Association.

22. Illumina, podporovaná spoločnosťou Grail, navrhla, aby Všeobecný súd zrušil sporné rozhodnutia a informačný list a uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania. Komisia, ktorú podporovala Helénska republika, Francúzska republika, Holandské kráľovstvo a DÚ EZVO, navrhla, aby Všeobecný súd zamietol žalobu ako neprípustnú alebo subsidiárne ako čiastočne neprípustnú a čiastočne nedôvodnú a uložil spoločnosti Illumina povinnosť nahradiť trovy konania.

23. Dňa 13. júla 2022 Všeobecný súd napadnutým rozsudkom zamietol žalobu, rozhodol, že Illumina znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť trovy konania Komisie, a uložil Helénskej republike, Francúzskej republike, Holandskému kráľovstvu, DÚ EZVO a spoločnosti Grail povinnosť znášať svoje vlastné trovy konania.

24. V odvolaniach podaných na Súdny dvor 22. a 30. septembra 2022 Illumina (vec C-611/22 P) a Grail (vec C-625/22 P) navrhli, aby Súdny dvor zrušil napadnutý rozsudok a sporné rozhodnutia a uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania. Grail tiež navrhla, aby Súdny dvor zrušil žiadosť ACF a informačný list Komisie.

25. Dňa 21. decembra 2022 predseda Súdneho dvora po vypočutí sudcu spravodajcu, generálneho advokáta a účastníkov konania rozhodol o spojení týchto dvoch vecí na účely ústnej časti konania a vyhlásenia rozsudku v súlade s článkom 54 ods. 2 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora. Rozhodnutím z 10. januára 2023 predseda Súdneho dvora po vypočutí sudcu spravodajcu a generálneho advokáta rozhodol aj o zamietnutí návrhu Komisie, aby bola vec C-625/22 P prejednaná v skrátenom súdnom konaní podľa článkov 133 až 136 rokovacieho poriadku a aby bola vec prejednaná prednostne podľa článku 53 ods. 3 rokovacieho poriadku.

26. Dvoma uzneseniami predsedu Súdneho dvora z 10. marca 2023 bol spoločnosti Biocom California povolený vstup do konania ako vedľajšiemu účastníkovi na podporu návrhov spoločnosti Illumina vo veci C-611/22 P a návrhy na vstup vedľajšieho účastníka do konania na podporu návrhov spoločnosti Grail vo veci C-625/22 P, ktoré podali Association Française des Juristes d'Entreprise (AFJE) a European Company Lawyers Association (ECLA), boli zamietnuté.

27. Komisia, Francúzska republika, Holandské kráľovstvo a DÚ EZVO vo svojich vyjadreniach k odvolaniu navrhli, aby Súdny dvor zamietol odvolania a uložil odvolateľkám povinnosť nahradiť trovy konania. Grail predložila vyjadrenie k odvolaniu vo veci C-611/22 P a Illumina vo veci C-625/22 P, pričom obe spoločnosti navrhli, aby Súdny dvor zrušil napadnutý rozsudok a sporné rozhodnutia a uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

28. Odvolateľky predložili repliku a odporkyne dupliku. Odvolateľky, odporkyne a vedľajší účastníci konania predložili svoje stanoviská na pojednávaní na Súdnom dvore, ktoré sa konalo 12. decembra 2023.

V. Posúdenie

29. Na podporu svojich odvolaní každá z odvolateliek uvádza tri odvolacie dôvody, ktoré sa vo veľkej miere prekrývajú. Tieto dôvody teda preskúmam spoločne.

30. Preto po prvé posúdim, či sa Všeobecný súd dopustil nesprávneho výkladu významu a pôsobnosti článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách (časť A). Po druhé sa budem zaoberať tvrdeniami žalobkýň, podľa ktorých bola žiadosť o postúpenie podaná oneskorene a Komisia porušila svoju povinnosť konať v primeranej lehote (časť B). Po tretie a na záver sa budem zaoberať údajnými porušeniami zásad legitímnej dôvery a právnej istoty (časť C).

A. Prvý odvolací dôvod: význam a pôsobnosť článku 22 ods. 1 nariadenia EÚ o fúziách

31. Prvý odvolací dôvod spoločností Illumina a Grail sa týka bodov 85 až 185 napadnutého rozsudku. V týchto častiach Všeobecný súd zamietol prvý žalobný dôvod spoločnosti Illumina v prvostupňovom konaní založený na nedostatku právomoci Komisie preskúmať spornú koncentráciu. Všeobecný súd najmä po preskúmaní tvrdení účastníkov konania dospel k tomuto záveru:

„183 … vzhľadom na doslovný, historický, kontextový a teleologický výklad článku 22 [nariadenia EÚ o fúziách], treba konštatovať, že členské štáty môžu za podmienok, ktoré sú v ňom uvedené, podať žiadosť o postúpenie podľa tohto ustanovenia bez ohľadu na rozsah pôsobnosti ich vnútroštátnych pravidiel kontroly koncentrácií.

184 Komisia teda napadnutými rozhodnutiami správne vyhovela žiadosti o postúpenie veci a žiadostiam o pripojenie podľa článku 22 [nariadenia EÚ o fúziách]. …“

1. Argumentácia účastníkov konania

32. Illumina tvrdí, že Všeobecný súd sa tým, že potvrdil uplatnenie článku 22 ods. 1 nariadenia EÚ o fúziách zo strany Komisie, dopustil nesprávneho výkladu tohto ustanovenia. Illumina konkrétne tvrdí, že Všeobecný súd (i) neuplatnil niekoľko základných zásad práva Únie (akou je právna istota, proporcionalita a subsidiarita), (ii) riadne neurčil a nevzal do úvahy predmet nariadenia EÚ o fúziách, (iii) nevykladal reštriktívne ustanovenie, ktoré predstavuje výnimku zo všeobecného pravidla, a (iv) neuznal dôležitosť kontextu a predmetu sporného ustanovenia. Grail sa podobne domnieva, že doslovný, historický, kontextový a teleologický výklad článku 22 ods. 1 nariadenia EÚ o fúziách nepodporuje jeho výklad zo strany Všeobecného súdu.

33. Biocom v podstate podporuje tvrdenia uvedené odvolateľkami, pričom zdôrazňuje právnu neistotu a neprimeranú záťaž účastníkov fúzie, ktorá vyplýva z napadnutého rozsudku.

34. Komisia tvrdí, že prvé odvolacie dôvody odvolateliek sú neúčinné, neprípustné v rozsahu, v akom sa týkajú niektorých prípravných dokumentov, a subsidiárne nedôvodné. Komisia sa domnieva, že Všeobecný súd správne vykladal článok 22 ods. 1 nariadenia EÚ o fúziách. Komisia konkrétne tvrdí, že odvolateľky (i) náležite nezohľadnili jasné znenie tohto ustanovenia a (ii) dopustili sa nesprávneho posúdenia, keď sa domnievali, že výklad, ktorý prijal Všeobecný súd, by viedol k tomu, že systém nariadenia EÚ o fúziách neposkytne účastníkom fúzie primeranú právnu istotu.

35. Francúzska a holandská vláda, ako aj DÚ EZVO sa stotožňujú s názormi Komisie. Francúzska vláda najmä tvrdí, že Všeobecný súd správne uplatnil zásady právnej istoty, proporcionality a subsidiarity. Holandská vláda tvrdí, že podľa článku 22 ods. 1 nariadenia EÚ o fúziách mala právo požiadať Komisiu, aby posúdila koncentráciu, o akú ide v prejednávanej veci, alebo aby sa pripojila k žiadosti iného vnútroštátneho orgánu na ochranu hospodárskej súťaže. DÚ EZVO zas tvrdí, že odvolateľky sa dopustili nesprávneho posúdenia, keď sa odvolávali na systém jednostupňového konania zavedený nariadením EÚ o fúziách: tento mechanizmus sa týka iba fúzií s významom pre celé Spoločenstvo, pričom nie je uplatniteľný vo vzťahu k fúziám, ktoré nemajú takýto rozmer.

2. Analýza

36. V nasledujúcich častiach najprv posúdim niektoré predbežné námietky procesnej povahy vznesené Komisiou a následne sa budem zaoberať dôvodnosťou prvých odvolacích dôvodov odvolateliek.

a) Predbežné otázky

37. Na úvod sa treba zaoberať tvrdeniami Komisie, podľa ktorých (i) prvý odvolací dôvod odvolateliek je neúčinný a (ii) Grail sa opiera o niektoré dokumenty, ktoré sú neprípustné.

38. Tieto tvrdenia ma nepresvedčili.

39. Po prvé odvolací dôvod je neúčinný, ak aj keby bol vyhlásený za dôvodný, nemohol by viesť k zrušeniu napadnutého rozsudku.[10] To zjavne nie je prípad odvolacích dôvodov skúmaných v prejednávanej veci. Je nesporné, že ak by Všeobecný súd – ako tvrdia odvolateľky – nesprávne vykladal povahu a pôsobnosť článku 22 nariadenia EÚ o fúziách, takže Komisia by nemohla posudzovať spornú koncentráciu, napadnutý rozsudok by vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia, ktoré by viedlo k zrušeniu tohto rozsudku a sporných rozhodnutí.

40. Tvrdenie Komisie, podľa ktorého odvolateľky nespochybnili konštatovania Všeobecného súdu uvedené v niektorých častiach napadnutého rozsudku (body 90 až 94, pokiaľ ide o spoločnosť Illumina, a body 183 a 184, pokiaľ ide o Grail), je v rozpore so znením odvolaní. Zdá sa totiž, že výhrady Komisie sa týkajú skôr sily tvrdení predložených odvolateľkami s cieľom spochybniť konštatovania Všeobecného súdu uvedené v týchto pasážach. Ide však o otázku, ktorá sa týka dôvodnosti odvolacieho dôvodu, a nie jeho údajnej neúčinnosti.

41. Po druhé tvrdenie Komisie týkajúce sa údajnej neprípustnosti niektorých dokumentov, na ktoré sa odvoláva Grail v súvislosti s historickým výkladom článku 22 nariadenia EÚ o fúziách (ďalej len „sporné dokumenty“), je rovnako nedôvodné. Komisia v podstate tvrdí, že takéto dokumenty mali byť najprv predložené Všeobecnému súdu, aby boli potom prípustné v odvolacom konaní na Súdnom dvore. Komisia sa na tento účel odvoláva na uznesenie predsedu Súdneho dvora z 10. októbra 2023, Deutsche Lufthansa/Ryanair a i.[11]

[10] Pozri napríklad rozsudok z 22. júna 2023, DI/ECB (C-513/21 P, EU:C:2023:500, bod 47 a tam citovanú judikatúru).

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

42. Všeobecná požiadavka, podľa ktorej musia byť dokumenty najprv predložené Všeobecnému súdu, aby boli potom prípustné v odvolacom konaní na Súdnom dvore, však nie je stanovená v rokovacom poriadku ani nevyplýva z judikatúry súdov EÚ. Nemôže to byť inak: takéto pravidlo by bolo úplne neprimerané a kontraproduktívne. Sotva musím v tejto súvislosti zdôrazňovať, že žaloby o neplatnosť a odvolacie konania majú odlišný predmet (rozhodnutie v prvom prípade, rozsudok v druhom), a preto sa právne otázky, o ktorých majú tieto dva súdy rozhodnúť, nemusia úplne zhodovať.

43. Čo je ešte podstatnejšie, takéto pravidlo by bolo v rozpore so zásadami, ktorými sa riadi predkladanie dôkazov na súdoch Únie. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora „zásada rovnosti zbraní, ktorá je logickým dôsledkom samotného pojmu spravodlivý proces, zaručeného najmä článkom 47 Charty základných práv Európskej únie [(ďalej len ‚Charta')], zahrňuje povinnosť poskytnúť každému účastníkovi konania primeranú možnosť uviesť svoje tvrdenia *vrátane dôkazov* za podmienok, ktoré ho zjavne neznevýhodňujú vo vzťahu k protistrane“ [12]. Pokiaľ ide o predkladanie dôkazov, základným pravidlom je, že na súdoch EÚ možno predložiť *akýkoľvek* dôkaz. Tieto súdy však môžu zohľadniť existenciu akéhokoľvek (súdneho alebo mimosúdneho) záujmu, ktorý môže výnimočne odôvodniť odmietnutie prijať dôkazy, a vyvážiť tieto záujmy s tými, ktoré svedčia v prospech ich pripustenia. [13] Môže ísť napríklad o prípad, keď bol dokument získaný nezákonne alebo obsahuje dôverné informácie, ktoré by nemali byť zverejnené na účely ochrany určitých verejných alebo súkromných záujmov.

44. V prejednávanej veci Grail legálne získala sporné dokumenty v nadväznosti na žiadosti o prístup k dokumentom podané na základe nariadenia (ES) č. 1049/2001 [14] [a] má výhrady voči niektorým konkrétnym častiam napadnutého rozsudku. Vzhľadom na to, že tieto pasáže sa týkajú jednej z kľúčových otázok prejednávanej veci (bez ohľadu na to, či výklad článku 22 nariadenia EÚ o fúziách prijatý Všeobecným súdom je alebo nie je podporený jeho historickým výkladom), nevidím nijaký prijateľný dôvod, pre ktorý by odvolateľkám nemalo byť umožnené odvolávať sa na sporné dokumenty. Ak by totiž tieto dokumenty boli vyhlásené za neprípustné, odvolateľky by boli *de facto* zbavené možnosti napadnúť konštatovania Všeobecného súdu uvedené v bodoch 69 až 117 napadnutého rozsudku. To by bolo v rozpore s právom na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces zakotvené v článku 47 Charty.

45. Z rovnakého dôvodu je zjavne neobhájiteľný názor Komisie, podľa ktorého Všeobecný súd nemôže skúmať dokumenty zákonne predložené účastníkom konania. Ako v tejto súvislosti uviedol Súdny dvor, „v práve Únie platí zásada voľného hodnotenia dôkazov“ [15] a „jedine vierohodnosť dôkazov predložených Súdnemu dvoru je rozhodujúca pre posúdenie ich hodnoty“ [16].

46. Uznesenie predsedu, na ktoré sa odvoláva Komisia, je v tejto súvislosti irelevantné. Táto vec sa týkala žiadosti istej spoločnosti adresovanej Súdnemu dvoru o dôverné zaobchádzanie voči ostatným účastníkom konania s určitými informáciami uvedenými v texte a v prílohe jej odvolania. Dôležité je, že informácie, v súvislosti s ktorými sa požadovalo dôverné

12 Pozri okrem iného rozsudok z 12. júla 2022, Nord Stream 2/Parlament a Rada (C-348/20 P, EU:C:2022:548, bod 128 a tam citovanú judikatúru). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

13 Pozri v tomto zmysle tamže (body 130 a 131), a pokiaľ ide o ďalšie odkazy, pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bobek vo veci Nord Stream 2/Parlament a Rada (C-348/20 P, EU:C:2021:831, bod 120).

14 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (Ú. v. ES L 145, 2001, s. 43; Mim. vyd. 01/003, s. 331).

15 Rozsudok z 12. júla 2022, Nord Stream 2/Parlament a Rada (C-348/20 P, EU:C:2022:548, bod 129 a tam citovaná judikatúra).

16 Pozri napríklad uznesenie z 12. júna 2019, OY/Komisia (C-816/18 P, EU:C:2019:486, bod 6 návrhov generálneho advokáta citovaný v bode 4 tohto uznesenia, a tam citovanú judikatúru).

zaobchádzanie, boli predložené v prvostupňovom konaní, ale následne boli odstránené zo spisu, lebo ich Všeobecný súd považoval za nepodstatné. V dôsledku toho sa s týmito informáciami v prvostupňovom konaní nezaobchádzalo dôverne, keďže Všeobecný súd ich odstránil zo spisu bez zváženia ich dôvernej povahy vo vzťahu k požiadavkám spojeným s právom na účinnú súdnu ochranu, ktoré sú stanovené v článku 103 ods. 2 jeho rokovacieho poriadku. Z tohto dôvodu predseda zamietol žiadosť spoločnosti o dôverné zaobchádzanie, pričom zdôraznil, že vzhľadom na to, že sporné informácie neboli uvedené v spise, ktorý slúžil ako základ pre rozsudok Všeobecného súdu, tieto informácie v zásade nemôžu byť relevantné na účely preskúmania zákonnosti tohto rozsudku Súdnym dvorom v štádiu odvolania. Neexistoval teda nijaký dôvod priznať v odvolacom konaní dôverné zaobchádzanie informáciám, ktoré odvolateľka dobrovoľne uviedla vo svojich pripomienkach.

47. Toto uznesenie je jednoduchým uplatnením základných zásad, podľa ktorých sa odvolanie podané na Súdny dvor obmedzuje len na právne otázky, pričom predmet odvolacieho konania sa obmedzuje na predmet prvostupňového konania a odvolaním ho nemožno meniť.[17] Na rozdiel od uvedenej veci sa však prejednávaná vec týka (i) právnej otázky (výklad článku 22 nariadenia EÚ o fúziách), a nie zistenia sporných skutkových okolností, a (ii) otázky, ktorá bola nastolená a prediskutovaná v prvostupňovom konaní a o ktorej rozhodol Všeobecný súd.

48. Z tohto uznesenia určite nevyplýva, že na to, aby odvolateľka mohla napadnúť rozhodujúcu časť napadnutého rozsudku, mala predložiť relevantné dôkazy už v prvostupňovom konaní. Toto uznesenie nemožno vykladať ani tak, že naznačuje, že správny výklad práva je otázkou, ktorú musí odvolateľka dostatočne preukázať, a už vôbec nie v prvostupňovom konaní. To by bolo v zjavnom rozpore s ustálenou zásadou *iura novit curia*[18] a s mnohými rozhodnutiami Súdneho dvora.[19]

49. Komisia však správne uvádza, že podstatné právne tvrdenia odvolateliek musia byť v zásade uvedené v samotnej žalobe a že dokumenty, ktoré sú k nej pripojené, majú len podpornú úlohu. Hoci teda Súdny dvor nie je viazaný výkladom práva navrhovaným účastníkmi konania a na tento účel sa môže slobodne inšpirovať akýmkoľvek legitímnym dokumentom, ktorý mu bol predložený, nemožno od neho očakávať, že v prílohách odvolaní bude vyhľadávať a označovať výhrady a tvrdenia, na ktorých môžu byť tieto odvolania založené.[20] Preto nebudem brať do úvahy všetky tvrdenia, ktoré nie sú výslovne uvedené v odvolaniach a ktoré nemožno správne pochopiť bez preskúmania príloh.

b) O veci samej

50. Teraz sa zameriam na podstatu prvých odvolacích dôvodov predložených odvolateľkami. Tieto odvolacie dôvody v podstate vyvolávajú otázku, či sa Všeobecný súd dopustil nesprávneho právneho posúdenia pri výklade článku 22 ods. 1 nariadenia EÚ o fúziách. Ako som už uviedol, tento súd dospel k záveru, že „doslovný, historický, kontextový a teleologický“ výklad tohto ustanovenia podporuje názor, že členské štáty môžu požiadať Komisiu o posúdenie koncentrácie, ktorá nemá význam pre celé Spoločenstvo, aj keď nemajú právomoc posudzovať takúto koncentráciu podľa vnútroštátneho práva. Všeobecný súd totiž konštatoval, že článok 22

17 Pozri totiž body 9 a 10 vyššie uvedeného uznesenia.

18 Pozri opäť návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bobek vo veci Nord Stream 2/Parlament a Rada (C-348/20 P, EU:C:2021:831, bod 177 a tam citovanú judikatúru).

19 Pozri napríklad rozsudky zo 6. septembra 2017, Intel/Komisia (C-413/14 P, EU:C:2017:632, bod 86), a z 25. marca 2021, Xellia Pharmaceuticals a Alpharma/Komisia (C-611/16 P, EU:C:2021:245, bod 153).

20 Pozri analogicky rozsudok z 30. septembra 2021, Dvor audítorov/Pinxten (C-130/19, EU:C:2021:782, body 310 a 311 a tam citovanú judikatúru).

nariadenia EÚ o fúziách sleduje iné ciele, najmä cieľ „umožniť v rámci ‚*nápravného mechanizmu*' účinnú kontrolu všetkých koncentrácií, ktoré môžu významne narušiť účinnú hospodársku súťaž na vnútornom trhu a ktoré nepatria do pôsobnosti pravidiel kontroly fúzií medzi Európskou úniou a členskými štátmi z dôvodu, že prahové hodnoty obratu neboli prekročené“ [21].

51. V nasledujúcich častiach vysvetlím, prečo sa domnievam, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho výkladu článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách. Hoci tvrdenia založené na znení ustanovenia, ktoré uviedla Komisia a ktoré prijal Všeobecný súd, majú určitú váhu, z viacerých ďalších výkladových prvkov – ktoré sa týkajú histórie, kontextu a cieľa tohto ustanovenia, ako aj širšieho systémového významu – jasne vyplýva, že zmysel a pôsobnosť článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách nie sú také, ako je uvedené v napadnutom rozsudku.

1) Doslovný výklad článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách

52. Analýzu treba začať znením článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách, ktoré stojí za to pripomenúť: „Jeden alebo viaceré členské štáty môžu požiadať Komisiu o posúdenie koncentrácie…, ktorá nemá význam pre celé spoločenstvo…, ale ovplyvňuje obchod medzi členskými štátmi a hrozí, že značne ovplyvní hospodársku súťaž na území členského štátu alebo štátov, ktoré podávajú žiadosť.“

53. Ako konštatoval Všeobecný súd, toto ustanovenie (i) stanovuje určité podmienky, ktoré musia byť splnené, aby sa mohlo uplatniť, a medzi ktoré nepatrí požiadavka, aby koncentrácia patrila do pôsobnosti vnútroštátnych pravidiel kontroly koncentrácií, [22] (ii) používa široký výraz „[*akákoľvek*] koncentrácia“ [23] a (iii) nerozlišuje medzi členskými štátmi, ktoré zaviedli vnútroštátny systém kontroly fúzií, a členskými štátmi, ktoré ho nezaviedli. [24] Vzhľadom na to Všeobecný súd dospel k záveru, že doslovný výklad článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách v zásade podporuje výklad navrhovaný Komisiou. Keďže však znenie ustanovenia neumožňovalo v tejto súvislosti dospieť ku konečnému záveru, Všeobecný súd považoval za vhodné doplniť analýzu použitím iných výkladových metód. [25]

54. Súhlasím s oboma týmito bodmi.

55. Na prvý pohľad je široký výklad znenia článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách, ktorý poskytol Všeobecný súd, možné obhájiť. Vyššie uvedené skutočnosti možno naozaj chápať tak, že naznačujú, že všetky členské štáty môžu postúpiť akúkoľvek fúziu Komisii bez ohľadu na to, či majú vnútroštátny systém kontroly fúzií, a ak majú, či táto fúzia patrí do pôsobnosti takého systému.

56. Zároveň je tiež pravda, že – ako konštatoval Všeobecný súd – stručné a všeobecné znenie tohto ustanovenia neposkytuje jasnú odpoveď na spornú otázku výkladu.

21 Bod 177 napadnutého rozsudku. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

22 Body 89, 90 a 92 napadnutého rozsudku.

23 Bod 91 napadnutého rozsudku (kurzívou zvýraznil generálny advokát). Platí to pre väčšinu jazykových znení nariadenia; menšia časť jazykových znení (napríklad holandské a švédske) totiž nepoužíva výraz *„akákoľvek* koncentrácia“, ale iné výrazy, ktoré by sa dali preložiť ako „koncentrácia“.

24 Bod 93 napadnutého rozsudku.

25 Body 94 a 95 napadnutého rozsudku.

57. Komisia v tomto smere nesúhlasí. Zdôrazňuje najmä širokú pôsobnosť ustanovenia, z ktorého podľa jej názoru jasne *vyplýva* (alebo ktoré výslovne nevylučuje), že členské štáty s vnútroštátnym systémom kontroly koncentrácií môžu postúpiť aj prípady, ktoré nepatria do pôsobnosti ich systémov. Náznak (alebo nevylúčenie) niečoho však nemožno na účely doslovného výkladu ustanovenia považovať za výslovnú zmienku. Otázku, či *vedľajší predpoklad* odôvodnenia Komisie (že pôsobnosť ustanovenia zahŕňa aj také postúpenia, o aké ide v prejednávanej veci) je logickým pokračovaním *hlavného predpokladu* Komisie (že znenie ustanovenia je široké), nemožno vyriešiť – tak, ako by to Komisia chcela od Súdneho dvora – preskúmaním jediného pododseku nariadenia EÚ o fúziách „klinicky izolovane“ od zvyšku ustanovenia a všeobecnejšie od zvyšku nariadenia.

58. Tvrdenie Komisie, že ak sa znenie ustanovenia zdá byť dostatočne jasné, Súdny dvor *by nemal* použiť nijaké iné prostriedky výkladu, je v zásade mätúce. Súdny dvor má samozrejme možnosť použiť všetky výkladové metódy, ktoré považuje za vhodné, v každej konkrétnej situácii. Myslím si, že stojí za to trvať na tomto bode, ktorý má ústavnoprávny význam: ak sa sporné otázky týkajú *výkladu práva*, dispozičná zásada, zásada dôkazného bremena alebo zásada úrovne dokazovania sa neuplatňujú. Ešte raz, kľúčovou zásadou v tomto kontexte je *iura novit curia*.

59. Tvrdenie Komisie tiež nezohľadňuje ustálenú judikatúru Súdneho dvora. Ako Súdny dvor veľmi jasne uviedol v rozsudku Cilfit, „*každé ustanovenie* práva [EÚ] treba zaradiť do jeho kontextu a vykladať vo svetle súhrnu ustanovení tohto práva“.[26] Podľa ustálenej judikatúry totiž „na účely výkladu ustanovenia práva Únie treba zohľadniť *nielen* jeho znenie, *ale aj* jeho kontext a ciele sledované právnou úpravou, ktorej je súčasťou“.[27] Súdny dvor teda nikdy neváhal pristúpiť ku kontextovému a/alebo teleologickému výkladu ustanovenia, aj keď jeho znenie bolo údajne jasné, s cieľom potvrdiť doslovný výklad[28] alebo sa od neho v prípade potreby odchýliť.[29]

60. Na význame, ktorý Súdny dvor dôsledne pripisuje najmä kontextovému a teleologickému výkladu, totiž nie je nič nezvyčajné. Dokonca aj Viedenský dohovor o zmluvnom práve, ktorý je známy tým, že rozlišuje medzi „všeobecným pravidlom výkladu“ a „doplnkovými prostriedkami výkladu“[30], totiž zahŕňa všetky tieto prvky do prvej skupiny a vytvára medzi nimi nerozlučnú súvislosť. Jeho článok 31 ods. 1 stanovuje: „Zmluva sa musí vykladať dobromyseľne, v súlade s obvyklým významom, ktorý sa dáva *výrazom* v zmluve v ich *celkovej súvislosti*, a takisto s prihliadnutím na *predmet a účel* zmluvy.“[31]

61. Aj preto je dôraz, ktorý kladie Komisia na výraz „[akákoľvek] koncentrácia“ použitý v článku 22 ods. 1 prvom pododseku nariadenia EÚ o fúziách, nemiestny. Treba sa zamerať na druh koncentrácií, ktorými sa zaoberá článok 22 nariadenia EÚ o fúziách, s cieľom zistiť, na čo presne odkazuje výraz „[akákoľvek]“. Je zjavné, výraz „[akákoľvek] koncentrácia“ sa môže vzťahovať len na koncentráciu, ktorá patrí do pôsobnosti nielen článku 22 nariadenia EÚ o fúziách, ale tým viac aj na koncentráciu, ktorá patrí do pôsobnosti nariadenia EÚ o fúziách. Kontextové preskúmanie tohto ustanovenia je teda nevyhnutné.

26 Rozsudok zo 6. októbra 1982, Cilfit a i. (283/81, EU:C:1982:335, bod 20). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

27 Pozri okrem mnohých iných rozsudok zo 6. októbra 2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, bod 61 a tam citovanú judikatúru). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

28 Tamže (body 62 až 66).

29 Pozri napríklad rozsudky z 19. novembra 2009, Sturgeon a i. (C-402/07 a C-432/07, EU:C:2009:716, body 40 až 69), a z 27. októbra 2016, Komisia/Nemecko (C-220/15, EU:C:2016:815, body 38 až 47).

30 (1969) UNTS zv. 1155, s. 331. Pozri články 31 a 32.

31 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

62. Rovnako by bolo absurdné tvrdiť, že Súdny dvor *by sa mal* zastaviť pri skúmaní znenia ustanovenia, *keď* bol upozornený na niektoré konkrétne skutočnosti, ktoré spochybňujú údajne jasné znenie tohto ustanovenia.[32] Presne o takýto prípad ide v prejednávanej veci: ako ukážem neskôr, mnohé skutočnosti poukazujú na odlišný výklad predmetného ustanovenia.

63. Rovnako považujem za irelevantné tvrdenie, ktorým DÚ EZVO zdôrazňuje, že článok 22 ods. 1 prvý pododsek nariadenia EÚ o fúziách neobsahuje výrazy, ktoré by naznačovali, že mechanizmus postúpenia sa uplatňuje len na koncentrácie, ktoré môžu byť preskúmané podľa vnútroštátneho práva hospodárskej súťaže členských štátov. DÚ EZVO v tejto súvislosti poukazuje na rozdiel medzi znením článku 4 ods. 5 nariadenia EÚ o fúziách (ktorý sa tiež týka mechanizmu postúpenia a tieto výrazy obsahuje) a znením článku 22 ods. 1 nariadenia EÚ o fúziách. Toto tvrdenie však neberie do úvahy skutočnosť, že na rozdiel od prvého ustanovenia bolo druhé ustanovenie pôvodne zavedené s cieľom zachytiť koncentrácie, ktoré by mohli byť problematické na vnútroštátnej úrovni, keď predmetný členský štát alebo členské štáty nemajú zavedený vnútroštátny systém kontroly koncentrácií. Článok 22 ods. 1 nariadenia EÚ o fúziách teda nemôže obsahovať taký výraz, aký je uvedený v článku 4 ods. 5 nariadenia EÚ o fúziách, lebo by následne vylúčil práve tie členské štáty, pre ktoré bolo toto ustanovenie zavedené. Samotný Všeobecný súd totiž v bode 126 napadnutého rozsudku odmietol akúkoľvek paralelu medzi týmito dvoma ustanoveniami.

64. V každom prípade sú zásadné námietky Komisie v prejednávanej veci nielen nedôvodné, ale aj sporné, keďže existujú prinajmenšom dva textové prvky, ktoré postačujú na spochybnenie doslovného výkladu, ktorý je podľa Komisie taký jasný, že akákoľvek iná metóda výkladu článku 22 nariadenia EÚ o fúziách by mala byť úplne vylúčená.

65. Po prvé jedným z takýchto prvkov je názov ustanovenia. Článok 22 nariadenia EÚ o fúziách je nazvaný „Postúpenie Komisii“. Výraz zodpovedajúci „postúpeniu“ má v prevažnej väčšine jazykových znení[33] osobitnú konotáciu. Naznačuje totiž, že toto ustanovenie sa v zásade týka prípadov, ktoré sú skutočne alebo potenciálne prejednávané vnútroštátnymi orgánmi a následne sú *postúpené* (t. j. posunuté, prenechané, odovzdané, pridelené atď.) Komisii. Tento výklad by bol v súlade s právnou zásadou *nemo dat quod non habet* (nikto nemôže dať to, čo nemá).

66. Po druhé podľa článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách jednou z podmienok, ktoré musí Komisia splniť, aby mohla preskúmať fúzie, ktoré nedosahujú prahové hodnoty stanovené v článku 1 tohto nariadenia, je skutočnosť, že predmetná fúzia „hrozí, že značne ovplyvní hospodársku súťaž *na území členského štátu alebo štátov*, ktoré podávajú žiadosť“.[34] Táto formulácia dáva zmysel pri predpoklade, že sporné ustanovenie má od svojho zavedenia do pôvodného nariadenia ES o fúziách umožniť preskúmanie koncentrácií, ktoré by mohli narušiť hospodársku súťaž v členskom štáte, ktorý nemá vnútroštátny systém kontroly koncentrácií. Okrem toho je toto znenie v súlade s účelom ustanovenia, ktoré má po svojich zmenách a doplneniach v rokoch 1997 a 2004 – ako uvediem neskôr – tiež posilniť jednostupňovú povahu systému kontroly koncentrácií EÚ tým, že sa v čo najväčšej možnej miere zabráni viacnásobným vnútroštátnym podaniam.

[32] Ako uviedol generálny advokát Wathelet, Súdny dvor sa *môže* zastaviť pri doslovnom výklade ustanovenia, ak je predmetný text úplne jasný a jednoznačný, ale *nemusí* sa pri ňom zastaviť (pozri v tejto súvislosti návrhy prednesené vo veci Francúzsko/Parlament, C-73/17, EU:C:2018:386, bod 25 a tam citovanú judikatúru).

[33] Okrem iného pozri výrazy „postoupení“ (čeština), „Verweisung“ (nemčina), „παραπομπή“ (gréčtina), „remisión“ (španielčina), „renvoi“ (francúzština), „áttétel“ (nemčina), „rinvio“ (taliančina), „remessa“ (portugalčina) a „napotitev“ (slovinčina).

[34] Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

67. Naopak, znenie tohto ustanovenia sa stáva menej zrejmým, ak sa toto ustanovenie, ako uviedol Všeobecný súd, vykladá v tom zmysle, že predstavuje „‚*nápravný mechanizmus*'…na dosiahnutie cieľa…, ktorým je umožniť kontrolu koncentrácií schopných významne narušiť účinnú hospodársku súťaž *na vnútornom trhu*“ [35]. Ak je to tak, prečo normotvorca Únie odkázal len na narušenia hospodárskej súťaže, ku ktorým dochádza na úrovni členských štátov? Nemalo by toto ustanovenie všeobecnejšie alebo navyše odkazovať na obmedzenia hospodárskej súťaže na *vnútornom trhu*? Čo je ešte podstatnejšie, prečo by Komisia vôbec potrebovala postúpenie od orgánu členského štátu, ak je problém hospodárskej súťaže na úrovni EÚ?

68. Zdá sa, že vyššie uvedené prvky znenia tohto ustanovenia môžu spochybniť jeho údajne jednoznačný výklad navrhovaný Komisiou.

69. Preto, ako to zvyčajne býva v prípade právnych ustanovení, ktoré sú do určitej miery nejasné alebo aspoň nie sú samostatné (čo je podľa mňa aj prípad sporného ustanovenia: jeden pododsek článku nariadenia), staré anglické príslovie „bare reading is bare feeding“ (jednoduché čítanie je jednoduchou stravou) sa zdá byť celkom namieste. Na účely určenia presného významu a pôsobnosti článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách je teda potrebné, ako správne rozhodol Všeobecný súd, použiť aj iné výkladové metódy používané Súdnym dvorom.

2) Historický výklad článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách

70. V bodoch 96 až 117 napadnutého rozsudku Všeobecný súd po preskúmaní viacerých dokumentov týkajúcich sa histórie nariadenia EÚ o fúziách dospel k záveru, že „historický výklad potvrdzuje, že článok 22 ods. 1 prvý pododsek [nariadenia EÚ o fúziách] umožňuje členskému štátu bez ohľadu na pôsobnosť jeho vnútroštátnych pravidiel kontroly fúzií postúpiť Komisii koncentrácie, ktoré nespĺňajú prahové hodnoty obratu stanovené v článku 1 tohto nariadenia, ktoré však môžu mať významné cezhraničné účinky“.

71. S takýmto posúdením nesúhlasím. V tejto súvislosti mám najmä štyri hlavné výhrady: (i) dokumenty uvedené v napadnutom rozsudku majú určité vnútorné obmedzenia pri objasňovaní zámeru normotvorcu Únie, (ii) citované pasáže týchto dokumentov nepodporujú zistenia Všeobecného súdu, (iii) keď sa tieto dokumenty vykladajú ako celok, v skutočnosti sú v rozpore s týmito zisteniami, a (iv) Všeobecný súd nezohľadnil množstvo ďalších dokumentov vrátane relevantných prípravných prác, ktoré podporujú výklad uvádzaný odvolateľkami.

i) Hranice posúdenia histórie vzniku zo strany Všeobecného súdu (I)

72. Po prvé, ako správne uvádza Grail, existujú dve dôležité obmedzenia, ktoré sú *vlastné* druhu dokumentov uvedených v napadnutom rozsudku na podporu záveru, ktorý z nich bol vyvodený. Všetky tieto dokumenty (zelená kniha z roku 1996, [36] zelená kniha z roku 2001, [37] návrh Komisie

[35] Bod 142 napadnutého rozsudku (kurzívou zvýraznil generálny advokát). Pozri tiež body 141, 165, 177 a 182 tohto rozsudku.

[36] Zelená kniha Komisie z 31. januára 1996 o revízii nariadenia o fúziách [*neoficiálny preklad*] [COM(96) 19 final], uvedená v bodoch 97 a 98 napadnutého rozsudku.

[37] Zelená kniha Komisie z 11. decembra 2001 o revízii nariadenia Rady (EHS) č. 4064/89 [*neoficiálny preklad*] [COM(2001) 745 final], uvedená v bodoch 97, 99, 101 a 103 napadnutého rozsudku.

z roku 2003 [38] a pracovný dokument útvarov Komisie z roku 2009) [39] *vypracovala* Komisia a *vznikli až po* prijatí nariadenia ES o fúziách. Prístup Všeobecného súdu je podľa môjho názoru v prejednávanej veci zvlášť mätúci.

73. Komisii bola na pojednávaní položená otázka, či údajná široká pôsobnosť (terajšieho) článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách (i) už existovala v pôvodnom nariadení ES o fúziách prijatom v roku 1989, (ii) bola doplnená, keď bolo toto ustanovenie zmenené a doplnené v roku 1997, alebo (iii) bola zavedená prijatím nového nariadenia EÚ o fúziách v roku 2004. Komisia bez váhania odpovedala, že takáto široká pôsobnosť existovala od samého začiatku: teda už v článku 22 ods. 4 nariadenia ES o fúziách prijatého v roku 1989. DÚ EZVO zaujal rovnaký názor. [40]

74. Ak je to tak, domnievam sa, že na účely historického posúdenia zmyslu a pôsobnosti článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách majú dokumenty, ktoré vznikli po prijatí nariadenia ES o fúziách v roku 1989, menší význam ako dokumenty, ktoré vznikli pred prijatím tohto nariadenia. Myslím si, že nemusím vysvetľovať, prečo sú *prípravné* dokumenty (chápané ako dokumenty použité pri vypracovávaní daného ustanovenia) na účely preukázania úmyslu normotvorcu zvyčajne významnejšie ako dokumenty *ex post facto*.

75. V tejto súvislosti tiež považujem napadnutý rozsudok za rozporuplný. V bode 115 tohto rozsudku Všeobecný súd v zásade odmietol preskúmať päť dokumentov vypracovaných Komisiou, na ktoré odvolateľky odkazujú vo svojich pripomienkach a z ktorých údajne vyplýva, že samotná Komisia až donedávna nevykladala článok 22 ods. 1 prvý pododsek nariadenia EÚ o fúziách tak, ako sa navrhuje v tomto konaní.

76. Ak široká pôsobnosť tohto ustanovenia existuje od prijatia nariadenia ES o fúziách v roku 1989, prečo Všeobecný súd zohľadnil viaceré dokumenty vypracované po roku 1989, ale nie tie, ktoré uviedli odvolateľky? Ak sa na druhej strane pôsobnosť tohto ustanovenia rozšírila prijatím nariadenia EÚ o fúziách v roku 2004, prečo Všeobecný súd necitoval nijaký dokument týkajúci sa legislatívneho procesu, ktorý viedol k prijatiu tohto nariadenia, a najmä dokumenty inštitúcie, ktorá konala ako jediný normotvorca, t. j. Rady? To ma privádza k ďalšiemu bodu.

77. Je totiž dosť prekvapujúce, že na potvrdenie výkladu článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách, ktorý navrhla Komisia, Všeobecný súd vychádzal len z dokumentov vypracovaných samotnou Komisiou, ale necitoval nijaké dokumenty Rady.

78. Určite súhlasím s tým, že oficiálny dokument vyjadrujúci názor Komisie na význam a pôsobnosť daného ustanovenia nariadenia alebo smernice má určitú váhu, najmä ak toto ustanovenie bolo zahrnuté do pôvodného návrhu a nebolo predmetom významných diskusií alebo pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov počas legislatívneho procesu. Názor Komisie však nemožno považovať za rozhodujúci prvok na účely výkladu tohto ustanovenia zo strany Súdneho dvora. Platí to ešte viac, ak toto ustanovenie doplnila Rada v pomerne neskorom štádiu legislatívneho procesu po zdĺhavých diskusiách, ako je to v prípade (terajšieho) článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách.

[38] Návrh Komisie na nariadenie Rady o kontrole koncentrácií medzi podnikmi („nariadenie ES o fúziách“) [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. EÚ C 20, 2003, s. 4), uvedený v bodoch 97 a 106 až 113 napadnutého rozsudku.

[39] Pracovný dokument útvarov Komisie pripojený k oznámeniu Komisie Rade – Správa o uplatňovaní nariadenia č. 139/2004 z 30. júna 2009 [*neoficiálny preklad*] [SEC(2009) 808 final/2], uvedený v bodoch 97 a 115 napadnutého rozsudku.

[40] Žiaľ, Všeobecný súd k tejto otázke nezaujal výslovné stanovisko a toto stanovisko nemožno vyvodiť ani z preskúmania odôvodnenia napadnutého rozsudku. Všeobecný súd totiž odkazoval bez rozdielu na prvky obsiahnuté v pôvodnom nariadení ES o fúziách a na prvky následne doplnené nariadením z roku 1997 alebo nariadením EÚ o fúziách.

79. Za týchto okolností považujem za problematické, že ani jeden z dokumentov uvedených v bodoch 96 až 117 napadnutého rozsudku nebol vypracovaný Radou a/alebo nevznikol pred prijatím nariadenia ES o fúziách v roku 1989.

ii) Hranice posúdenia histórie vzniku zo strany Všeobecného súdu (II)

80. Po druhé historické dokumenty, z ktorých vychádzal Všeobecný súd, v skutočnosti nepodporujú záver, ktorý z nich bol vyvodený, a to z dvoch dôvodov: (i) časti uvedené v napadnutom rozsudku nie sú pre spornú otázku relevantné a (ii) iné, relevantnejšie časti tých istých dokumentov buď neboli zohľadnené, alebo bol ich význam nesprávne zľahčený.

81. Všeobecný súd začal svoje posúdenie histórie vzniku tohto ustanovenia konštatovaním, že „tento mechanizmus postúpenia vyhovel želaniu Holandského kráľovstva, ktoré v tom čase [nemalo systém kontroly fúzií], aby Komisia skúmala koncentrácie, ktoré majú nepriaznivé účinky na jeho území, pokiaľ koncentrácie ovplyvňujú aj obchod medzi členskými štátmi, a preto sa tento mechanizmus označoval ako ‚holandská doložka'" [41]. Ďalej odkázal na niekoľko relevantných dokumentov, z ktorých vyplýva, že (i) mechanizmus postúpenia sa vo všeobecnosti považuje za užitočný nástroj najmä pre tie členské štáty, ktoré v súčasnosti nemajú systém kontroly koncentrácií, ale jeho použitie nie je pre ne vôbec vyhradené, [42] (ii) cieľom tohto mechanizmu je umožniť členským štátom požiadať Komisiu o posúdenie koncentrácie s cezhraničnými účinkami v situácii, keď nie sú splnené prahové hodnoty stanovené v článku 1 nariadenia, [43] (iii) ciele tohto mechanizmu sa časom rozšírili s cieľom umožniť spoločné žiadosti o postúpenie, ktoré by zabránili viacnásobným vnútroštátnym podaniam, pričom však nie je spochybnený jeho pôvodný cieľ, [44] a (iv) zmeny a doplnenia ustanovenia ukázali, že Komisia uprednostňuje výraznejšie využívanie mechanizmu postúpenia. [45]

82. Všetky tieto tvrdenia Všeobecného súdu sú podľa môjho názoru vecne správne. Je zjavne pravda, že článok 22 ods. 1 nariadenia EÚ o fúziách sa uplatňuje na koncentrácie s cezhraničnými účinkami, ktoré nedosahujú prahové hodnoty stanovené v článku 1 tohto nariadenia. Okrem toho je nesporné, že mechanizmus postúpenia stanovený v článku 22 ods. 1 nariadenia EÚ o fúziách môžu využiť tak členské štáty, ktoré *nemajú* systém kontroly koncentrácií, ako aj členské štáty, ktoré *majú* kontrolný systém. Nakoniec niet pochýb ani o tom, že mechanizmus postúpenia bol časom zmenený s cieľom rozšíriť jeho ciele a umožniť jeho častejšie využívanie.

83. Nič v týchto konštatovaniach však priamo ani nepriamo neobjasňuje otázku, ktorá je jadrom tohto odvolacieho dôvodu: či článok 22 ods. 1 prvý pododsek nariadenia EÚ o fúziách umožňuje členským štátom, ktoré *majú* vnútroštátny systém kontroly fúzií, postúpiť prípady, ktoré *nepatria* do pôsobnosti tohto systému.

84. Preto majú dokumenty uvedené v napadnutom rozsudku nielen relatívnu výpovednú hodnotu, ale pri bližšom preskúmaní časti týchto dokumentov, ktoré sú citované, vôbec neumožňujú dospieť ku konečnému záveru, ktorý z nich bol vyvodený v bode 116 tohto rozsudku. Konštatovania Všeobecného súdu sú preto zjavne irelevantné.

41 Bod 97 napadnutého rozsudku.

42 Bod 98 napadnutého rozsudku.

43 Bod 102 napadnutého rozsudku.

44 Najmä v roku 1997, keď bolo ustanovenie zmenené a doplnené. Pozri bod 103 napadnutého rozsudku.

45 Bod 109 napadnutého rozsudku.

iii) Hranice posúdenia histórie vzniku zo strany Všeobecného súdu (III)

85. Po tretie sa zdá, že samotné dokumenty uvedené v napadnutom rozsudku sú pri výklade v celkovej súvislosti v rozpore so zisteniami Všeobecného súdu, a teda potvrdzujú výklad uvádzaný odvolateľkami. Je potrebné zdôrazniť dôležitosť tohto bodu. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora dokumenty, o ktoré sa opiera Všeobecný súd, treba vykladať ako celok, aby sa správne posúdila ich dôkazná hodnota. Extrapolácia jednej alebo viacerých konkrétnych častí dokumentu a následné vyvodzovanie záverov, ktoré nie sú v súlade so skutočným obsahom dokumentu chápaného ako celok, predstavuje nesprávne právne posúdenie. [46]

86. Tieto zásady sú podľa môjho názoru v tomto kontexte relevantné.

87. Na úvod ma prekvapuje, že bod 99 napadnutého rozsudku bagatelizuje význam časti zelenej knihy z roku 2001, keď sa v ňom uvádza, že – vzhľadom na skutočnosť, že ku dňu prijatia tohto dokumentu iba Luxemburské veľkovojvodstvo nemalo systém kontroly koncentrácií – „v praxi… [bol] potenciálny priestor na použitie článku 22 ods. 3 v jeho pôvodnej podobe veľmi obmedzený“ [47]. Je pravda, že z tejto pasáže vyplýva, ako správne uviedol Všeobecný súd, že iným členským štátom ako Luxembursku nič nebránilo využívať článok 22 ods. 3 nariadenia ES o fúziách. [48] Opäť to nie je sporná otázka. Táto pasáž totiž naznačuje, že z dôvodu obmedzení využívania mechanizmu postúpenia členskými štátmi so systémom kontroly fúzií sa praktické využitie mechanizmu postúpenia časom znížilo. Väčšina členských štátov medzičasom zaviedla vnútroštátny systém kontroly fúzií, a preto mali obmedzenejší záujem a menej príležitostí postupovať veci Komisii.

88. Pri takomto výklade sporná časť dokonale zapadá do výňatkov z dokumentov citovaných v predchádzajúcich bodoch napadnutého rozsudku a podporuje stanovisko odvolateliek: mechanizmus postúpenia bol vytvorený a považovaný za „osobitne“ užitočný pre členské štáty, ktoré nemajú systém kontroly koncentrácií. Ak by členské štáty so systémom kontroly koncentrácií mohli postúpiť *akúkoľvek* koncentráciu bez ohľadu na to, či patrí alebo nepatrí do pôsobnosti ich systémov, použitie a účelnosť mechanizmu pre tieto členské štáty by zavedením vnútroštátneho systému neboli veľmi ovplyvnené a tento mechanizmus by určite nebol „obmedzený“.

89. Okrem toho ďalšie veľmi jasné a významné časti dokumentov, na ktoré odkazuje Všeobecný súd, neboli v napadnutom rozsudku spomenuté.

90. Napríklad pri analýze obmedzení regulačného rámca, ktorý bol v tom čase platný, a dostupných možností jeho zmeny a doplnenia s cieľom zachytiť viac fúzií s cezhraničnými účinkami, sa zelená kniha z roku 1996 nezmieňuje o údajnej možnosti postúpiť Komisii preskúmanie fúzií, ktoré sa vymykajú vnútroštátnym systémom kontroly fúzií podľa článku 22 nariadenia ES o fúziách. Toto ustanovenie sa totiž spomína len v tom zmysle, že sa týka „*rozdelenia vecí* medzi Komisiu a členské štáty“. Zelená kniha z roku 1996 zachádza až tak ďaleko, že uvádza, že „pod prahovými hodnotami [nariadenia ES o fúziách] podliehajú koncentrácie vnútroštátnej kontrole fúzií, *ak taká kontrola existuje*“. [49]

[46] Pozri okrem iného rozsudky z 18. júla 2007, Industrias Químicas del Vallés/Komisia (C-326/05 P, EU:C:2007:443, body 60 až 68), a z 30. mája 2017, Safa Nicu Sepahan/Rada (C-45/15 P, EU:C:2017:402, bod 76).

[47] Bod 99 napadnutého rozsudku.

[48] V čase písania týchto návrhov to stále platilo. Viem však, že situácia sa môže v blízkej budúcnosti zmeniť, keďže luxemburská vláda v auguste 2023 predložila návrh zákona, ktorým sa v krajine zavádza systém kontroly fúzií.

[49] Body 9 a 10 zelenej knihy z roku 1996 (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

91. Zelená kniha z roku 2001 ďalej ešte jasnejšie odporuje výkladu článku 22 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách zo strany Všeobecného súdu. Po prvé sa v dokumente uvádza, že jeho ciele („posilniť uplatňovanie práva Spoločenstva v oblasti hospodárskej súťaže na transakcie s cezhraničnými účinkami, posilniť zásadu ‚jednostupňového konania' a zmierniť problém viacnásobných podaní") sa mali dosiahnuť zabezpečením toho, aby prípady vedúce k *viacnásobným oznámeniam* na vnútroštátnej úrovni mohla riešiť Komisia.[50] Je úplne samozrejmé, že prípady vedúce k *viacnásobným oznámeniam* nie sú tie, ktoré nedosahujú vnútroštátne prahové hodnoty. Tento dokument totiž vo veľkej miere odkazoval na postúpenia vecí, ktoré podliehajú povinnému a/alebo dobrovoľnému oznamovaniu na vnútroštátnej úrovni,[51] nič však nenasvedčuje tomu, že by sa mechanizmus postúpenia mohol použiť aj na koncentrácie, ktoré nepodliehajú oznamovacej povinnosti na vnútroštátnej úrovni.[52]

92. Po druhé v zelenej knihe z roku 2001 bolo uvedené, že jedným z dôvodov, pre ktoré bol mechanizmus postúpenia stanovený v článku 22 nariadenia ES o fúziách nedostatočne využívaný, boli „technické rozdiely vo vnútroštátnych postupoch kontroly fúzií, najmä pokiaľ ide o *udalosť vedúcu k oznámeniu* a pravidlá týkajúce sa načasovania oznámení"[53]. Je zrejmé, že takáto úvaha by nebola relevantná, ak by článok 22 nariadenia ES o fúziách umožňoval členským štátom postupovať koncentrácie Komisii bez ohľadu na to, či došlo k oznámeniu na vnútroštátnej úrovni.[54] Podobne, ak by mal Všeobecný súd pravdu, boli by nevysvetliteľné tvrdenia uvedené v zelenej knihe z roku 2001, podľa ktorých by bolo ťažké zvýšiť funkčnosť spoločných postúpení podľa článku 22 ods. 3 nariadenia ES o fúziách, lebo je to podmienené uskutočnením „dostatočného stupňa harmonizácie vnútroštátnych právnych poriadkov"[55].

93. Pokiaľ ide o návrh Komisie z roku 2003, jeho bod 21 znie takto: „Jedným z pôvodných účelov článku 22 [nariadenia ES o fúziách] bolo poskytnúť členským štátom, ktoré nemajú vnútroštátne právne predpisy o kontrole fúzií, možnosť postúpiť prípady s vplyvom na obchod medzi členskými štátmi Komisii; dnes do tejto kategórie patrí iba Luxembursko. Možnosť jedného členského štátu postúpiť prípady Komisii *by sa však nemala úplne vylúčiť*."[56] To naznačuje, že jednostranné využitie mechanizmu postúpenia členskými štátmi síce bolo možné, ale považovalo sa za nepravdepodobné. Je pravdepodobné, že ak by článok 22 nariadenia ES o fúziách umožňoval členským štátom so systémom kontroly fúzií postupovať aj prípady, ktoré nemohli preskúmať, použitie mechanizmu postúpenia by sa nemohlo považovať za nepravdepodobné.

94. Okrem toho sa v bodoch 22 až 25 tohto návrhu ďalej uvádza, že hlavným nedostatkom ustanovení o postúpení (články 9 a 22 nariadenia ES o fúziách) je skutočnosť, že *sa môžu použiť až* po oznámení fúzie Komisii alebo vnútroštátnym orgánom na ochranu hospodárskej súťaže, podľa okolností. Navyše z bodu 28 tohto dokumentu jasne vyplýva, že možnosť Komisie vyzvať členské štáty, aby podali žiadosť o postúpenie veci, bola obmedzená na prípady, ktoré už boli oznámené.

50 Bod 86 zelenej knihy z roku 2001, uvedený v bode 103 napadnutého rozsudku.

51 Výrazom „dobrovoľné" oznámenia odkazoval na oznámenia podané orgánu na ochranu hospodárskej súťaže Spojeného kráľovstva, keďže Spojené kráľovstvo (ktoré bolo v tom čase členským štátom EÚ) uplatňuje systém kontroly koncentrácií, ktorý na rozdiel od systémov Únie a ostatných členských štátov nie je založený na povinných oznámeniach, ale na dobrovoľných oznámeniach.

52 Pozri najmä stranu 4 („Zhrnutie") a body 72 až 88 zelenej knihy z roku 2001.

53 Bod 53 (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

54 Tento bod je ďalej v zelenej knihe z roku 2001 zdôraznený zmienkou, že chýba definícia „oznámenia koncentrácie členskému štátu", ale že „sa zdá prirodzené používať dátum vnútroštátneho oznámenia ako rozhodný dátum v členských štátoch, v ktorých existuje oznamovacia povinnosť". Komisia sa opäť jasne zameriava na prípady, ktoré sa dostávajú do pozornosti vnútroštátnych orgánov, lebo podliehajú ich vnútroštátnym systémom kontroly fúzií.

55 Pozri najmä body 93, 95 a 99 zelenej knihy z roku 2001.

56 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

95. Nakoniec bod 133 pracovného dokumentu útvarov Komisie z roku 2009 vysvetľuje, že (i) otázka, či by členské štáty so systémom kontroly koncentrácií mali mať možnosť využívať článok 22 nariadenia EÚ o fúziách, pokiaľ ide o koncentrácie, na ktoré sa tieto systémy nevzťahujú, zďaleka nebola taká jasná, ako tvrdí Komisia, ale bola – hoci znenie ustanovenia to podľa všetkého nevylučovalo – kontroverzná, a väčšina členských štátov, ktoré k tejto otázke zaujali stanovisko, sa priklonila k zápornej odpovedi,[57] (ii) niektoré zainteresované strany, s ktorými sa uskutočnili konzultácie (vrátane vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže), dokonca spochybnili, či by ustanovenie, akým je článok 22 nariadenia EÚ o fúziách, malo vôbec naďalej existovať, keďže umožnenie „členskému štátu bez právomoci postúpiť vec alebo sa pripojiť k postúpeniu podľa článku 22“ spôsobuje problémy z hľadiska predvídateľnosti, právnej neistoty a neprimeranej dĺžky konaní, a (iii) keďže pôvodný dôvod existencie článku 22 sa stal takmer zastaraným, toto ustanovenie stále slúži svojmu účelu, „keď členský štát po období posudzovania transakcie dospeje k názoru, že prípad by mohla *lepšie posúdiť* Komisia“[58].

96. Dospel som teda k záveru, že dokumenty uvedené v bodoch 96 až 117 napadnutého rozsudku nielenže nepodporujú záver, ktorý z nich vyvodil Všeobecný súd, ale ak sa vykladajú ako celok, sú s týmto záverom dokonca v rozpore.

iv) Hranice posúdenia histórie vzniku zo strany Všeobecného súdu (IV)

97. Po štvrté nesprávne posúdenie, ktorého sa dopustil Všeobecný súd, keď konštatoval, že historický výklad článku 22 nariadenia EÚ o fúziách podporuje širokú pôsobnosť tohto článku, sa stáva ešte zjavnejším po preskúmaní ďalších relevantných dokumentov – okrem iného najmä niektorých prípravných prác vrátane tých, ktoré vypracovala Rada.

98. Z prípravných prác celkom jasne vyplýva, že počas diskusií a rokovaní, ktoré viedli k prijatiu nariadenia ES o fúziách Radou v roku 1989, sa niektoré z najkontroverznejších tém týkali vymedzenia vecnej pôsobnosti nariadenia a jeho zosúladenia s inými pravidlami (ES a vnútroštátnymi), ktoré by mohli byť rovnako uplatniteľné na transakcie oznámené podľa tohto nariadenia. Vznikli najmä dve otázky: má byť uplatňovanie nariadenia ES o fúziách výlučné alebo môžu členské štáty oznámené koncentrácie skúmať aj súbežne? Vylúčilo by uplatnenie nariadenia ES o fúziách a *priori* uplatnenie vtedajších článkov 85 a 86 EHS na tú istú transakciu?[59]

99. V tejto súvislosti bola nakoniec v Rade dosiahnutá dohoda, že právomoc Komisie podľa nariadenia ES o fúziách musí byť výlučná a naopak koncentrácie, ktoré nedosahujú prahové hodnoty stanovené v nariadení ES o fúziách, budú preskúmavané len vnútroštátnymi orgánmi.[60] Okrem toho, hoci nebolo možné vylúčiť uplatnenie článkov 85 a 86 EHS (primárne právo) na

[57] Pozri bod 138 pracovného dokumentu útvarov Komisie z roku 2009: „Pokiaľ ide o otázku, či by členský štát mal alebo nemal mať možnosť postúpiť vec alebo pripojiť sa k postúpeniu *bez toho, aby mal právomoc v danej veci*, päť členských štátov si myslí, že by to malo byť povolené, zatiaľ čo deväť štátov má opačný názor. To však vyvoláva otázku, či by členský štát mal alebo nemal mať možnosť postúpiť vec, ak nemá právomoc, ale ak činnosť účastníkov vyvoláva účinky v tomto členskom štáte.“ (Kurzívou zvýraznil generálny advokát.)

[58] Pozri body 133, 140 až 142 a 144 pracovného dokumentu útvarov Komisie z roku 2009 (kurzívou zvýraznil generálny advokát). Pozri podobne bod 86 zelenej knihy z roku 2001.

[59] Pozri najmä správy Rady zo 7. novembra 1988 (9114/88), 10. novembra 1988 (9265/88) a 8. decembra 1988 (10054/88).

[60] Návrh zápisnice z 1 339. zasadnutia Rady 18. júla 1989 (8016/89 PV/CONS 47), s. 2.

transakcie, na ktoré sa vzťahuje nariadenie, bolo naopak možné obmedziť na ne uplatnenie právnych predpisov vykonávajúcich tieto ustanovenia.[61] To viedlo k pridaniu dvoch odsekov do článku 22 návrhu Komisie.[62]

100. Táto dohoda v rámci Rady nastolila problém viacerých členských štátov, ktoré v tom čase nemali vnútroštátny systém kontroly koncentrácií (vrátane Belgicka, Talianska, Luxemburska a Holandska): kto bude posudzovať koncentrácie, ktoré nedosahujú prahové hodnoty nariadenia ES o fúziách, ale majú vplyv na ich vnútroštátny trh? Preto bola zavedená „holandská doložka", ktorá umožňovala Komisii „zastúpiť" vnútroštátne orgány a výnimočne konať v ich mene, ak neexistujú právne predpisy o preskúmaní fúzií alebo ak tieto orgány z dôvodu svojej relatívnej neskúsenosti alebo obmedzených zdrojov považujú Komisiu za „vhodnejší" orgán na preskúmanie fúzie, ktorá im bola oznámená.

101. Rada aj Komisia sa totiž domnievali, že možno „dôvodne predpokladať", že koncentrácie pod prahovými hodnotami nariadenia ES o fúziách nemajú vo všeobecnosti na obchod dostatočný vplyv na to, aby bol dôvod na ich skúmanie na úrovni EÚ.[63] Rada a Komisia si boli vedomé toho, že prahové hodnoty nariadenia ES o fúziách môžu byť založené na rôznych hodnotách a tieto hodnoty stanovené v rôznych výškach (pričom akákoľvek čiastka je nevyhnutne zástupná).[64] Preto bolo všetkým stranám zapojeným do legislatívneho procesu vrátane vtedajšieho komisára pre hospodársku súťaž[65] úplne jasné, že bez ohľadu na typ a výšku zvolených prahových hodnôt by určité koncentrácie, ktoré by mohli ovplyvniť spoločný trh, v každom prípade unikli preskúmaniu Komisiou *ex ante* podľa nariadenia ES o fúziách.[66] To sa však považovalo za nevyhnutné z viacerých dôvodov, okrem iného na udržanie pracovného zaťaženia Komisie na primeranej úrovni,[67] poskytnutie právnej istoty účastníkom fúzie[68] a zavedenie vyváženého a jasného rozdelenie právomocí medzi Komisiu a vnútroštátne orgány.[69] V každom prípade bolo jasné, že vtedajšie články 85 a 86 EHS umožňujú zásah *ex post* v prípade všetkých fúzií, ktoré nedosahujú prahové hodnoty.[70]

61 *In primis* nariadenie Rady EHS č. 17 zo 6. februára 1962: prvé nariadenie implementujúce články 85 a 86 zmluvy [EHS] (Ú. v. ES 13, 1962, s. 204; Mim. vyd. 08/001, s. 3).

62 Zmenený a doplnený návrh Komisie na nariadenie Rady (EHS) o kontrole koncentrácií medzi podnikmi [*neoficiálny preklad*] [COM(88) 97 final] (Ú. v. ES C 130, 1988, s. 4). Článok 22 tohto návrhu, nazvaný „Výlučné uplatňovanie tohto nariadenia", znel takto: „Nariadenia č. 17, (EHS) č. 1017/68, (EHS) č. 4056/86 a (EHS) č. 3975/87 sa neuplatňujú na koncentrácie, ktoré patria do pôsobnosti tohto nariadenia."

63 Pozri poznámku predsedníctva Rade zo 7. apríla 1989 [5857/89 (RC 9)], prílohu, s. 4; správy z 12. apríla 1989 (6267/89, RC 12); návrh zápisnice z 1 339. zasadnutia Rady 18. júla 1989 (8016/89 PV/CONS 47), s. 13; správy z 9. novembra 1989, [9672/89 (RC 41)], s. 3. Pozri tiež list sira Leona Brittana Rade [SG (89) D/5429] z 24. apríla 1989, s. 2.

64 Pozri správu Komisie Rade o vykonávaní nariadenia o fúziách z 28. júla 1993 [COM(93) 385 final, s. 14] (ďalej len „správa z roku 1993"); Komisia, poznámku G. Drauza právnemu servisu (COMP/HT.60), pracovná skupina Rady, 6. júna 2003 (11430), bod 4.

65 Pozri sir BRITTAN, L.: *Competition Policy and Merger Control in the Single European Market*. Grotius, 1991, s. 33 a 49. Podobne JONES, C.: Procedures and Enforcement under EEC Merger Regulation. In: HAWK, B. (ed.): *Annual Proceedings of the Fordham Corporate Law Institute*. 1990, p. 476.

66 Pozri správu Komisie z roku 1993, s. 7. Pozri tiež oznámenie Komisie Rade a Európskemu parlamentu týkajúce sa revízie nariadenia o fúziách [COM(96) 313 final, s. 5]. Pozri tiež LEVY, N., RIMSA, A., BUZATU, B.: The jurisdictional reach of EC merger control: Striking the right balance. In: KOKKORIS, I., LEVY, N.: *Research Handbook on Global Merger Control*. Edward Elgar Publishing, 2023, s. 219: „Nijaký funkčný systém kontroly fúzií nemôže zachytiť každú transakciu schopnú ovplyvniť hospodársku súťaž v danej jurisdikcii."

67 Pozri Rada, Résultats des travaux du Groupe des questions économiques (contrôle des concentrations), 8. marca 1989 (5770/89 RC 8), s. 4. Pozri tiež list sira Leona Brittana Rade z 30. marca 1989 [SG (89) D/4008], s. 2.

68 Pozri správu Rady Výboru stálych predstaviteľov, 9. decembra 1988, (10189/89 RC 36), s. 8; a avis du service juridique, 11. júla 1989 (7896/89 JUR 98 RC 24), s. 10. Pozri tiež správu Komisie z roku 1993, s. 14.

69 Pozri sir BRITTAN, L.: c. d., s. 39, 48 a 53.

70 Pozri Rada, avis du service juridique, 11. júla 1989 (7896/89 JUR 98 RC 24), s. 4.

102. Faktom je, že ani jeden dokument spomedzi veľkého počtu prípravných prác v súvislosti s pôvodným znením nariadenia ES o fúziách, ktoré predložili účastníci konania, nepoukazuje na to, že mechanizmus postúpenia stanovený v článku 22 ods. 3 až 5 nariadenia ES o fúziách má „nápravný“ cieľ, ktorý spomína Všeobecný súd. S cieľom potvrdiť to bola Komisii na pojednávaní položená otázka, či môže poukázať na takýto dokument, čo však nebola schopná urobiť. Podľa môjho názoru to nie je prekvapujúce, keďže početné diskusie, ktoré sa uskutočnili v rámci Rady v súvislosti s presným znením tohto ustanovenia, ako odrážajú prípravné práce, by sa stali nepochopiteľnými, ak by koncentrácie pod vnútroštátnymi prahovými hodnotami mohli byť stále preskúmané na základe mechanizmu postúpenia.

103. To isté analogicky platí pre zmeny a doplnenia nariadenia ES o fúziách v roku 1997. Ako som uviedol v bode 82 vyššie, je pravda, že normotvorca Únie mal v úmysle rozšíriť pôsobnosť mechanizmu postúpenia stanoveného v článku 22 nariadenia ES o fúziách. V prípravných prácach týkajúcich sa revízie nariadenia však nie je zmienka o tom, že zmeny sledovali cieľ odstrániť medzery, ktorý uvádza Všeobecný súd. Naopak, samotný cieľ posilniť systém jednostupňového konania zabránením viacnásobným podaniam je v rozpore s výkladom článku 22 nariadenia EÚ o fúziách, ktorý prijal Všeobecný súd.

104. Vidím totiž vnútorný paradox v tom, že Všeobecný súd odkazuje na dokument, ktorý vysvetľuje, že cieľom zmeny článku 22 nariadenia ES o fúziách v roku 1997 bolo zabrániť *viacnásobným* podaniam, s cieľom podporiť výklad tohto ustanovenia, ktorý – ako vysvetlím neskôr[71] – *de facto* povzbudí podniky, ktoré podľa právnych predpisov EÚ a vnútroštátnych právnych predpisov o kontrole fúzií nie sú povinné predkladať vôbec nijaké podania, aby to predsa len robili (potenciálne až 30 z nich)[72] z opatrnosti.

105. Okrem toho historické dokumenty týkajúce sa prijatia nariadenia EÚ o fúziách v roku 2004 nepodporujú konštatovania Všeobecného súdu, pokiaľ ide o zámer normotvorcu Únie použiť mechanizmus postúpenia stanovený v článku 22 na nápravu údajných nedostatkov vyplývajúcich z nepružnosti prahových hodnôt uvedených v článku 1 nariadenia.[73] Cieľom zmien ustanovení článku 22 nariadenia EÚ o fúziách bolo posilniť funkciu mechanizmu postúpenia ako jednostupňového konania, ktorá zabraňuje tomu, aby účastníci fúzie museli podávať viacnásobné podania. Samotné znenie pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov to celkom jasne dokazuje.[74]

106. Nakoniec určité dokumenty, ktoré vypracovala Komisia po prijatí nariadenia EÚ o fúziách, tiež poskytujú niekoľko užitočných údajov. Ako už bolo uvedené vyššie, ich výpovedná hodnota je len relatívna. Keďže však samotný Všeobecný súd vychádzal *len* z dokumentov Komisie, ktoré vznikli po prijatí nariadenia ES o fúziách, tieto dodatočné dokumenty poskytujú ucelenejší obraz tým, že umožňujú zaujímavý pohľad na historický výklad článku 22 nariadenia EÚ o fúziách zo strany Komisie.

71 Pozri body 201 a 208 nižšie.

72 Tento údaj odráža všetky členské štáty EÚ (s výnimkou Luxemburska) a štáty EHP/EZVO (Island a Nórsko), ktoré majú v súčasnosti vnútroštátny systém kontroly fúzií.

73 Naopak, cieľom prijatia nariadenia EÚ o fúziách bolo posilniť aktíva nariadenia ES o fúziách. Pozri Komisia, poznámku G. Drauza právnemu servisu (COMP/HT.60), pracovná skupina Rady, 6. júna 2003 (11430), s. 7, a návrh Komisie z roku 2003, s. 10.

74 Pozri poznámky pod čiarou 5 a 6 vyššie.

107. Predovšetkým v návrhu oznámenia Komisie o postúpení veci v súvislosti s koncentráciami z roku 2005,[75] ktorý bol uverejnený po prijatí nariadenia EÚ o fúziách, sa postúpenia podľa článku 22 nariadenia EÚ o fúziách dôsledne označujú ako postúpenia „po oznámení“[76]. Použitie tohto výrazu je ťažko zlučiteľné s opakovaným tvrdením Komisie, podľa ktorého toto ustanovenie *vždy* vykladala v tom zmysle, že umožňuje členským štátom postúpiť veci, ktoré nedosahujú prahové hodnoty stanovené vnútroštátnym právom. Ak by som sa stotožnil s tvrdeniami Komisie, bolo by tiež zvláštne, že ten istý dokument sa pri vymenúvaní „kategóri[í] vecí, ktoré sú spravidla najvhodnejšie na to, aby boli postúpené Komisii podľa článku 22“, nezmieňuje o koncentráciách, ktoré vyvolávajú vážne obavy z narušenia hospodárskej súťaže, ale nepatria do pôsobnosti nijakého systému kontroly fúzií v rámci Európskej únie.[77] Táto situácia mala byť pravdepodobne uvedená na prvom mieste zoznamu.

108. Podobne Komisia vo svojej bielej knihe z roku 2014 nazvanej „Smerom k účinnejšej kontrole koncentrácií v EÚ“ okrem iného navrhla „posilniť efektívnosť a účinnosť systému postupovania prípadov prostredníctvom… zmeny článku 22, aby sa posilnilo dodržiavanie zásady jednotného miesta“.[78] Je zaujímavé, že v navrhovaných zmenách a doplneniach článku 22 nariadenia EÚ o fúziách bolo výslovne uvedené, že iba členské štáty, „ktoré majú právomoc preskúmať transakciu podľa svojho vnútroštátneho práva“, môžu požiadať o postúpenie veci Komisii alebo sa proti nemu postaviť.[79] Možno oprávnene pochybovať o tom, že Komisia takýmito návrhmi zamýšľala obmedziť rozsah pôsobnosti článku 22 nariadenia EÚ o fúziách, lebo by to bolo v rozpore so všeobecným cieľom, ktorým je zvýšiť účinnosť a efektívnosť systému kontroly fúzií, ako aj s konkrétnejším cieľom, ktorým je zlepšiť mechanizmy postúpenia „pred oznámením aj po ňom“[80]. Na okraj chcem poukázať na to, že aj v tomto dokumente Komisia opäť odkázala na mechanizmus podľa článku 22 nariadenia EÚ o fúziách ako na postúpenie „po oznámení“[81].

109. Nakoniec sa zdá, že zaujímavý je aj plán hodnotenia procesných aspektov a aspektov súvisiacich s právomocou v oblasti kontroly fúzií v EÚ, ktorý vypracovala Komisia v roku 2016. V tomto dokumente sa Komisia zaoberá možnosťou doplniť existujúce prahové hodnoty právomoci založené na obrate inými hodnotami založenými na alternatívnych kritériách a potrebou zefektívniť systém postúpenia. Podľa môjho názoru sotva môžu existovať dve témy, ktoré by užšie súviseli s prejednávanou otázkou. Je preto zarážajúce, že v takomto dokumente nie je vôbec zmienka o údajnej širokej pôsobnosti článku 22 nariadenia EÚ o fúziách. Mimochodom, dokument tiež označuje systém postupovania ako „správne prideľovanie prípadov“ a postupovanie vecí z členských štátov na Komisiu ako mechanizmus „po oznámení“[82].

110. Môj predbežný záver je taký, že historický výklad článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách jednoznačne podporuje konštatovanie, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, pokiaľ ide o význam a pôsobnosť dotknutého mechanizmu postúpenia.

75 Ú. v. EÚ C 56, 2005, s. 2.

76 Pozri najmä body 33, 45, 47 a 50 návrhu oznámenia.

77 Pozri bod 45 návrhu oznámenia.

78 Body 2 a 79 bielej knihy z roku 2014.

79 Body 69 a 70 bielej knihy z roku 2014.

80 Bod 61 bielej knihy z roku 2014.

81 Body 21, 63 a 69 bielej knihy z roku 2014.

82 K dispozícii na webovom sídle Komisie. Pozri najmä oddiely A.1, B.2 a B.3.

3) Kontextový výklad článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách

111. Teraz sa budem zaoberať bodmi 118 až 139 napadnutého rozsudku, v ktorých Všeobecný súd vykonal kontextový výklad článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách. Na tento účel Všeobecný súd posúdil *12* kontextových prvkov obsiahnutých v *5* ustanoveniach (alebo súboroch ustanovení) nariadenia EÚ o fúziách. Po preskúmaní týchto prvkov Všeobecný súd dospel k záveru, že „z kontextového výkladu… vyplýva, že žiadosť o postúpenie podľa článku 22 [nariadenia EÚ o fúziách] možno podať bez ohľadu na pôsobnosť vnútroštátnych pravidiel kontroly koncentrácií“ [83].

112. S týmto záverom nesúhlasím zo štyroch rôznych dôvodov: (i) iné ustanovenia nariadenia EÚ o fúziách ako článok 22 nepotvrdzujú výklad prijatý Všeobecným súdom, (ii) nepotvrdzujú ho ani ostatné odseky a pododseky článku 22, (iii) Všeobecný súd nesprávne bagatelizoval význam určitých prvkov kontextu, ktoré – hoci v nijakom prípade nie sú rozhodujúce – sa pri správnom posúdení zdajú mať určitú váhu, a (iv) Všeobecný súd nezohľadnil ani niektoré ďalšie prvky kontextu, ktoré sa zdajú byť v rozpore s jeho vlastnými závermi.

i) Hranice kontextového posúdenia zo strany Všeobecného súdu (I)

113. Všeobecný súd začal svoje kontextové posúdenie preskúmaním otázky, či znenie iných ustanovení nariadenia EÚ o fúziách než jeho článku 22 môže objasniť zmysel a pôsobnosť článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách. Na tento účel najprv preskúmal štyri ustanovenia (alebo súbory ustanovení) nariadenia.

114. Po prvé Všeobecný súd konštatoval, že právne základy zvolené normotvorcom Únie (súčasné články 103 a 352 ZFEÚ) [84] na prijatie najprv nariadenia ES o fúziách a následne nariadenia EÚ o fúziách nenaznačujú nič o správnom význame a pôsobnosti článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách. Odmietol teda tvrdenie spoločnosti Illumina, podľa ktorého právne základy podporujú výklad tohto ustanovenia, ktorý navrhuje. [85]

115. Toto konštatovanie je podľa môjho názoru správne. Z odôvodnení nariadenia ES o fúziách a nariadenia EÚ o fúziách, [86] ako aj z prípravných prác [87] vyplýva, že normotvorca Únie sa domnieval, že článok 103 ZFEÚ – ktorý umožňuje prijatie právnych predpisov určených „na vykonávanie zásad stanovených v článkoch 101 a 102 [ZFEÚ]“ – sám osebe nepostačuje na vytvorenie systému kontroly fúzií, ktorý by mal zabrániť už samotnému vytváraniu dominantného postavenia (na rozdiel od jeho *zneužívania*, ktoré zakazuje článok 102 ZFEÚ) a ktorý by tiež zachycoval koncentrácie na trhu poľnohospodárskych výrobkov, ktoré podľa článku 38 ods. 3 ZFEÚ a prílohy I k Zmluve o FEÚ [88] môžu podliehať osobitnému právnemu režimu, ktorý zahŕňa výnimky z úplného uplatňovania pravidiel hospodárskej súťaže EÚ. Normotvorca Únie preto považoval za potrebné založiť nariadenie aj na článku 352 ZFEÚ. [89]

83 Bod 139 napadnutého rozsudku.

84 Predtým články 87 a 235 EHS.

85 Body 119 a 120 napadnutého rozsudku.

86 Pozri siedme odôvodnenie nariadenia ES o fúziách a odôvodnenie 7 nariadenia EÚ o fúziách.

87 Pozri okrem iného Rada, Résultats des travaux du Groupe des questions économiques (contrôle des concentrations), 29. mája1989 (7752/89 RC 20), s. 5; Résultats des travaux du Groupe des questions économiques (contrôle des concentrations), 22. júna 1989 (7827/89 RC 22), s. 1, príloha II, s. 3, a avis du service juridique, 11. júla 1989 (7896/89 JUR 98 RC 24), s. 4.

88 Vtedajší článok 38 EHS a príloha II Zmluvy o EHS.

89 Článok 352 ods. 1 ZFEÚ v podstate umožňuje Rade prijať vhodné opatrenia, ak sa ukáže, že činnosť Únie je v rámci politík vymedzených v Zmluvách nevyhnutná na dosiahnutie niektorého z cieľov uvedených v Zmluvách, zatiaľ čo Zmluvy na to potrebné právomoci neposkytujú.

116. Na ústnom pojednávaní sa podrobne diskutovalo aj o tom, či by právne základy nariadenia EÚ o fúziách mohli byť relevantné v tejto otázke. Komisia tvrdila, že voľba normotvorcu nepriamo potvrdzuje jej stanovisko, keďže článok 352 ZFEÚ je ustanovením, ktoré môže členským štátom vytvoriť novú právomoc požiadať Komisiu o preskúmanie danej koncentrácie, aj keď na to neexistuje právomoc podľa vnútroštátneho práva. Bez ohľadu na to, či by sa článok 352 ZFEÚ mohol vykladať týmto spôsobom, som však v nijakom historickom dokumente nenašiel ani stopu po takejto úvahe normotvorcu. Ako som uviedol, odôvodnenia aj prípravné práce veľmi jasne ukazujú, že voľba právneho základu zo strany normotvorcu nebola ovplyvnená pôsobnosťou článku 22 nariadenia EÚ o fúziách. [90]

117. Po druhé Všeobecný súd odkázal na článok 1 ods. 1 a 2 nariadenia EÚ o fúziách, ktorý stanovuje prahové hodnoty, pri prekročení ktorých sa koncentrácia považuje za koncentráciu s „významom pre celé [S]poločenstvo“ (a teda podlieha režimu povinného oznamovania), a vysvetľuje, že týmito prahovými hodnotami nie je „dotknutý článok 4 ods. 5 a článok 22“. Všeobecný súd z článku 1 ods. 1 a 2 nariadenia EÚ o fúziách vyvodil, že „pôsobnosť [nariadenia EÚ o fúziách]a v dôsledku toho právomoc Komisie skúmať koncentrácie závisí v prvom rade od prekročenia prahov obratu definujúcich európsky význam a subsidiárne od mechanizmov postúpenia stanovených v článku 4 ods. 5 a článku 22 tohto nariadenia, ktoré dopĺňajú tieto prahové hodnoty tým, že Komisii umožňujú skúmať *určité* koncentrácie, ktoré nemajú európsky význam“ [91].

118. Konštatovanie Všeobecného súdu v tejto súvislosti je opäť úplne správne a ani jeden z účastníkov konania nespochybňuje, že článok 22 ods. 1 prvý pododsek nariadenia EÚ o fúziách umožňuje Komisii skúmať *určité* fúzie, ktoré nedosahujú prahové hodnoty stanovené v článku 1 nariadenia EÚ o fúziách. Konštatovanie Všeobecného súdu však neobjasňuje skutočnú spornú otázku: *ktoré* fúzie nedosahujúce prahové hodnoty nariadenia EÚ o fúziách môže Komisia preskúmať podľa článku 22 tohto nariadenia.

119. Po tretie Všeobecný súd zohľadnil znenie článku 4 ods. 5 nariadenia EÚ o fúziách. Toto ustanovenie obsahuje iný mechanizmus postúpenia, ktorý umožňuje účastníkom fúzie, ktorá nemá význam pre celé Spoločenstvo a ktorá môže byť preskúmaná podľa vnútroštátneho práva hospodárskej súťaže najmenej troch členských štátov, požiadať o preskúmanie tejto fúzie Komisiou. Ako uviedol Všeobecný súd, tieto dve ustanovenia sa značne líšia, pokiaľ ide o podmienky ich uplatnenia a ich účel. Všeobecný súd teda odmietol vykladať článok 22 ods. 1 prvý pododsek nariadenia EÚ o fúziách s prihliadnutím na jeho článok 4 ods. 5. [92]

120. Z dôvodov vysvetlených v bode 63 vyššie považujem tento prístup za odôvodnený. Podľa môjho názoru je znenie článku 4 ods. 5 nariadenia EÚ o fúziách jednoducho nerozhodné, pokiaľ ide o výklad článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách.

90 Pokiaľ ide o túto problematiku, pozri tiež DASHWOOD, A.: Community Report, XIV. kongres FIDE, Madrid, 2010.

91 Body 121 až 124 napadnutého rozsudku. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

92 Body 125 a 126 napadnutého rozsudku.

121. Po štvrté Všeobecný súd rozhodol, že článok 22 nariadenia EÚ o fúziách „nemožno vykladať z hľadiska mechanizmov postúpenia stanovených v článku 4 ods. 4 a v článku 9 tohto nariadenia“ [93]. Rozdiely v znení týchto ustanovení podľa Všeobecného súdu preukazujú, že tieto mechanizmy „nie sú zosúladené“, a preto nie je možné vyvodiť nijaký záver, pokiaľ ide o zmysel a pôsobnosť článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách. [94]

122. Konštatovanie Všeobecného súdu je opäť správne: tvrdenia odvolateliek v tejto súvislosti neboli presvedčivé. Zároveň možno stojí za to dodať, že ani tieto ustanovenia nepodporujú tvrdenia Komisie; v skutočnosti nehovoria nič o spornej otázke.

ii) Hranice kontextového posúdenia zo strany Všeobecného súdu (II)

123. Nakoniec v bodoch 130 až 138 napadnutého rozsudku Všeobecný súd preskúmal význam a pôsobnosť článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách z hľadiska ostatných odsekov a pododsekov tohto ustanovenia. Na tento účel Všeobecný súd preskúmal *osem* prvkov uvedených v článku 22 nariadenia EÚ o fúziách.

124. Po prvé na rozdiel od toho, čo uviedol Všeobecný súd, [95] znenie článku 22 ods. 1 druhého pododseku nariadenia EÚ o fúziách – ktoré stanovuje, že žiadosť o postúpenie sa má podať „v lehote najneskôr 15 pracovných dní odo dňa *oznámenia* koncentrácie, alebo ak oznámenie nie je potrebné, odo dňa, kedy sa inak o nej príslušné členské štáty *dozvedeli*“ [96] – neznamená, že jeho prvý pododsek „upravuje… situácie, v ktorých sa koncentrácie neoznamujú, ale len dávajú na vedomie dotknutému členskému štátu *buď preto, že nepatria do pôsobnosti tohto systému*, alebo preto, že taký systém neexistuje“ [97].

125. Všeobecný súd nevzal do úvahy zjavnú skutočnosť, že výraz „dozvedeli“ bol nevyhnutný na to, aby toto ustanovenie splnilo svoju základnú funkciu „holandskej doložky“: umožniť členským štátom bez vnútroštátneho systému kontroly koncentrácií požiadať Komisiu o preskúmanie fúzií, ktoré môžu byť problematické na vnútroštátnej úrovni.

126. Okrem toho Všeobecný súd nezohľadnil postupné zmeny a doplnenia článku 22 ods. 1 druhého pododseku nariadenia EÚ o fúziách. V pôvodnom nariadení ES o fúziách toto ustanovenie odkazovalo len na žiadosť, ktorú treba podať „najneskôr do jedného mesiaca odo dňa, keď sa koncentrácia *stala známou* pre členský štát *alebo sa uskutočnila*“. Keď bolo nariadenie ES o fúziách v roku 1997 zmenené a doplnené, toto ustanovenie znelo takto: „žiadosť sa musí podať do jedného mesiaca od dátumu, kedy bola koncentrácia *oznámená* [v angličtine ‚made known‘, nie ‚notified‘ – *pozn. prekl.*] členskému štátu alebo všetkým členským štátom vykonávajúcim *spoločnú žiadosť* alebo kedy bola vykonaná“. Nakoniec až prijatím nariadenia EÚ o fúziách bolo toto ustanovenie zmenené tak, aby obsahovalo aj odkaz na „*oznámenie*“ koncentrácie. [98]

93 Článok 4 ods. 4 nariadenia EÚ o fúziách umožňuje účastníkom fúzie požiadať Komisiu, aby úplne alebo čiastočne postúpila posúdenie koncentrácie s významom pre celé Spoločenstvo orgánom členského štátu, kde táto koncentrácia „môže značne ovplyvniť hospodársku súťaž na trhu v členskom štáte, ktorý má všetky znaky samostatného priestorového relevantného trhu“. Článok 9 nariadenia EÚ o fúziách zas umožňuje Komisii za určitých okolností postúpiť oznámenú koncentráciu príslušným orgánom dotknutých členských štátov.

94 Body 127 až 129 napadnutého rozsudku.

95 Bod 130 napadnutého rozsudku.

96 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

97 Bod 130 napadnutého rozsudku. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

98 Kurzívou v týchto ustanoveniach zvýraznil generálny advokát.

127. Čo vyplýva z týchto zmien a doplnení? Podľa môjho názoru jasne potvrdzujú to, čo vyplýva z analýzy prípravných prác: (i) článok 22 pôvodného nariadenia ES o fúziách bol koncipovaný tak, aby upravoval postúpenia zo strany členských štátov bez systému kontroly fúzií (preto neobsahuje zmienku o oznamovaní), (ii) článok 22 nariadenia ES o fúziách bol zmenený a doplnený v roku 1997 s cieľom umožniť postúpenie niekoľkým členským štátom, aby sa zabránilo viacnásobným podaniam, keď sa Komisia považuje za najvhodnejší orgán (preto sa zaviedol odkaz na spoločné žiadosti), a (iii) článok 22 nariadenia EÚ o fúziách konsolidoval *acquis* článku 22 a posilnil funkciu jednostupňového konania zavedeného týmto ustanovením (preto bol doň vložený odkaz na oznámenia).[99] Konštatovanie Všeobecného súdu založené na znení článku 22 ods. 1 druhého pododseku nariadenia EÚ o fúziách je preto podľa môjho názoru nesprávne.

128. Po druhé Všeobecný súd konštatoval, že odvolateľky sa nemôžu odvolávať na znenie článku 22 ods. 2 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách, ktorý ukladá Komisii povinnosť informovať „príslušné orgány členských štátov“ o žiadosti o postúpenie. Tento odkaz je všeobecný a neznamená, že oznámenie na vnútroštátnej úrovni bolo vykonané alebo že je vôbec možné.[100]

129. Čiastočne súhlasím so Všeobecným súdom. Ak sa tento prvok posudzuje sám osebe, zdá sa, že nie je rozhodujúci na určenie zmyslu a pôsobnosti článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách. Ako však vysvetlím v bodoch 152 až 162 nižšie, predmetné ustanovenie nie je zbavené významu, ak sa posudzuje v spojení s inými relevantnými ustanoveniami.

130. Po tretie Všeobecný súd konštatoval, že článok 22 ods. 2 druhý pododsek nariadenia EÚ o fúziách – ktorý stanovuje, že „*každý iný* členský štát má právo pripojiť sa k pôvodnej žiadosti [o postúpenie]“ – je „v súlade s článkom 22 ods. 1 [nariadenia EÚ o fúziách] a potvrdzuje, že každý členský štát môže podať žiadosť o postúpenie alebo pripojenie podľa tohto článku bez ohľadu na rozsah pôsobnosti svojich vnútroštátnych pravidiel kontroly fúzií“[101].

131. Je pravda, že ide o prvok, ktorý, ako uviedol Všeobecný súd, podľa všetkého podporuje stanovisko Komisie. Výpovedná hodnota takéhoto prvku je však pomerne obmedzená, a to z nasledujúcich štyroch dôvodov.

– Na úvod, ako uviedol samotný Všeobecný súd, znenie článku 22 ods. 2 druhého pododseku nariadenia EÚ o fúziách je podobné zneniu článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách. Vzhľadom na striktnú a vnútornú súvislosť medzi týmito dvoma ustanoveniami (ktoré upravujú, kto môže podať žiadosť a kto môže podať spoločnú žiadosť) je to celkom logické. Nie je preto prekvapujúce, že obe ustanovenia obsahujú výrazy, ktoré sú podobne nepodmienené. V rozsahu, v akom je prvé ustanovenie údajne nejasné, však zodpovedajúce znenie druhého ustanovenia možno len ťažko považovať za spoľahlivé usmernenie týkajúce sa významu prvého ustanovenia.

– Znenie článku 22 ods. 2 druhého pododseku nariadenia EÚ o fúziách je nejasné aj z iného dôvodu. Odôvodnenie 15 nariadenia EÚ o fúziách – ktoré sa týka článku 22 nariadenia EÚ o fúziách – totiž stanovuje, že „ostatné členské štáty, *ktoré majú tiež právomoc* posudzovať

[99] Pozri body 100, 103 a 105 vyššie. Pokiaľ ide konkrétnejšie o nariadenie EÚ o fúziách, pozri tiež jeho odôvodnenie 12. Tento vývoj, a to aj z dôvodu postupne menšieho priestoru na využívanie mechanizmu postúpenia, bol zdôraznený v právnej náuke: pozri napríklad ALBORS-LLORENS, A., GOYDER, D. G., GOYDER, J.: *Goyder's EC Competition Law*. 5. vydanie, Oxford University Press, 2009, s. 431, a FRENZ, W.: *Handbook of EU Competition Law*. Springer, 2016, s. 1308.

[100] Bod 131 napadnutého rozsudku.

[101] Bod 132 napadnutého rozsudku. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

koncentráciu, by tiež mali byť oprávnené pripojiť sa k žiadosti [o postúpenie]“.[102] Toto odôvodnenie prinajmenšom vyvoláva určité pochybnosti o výklade článku 22 ods. 2 druhého pododseku nariadenia EÚ o fúziách, ktorý prijal Všeobecný súd, keďže naznačuje, že členský štát, ktorý podá žiadosť, musí mať právomoc.

– Okrem toho, aj keby som súhlasil s výkladom článku 22 ods. 2 druhého pododseku nariadenia EÚ o fúziách, ktorý prijal Všeobecný súd, neviedlo by to k rozporu s výkladom článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách, ktorý navrhli žalobkyne. Komisia nadobúda potenciálnu právomoc preskúmať fúziu, ktorá nedosahuje prahové hodnoty stanovené v článku 1 nariadenia EÚ o fúziách, ak žiadosť o postúpenie podá členský štát, ktorý má právomoc podľa článku 22 nariadenia EÚ o fúziách. Preto ak sa jeden alebo viac členských štátov pripojí k (platne podanej) žiadosti o postúpenie iného členského štátu, fúzia už patrí do pôsobnosti nariadenia EÚ o fúziách. Preto nie je problematické ani nenormálne, že ktorýkoľvek členský štát sa môže pripojiť k takejto žiadosti.

– Nakoniec skutočnosť, že jeden alebo viacero členských štátov sa pripojí (*ab initio* alebo postupne) k žiadosti o postúpenie, ktorú (platne) podal alebo podáva iný členský štát, nemá pre dotknuté podniky nepriaznivé dôsledky z hľadiska právnej istoty a predvídateľnosti postupov.[103] To je v ostrom rozpore s dôsledkami, ktoré by v tejto súvislosti plynuli z výkladu článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách spôsobom, ktorý navrhuje Komisia.[104]

132. Po štvrté Všeobecný súd konštatoval, že skutočnosť, že podľa článku 22 ods. 2 tretieho pododseku nariadenia EÚ o fúziách „všetky národné lehoty týkajúce sa koncentrácie sa prerušujú“, nepodporuje výklad článku 22 ods. 2 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách, ktorý presadzuje odvolateľka.[105]

133. Aj v tomto bode sa stotožňujem s bezprostredným záverom Všeobecného súdu: článok 22 ods. 2 tretí pododsek nariadenia EÚ o fúziách sám osebe neobjasňuje pôsobnosť článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách.[106]

134. Po piate sa Všeobecný súd zaoberal znením článku 22 ods. 3 tretieho pododseku nariadenia EÚ o fúziách, podľa ktorého „členský štát alebo štáty, ktoré podali žiadosť, už na koncentráciu neuplatňujú svoje vnútroštátne právne predpisy hospodárskej súťaže“. V tejto súvislosti Všeobecný súd konštatoval, že takéto ustanovenie nepodporuje tvrdenia odvolateliek: predmetná vnútroštátna právna úprava odkazuje aj na vnútroštátne ustanovenia týkajúce sa protisúťažných dohôd a zneužívania dominantného postavenia.[107]

135. V tejto súvislosti sa plne stotožňujem s posúdením Všeobecného súdu. Článok 22 ods. 2 tretí pododsek nariadenia EÚ o fúziách totiž nepodporuje výklad článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách, ktorý navrhli odvolateľky (a z rovnakého dôvodu výklad navrhnutý Komisiou).

102 Kurzívou zvýraznil generálny advokát. K tejto otázke sa vrátim v bodoch 155 a 156 nižšie.

103 Konanie sa totiž právoplatne začalo a spoločná žiadosť niekoľkých členských štátov o postúpenie veci posilňuje súdržnosť systému: ak sa žiadosti vyhovie, všetky dotknuté členské štáty „už na [predmetnú] koncentráciu neuplatňujú svoje vnútroštátne právne predpisy hospodárskej súťaže“ (článok 22 ods. 3 nariadenia EÚ o fúziách) vrátane ustanovení o protisúťažných dohodách a zneužívaní dominantného postavenia. Pozri v tejto súvislosti bod 134 napadnutého rozsudku.

104 Pozri podrobne body 206 až 214 nižšie.

105 Bod 133 napadnutého rozsudku.

106 Pozri však body 152 až 162 nižšie.

107 Bod 134 napadnutého rozsudku.

136. Po šieste Všeobecný súd preskúmal článok 22 ods. 4 prvý pododsek nariadenia EÚ o fúziách, podľa ktorého článok 2, článok 4 ods. 2 a 3, články 5, 6 a 8 až 21 nariadenia sa uplatňujú, ak Komisia posudzuje postúpenú koncentráciu, a článok 7 sa uplatňuje „v rozsahu, v ktorom sa nevykonala koncentrácia ku dňu, kedy Komisia informuje účastníkov koncentrácie, že bola podaná žiadosť“. Zo znenia tohto ustanovenia Komisia vyvodzuje, že povinnosť pozastavenia uvedená v článku 7 nariadenia EÚ o fúziách sa vzťahuje „tak na situácie, v ktorých koncentrácia, ktorá je predmetom žiadosti o postúpenie veci… nepatrí do pôsobnosti akejkoľvek vnútroštátnej právnej úpravy, ako aj na situácie, v ktorých sa takáto právna úprava uplatňuje, ale nestanovuje pozastavenie koncentrácie“ [108].

137. Záver Všeobecného súdu je mätúci. Z doslovného hľadiska je to správne. [109] To by však pre spornú otázku rovnako nemalo nijaký význam. Preto chápem záver Všeobecného súdu v tom zmysle, že povinnosť pozastavenia upravená v článku 7 nariadenia EÚ o fúziách sa uplatňuje aj na fúzie, ktoré nepatria do pôsobnosti vnútroštátneho systému kontroly koncentrácií *členského štátu, ktorý predkladá žiadosť*.

138. Zdá sa však, že v odôvodnení Všeobecného súdu je medzera: nie je totiž na prvý pohľad zrejmé, ako takýto záver vyplýva zo znenia článku 22 ods. 4 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách. V každom prípade si myslím, že taký záver je nesprávny.

139. Podľa článku 22 ods. 4 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách sa povinnosť pozastavenia uplatňuje na všetky fúzie, pre ktoré bola podaná žiadosť o postúpenie, aby sa zabezpečila účinnosť systému preskúmania a zabránilo sa narušeniu hospodárskej súťaže, kým Komisia rozhodne, či prípad preskúma.

140. Skutočnosť, že povinnosť pozastavenia sa uplatní len v rozsahu, v ktorom „sa nevykonala koncentrácia ku dňu, kedy Komisia informuje účastníkov koncentrácie, že bola podaná žiadosť“, je nevyhnutným výsledkom toho, že fúzia, v súvislosti s ktorou bola podaná žiadosť o postúpenie, mohla byť (zákonne) vykonaná pred podaním žiadosti. Existujú rôzne dôvody, pre ktoré je to možné. Žiadosť o postúpenie môže pochádzať najmä od členského štátu (alebo štátu EHP/EZVO): [110] (i) ktorý nemá systém kontroly fúzií, (ii) ktorý má systém kontroly fúzií, ktorý neupravuje povinnosť pozastavenia, [111] a (iii) v ktorom povinnosť pozastavenia síce existuje, ale v konkrétnom prípade sa neuplatní. Pokiaľ ide o tento posledný bod, je skutočne dôležité spomenúť, že rozsah povinností pozastavenia vrátane výnimiek a možných odchýlok od nich, ako aj dĺžka uplatniteľných čakacích lehôt sa v jednotlivých členských štátoch líšia. [112]

[108] Body 135 a 136 napadnutého rozsudku.

[109] Totiž (i) ak členský štát bez vnútroštátneho systému kontroly fúzií predloží žiadosť o postúpenie, povinnosť pozastavenia stanovená v článku 7 nariadenia EÚ o fúziách sa na danú fúziu uplatní bez ohľadu na to, či táto fúzia patrí do pôsobnosti jedného alebo viacerých ďalších vnútroštátnych systémov kontroly fúzií, a (ii) ak členský štát predloží žiadosť o postúpenie, povinnosť pozastavenia upravená v článku 7 nariadenia EÚ o fúziách sa uplatní na predmetnú fúziu na základe nariadenia ES o fúziách, a teda bez ohľadu na to, či právne predpisy tohto členského štátu stanovujú rovnocennú povinnosť.

[110] Ako DÚ EZVO správne uviedol vo svojich podaniach, nariadenie EÚ o fúziách je aktom, ktorý sa podľa článku 57 Dohody o EHP uplatní aj v „štátoch EZVO, ktoré sú členmi EHP“ (Island, Lichtenštajnsko a Nórsko); Lichtenštajnsko nemá vnútroštátny systém kontroly fúzií.

[111] To je notoricky známy prípad Spojeného kráľovstva, ktoré bolo v čase prijatia nariadenia ES o fúziách a nariadenia EÚ o fúziách ešte členským štátom Európskej únie.

[112] Pokiaľ ide o dobrý prehľad týchto špecifických aspektov systému, pozri „Merger Notification and Procedures Templates“ (Vzory oznámení o fúziách a postupov), ktoré predložili mnohé členské štáty EÚ Medzinárodnej sieti pre hospodársku súťaž (k dispozícii na webovej stránke siete).

141. Konštatovanie Všeobecného súdu týkajúce sa článku 7 nariadenia EÚ o fúziách teda predstavuje *non sequitur*. Podľa môjho názoru článok 22 ods. 4 prvý pododsek nariadenia EÚ o fúziách neobjasňuje správny výklad článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách.

142. Po siedme Všeobecný súd poukázal na to, že v súlade s článkom 22 ods. 5 nariadenia EÚ o fúziách „Komisia môže informovať jeden alebo viaceré členské štáty o tom, že zistila, že koncentrácia spĺňa kritériá podľa odseku 1 [uvedeného článku]“. Keďže táto formulácia odkazuje len na uvedené kritériá, ktoré sa javia byť taxatívne, Všeobecný súd dospel k záveru, že toto ustanovenie nepožaduje, aby koncentrácia patrila do pôsobnosti vnútroštátnych pravidiel kontroly fúzií. [113]

143. Podľa môjho názoru sa Všeobecný súd týmto ustanovením príliš zaoberá. Článok 22 ods. 5 nariadenia EÚ o fúziách dopĺňa článok 22 ods. 1 nariadenia EÚ o fúziách: predmetný mechanizmus postúpenia môže iniciovať jeden alebo viacero členských štátov, ale aj Komisia – v oboch prípadoch musia byť splnené dve hmotnoprávne podmienky požadované v článku 22 nariadenia EÚ o fúziách, čo vysvetľuje veľmi podobné znenie použité v oboch článkoch. Bolo by totiž zvláštne, keby bol článok 22 ods. 5 nariadenia EÚ o fúziách podrobnejší ako článok 22 ods. 1 nariadenia EÚ o fúziách alebo keby sa od neho podstatne líšil. Ako som teda uviedol v bode 131 vyššie, takéto ustanovenie možno len ťažko použiť ako spoľahlivý zdroj kontextového výkladu ustanovenia, ktorého znenie odráža.

144. Okrem toho, aj keby sa znenie článku 22 ods. 5 nariadenia EÚ o fúziách považovalo za relevantné, vidím prinajmenšom dve ďalšie vysvetlenia takejto formulácie: nielenže nepodporujú stanovisko Komisie, ale možno ich dokonca považovať za podporujúce stanovisko žalobkýň.

145. Jedno z týchto vysvetlení je zrejmé pri pohľade na bod 110 napadnutého rozsudku. V tejto časti Všeobecný súd poukázal na to, že v minulom rozsudku (ďalej len „rozsudok Kesko“) už rozhodol, že „Komisii neprináleží rozhodovať o právomoci vnútroštátneho orgánu na ochranu hospodárskej súťaže podať žiadosť o postúpenie podľa článku 22 [nariadenia EÚ o fúziách], ale je povinná len overiť, či je táto žiadosť *prima facie* žiadosťou členského štátu“. [114] Tento rozsudok je správny v tom, že otázka, či daná fúzia podlieha oznamovacej povinnosti podľa vnútroštátneho práva, nie je otázkou práva Únie, ale vnútroštátneho práva. Komisii teda nemôže prináležať, aby informovala členský štát podľa článku 22 ods. 5 nariadenia EÚ o fúziách o tom, že podľa jej názoru sú splnené nielen hmotnoprávne podmienky postúpenia, ale aj dosiahnuté vnútroštátne prahové hodnoty.

146. Ďalšie vysvetlenie vyplýva z toho, že v článku 22 ods. 5 nariadenia EÚ o fúziách nie je uvedené nič, pokiaľ ide o kritériá, ktoré by Komisia mala použiť na určenie „jedného alebo viacerých členských štátov“, na ktoré sa podľa tohto ustanovenia môže najprv obrátiť a potom ich vyzvať, aby podali žiadosť. Sú to členské štáty, na území ktorých môže byť ovplyvnená hospodárska súťaž? Ak áno, môže si Komisia slobodne vybrať len niektoré z nich (a na základe akých kritérií?) alebo je povinná zaobchádzať s nimi rovnako? Znenie ustanovenia by sa v tejto súvislosti mohlo na prvý pohľad zdať trochu nejednoznačné. Alebo možno nie. Dalo by sa tvrdiť, že Komisia má v tejto oblasti širokú mieru voľnej úvahy, lebo okrem iného môže byť potrebné, aby v každom konkrétnom prípade preskúmala, ktoré členské štáty sú *prima facie* príslušné na postúpenie fúzie a ktoré nie.

[113] Bod 137 napadnutého rozsudku.

[114] Rozsudok z 15. decembra 1999, Kesko/Komisia (T-22/97, EU:T:1999:327, bod 84).

147. Preto zastávam názor, že ani článok 22 ods. 5 nariadenia EÚ o fúziách nie je užitočný na určenie povahy a pôsobnosti článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách.

148. Nakoniec Všeobecný súd rozhodol, že ostatné ustanovenia článku 22 nariadenia EÚ o fúziách „neobsahujú nijakú relevantnú informáciu, ktorá by mohla ešte viac objasniť obsah článku 22 ods. 1 prvého pododseku tohto nariadenia“. [115] Ako vysvetlím v nasledujúcich častiach nižšie, s týmto posledným konštatovaním nesúhlasím.

149. Na základe rôznych kontextových prvkov uvedených vyššie Všeobecný súd dospel k záveru, že kontextový výklad článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách potvrdzuje, že žiadosť o postúpenie podľa článku 22 nariadenia EÚ o fúziách možno podať bez ohľadu na rozsah pôsobnosti vnútroštátnych pravidiel kontroly koncentrácií. Ako som však vysvetlil, takýto záver nevyplýva z kontextovej analýzy vykonanej Všeobecným súdom. V tejto analýze Všeobecný súd celkovo vychádzal z 12 kontextových prvkov. Z týchto skúmaných prvkov:

– Sedem prvkov je podľa samotného Všeobecného súdu irelevantných na účely výkladu článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách; boli totiž preskúmané najmä s cieľom zamietnuť niektoré tvrdenia odvolateliek. Všeobecný súd neuviedol (a dokonca ani nenaznačil), že tieto prvky môžu podporiť stanovisko Komisie.

– Na jeden prvok sa Všeobecný súd odvolával s cieľom potvrdiť skutočnosť, ktorá však nie je sporná a navyše neposkytuje nijaké usmernenie, pokiaľ ide o sporný výklad.

150. Preto aj keby som sa mal v celom rozsahu riadiť odôvodnením Všeobecného súdu, *quod non*, jeho záver by bol založený len na *štyroch* kontextových prvkoch. Ako som však vysvetlil, tri z týchto prvkov boli posúdené nesprávne a jeden, hoci nepochybne podporuje stanovisko Komisie, sa nezdá byť zvlášť presvedčivý.

151. Okrem toho považujem kontextovú analýzu vykonanú v napadnutom rozsudku za problematickú z dvoch ďalších dôvodov: (i) Všeobecný súd nesprávne vylúčil význam niektorých prvkov kontextu, ktoré – hoci v nijakom prípade nie sú rozhodujúce – majú pri správnom posúdení orientačný význam, a (ii) Všeobecný súd nezohľadnil ďalšie prvky kontextu, ktoré sa zdajú byť v rozpore s jeho závermi.

iii) Hranice kontextového posúdenia zo strany Všeobecného súdu (III)

152. Najprv uvediem, že niektoré prvky kontextu, ktorých význam Všeobecný súd vylúčil, [116] podľa môjho názoru nadobúdajú určitú hermeneutickú hodnotu, ak sa náležite zohľadnia dva aspekty, ktoré tento súd nezohľadnil: ich súvislosť a časový faktor.

153. Dovoľte mi to vysvetliť. Prvky, na ktoré odkazujem, sú ustanovenia a odôvodnenia nariadenia EÚ o fúziách, ktoré, ak sa skúmajú samostatne, sa nemusia javiť ako osobitne významné pre výklad článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách. Keď však v skutočnosti urobím krok späť a pozriem sa na tieto ustanovenia a odôvodnenia spoločne, pričom vezmem do úvahy, kedy a prečo boli zavedené do nariadenia, môžem naozaj získať niektoré užitočné informácie.

[115] Bod 138 napadnutého rozsudku.

[116] Pozri body 129 až 133 vyššie.

154. V prvostupňovom konaní sa odvolateľky odvolávali na viaceré ustanovenia a odôvodnenia nariadenia EÚ o fúziách, ktoré sa zdajú byť založené na predpoklade, že (i) fúzia podliehajúca postúpeniu podľa článku 22 nariadenia EÚ o fúziách je buď oznámená, alebo podlieha oznamovacej povinnosti na vnútroštátnej úrovni,[117] (ii) túto fúziu musí v každom prípade niekto preskúmať, aj keď sa Komisia rozhodne, že ju nepreskúma,[118] alebo (iii) vnútroštátne orgány, ktoré vec postúpia, musia mať právomoc na preskúmanie fúzie. Tento posledný bod si zaslúži stručné vysvetlenie.

155. Ako už bolo uvedené, článok 22 ods. 2 prvý pododsek nariadenia EÚ o fúziách požaduje, aby Komisia „inform[ovala] *príslušné* orgány členských štátov a účastníkov koncentrácie o každej doručenej žiadosti [o postúpenie]“. Rovnako ako Všeobecný súd, aj ja mám tendenciu chápať pojem „príslušné orgány“ tak, že odkazuje na vnútroštátne orgány, ktoré sú vo všeobecnosti zodpovedné za fúzie – na rozdiel od orgánov príslušných na preskúmanie konkrétnej fúzie podľa vnútroštátneho práva.

156. Tento výklad je však spochybnený, ako som uviedol v bode 131 vyššie, odôvodnením 15 nariadenia EÚ o fúziách – odôvodnením, ktoré sa zaoberá práve dotknutým mechanizmom postúpenia a konkrétnejšie podmienkami, ktoré musia byť splnené na jeho použitie podľa článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách. Uvedené odôvodnenie znie takto: „Členský štát by mal mať možnosť postúpiť Komisii koncentráciu, ktorá nemá význam pre celé spoločenstvo, ale ktorá ovplyvňuje obchod medzi členskými štátmi a pri ktorej hrozí, že značne ovplyvní hospodársku súťaž na jeho území. Ostatné členské štáty, ktoré *majú tiež právomoc* posudzovať koncentráciu, by tiež mali byť oprávnené pripojiť sa k žiadosti.“[119] Nenaznačuje znenie tohto odôvodnenia – ako tvrdia odvolateľky –, že členský štát, ktorý postúpi vec, musí mať podľa vnútroštátneho práva právomoc preskúmať predmetnú fúziu?

157. Všeobecný súd sa stručne vyjadril k tvrdeniam odvolateliek: tieto ustanovenia a odôvodnenia nemožno vykladať v tom zmysle, že na to, aby mohla byť daná fúzia postúpená, musí byť oznámená alebo podliehať oznamovacej povinnosti v členskom štáte, ktorý použije mechanizmus.[120] To je jednoznačne pravda. Sotva musím znovu zdôrazňovať, že mechanizmus postúpenia podľa článku 22 nariadenia EÚ o fúziách môžu využívať členské štáty, ktoré nemajú vnútroštátny systém kontroly fúzií, a v skutočnosti bol primárne vytvorený pre tieto členské štáty.

158. Je však príliš zjednodušujúce ukončiť právnu analýzu v tomto bode, ako to urobil Všeobecný súd. Rovnako považujem za prekvapujúce, že Komisia sa vo svojich pripomienkach ďalej nezaoberala znením týchto ustanovení, keďže v kontexte prejednávanej veci prikladá doslovnému výkladu mimoriadny význam.

159. V tejto súvislosti si nemožno nepoložiť otázku, či v tvrdeniach predložených Komisiou, ako aj v odôvodneniach napadnutého rozsudku neexistuje určitý rozpor. Obe sa vo veľkej miere opierajú o (údajne jasné) znenie niektorých ustanovení a následne odmietajú to, čo zrejme vyplýva z (údajne jasného) znenia iných ustanovení, a to len z dôvodu, že tieto ustanovenia nemožno zladiť s výkladom prvých uvedených ustanovení. Podľa môjho názoru dôkladný kontextový výklad

117 Pozri najmä článok 22 ods. 2 tretí pododsek nariadenia EÚ o fúziách: „Všetky *národné lehoty týkajúce sa koncentrácie* sa prerušujú…“ Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

118 Pozri opäť článok 22 ods. 2 tretí pododsek nariadenia EÚ o fúziách: „až kým sa v súlade s postupom ustanoveným v tomto článku nerozhodne, *kto* bude koncentráciu posudzovať“. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

119 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

120 Pokiaľ ide o článok 22 ods. 2 tretí pododsek nariadenia EÚ o fúziách, pozri body 133 a 150 napadnutého rozsudku. Všeobecný súd sa však zaoberá len pojmom „všetky národné lehoty“, a nie formuláciou „až kým sa… nerozhodne, kto bude koncentráciu posudzovať“. Pokiaľ ide o odôvodnenie 15 („majú tiež právomoc“), pozri body 149 až 151 napadnutého rozsudku.

nespočíva v odmietnutí indícií vyplývajúcich z niektorých ustanovení z dôvodu, že tieto indície nezodpovedajú predbežnému záveru, ku ktorému sa dospelo skôr. Blíži sa to kruhovému uvažovaniu.

160. Domnievam sa, že obozretnejšia osoba, ktorá sa pokúša o výklad, by sa mala zamyslieť nad tým, prečo niektoré ustanovenia a odôvodnenia nariadenia EÚ o fúziách nemusia znamenať to, čo naznačuje ich znenie. Podľa môjho názoru dôvod osobitnej povahy týchto odôvodnení a ustanovení spočíva v tom, že ani jedno z nich nebolo zahrnuté do pôvodného nariadenia ES o fúziách v roku 1989. Všetky boli zavedené neskôr, keď bolo nariadenie ES o fúziách po zmene a doplnení v tomto smere v roku 1997 nakoniec zrušené nariadením EÚ o fúziách.

161. Keďže týmto bodom som sa už podrobne zaoberal, nemusím sa ním zaoberať znova. Nariadenie EÚ o fúziách malo v úmysle rozvinúť cieľ mechanizmu postúpenia ako jednostupňového konania. Keďže sa teda tento cieľ týka len fúzií oznámených alebo podliehajúcich oznamovacej povinnosti, je zjavné, že znenie týchto ustanovení a odôvodnení bolo vypracované so zreteľom na tieto transakcie.

162. Z tohto hľadiska dáva znenie týchto ustanovení a odôvodnení dokonalý zmysel a je v súlade so zvyškom nariadenia EÚ o fúziách. V dôsledku toho aj tieto kontextové prvky naznačujú, že cieľom článku 22 nariadenia EÚ o fúziách nikdy nebolo umožniť členským štátom postupovať Komisii fúzie, ktoré nedosahujú vnútroštátne prahové hodnoty. V opačnom prípade by boli pravdepodobne formulované inak. Ak použijem iné porekadlo, povedal by som, že pokiaľ ide o tieto ustanovenia a odôvodnenia, Všeobecný súd „pre stromy nevidel les“.

iv) Hranice kontextového posúdenia zo strany Všeobecného súdu (IV)

163. Okrem toho Všeobecný súd nezohľadnil ďalšie aspekty právneho rámca, ktoré podľa môjho názoru tiež podporujú výklad článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách, ktorý navrhli odvolateľky.

164. V tejto súvislosti môžem byť opäť stručný. Na niektoré z týchto prvkov som už poukázal v predchádzajúcich častiach vyššie.

165. V prvom rade odôvodnenie 15 *in fine* uvádza, že podľa článku 22 nariadenia EÚ o fúziách Komisia nadobúda „právo posudzovať a zaoberať sa koncentráciou v *mene* členského štátu alebo členských štátov, ktoré ju o to požiadali“.[121] Znenie tohto odôvodnenia je ťažko zlučiteľné s ustanovením, ktoré – podľa Komisie a Všeobecného súdu – priznáva Komisii právomoc preskúmať určité fúzie, ktoré ovplyvňujú hospodársku súťaž na *vnútornom trhu*. Ak je problém na vnútornom trhu, prečo by mala Komisia konať v *záujme*, *namiesto* alebo v *mene*[122] vnútroštátneho orgánu, a to tým viac takého, ktorý nemá právomoc na preskúmanie predmetnej fúzie?

166. Moje pochybnosti v tejto súvislosti ešte znásobuje znenie článku 22 ods. 5 pôvodného nariadenia ES o fúziách, ktoré znie takto: „Podľa odseku 3 Komisia prijme *iba* opatrenia nevyhnutne potrebné na udržanie alebo obnovu účinnej hospodárskej súťaže na *území členského*

[121] Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

[122] Pozri tiež podobné výrazy napríklad v nemeckom („für“), gréckom („για λογαριασμό“), španielskom („en nombre de“), francúzskom („au nom d[e]“) a talianskom („per conto di“) znení nariadenia. Zdôrazňujem, že Komisia podľa všetkého koná na základe určitého prenesenia právomocí, ktoré má príslušný vnútroštátny orgán: COHEN-TANUGI, C., et al.: *La pratique communautaire du contrôle des concentrations*. De Boeck Université, 1995, s. 56. Podobne sir BRITTAN, L.: c. d., s. 52.

štátu, na ktorých požiadanie zasahuje.“ [123] Výslovné obmedzenie právomocí priznaných Komisii za týchto okolností [124] podľa môjho názoru jednoznačne preukazuje, že cieľom článku 22 nariadenia EÚ o fúziách nebolo mať širokú nápravnú funkciu, ktorú mu pripísal Všeobecný súd.

167. Je tiež zaujímavé poukázať na to, že v napadnutom rozsudku nie je zmienka o článku 1 ods. 4 a 5 nariadenia EÚ o fúziách, ktorý stanovuje zjednodušený postup, [125] ktorý má umožniť Rade, aby na návrh Komisie „zmeni[la] limity a kritériá“, ktoré podľa tohto ustanovenia vymedzujú pôsobnosť nariadenia EÚ o fúziách. [126] Je dôležité uviesť, že toto ustanovenie odkazuje nielen na „limity“ (chápané ako prahové hodnoty obratu), ale aj na „kritériá“. To znamená, že normotvorca Únie môže, ak to považuje za potrebné, rozhodnúť o nahradení alebo doplnení prahových hodnôt obratu kritériami založenými na iných druhoch hodnôt (napríklad cena zaplatená kupujúcim, hodnota transakcie, podiely na trhu, podiely na dodávkach, hodnota miestnych aktív, ktoré sa majú previesť, potenciálny vplyv na relevantné trhy atď.). V nariadení EÚ o fúziách je teda zabudovaný systémový nápravný mechanizmus, ktorý umožňuje rýchlu úpravu pôsobnosti tohto nariadenia, ak používané kritériá právomoci už z dôvodu vývoja na trhu nie sú spôsobilé zachytávať potenciálne škodlivé koncentrácie.

168. Súhlasím s Komisiou, že samotná hermeneutická hodnota tohto prvku by sa nemala preceňovať. Vyvoláva však otázky o potrebe mať v nariadení nápravný mechanizmus *ad hoc*, aký zamýšľal Všeobecný súd. Okrem toho sa tento prvok kontextu stáva pre výklad oveľa relevantnejším, keď sa skúma z iného uhla.

169. Treba pripomenúť, že ustanovenie podobné článku 1 ods. 4 a 5 nariadenia EÚ o fúziách sa už nachádzalo v pôvodnom nariadení ES o fúziách a v tomto poslednom uvedenom nariadení bola súvislosť medzi mechanizmom úpravy prahových hodnôt a mechanizmom postúpenia priama a výslovná. Je zaujímavé, že mechanizmus postúpenia stanovený v článku 22 ods. 3 až 5 nariadenia ES o fúziách bol pôvodne koncipovaný ako *dočasný*. Článok 22 ods. 6 nariadenia ES o fúziách totiž stanovoval, že „odseky 3 až 5 ostávajú v platnosti až do prehodnotenia prahových hodnôt uvedených v článku 1 ods. 2“. To znamená, že normotvorca Únie sa v roku 1989 domnieval, že mechanizmus postúpenia sa stane zastaraným, len čo skúsenosti „z praxe“ umožnia vykonať primerané úpravy prahových hodnôt obratu. [127] Je zrejmé, že takáto úvaha by bola úplne bezvýznamná, ak by mechanizmus postúpenia, ako tvrdí Komisia, mal zahŕňať aj koncentrácie nedosahujúce vnútroštátne prahové hodnoty: jeho užitočnosť by vôbec nebola

123 Kurzívou zvýraznil generálny advokát. Toto ustanovenie bolo v roku 1997 predmetom len menšej zmeny a následne bolo zrušené nariadením EÚ o fúziách, lebo už nebolo v súlade s novou funkciou jednostupňového konania podľa článku 22 nariadenia EÚ o fúziách. Pozri COOK, J., KERSE, C.: *EC Merger Control*. 5. vydanie, Sweet&Maxwell, 2005, s. 343.

124 Skutočnosť, že obmedzené právomoci Komisie znamenali obmedzený priestor pre mechanizmus postúpenia stanovený vo vtedajšom článku 22 nariadenia ES o fúziách, zdôraznili napríklad COOK, J., KERSE, C.: *EEC Merger Control – Regulation 4064/89*. 1. vydanie, Sweet&Maxwell, 1991, s. 60 a 61.

125 Zmena nariadenia EÚ o fúziách by si totiž za normálnych okolností vyžadovala jednomyseľnosť (z dôvodu právneho základu podľa článku 352 ZFEÚ), ale článok 1 ods. 5 nariadenia EÚ o fúziách umožňuje Rade zmeniť prahové hodnoty „kvalifikovanou väčšinou“.

126 Pozri tiež odôvodnenie 9 nariadenia EÚ o fúziách, ktoré stanovuje: „… Komisia by mala podávať Rade správy o uplatňovaní príslušných limitov a kritérií, aby ich, ako aj pravidlá postupovania pred oznámením, Rada mohla v súlade s článkom 202 Zmluvy pravidelne prehodnocovať na základe získaných skúseností. Preto sa vyžaduje, aby členské štáty poskytovali Komisii štatistické údaje, ktoré jej umožnia vypracovávať takéto správy a prípadné návrhy zmien a doplnkov. Správy a návrhy Komisie by mali byť založené na náležitých informáciách pravidelne poskytovaných členskými štátmi“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát). Vzhľadom na toto odôvodnenie chápem článok 1 ods. 4 a 5 nariadenia EÚ o fúziách tak, že umožňuje použitie zjednodušeného postupu kedykoľvek po predložení správy, ktorá mala byť predložená do 1. júla 2009. Uznávam však, že znenie ustanovenia ponecháva priestor na nejednoznačnosť, ktorá by mohla viesť k presvedčeniu, že zjednodušený postup sa uplatňoval len na zmeny a doplnenia navrhnuté po prijatí správy z roku 2009. Napriek tomu, aj keď odhliadnem od konkrétneho znenia odôvodnenia 9 nariadenia EÚ o fúziách, myšlienka, že toto ustanovenie je uplatniteľné len raz, sa zdá byť nelogická. S odstupom času sa totiž potreba úpravy prahových hodnôt stáva ešte zrejmejšou.

127 Zdôrazňujúc dočasnú povahu mechanizmu, DOWNES, T. A., ELLISON, J.: *The legal control of mergers in the EC*. Blackston, 1991, s. 63 až 65.

ovplyvnená zmenou prahových hodnôt v nariadení ES o fúziách. A *fortiori*, ak bol mechanizmus postúpenia určený na zachytenie fúzií nedosahujúcich vnútroštátne prahové hodnoty, prečo by mal byť dočasný?

170. Môj predbežný záver je, že kontextový výklad článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách celkovo tiež podporuje záver, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, pokiaľ ide o význam a pôsobnosť dotknutého mechanizmu postúpenia. Hoci totiž existujú prvky podporujúce obe možnosti, tie, ktoré poukazujú na užšiu pôsobnosť tohto ustanovenia, sú oveľa početnejšie a relevantnejšie ako tie, ktoré poukazujú na jeho širšiu pôsobnosť.

4) Teleologický výklad článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách

171. Všeobecný súd ďalej v bodoch 140 až 151 napadnutého rozsudku vykonal teleologický výklad článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách, pričom sa zameral najmä na znenie odôvodnení. Zdôraznil najmä, že ako vyplýva z odôvodnení 5, 6, 8, 24 a 25 tohto nariadenia, jeho cieľom je „umožniť účinnú kontrolu všetkých koncentrácií s významným vplyvom na štruktúru hospodárskej súťaže v Európskej únii“. Všeobecný súd tiež zdôraznil, že v odôvodnení 11 sa mechanizmy postúpenia označujú ako „nápravné mechanizmy“, čo naznačuje, že vytvárajú „subsidiárnu právomoc Komisie, ktorá jej poskytuje flexibilitu potrebnú na dosiahnutie cieľa tohto nariadenia“. Na základe toho dospel k záveru, že „teleologický výklad potvrdzuje, že žiadosť o postúpenie podľa článku 22 [nariadenia EÚ o fúziách] možno podať bez ohľadu na rozsah pôsobnosti vnútroštátnych pravidiel kontroly koncentrácií“.

172. Opäť musím nesúhlasiť so Všeobecným súdom. Aby som vysvetlil dôvod, pokúsim sa odpovedať na dve otázky, ktoré v tejto súvislosti objasňujú význam a pôsobnosť článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách. Po prvé, aké sú osobitné ciele tohto ustanovenia? Po druhé, je údajný cieľ spočívajúci v odstránení medzier, ktorý sleduje toto ustanovenie, v súlade so všeobecnými cieľmi nariadenia EÚ o fúziách?

i) Hranice teleologického posúdenia zo strany Všeobecného súdu (I)

173. Odpoveď na prvú otázku je v tomto bode mojej analýzy čiastočne jasná. Tak historické, ako aj kontextové posúdenie nariadenia EÚ o fúziách totiž odhalilo dva ciele, ktoré nepochybne sleduje mechanizmus postúpenia stanovený v článku 22 tohto nariadenia. Prvým cieľom, ktorý podnietil zahrnutie mechanizmu postúpenia do pôvodného nariadenia ES o fúziách (tzv. „holandská doložka“), bolo umožniť preskúmanie fúzií, ktoré by mohli narušiť hospodársku súťaž na miestnej úrovni, ak príslušný členský štát nemá vnútroštátny systém kontroly fúzií. Druhým cieľom, ktorý bol zavedený reformou nariadenia ES o fúziách v roku 1997 a následne posilnený prijatím nariadenia EÚ o fúziách, je cieľ jednostupňového konania: umožniť Komisii preskúmanie fúzie, ktorá bola oznámená alebo musí byť oznámená vo viacerých členských štátoch, aby sa zabránilo viacnásobným vnútroštátnym podaniam.

174. Prvý cieľ nie je zrejmý zo znenia odôvodnení pôvodného nariadenia ES o fúziách. Všeobecný súd však potvrdil skutočnosť, že mechanizmus postúpenia bol pôvodne zavedený na dosiahnutie tohto cieľa, a účastníci konania s tým súhlasia. V každom prípade neexistencia odkazu na tento cieľ v odôvodneniach nariadenia ES o fúziách nie je prekvapujúca, keďže, ako som vysvetlil vyššie, jeho pôsobnosť a význam mali byť pôvodne veľmi obmedzené. Pôvodne sa totiž mal uplatňovať len *dočasne*, teda do úpravy prahových hodnôt obratu, a *výnimočne* vzhľadom na svoju úzku

pôsobnosť, ako výslovne uviedol vtedajší komisár pre hospodársku súťaž. [128]

175. Naopak, druhý cieľ je výslovne (a dôrazne) uvedený v odôvodneniach nariadenia z roku 1997 i nariadenia EÚ o fúziách. [129] Ani to nie je prekvapujúce vzhľadom na dôležitosť zmien vykonaných v predmetnom mechanizme postúpenia.

176. Teraz sa budem zaoberať otázkou, či možno určiť tretí cieľ, ktorý údajne sleduje článok 22 nariadenia EÚ o fúziách – cieľ vyplniť medzery, ktorý umožňuje kontrolu koncentrácií nedosahujúcich prahové hodnoty Únie ani vnútroštátne prahové hodnoty. Všeobecný súd našiel potvrdenie tohto cieľa v odôvodnení 11 nariadenia EÚ o fúziách, podľa ktorého „pravidlá upravujúce postupovanie koncentrácií z Komisie na členské štáty a z členských štátov na Komisiu by mali slúžiť ako účinný nápravný mechanizmus“.

177. V tejto súvislosti sa domnievam, že Všeobecný súd toto odôvodnenie vykladal nesprávne. Výraz „nápravný mechanizmus“ by sa nemal chápať izolovane, ale mal by sa posudzovať v správnom kontexte.

178. Po prvé, čo je predmetom odôvodnenia 11? Jeho kontext je dôležitý. Odôvodnenie 8 objasňuje základné zásady rozdelenia právomocí medzi Komisiu a vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže. Odôvodnenia 9 a 10 sa týkajú prahových hodnôt obratu, ktoré nariadenie EÚ o fúziách stanovuje na to, aby mali fúzie „význam pre celé Spoločenstvo“. Odôvodnenie 12 sa zas týka fúzií, ktoré nedosahujú prahové hodnoty obratu nariadenia EÚ o fúziách, ale „podlieha[jú] posudzovaniu podľa mnohých národných systémov kontroly fúzií“. V tejto súvislosti odôvodnenie 12 poukazuje na to, že „viacnásobné oznamovanie tej istej transakcie zvyšuje právnu neistotu, vynaložené úsilie a náklady podnikov a môže viesť k rozporným hodnoteniam“, a z tohto dôvodu konštatuje, že „preto je potrebné ďalej rozvíjať systém, v ktorom môžu členské štáty postupovať koncentrácie Komisii“. Odôvodnenia 13 až 16 ďalej poukazujú na spoluprácu, ktorá sa má na tento účel nadviazať medzi Komisiou a vnútroštátnymi orgánmi na ochranu hospodárskej súťaže, a ilustrujú fungovanie rôznych mechanizmov postúpenia.

179. Podľa môjho názoru z vyššie uvedeného kontextu vyplýva, že odôvodnenie 11 odkazuje na mechanizmus, ktorý má nápravnú funkciu, pokiaľ ide o *rozdelenie právomocí* medzi Komisiu a vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže. Toto odôvodnenie sa netýka vytvorenia právomoci, ktorú Všeobecný súd označil ako „subsidiárnu právomoc Komisie, ktorá jej poskytuje flexibilitu potrebnú na dosiahnutie cieľa tohto nariadenia“ [130].

180. Uvedená úvaha má dodatočnú oporu po prvé v skutočnosti, že toto odôvodnenie nebolo uvedené v pôvodnom nariadení ES o fúziách, ale bolo zavedené až do nariadenia EÚ o fúziách. Užitočnosť mechanizmu postúpenia, pokiaľ ide o prideľovanie prípadov rôznym orgánom, ktoré sú všetky príslušné na preskúmanie danej fúzie, sa totiž objavila až v roku 1997 a v roku 2004 nadobudla väčší význam.

[128] Sir BRITTAN, L.: c. d., s. 42: „Toto ustanovenie je *úzko vymedzené* a neumožňovalo by Komisii zaoberať sa fúziami pod prahovou hodnotou na *všeobecnom základe*, aj keby mala sklon *obchádzať* týmto spôsobom *zmysel ustanovenia o prahových hodnotách*.“ (Kurzívou zvýraznil generálny advokát.) Pozri tiež tamže, The Law and Policy of Merger Control in the EEC. In: *European Law Review*. 1990, s. 245.

[129] Pozri najmä odôvodnenie 10 nariadenia z roku 1997 a odôvodnenia 11, 12 a 14 nariadenia EÚ o fúziách.

[130] Ako je uvedené v bode 142 napadnutého rozsudku.

181. Potvrdzuje to totiž bod 94 zelenej knihy z roku 2001: „aby článok 22 ods. 3 fungoval ako všeobecne uplatniteľný mechanizmus na nápravu *problému viacnásobných podaní*, systém by s najväčšou pravdepodobnosťou potreboval zmenu nielen nariadenia o fúziách“ [131]. Tento bod umožňuje vyvodiť dva závery. Po prvé, že pojem „nápravný mechanizmus“ v odôvodnení 11 nariadenia EÚ o fúziách sa vzťahuje na jedinečný problém viacnásobných podaní, a nie na širšiu otázku všetkých nedostatkov vlastných systému kontroly fúzií založenému na prahových hodnotách. Okrem toho problém viacnásobných podaní vzniká len preto, že fúzie môžu *podliehať* niekoľkým vnútroštátnym systémom kontroly fúzií, a nie preto, že ich také systémy *nezachytia*. Po druhé použitie článku 22 na nápravu problému viacnásobných podaní si vyžadovalo diskusiu a legislatívnu zmenu, a preto nebolo pôvodným účelom tohto článku. Z toho vyplýva, že použitie článku 22 na nápravu iných, širších problémov by si tiež vyžadovalo diskusiu a legislatívnu zmenu.

182. Keď sa odôvodnenie 11 vykladá ako celok, vyššie uvedené úvahy sa ďalej potvrdzujú. Uvedené odôvodnenie stanovuje: „pravidlá upravujúce postupovanie koncentrácií… by mali slúžiť ako účinný nápravný mechanizmus v zmysle zásady subsidiarity. Tieto pravidlá vhodným spôsobom chránia záujmy členských štátov v oblasti hospodárskej súťaže, pričom náležite zohľadňujú právnu istotu a zásadu jednostupňového konania“. Z tohto znenia vyvodzujem dva závery. Po prvé odkaz na zásadu subsidiarity a primeranú ochranu hospodárskej súťaže členských štátov potvrdzuje úzku pôsobnosť mechanizmu postúpenia: je určený len na nápravu situácií, v ktorých je hospodárska súťaž ovplyvnená *na miestnej úrovni*. Po druhé odkaz na právnu istotu a zásadu jednostupňového konania tiež naznačuje, že mechanizmy postúpenia sú zamerané na nahradenie viacerých vnútroštátnych postupov jedným centralizovaným postupom, čo predpokladá, že predmetné fúzie spĺňajú vnútroštátne prahové hodnoty.

183. Preto ma výklad odôvodnenia 11 nariadenia EÚ o fúziách vykonaný Všeobecným súdom nepresvedčil. Nepresvedčilo ma ani to, že Všeobecný súd vychádzal z odôvodnení 6 a 24 nariadenia EÚ o fúziách v rozsahu, v akom odkazujú na účinnú kontrolu *všetkých* koncentrácií.

184. Ešte raz uvediem, že keď sa tieto odôvodnenia vykladajú ako celok a v správnom kontexte, zdá sa byť pomerne jasné, že výraz „všetky“ neznamená, že každá jedna fúzia, ku ktorej dochádza vo svete, by mala podliehať „účinnej“ kontrole podľa nariadenia EÚ o fúziách za predpokladu, že môže vyvolať určité obavy v súvislosti s hospodárskou súťažou v niektorom členskom štáte. Odôvodnenie 6 stanovuje: „Preto je potrebný osobitný právny nástroj, ktorý umožní účinnú kontrolu všetkých koncentrácií z hľadiska ich vplyvu na štruktúru hospodárskej súťaže v spoločenstve a ktorý bude jediným právnym nástrojom uplatniteľným na takéto koncentrácie.“ Podobne odôvodnenie 24 stanovuje: „… musí toto nariadenie umožňovať účinnú kontrolu všetkých koncentrácií z hľadiska ich účinku na hospodársku súťaž v spoločenstve.“

185. Viaceré prvky znenia týchto odôvodnení sú zjavne v rozpore s tým, že sa týkajú predmetného mechanizmu postúpenia. Po prvé nie „všetky koncentrácie“ možno kontrolovať podľa nariadenia EÚ o fúziách: pokiaľ nie sú splnené prahové hodnoty nariadenia, fúziu zvyčajne preskúmavajú iné orgány na ochranu hospodárskej súťaže (orgány členských štátov EÚ a/alebo tretích štátov). Po druhé, pokiaľ ide o fúzie, ktoré by – ak by som sa riadil teóriou Komisie – vstúpili do pôsobnosti nariadenia EÚ o fúziách „zadnými dvierkami“ (t. j. fúzie, pri ktorých v zásade nemá právomoc ani Komisia, ani príslušné vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže), nemožno povedať, že nariadenie EÚ o fúziách bude „jediným právnym nástrojom uplatniteľným na takéto koncentrácie“. Článok 22 nariadenia EÚ o fúziách totiž umožňuje súbežné konania vedené

[131] Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

Komisiou (ak o to požiada jeden alebo viacero vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže) a jedným alebo viacerými vnútroštátnymi orgánmi na ochranu hospodárskej súťaže (tými, ktoré sa nepripoja k žiadosti o postúpenie veci). Po tretie podľa článku 22 nariadenia EÚ o fúziách Komisia neskúma fúzie „z hľadiska ich účinku na hospodársku súťaž v *spoločenstve*“, ako je uvedené v odôvodneniach 6 a 24,[132] ale len na územiach členských štátov, ktoré podali žiadosť (článok 22 ods. 1 a 5 nariadenia EÚ o fúziách). Súdy Únie totiž ustálene vykladajú pojem „všetky koncentrácie“ uvedený v odôvodneniach nariadenia EÚ o fúziách tak, že odkazuje na koncentrácie „s významom pre celé Spoločenstvo“.[133]

186. Ak je to však tak, vzniká otázka: na čo odkazuje výraz „všetky“ v kontexte týchto odôvodnení? Odpoveď opäť spočíva v znení týchto odôvodnení a potvrdzuje ju ich história a účel. Výrazy použité v týchto odôvodneniach pochádzajú zo siedmeho odôvodnenia pôvodného nariadenia ES o fúziách[134] a majú úplne jasne vyjadriť, že podľa nariadenia o fúziách sa všetky koncentrácie budú posudzovať „z hľadiska ich *účinku na hospodársku súťaž*“. Toto vysvetlenie, ktoré sa dnes nepochybne môže javiť ako samozrejmé, a teda zbytočné, nebolo v čase prijatia nariadenia ES o fúziách v nijakom prípade bezvýznamné. Ďalším dôvodom, ktorý na mnoho rokov zastavil rokovania v rámci Rady, boli totiž veľmi výrazné rozdiely v názoroch medzi jednotlivými členskými štátmi, pokiaľ ide o kritériá, ktoré má Komisia použiť pri rozhodovaní o povolení alebo nepovolení fúzie. Zatiaľ čo Komisia a mnohé členské štáty uprednostňovali čisto protimonopolnú analýzu, niektoré členské štáty boli proti tejto myšlienke a zastávali názor, že fúzie by sa mali posudzovať aj z hľadiska iných úvah, najmä z hľadiska priemyselnej politiky. Nakoniec zvíťazil prvý názor a kompromisom bolo zahrnúť do nariadenia takzvanú nemeckú doložku (vtedy článok 21 ods. 3 nariadenia ES o fúziách, teraz článok 21 ods. 4 nariadenia EÚ o fúziách), ktorá členským štátom udelila určitú zostatkovú právomoc na zásah.[135] Zdá sa, že judikatúra súdov EÚ potvrdzuje môj výklad odôvodnenia.[136]

187. To, že Všeobecný súd v tejto súvislosti vychádzal z odôvodnení 6, 11 a 24, je preto podľa môjho názoru nesprávne. Pri bližšom skúmaní sa ukáže, že v odôvodneniach ani jedného z troch nariadení o fúziách nie je nijaký odkaz na funkciu vypĺňania medzier, ktorá je prisudzovaná článku 22 nariadenia EÚ o fúziách, ani z nich nič také nevyplýva. Neexistencia zmienky o tomto bode je pomerne významná vzhľadom na potenciálne mimoriadny vplyv, ktorý by takéto ustanovenie malo na fungovanie systému kontroly koncentrácií, ktorý (i) „spočíva na zásade presného rozdelenia právomocí medzi [Komisiou a vnútroštátnymi orgánmi]“[137] a (ii) ktorého rozsah pôsobnosti je „obmedzený kvantitatívnymi limitmi“[138].

188. Ďalšou otázkou v tejto súvislosti však je, či by bol cieľ vyplniť medzery, ktorý nariadeniu EÚ o fúziách pripísal Všeobecný súd, v súlade so všeobecnými cieľmi nariadenia.

132 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

133 Pozri okrem iného rozsudok zo 4. marca 2020, Marine Harvest/Komisia (C-10/18 P, EU:C:2020:149, bod 108 a tam citovanú judikatúru). Pozri tiež rozsudok z 12. decembra 2012, Electrabel/Komisia (T-332/09, EU:T:2012:672, bod 246).

134 Toto odôvodnenie znelo takto: „keďže je preto potrebné vytvoriť nový právny nástroj vo forme nariadenia, ktorý by umožnil účinnú kontrolu všetkých foriem koncentrácie z hľadiska ich účinku na sústavu hospodárskej súťaže v rámci spoločenstva a ktorý by bol jediným nástrojom upravujúcim takéto formy koncentrácie“.

135 Podľa tohto ustanovenia bez ohľadu na výlučnú právomoc Komisie posudzovať fúzie patriace do pôsobnosti nariadenia EÚ o fúziách „členské štáty prijímať primerané opatrenia na ochranu iných oprávnených záujmov ako tých, ktoré sú zohľadnené v tomto nariadení a zlučiteľné so všeobecnými zásadami a ostatnými ustanoveniami práva spoločenstva“.

136 Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 7. septembra 2017, Austria Asphalt (C-248/16, EU:C:2017:643, bod 21). Pozri tiež rozsudky z 25. marca 1999, Gencor/Komisia (T-102/96, EU:T:1999:65, bod 314), a z 22. septembra 2021, Altice Europe/Komisia (T-425/18, EU:T:2021:607, bod 299).

137 Pozri rozsudok z 22. júna 2004, Portugalsko/Komisia (C-42/01, EU:C:2004:379, bod 50), a odôvodnenie 8 nariadenia EÚ o fúziách.

138 Pozri odôvodnenie 9 nariadenia EÚ o fúziách.

ii) Hranice teleologického posúdenia zo strany Všeobecného súdu (II)

189. V bode 140 napadnutého rozsudku Všeobecný súd preskúmal odôvodnenia nariadenia EÚ o fúziách a dospel k záveru, že cieľ vyplniť medzery pripisovaný dotknutému mechanizmu postúpenia je v súlade s „cieľom tohto nariadenia[, ktorým] je umožniť účinnú kontrolu všetkých koncentrácií s významným vplyvom na štruktúru hospodárskej súťaže v Európskej únii“ [139].

190. V tejto analýze nachádzam dva hlavné problémy: Všeobecný súd nezohľadnil niektoré kľúčové prvky odôvodnení a určité odôvodnenia vykladal nesprávne.

191. Po prvé Všeobecný súd opakovane zdôraznil cieľ nariadenia EÚ o fúziách, ktorým je zabezpečiť *účinnú* kontrolu koncentrácií, pričom ho dokonca označil za „cieľ“, teda jediný cieľ.

192. Podľa môjho názoru niet pochýb o tom, že cieľ zabezpečiť účinnú kontrolu koncentrácií je samotným *raison d'être* nariadenia, a preto je jeho význam zdôraznený v odôvodneniach nariadenia EÚ o fúziách. Nemôže však ísť o *jediný* cieľ alebo, inak povedané, tento cieľ neexistuje vo vákuu. Pravdou je, že článok 2 nariadenia EÚ o fúziách uvádza, že „koncentrácie v pôsobnosti tohto nariadenia sa… posudzujú v súlade so *zámermi* tohto nariadenia“ [140].

193. Sledovanie cieľa, ktorým je umožnenie účinnej kontroly koncentrácií, totiž ide ruka v ruke so sledovaním iných cieľov, z ktorých niektoré sú v prejednávanej veci osobitne relevantné. Prvým takýmto cieľom, ktorý je výsledkom zdĺhavých a (trúfam si povedať) búrlivých diskusií, ktoré nakoniec viedli k prijatiu nariadenia ES o fúziách po takmer 20 rokoch rokovaní v rámci Rady, je vytvoriť systém, v ktorom sa právomoc *delí* medzi Komisiu a vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže. [141] Druhým cieľom je vytvoriť na úrovni EÚ účinný systém založený na zásade jednostupňového konania: Komisia má výlučnú právomoc preskúmať fúzie oznámené podľa nariadenia EÚ o fúziách, pričom nie sú potrebné ďalšie podania na úrovni členského štátu, a vnútroštátne orgány už nemôžu na tieto transakcie uplatňovať svoje vnútroštátne právne predpisy v oblasti hospodárskej súťaže. [142] Tretím cieľom je vytvoriť účinný a predvídateľný systém, ktorý môže účastníkom koncentrácie poskytnúť právnu istotu. [143] Samotný Všeobecný súd v bode 226 napadnutého rozsudku odkazuje na „základné ciele efektivity a rýchlosti, na ktorých je založené [nariadenie EÚ o fúziách]“, a na úmysel normotvorcu EÚ „jasne rozdeliť zásahy, ktoré majú vykonať vnútroštátne orgány a orgány EÚ“.

194. Zatiaľ čo prvé dva ciele uvedené v predchádzajúcom bode sú zo zrejmých dôvodov osobitnými charakteristikami systému kontroly fúzií EÚ, tretí ňou nie je. Každý systém kontroly fúzií existujúci na svetovej úrovni sa totiž usiluje dosiahnuť rovnováhu medzi účinnou kontrolou hospodárskej súťaže a predchádzaním zbytočným nákladom a prieťahom pre účastníkov fúzie, ako aj pre samotnú verejnú správu. [144] Aby sa zabezpečila táto rovnováha, pravidlá fúzií sú

139 Pozri najmä bod 140 napadnutého rozsudku.

140 Kurzívou zvýraznil generálny advokát. V skutočnosti právna náuka tiež odkazovala na nariadenie ES o fúziách ako na nástroj sledujúci niekoľko cieľov: pozri napríklad NAVARRO VARONA et al.: *Merger Control in the EU: Law, Economics and Practice*. 1. vydanie. Oxford University Press, 2001, s. 1 až 5.

141 Pozri odkazy na zásadu subsidiarity v odôvodneniach 6, 8, 11 a 14. Pozri tiež odôvodnenie 8 *in fine*: „Koncentrácie, na ktoré sa nevzťahuje toto nariadenie, patria v zásade do právomoci členských štátov.“

142 Pozri odkazy na zásadu jednostupňového konania v odôvodneniach 8 a 11, na „výlučnú právomoc“ Komisie v odôvodnení 17 a na z toho vyplývajúce obmedzenia činnosti členských štátov v odôvodneniach 18 a 19.

143 Pozri odkazy na účinnosť v odôvodneniach 14, 15 a 16, na predvídateľnosť v odôvodnení 15 a na právnu istotu v odôvodneniach 11, 25 a 34. Pozri tiež zelenú knihu z roku 1996, bod 29. V právnej náuke pozri najmä BLAISE, J. B.: Concurrence – Contrôle des opérations de concentration. In: *Revue trimestrielle de droit européen*, 1990, s. 743, a VENIT, J.: The „merger“ control regulation: Europe comes of age… or Caliban's dinner. In: *Common Market Law Review*, 1990, s. 44.

144 Podobne WHISH, R., BAILEY, D.: *Competition Law*. 8. vydanie. Oxford University Press, 2018, s. 832 a 833.

zvyčajne založené na prahových hodnotách, ktoré filtrujú transakcie, ktoré sa majú preskúmať, a ukladajú orgánom osobitné lehoty na uskutočnenie posúdenia. Nemožno teda preceniť význam, ktorý má predvídateľnosť a právna istota, najmä pre účastníkov fúzie. Podniky, na ktoré sa potenciálne vzťahujú povinnosti oznamovania a pozastavenia výkonu, musia s pomerne vysokou mierou spoľahlivosti vedieť, či ich navrhovaná dohoda bude podliehať protimonopolnému skúmaniu, ktoré orgány ho vykonajú a kedy možno od týchto orgánov očakávať konečnú odpoveď. [145]

195. Ako som už spomenul, platí to na celosvetovej úrovni. Ešte viac to však platí v prípade fúzií, ktoré by sa mohli preskúmať v Európskej únii. Nielen preto, že v rámci Európskej únie vedľa seba existujú rôzne orgány na presadzovanie práva (Komisia a vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže) – so všetkou komplexnosťou, ktorá s tým súvisí –, ale aj preto, že na rozdiel od veľkej väčšiny systémov kontroly fúzií vo svete nariadenie EÚ o fúziách ukladá účastníkom fúzie *celosvetový zákaz uzavretia transakcie*. To znamená, že vykonanie oznámenej transakcie musí byť v zásade v *celom rozsahu* pozastavené až do prijatia konečného rozhodnutia Komisiou. Účastníci fúzie nemôžu v dôsledku toho urýchliť uskutočnenie fúzie napríklad tým, že by držali určité miestne aktíva, jednotky alebo podniky oddelene až do udelenia povolenia. Náklady a riziká, ktoré znášajú účastníci fúzie, sú teda ešte významnejšie, a preto tieto podniky musia byť schopné prijať v tejto súvislosti primerané preventívne opatrenia.

196. Ako uviedol Súdny dvor, na tento účel nariadenie EÚ o fúziách „obsahuje tiež ustanovenia, ktorých cieľom je obmedziť, z dôvodov právnej bezpečnosti a v záujme dotknutých podnikov, dĺžku konaní, ktorých predmetom je skúmanie koncentrácií a ktoré vedie Komisia“. Normotvorca EÚ totiž „želal si zabezpečiť kontrolu koncentrácií v lehotách zlučiteľných súčasne s požiadavkami dobrého riadenia a s požiadavkami podnikateľského života“. [146]

197. Vzhľadom na uvedené skutočnosti súhlasím s tým, že zabezpečenie účinnosti systému (myslenej ako schopnosť zachytiť potenciálne škodlivé fúzie) je primárnym cieľom nariadenia EÚ o fúziách. Túto účinnosť však nemožno dosiahnuť na úkor uspokojivého sledovania ostatných cieľov nariadenia. Odkazy na „účinnosť“ uvedené v odôvodneniach teda nemôžu pri výklade viesť k maximalizovaniu pôsobnosti a účelu ustanovení nariadenia EÚ o fúziách do tej miery, že by ich dosah prekročil jasné zámery normotvorcu Únie a narušil starostlivo navrhnutú rovnováhu medzi jednotlivými cieľmi, ktorú vytvoril.

198. Je za týchto okolností cieľ článku 22 nariadenia EÚ o fúziách spočívajúci v odstránení medzier, ktorý presadzuje Komisia a ktorý potvrdil Všeobecný súd, v súlade s ostatnými vyššie opísanými cieľmi a rovnováhou medzi nimi? Podľa môjho názoru je odpoveď na takúto otázku jednoznačne „nie“. Domnievam sa, že výklad článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách, ktorý prijal Všeobecný súd, je v rozpore s tromi cieľmi uvedenými v bode 193 vyššie a môže narušiť rovnováhu medzi nimi, ktorú normotvorca Únie zamýšľal dosiahnuť.

199. Po prvé „sendvič právomocí“, ktorý by vyplynul z výkladu článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách zo strany Všeobecného súdu – Komisia (veľké fúzie)/vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže (fúzie pod prahovými hodnotami nariadenia EÚ o fúziách, ale nad vnútroštátnymi prahovými hodnotami)/Komisia (fúzie pod vnútroštátnymi prahovými

[145] Pozri vo všeobecnosti IRARRAZABAL PHILIPPI, F.: Merger control procedure. In: *Global Dictionary of Competition Law*, Concurrences, čl. č. 12342.

[146] Rozsudok z 22. júna 2004, Portugalsko/Komisia (C-42/01, EU:C:2004:379, body 51 a 53). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Cementbouw Handel & Industrie/Komisia (C-202/06 P, EU:C:2007:255, bod 44).

hodnotami) –, sa javí byť ťažko zlučiteľný so systémom, ktorý, ako zdôraznil Súdny dvor, „spočíva na zásade presného rozdelenia právomocí medzi vnútroštátnymi orgánmi verejnej moci a kontrolnými orgánmi [EÚ]“ [147].

200. Tento výklad sa zdá byť zvláštny aj vzhľadom na zásadu subsidiarity, ktorá je uvedená najmenej v štyroch odôvodneniach nariadenia EÚ o fúziách. [148] Ide o nariadenie, ktoré – slovami vtedajšieho komisára pre hospodársku súťaž – predstavuje „vynikajúci príklad toho, ako možno [túto zásadu] zaviesť do praxe“. [149] Subsidiarita je zásada, ktorá, jednoducho povedané, má najmä zostupný účinok: v oblasti spoločných právomocí má tendenciu presúvať právomoc v súvislosti s konkrétnymi opatreniami na členské štáty. [150] Prirodzene, za určitých okolností môže mať táto zásada aj vzostupný účinok: presunutie právomoci na Európsku úniu, ak sa zdá, že daná činnosť je z dôvodu svojho rozsahu alebo dôsledkov účinnejšia, ak sa vykonáva na úrovni Únie. Kladiem si však otázku, či by situácia, v ktorej je právomoc niečo urobiť (v tomto prípade preskúmanie fúzie) zverená inštitúcii EÚ (v tomto prípade Komisii) práve z toho dôvodu, že členský štát sa domnieva, že rozsah alebo účinky situácií, o aké ide v prejednávanej veci, *nie sú dostatočne významné* na to, aby odôvodňovali konanie na vnútroštátnej úrovni, nebola v rozpore s logikou subsidiarity.

201. Po druhé medzi účastníkmi konania je nesporné, že jedným z dôsledkov vyplývajúcich z výkladu článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách, ktorý prijal Všeobecný súd, je to, že podniky, ktoré chcú mať istotu, že Komisia nemôže napadnúť zamýšľanú fúziu po jej uskutočnení, by napriek tomu, že táto fúzia nepodlieha oznamovacej povinnosti nikde v Európskej únii a nepodlieha ani povinnosti odkladu uskutočnenia, museli: (i) dočasne pozastaviť vykonanie fúzie a (ii) upozorniť na fúziu (potenciálne) všetky štáty EÚ a EHP/EZVO (celkovo 30 rôznych vnútroštátnych orgánov), aby začala plynúť lehota 15 pracovných dní stanovená v článku 22 ods. 1 druhom pododseku nariadenia EÚ o fúziách.

202. V tejto súvislosti sa zdá byť dôležité uviesť, že podľa Komisie by oznámenie účastníkov koncentrácie dotknutým vnútroštátnym orgánom malo obsahovať všetky údaje a informácie, ktoré tieto orgány potrebujú na určenie, či sú splnené dve hmotnoprávne podmienky uvedené v článku 22 ods. 1 prvom pododseku nariadenia EÚ o fúziách – fúzia ovplyvňuje obchod medzi členskými štátmi a hrozí, že podstatne ovplyvní hospodársku súťaž na území príslušného členského štátu. Je mi však zrejmé, že dôkladné posúdenie týchto podmienok nie je jednoduché, a už vôbec nie v priebehu iba 15 pracovných dní. Preto je pravdepodobné, že neformálne oznámenia adresované vnútroštátnym orgánom by museli byť v mnohých prípadoch dosť prepracované a podrobné, a teda by sa príliš nelíšili od podaní, ktoré sa bežne vyžadujú na formálne oznámenie.

203. V praxi to znamená, že podniky, ktoré uzavrú transakciu, ktorá v zásade nepatrí do nijakého systému kontroly koncentrácií v Európskej únii, môžu byť nútené podávať neformálne oznámenia *všetkým* vnútroštátnym orgánom len preto, aby sa vyhli budúcemu použitiu dotknutého mechanizmu postúpenia, ktoré by z ich pohľadu mohlo mať dramatické dôsledky.

147 Pozri rozsudok z 22. júna 2004, Portugalsko/Komisia (C-42/01, EU:C:2004:379, bod 50). Pozri tiež odôvodnenie 8 („koncentrácie, na ktoré sa nevzťahuje toto nariadenie, patria v zásade do právomoci členských štátov“) a odôvodnenie 9 („rozsah uplatňovania tohto nariadenia… mal by byť obmedzený kvantitatívnymi limitmi tak, aby zahŕňal tie koncentrácie, ktoré majú význam pre celé spoločenstvo“).

148 Pozri poznámku pod čiarou 141 vyššie.

149 Sir Leon BRITTAN, „Subsidiarity in the Constitution of the EC“, Robert Schuman Lecture, European University Institute, 1992, s. 12.

150 Článok 5 ods. 3 prvý pododsek ZEÚ: „Podľa zásady subsidiarity koná Únia… len v takom rozsahu a vtedy, ak ciele zamýšľané touto činnosťou nemôžu členské štáty uspokojivo dosiahnuť na ústrednej úrovni alebo na regionálnej a miestnej úrovni, ale z dôvodov rozsahu alebo účinkov navrhovanej činnosti ich možno lepšie dosiahnuť na úrovni Únie.“

204. Okrem toho, ak jeden vnútroštátny orgán na ochranu hospodárskej súťaže, ktorý nemá právomoc skúmať fúziu, predloží žiadosť o postúpenie, čím sa spustí mechanizmus postúpenia, a jeden alebo viaceré vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže, ktoré sú, naopak, príslušné na jej preskúmanie, sa rozhodnú nepripojiť sa k žiadosti, mechanizmus postúpenia môže mať za následok *znásobenie* súbežne prebiehajúcich konaní. Konania vedené príslušnými vnútroštátnymi orgánmi na ochranu hospodárskej súťaže by totiž existovali súbežne s ďalším konaním vedeným Komisiou, ktoré by neexistovalo, ak by neexistoval mechanizmus postúpenia.

205. Z vyššie uvedeného vyplýva, že výklad článku 22 nariadenia EÚ o fúziách, ktorý prijal Všeobecný súd, by viedol k zavedeniu ďalekosiahlej výnimky zo zásady jednostupňového konania, ktorá by bola sotva v súlade s jedným z hlavných cieľov nariadenia EÚ o fúziách a bola by tiež v rozpore s cieľom, ktorý sledoval normotvorca Únie pri zmene článku 22 v rokoch 1997 a 2004.

206. Po tretie – a to je podľa môjho názoru najproblematickejší aspekt – konanie alebo konania, ktoré by vyplynuli zo širokého výkladu článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách, by sotva boli účinné, predvídateľné a spôsobilé zabezpečiť právnu istotu účastníkom konania.

207. Začnem tým, že je jasné a Komisia nespochybňuje, že ak účastníci fúzie nepodniknú pozitívne kroky na informovanie 30 vnútroštátnych orgánov o existencii fúzie, ktorú nepodlieha oznamovacej povinnosti, títo účastníci nemôžu mať právnu istotu, pokiaľ ide o to, *či* bude Komisia niekedy v budúcnosti požiadaná o preskúmanie fúzie na základe článku 22 nariadenia EÚ o fúziách, a ak áno, v *akom* časovom rámci.

208. Komisia namieta, že účastníci fúzie *môžu* napriek tomu získať právnu istotu, ak, ako už bolo uvedené, upozornia týchto 30 orgánov na plánovanú koncentráciu prostredníctvom neformálnych oznámení. Tým začne plynúť lehota, a ak do 15 pracovných dní nebude podaná žiadosť o postúpenie veci, účastníci fúzie si môžu byť istí, že fúzia sa vyhne preskúmaniu v Európskej únii.

209. Nie som si však istý, či takýto postup poskytuje týmto účastníkom konania oveľa väčšiu alebo prinajmenšom *primeranú* právnu istotu. Hlavným problémom je, že ide o neformálny postup, ktorý nie je nikde stanovený v nariadení EÚ o fúziách ani, pokiaľ viem, v právnych predpisoch členských štátov. Fúzie nepodliehajúce oznamovacej povinnosti preto nepodliehajú vnútroštátnym procesným pravidlám ani pravidlám stanoveným v samotnom nariadení EÚ o fúziách. Je pravda, že podľa článku 22 ods. 4 nariadenia EÚ o fúziách sú niektoré ustanovenia nariadenia EÚ o fúziách uplatniteľné na preskúmanie týchto fúzií, ale až *po tom*, *čo* Komisia prijme žiadosť o postúpenie. Obdobie predtým je akousi právnou „krajinou nikoho“, v ktorej panuje len veľmi malá miera jasnosti a predvídateľnosti.

210. Kto je napríklad oprávnený začať neformálny postup? Mali by to byť len účastníci fúzie alebo to môžu urobiť aj tretie strany (napríklad konkurenti účastníkov fúzie)? Znenie článku 22 ods. 1 druhého pododseku nariadenia EÚ o fúziách naznačuje druhú možnosť. Ak je to tak, mohol by vnútroštátny orgán na ochranu hospodárskej súťaže postúpiť vec podľa článku 22 nariadenia EÚ o fúziách na základe informácií poskytnutých týmito tretími osobami a prípadne bez vypočutia účastníkov koncentrácie? Vzhľadom na to, že orgán má na prijatie rozhodnutia len 15 pracovných dní, nemožno vylúčiť povrchné posúdenie situácie. Čo ak sú tieto informácie nepresné alebo neúplné? Dôsledky chybného posúdenia hmotnoprávnych podmienok postúpenia vnútroštátnym orgánom nemusia byť pre účastníkov fúzie zanedbateľné.

211. Komisia však zastáva názor, že lehota začne plynúť, až keď vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže budú mať *dostatok* informácií na vykonanie analýzy požadovanej v článku 22 nariadenia EÚ o fúziách. To však znamená, že lehota 15 pracovných dní sa pravdepodobne stane iluzórnou, keďže ju môže (a možno aj bude) často predlžovať jeden alebo viaceré orgány prostredníctvom jednej alebo viacerých žiadostí o informácie, takže účastníci fúzie nebudú mať predvídateľný časový rámec.

212. Okrem toho sa v nariadení EÚ o fúziách nenachádza nijaká zmienka o druhu a miere podrobnosti informácií, ktoré by účastníci fúzie mali uviesť v neformálnych oznámeniach. Účastníci by určite mohli použiť ako vzor oficiálne tlačivá EÚ (v nedávno upravených zneniach: tlačivo CO, skrátené tlačivo CO, tlačivo RS a tlačivo RM). [151] Tak ďaleko však nezašla dokonca ani Komisia. To by zjavne znamenalo, že oznamovací postup nariadenia EÚ o fúziách sa môže *de facto* uplatniť na fúzie, na ktoré sa nevzťahuje oznamovacia povinnosť. Komisia namiesto toho na pojednávaní naznačila, že účastníci fúzie by sa mohli inšpirovať informáciami, ktoré podľa článku 14 aktu o digitálnych trhoch [152] musia Komisii poskytnúť podniky definované ako strážcovia prístupu, keď plánujú uskutočniť určité fúzie. Odhliadnuc od toho, že je zvláštne navrhovať stranám, aby hľadali usmernenie v inom regulačnom nástroji prijatom po nariadení EÚ o fúziách, ktorý sa uplatňuje len na niektoré konkrétne odvetvia hospodárstva, si však nie som istý, či informácie vymenované v tomto nástroji postačujú na účely článku 22 nariadenia EÚ o fúziách.

213. Okrem toho malý, ale dôležitý detail: v akom jazyku by sa mali tieto informácie oznamovať? Komisia tvrdila, že by bol vhodný akýkoľvek jazyk, ktorému zamestnanci príslušného vnútroštátneho orgánu bežne rozumejú (napríklad angličtina). Nie je mi jasné, čím môže Komisia tento názor podporiť. V každom prípade pochybujem, že by vnútroštátne orgány súhlasili s vykonaním pomerne komplexnej analýzy vo veľmi krátkej lehote na základe podania (prípadne s prílohami) vypracovaného v jazyku, ktorý im nie je vlastný.

214. Vzhľadom na vyššie uvedené sa domnievam, že teleologický výklad článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách, ktorý vykonal Všeobecný súd, je nesprávny, lebo nie je v súlade s viacerými cieľmi, ktoré má systém kontroly koncentrácií zavedený nariadením EÚ o fúziách sledovať, a môže narušiť rovnováhu medzi týmito cieľmi zamýšľanými normotvorcom Únie. Súdnemu dvoru neunikla dôležitosť takejto rovnováhy. Súdny dvor napríklad vo svojom nedávnom rozsudku CK Telecoms uviedol, že „požiadavk[a] rýchlosti, ktorá charakterizuje všeobecnú štruktúru [nariadenia EÚ o fúziách]“, je natoľko dôležitá, že aj škodlivá fúzia sa bude považovať za schválenú, pokiaľ Komisia neprijme rozhodnutie v predpísanej lehote. [153]

5) Ďalšie úvahy týkajúce sa výkladu článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách

215. Nakoniec stručne vysvetlím, prečo výklad článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách, ktorý poskytol Všeobecný súd, podľa môjho názoru vyvoláva pri zohľadnení rôznych všeobecných zásad práva Únie viacero systémových otázok.

[151] Pozri vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) 2023/914 z 20. apríla 2023, ktorým sa vykonáva nariadenie Rady (ES) č. 139/2004 o kontrole koncentrácií medzi podnikmi a zrušuje nariadenie Komisie (ES) č. 802/2004 (Ú. v. EÚ L 119, 2023, s. 22).

[152] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2022/1925 zo 14. septembra 2022 o súťažeschopných a spravodlivých trhoch digitálneho sektora a o zmene smerníc (EÚ) 2019/1937 a (EÚ) 2020/1828 (Ú. v. EÚ L 265, 2022, s. 1).

[153] Rozsudok z 13. júla 2023, Komisia/CK Telecoms UK Investments (C-376/20 P, EU:C:2023:561, bod 72 a tam citovaná judikatúra).

216. Na úvod treba zdôrazniť, že výklad tohto ustanovenia Všeobecným súdom vedie k veľmi významnému rozšíreniu pôsobnosti nariadenia EÚ o fúziách a právomoci Komisie.[154] Prostredníctvom pôvodného výkladu článku 22 nariadenia EÚ o fúziách Komisia jedným šmahom získava právomoc preskúmať takmer akúkoľvek koncentráciu, ku ktorej dôjde kdekoľvek na svete, bez ohľadu na obrat a prítomnosť podnikov v Európskej únii a hodnotu transakcie, a to kedykoľvek, aj dlho po dokončení fúzie. To je jasné a nesporné. Komisia totiž na pojednávaní v odpovedi na konkrétnu otázku v tejto súvislosti potvrdila, že teoreticky je to pravda. Dodala však, že v praxi to tak nebude, keďže Komisia nemá záujem často využívať túto právomoc, a preto bude v tejto súvislosti konať disciplinovane. Podľa názoru Komisie mala predmetná fúzia určité špecifické charakteristiky na rozdiel od veľkej väčšiny ostatných fúzií, na ktoré by sa mohol vzťahovať článok 22 nariadenia EÚ o fúziách.

217. V prejednávanej veci však nejde len o uplatnenie tejto (prípadne novej) kontrolnej právomoci na spornú koncentráciu. Súdny dvor má totiž prvýkrát vykladať význam a pôsobnosť článku 22 nariadenia EÚ o fúziách, ktorý sa môže uplatniť v neobmedzenom počte vecí. Stanovisko Komisie v rôznych ohľadoch nemôže nevzbudzovať obavy.

218. Po prvé pochybujem, že toto stanovisko je v súlade so zásadou inštitucionálnej rovnováhy, ktorou sa vyznačuje inštitucionálna štruktúra Európskej únie a ktorá vyplýva z článku 13 ods. 2 ZEÚ, pričom táto zásada si v podstate vyžaduje, aby každá inštitúcia vykonávala svoje právomoci s náležitým prihliadnutím na právomoci ostatných inštitúcií.[155]

219. Jedným zo základných prvkov nariadenia EÚ o fúziách je vymedzenie prahových hodnôt, ktoré podľa jeho článku 1 ods. 1 až 3 zakladajú oznamovaciu povinnosť. Podľa výkladu článku 22 nariadenia EÚ o fúziách zo strany Komisie sa však výška týchto prahových hodnôt a nepriamo prahových hodnôt a kritérií stanovených vo vnútroštátnych právnych predpisoch stáva len relatívnou. Fúzia nemusí podliehať oznamovacej povinnosti *nikde* v Európskej únii, ale to v nijakom prípade nevylučuje možnosť, že Komisia by si mohla nárokovať právomoc preskúmať fúziu podľa článku 22 nariadenia EÚ o fúziách.[156]

220. Určite nevylučujem, že vo svete, ktorý je čoraz viac založený na „hospodárstve 2.0“, môže byť žiaduce a možno dokonca nevyhnutné zmeniť súčasné prahové hodnoty pre preskúmanie fúzií. V tejto súvislosti môže byť zaujímavé poukázať na to, že len nedávno dva členské štáty (Rakúsko a Nemecko) zmenili svoje vnútroštátne právne predpisy tak, aby zahŕňali prahové hodnoty založené na hodnotách obchodov. Iné štáty používajú iné prahové hodnoty osobitne navrhnuté tak, aby umožnili preskúmanie fúzií napriek tomu, že cieľová spoločnosť nevytvára miestne príjmy (napríklad Spojené kráľovstvo, kde sa používa „kritérium podielu na dodávkach“). Tieto a ďalšie možnosti by sa prirodzene mohli zvážiť s cieľom zmeniť a doplniť nariadenie EÚ o fúziách. To je však úloha normotvorcu Únie, nie Komisie.

221. Po druhé široký výklad článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách, ktorý poskytol Všeobecný súd, vytvára značný potenciál pre prípady, v ktorých by mohlo dôjsť k rozporu so zásadou teritoriality práva Únie. Treba pripomenúť, že na to, aby bolo uplatňovanie práva Únie v súlade s medzinárodným právom, je potrebná primeraná väzba na územie EÚ.[157]

[154] Ako zdôrazňuje celá právna náuka; pozri napríklad BUSHELL, G.: Chapter II. In: JONES, C., WEINERT, L. (ed.): *EU Competition Law*. Zv. II, Book One, Edward Elgar Publishing, 2021, s. 41.

[155] Pozri nedávny rozsudok z 22. novembra 2022, Komisia/Rada (Pristúpenie k Ženevskému aktu) (C-24/20, EU:C:2022:911, bod 83).

[156] Platí to ešte viac, ak sa vychádza z toho, ako to robím ja, že zjednodušený postup zmeny týchto prahových hodnôt stanovený v článku 1 ods. 4 a 5 nariadenia EÚ o fúziách je stále uplatniteľný. Pozri poznámky pod čiarou 125 a 126 vyššie.

[157] Pozri okrem iného rozsudok z 24. novembra 1992, Poulsen a Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, bod 28).

Konkrétnejšie z rozsudkov Intel a Gencor vyplýva, že uplatnenie práva Únie v oblasti hospodárskej súťaže na správanie podnikov je legitímne bez ohľadu na to, kde k nemu dochádza, pokiaľ má toto správanie predvídateľné, bezprostredné a podstatné účinky v Únii („kritérium kvalifikovaných účinkov“). [158]

222. Určite súhlasím s Komisiou v tom, že hmotnoprávne podmienky stanovené v článku 22 ods. 1 nariadenia EÚ o fúziách sú v zásade spôsobilé zabezpečiť primeranú väzbu na územie EÚ. Treba však pripomenúť, že ako už bolo uvedené, overenie týchto podmienok sa vykonáva len na prvý pohľad a v mimoriadne krátkej lehote (15 pracovných dní). Preto nemožno vylúčiť, že podľa článku 22 nariadenia EÚ o fúziách by sa Európska únia mohla dovolávať právomoci preskúmať fúziu (so všetkým, čo k tomu patrí, vrátane náhleho vzniku povinnosti pozastaviť na celosvetovej úrovni akýkoľvek akt v rámci jej vykonávania), pri ktorej by sa neskôr mohlo ukázať, že nemá nepredvídateľný, bezprostredný a podstatný účinok na území dotknutého členského štátu.

223. Po tretie táto situácia môže spôsobiť problémy z hľadiska zásady medzinárodnej *zdvorilosti*. Som si dobre vedomý toho, že obrysy tejto zásady a jej právne dôsledky sú pomerne nejasné. [159] Domnievam sa však, že z takejto zásady možno vyvodiť prinajmenšom všeobecnú požiadavku, aby štáty pred uplatnením svojej právomoci vo veciach s významným cudzím prvkom a pomerne slabou vnútroštátnou väzbou *zvážili*, či by uplatnenie ich právnych poriadkov nemohlo mať za následok narušenie účinného uplatňovania právnych poriadkov tretích štátov, ktoré majú silnejšiu územnú väzbu s týmito vecami. Takýto výklad zásady sa zdá byť vo všeobecnosti v súlade s návrhmi iných učených generálnych advokátov, [160] s medzinárodnými dohodami Európskej únie v tejto oblasti [161] a so zisteniami iných súdov, a to aj vo veciach hospodárskej súťaže. [162] V tejto súvislosti si kladiem otázku, či je názor Komisie na jej rozsiahlu právomoc preskúmavať fúzie podľa článku 22 nariadenia EÚ o fúziách plne v súlade so zásadou medzinárodnej zdvorilosti.

224. Po štvrté tvrdenie odvolateliek, podľa ktorého výklad článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách, ktorý prijal Všeobecný súd, je v rozpore so zásadami rovnosti a proporcionality, sa mi nezdá byť nedôvodné, ako tvrdí Komisia. Podniky s obmedzeným alebo nulovým predajom v Európskej únii by totiž *de facto* skončili v situácii, ktorá je podstatne horšia ako situácia podnikov s významnejšími činnosťami v Európskej únii.

225. Posledné uvedené podniky môžu využívať systém jednostupňového konania zavedený nariadením EÚ o fúziách, prípadne musia podať len jedno alebo viacero vnútroštátnych podaní v tých krajinách, v ktorých spĺňajú vnútroštátne prahové hodnoty. Počet týchto podaní sa dá vypočítať vopred a účastníci fúzie vedia, ktoré orgány preskúmajú fúziu a akým spôsobom a v akej lehote to urobia. Naopak, ako som už vysvetlil, podniky, ktoré sú účastníkmi fúzií

158 Rozsudky zo 6. septembra 2017, Intel/Komisia (C-413/14 P, EU:C:2017:632, body 40 až 47), a z 25. marca 1999, Gencor/Komisia (T-102/96, EU:T:1999:65, bod 243).

159 Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Darmon v spojených veciach Ahlström Osakeyhtiö a i./Komisia (89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 a 125/85 až 129/85, EU:C:1988:258, bod 57).

160 Pokiaľ ide o právo hospodárskej súťaže, pozri napríklad návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wathelet vo veci InnoLux/Komisia (C-231/14 P, EU:C:2015:292, body 39 až 42), a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wahl vo veci Intel Corporation/Komisia (C-413/14 P, EU:C:2016:788, body 283 a 300); a v inej súvislosti návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Szpunar vo veci Nikiforidis (C-135/15, EU:C:2016:281, bod 88).

161 Pozri napríklad článok I.2 písm. b) a článok IV Dohody medzi Európskymi spoločenstvami a vládou Spojených štátov amerických o uplatňovaní zásad dobrých mravov pri vykonávaní ich právnych predpisov o hospodárskej súťaži zo 4. júna 1998 (Ú. v. ES L 173, 1998, s. 28; Mim. vyd. 08/001, s. 318).

162 Pozri najmä stanovisko United States Supreme Court (Najvyšší súd Spojených štátov amerických), F. Hoffmann-La Roche, Ltd./Empagran S.A. [124 S. Ct. 2359 (2004)].

nepodliehajúcich oznamovacej povinnosti, nemajú možnosť predpovedať osud svojej fúzie, pokiaľ nepodajú v EHP najmenej 30 neformálnych oznámení; a dokonca aj v takom prípade zostávajú mnohé aspekty konania vrátane jeho trvania neisté.

226. Táto situácia sa mi zdá byť problematická z hľadiska zásady rovnosti, ktorá požaduje, aby sa s porovnateľnými situáciami nezaobchádzalo rozdielne a s rozdielnymi situáciami rovnako, pokiaľ takéto zaobchádzanie nie je objektívne odôvodnené.[163] Zdá sa tiež, že to vytvára neprimeranú záťaž z hľadiska nákladov a rizík pre podniky, ktoré uzatvárajú transakcie a ktoré, ako som už uviedol, vykonávajú v Európskej únii pomerne obmedzenú činnosť.[164]

227. Po piate zásada efektivity nemôže viesť k rozšíreniu pôsobnosti predmetného ustanovenia nad rámec toho, čo je primerané a nevyhnutné na účely nariadenia ES o fúziách. Svoj názor na túto otázku som vysvetlil v bode 197 vyššie. V tejto súvislosti musím dodať len poslednú vec: tvrdenie Komisie týkajúce sa potreby vyplniť medzeru v pôsobnosti nariadenia EÚ o fúziách ma nepresvedčilo.

228. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora – naposledy rozsudok Towercast[165] – sa články 101 a 102 ZFEÚ uplatňujú na fúzie, ktoré nedosahujú prahové hodnoty stanovené v nariadení EÚ o fúziách (vrátane tých, ktoré nespĺňajú vnútroštátne prahové hodnoty). Tieto ustanovenia umožňujú vnútroštátnym orgánom na ochranu hospodárskej súťaže zasiahnuť *ex post*, pokiaľ ide o fúzie, ktoré sa ukážu ako protisúťažné. Je pravda, že zásah *ex post* môže byť často „druhé najlepšie riešenie“ v porovnaní s preskúmaním *ex ante*. Rozdiely medzi týmito dvoma formami preskúmania však boli, ako jednoznačne vyplýva z prípravných prác, aspektom, ktorý normotvorca Únie náležite zohľadnil počas procesu, ktorý viedol k prijatiu nariadenia ES o fúziách. Úvahy Komisie teda nemôžu spochybniť konkrétne rozhodnutia normotvorcu Únie.

229. Okrem toho ma nepresvedčilo ani tvrdenie Komisie a niektorých vlád, ktoré vstúpili do tohto konania ako vedľajší účastníci, že zásah podľa článkov 101 a 102 ZFEÚ by bol neúčinný a časovo náročný.

230. Ako Súdny dvor nedávno potvrdil v rozsudku European Superleague Company, zneužitie dominantného postavenia je preukázané, ak ide o správanie, ktorého „skutočným alebo potenciálnym účinkom, či dokonca cieľom, je zabrániť v predbežnom štádiu zavedením prekážok vstupu alebo použitím iných opatrení na uzavretie trhu alebo iných prostriedkov… potenciálne konkurenčným podnikom v samotnom prístupe na tieto trhy, a tým zabrániť rozvoju hospodárskej súťaže na nich na úkor spotrebiteľov obmedzením výroby, vývoja alternatívnych výrobkov alebo služieb, prípadne inovácií“.[166] Podľa môjho názoru sa tento opis presne vzťahuje na takzvanú vražednú akvizíciu a ide o vzorový príklad zneužitia dominantného postavenia „z hľadiska cieľa“.[167]

163 Pozri okrem iného rozsudok zo 17. decembra 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België a i. (C-336/19, EU:C:2020:1031, bod 85). Pokiaľ ide o uplatnenie tejto zásady v prejednávanej veci, pozri *mutatis mutandis* bod 236 napadnutého rozsudku.

164 Ako uviedla KORAH, V., pre podniky môže byť veľmi nákladné komunikovať s viacerými orgánmi a poskytovať im informácie v rôznych jazykoch a v rôznych formách v rôznych, ale v každom prípade krátkych lehotách (pozri *An Introductory Guide to EC Competition Law and Practice*, 8. vydanie, Hart, 2004, s. 356).

165 Rozsudok zo 16. marca 2023 (C-449/21, EU:C:2023:207).

166 Rozsudok z 21. decembra 2023 (C-333/21, EU:C:2023:1011, bod 131).

167 Pozri analogicky Ministerstvo spravodlivosti Spojených štátov amerických a Federálna komisia pre obchod, *Horizontal Merger Guidelines (Horizontálne usmernenia pre fúzie)*, 2010, oddiel 6.4.

231. Preto si nemyslím, že by si preukázanie porušenia vyžadovalo príliš zdĺhavé alebo zložité vyšetrovanie. Najmä preto, že preskúmanie uskutočnenej fúzie *ex post* – činnosť, ktorá nie je nezvyčajná v mnohých krajinách [168] – môže so sebou priniesť určité nepríjemnosti, ale má aj veľmi významnú výhodu: orgány nemusia *predpovedať* budúce správanie podnikov. Orgán na ochranu hospodárskej súťaže môže vo svojom posúdení preskúmať dôkazy z obdobia pred fúziou (napríklad na preukázanie úmyslu nadobúdateľa a toho, či tento podnik považoval cieľový podnik za reálnu hrozbu pre svoje postavenie na trhu), ako aj *dôkazy z obdobia po fúzii*, ktoré ukazujú, čo sa skutočne stalo na trhu po akvizícii (napríklad s cieľom určiť, či došlo k významnému vplyvu na cenu, výstupy a inovácie, prípadne či bola činnosť cieľového podniku ukončená alebo významne obmedzená). [169]

232. Okrem toho treba mať na pamäti, že pri vyšetrovaní možných porušení článkov 101 a 102 ZFEÚ majú vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže právomoci stanovené v tzv. smernici o ESHS+. [170] Podľa tejto smernice, ak sa zistí porušenie, príslušný orgán je nielen oprávnený uložiť peňažné sankcie (články 13 až 16 tejto smernice), ale môže tiež podľa článku 10 ods. 1 tejto smernice požadovať od dotknutých podnikov „ukončenie uvedeného porušovania. Na uvedený účel môžu [orgány] uložiť akékoľvek behaviorálne a štrukturálne nápravné opatrenia, ktoré sú primerané vzhľadom na páchané porušovanie a nevyhnutné na účinné ukončenie tohto porušovania“. V obzvlášť závažných prípadoch to môže zahŕňať čiastočné alebo úplné zrušenie zlúčeného subjektu. [171] Okrem toho podľa článku 11 ods. 1 tejto smernice vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže môžu tiež „z vlastnej iniciatívy rozhodnutím nariadiť podnikom… dočasné opatrenia, a to aspoň v naliehavých prípadoch, ak existuje riziko vážneho a nenapraviteľného narušenia hospodárskej súťaže, na základe *prima facie* zistenia porušenia článku 101 alebo 102 ZFEÚ“. Takéto opatrenia by mohli mať napríklad formu odkladných súdnych príkazov. [172]

233. Po šieste veľmi široká pôsobnosť, ktorú Všeobecný súd priznal ustanoveniu, ktoré nepochybne predstavuje výnimku z ustanovení článku 1 nariadenia EÚ o fúziách, je v rozpore so všeobecne uznávanou zásadou výkladu, podľa ktorej sa výnimky zo všeobecného režimu alebo všeobecných pravidiel právneho nástroja a odchýlky od nich majú vykladať reštriktívne, aby tieto pravidlá nestratili zmysel. [173] Všeobecný súd už totiž rozhodol, že táto zásada je relevantná pri výklade pôsobnosti mechanizmu postúpenia stanoveného v článku 9 nariadenia EÚ o fúziách. [174] Nie je mi jasné, z akých dôvodov sa v napadnutom rozsudku rozhodol vylúčiť relevantnosť tejto zásady výkladu vo vzťahu k mechanizmu postúpenia upravenému v článku 22 nariadenia EÚ o fúziách. [175]

168 Pozri s odkazmi Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD), „Disentangling Consummated Mergers: Experiences and Challenges“ (Oddelenie uskutočnených fúzií: skúsenosti a výzvy), podkladová poznámka k okrúhlemu stolu o politike hospodárskej súťaže, 2022.

169 K tejto téme pozri napríklad GINSBURG, D. H., WONG-ERWIN, K. W.: Challenging Consummated Mergers Under Section 2. Competition Policy International, máj 2020.

170 Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1 z 11. decembra 2018 o posilnení právomocí orgánov na ochranu hospodárskej súťaže v členských štátoch na účely účinnejšieho presadzovania práva a o zabezpečení riadneho fungovania vnútorného trhu (Ú. v. EÚ L 11, 2019, s. 3). Pokiaľ ide o túto smernicu, pozri všeobecne ARSENIDOU, E.: The ECN+ Directive. In: DEKEYSER, K., et al. (ed.): *Regulation 1/2003 and EU Antitrust Enforcement – A Systematic Guide*. Wolters Kluwer, 2023, s. 143 až 149.

171 Porovnaj návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Towercast (C-449/21, EU:C:2022:777, bod 63).

172 Pokiaľ ide o dočasné opatrenia, pozri nedávno OECD, „Interim Measures in Antitrust Investigations“ (Predbežné opatrenia v protimonopolných vyšetrovaniach), podkladová poznámka k okrúhlemu stolu o politike hospodárskej súťaže, 2022.

173 Pozri napríklad rozsudok z 28. októbra 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Extradícia a zásada *ne bis in idem*) (C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, bod 119 a tam citovanú judikatúru).

174 Rozsudok z 3. apríla 2003, Royal Philips Electronics/Komisia (T-119/02, EU:T:2003:101, bod 354).

175 Pozri bod 182 napadnutého rozsudku. Význam tejto pasáže považujem za pomerne nejasný.

234. Na základe vyššie uvedených úvah sa domnievam, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia pri výklade a uplatnení článku 22 ods. 1 prvého pododseku nariadenia EÚ o fúziách. Z tohto dôvodu treba napadnutý rozsudok zrušiť.

235. Ak však Súdny dvor nesúhlasí s mojím posúdením prvého odvolacieho dôvodu, domnievam sa, že odvolania by mal zamietnuť. V nasledujúcej časti stručne vysvetlím, prečo považujem druhý a tretí odvolací dôvod odvolateliek za nedôvodný.

B. Druhý odvolací dôvod: načasovanie žiadosti o postúpenie a povinnosť Komisie konať v primeranej lehote

236. Druhý odvolací dôvod spoločností Illumina a Grail sa týka toho, že Všeobecný súd zamietol druhý žalobný dôvod spoločnosti Illumina v prvostupňovom konaní založený na oneskorenom podaní žiadosti o postúpenie a subsidiárne na porušení zásad právnej istoty a riadnej správy vecí verejných. Odvolateľky spochybňujú najmä body 190 až 211 napadnutého rozsudku, v ktorých Všeobecný súd dospel k záveru, že:

„… sa má výraz ‚príslušné členské štáty dozvedeli' uvedený v článku 22 ods. 1 druhom pododseku [nariadenia EÚ o fúziách] vykladať v tom zmysle, že príslušné informácie musia byť aktívne zaslané tomuto členskému štátu, čo mu umožní predbežne posúdiť, či boli splnené podmienky na podanie žiadosti o postúpenie podľa tohto článku. V dôsledku toho ak sa oznámenie koncentrácie nevyžaduje, podľa tohto výkladu lehota 15 pracovných dní stanovená v uvedenom ustanovení začína plynúť v okamihu zaslania týchto informácií."

237. Odvolateľky tiež spochybňujú body 240 a 242 až 245 napadnutého rozsudku, v ktorých Všeobecný súd okrem iného konštatoval, že (i) „[Illumina] nebola schopná dostatočne špecifikovať údajné ‚závažné faktické chyby', ktorými je postihnuté napadnuté rozhodnutie a predtým bol nimi postihnutý list s výzvou, a teda mohli mať rozhodujúci vplyv na obsah žiadosti ACF o postúpenie veci", a (ii) „[odvolateľky]… mali viacero príležitostí vyjadriť svoje názory počas správneho konania vedúceho k prijatiu [sporných] rozhodnutí".

1. Argumentácia účastníkov konania

238. Vo svojom druhom odvolacom dôvode odvolateľky tvrdia, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia tým, že (i) nevyvodil nijaký právny dôsledok zo správneho konštatovania, že Komisii trvalo neprimerane dlho, kým zaslala členským štátom list s výzvou týkajúci sa predmetnej koncentrácie, a (ii) konštatoval, že Komisia neporušila právo strán na obhajobu počas konania vedúceho k prijatiu sporných rozhodnutí.

239. Komisia tvrdí, že tento odvolací dôvod je nedôvodný a čiastočne neprípustný.

2. Analýza

240. Tvrdenia odvolateliek ma nepresvedčili.

241. Po prvé si nemyslím, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia pri výklade výrazu „príslušné členské štáty dozvedeli" uvedeného v článku 22 ods. 1 druhom pododseku nariadenia EÚ o fúziách. Ako je zdôraznené v bode 192 napadnutého rozsudku,

z porovnania rôznych jazykových verzií nariadenia vyplýva, že na začatie plynutia lehoty 15 pracovných dní nestačí, aby bola fúzia verejne oznámená v dotknutom členskom štáte – napríklad prostredníctvom tlačovej správy alebo mediálneho pokrytia [176] –, aby sa o nej mohli dozvedieť príslušné orgány. Naopak, toto ustanovenie požaduje aktívne oznámenie fúzie týmto orgánom. Tento výklad sa mi zdá byť v súlade s cieľom tohto ustanovenia, ktorým je umožniť orgánom vykonať predbežné preskúmanie s cieľom posúdiť, či sú na prvý pohľad splnené hmotnoprávne podmienky uvedené v článku 22 ods. 1 prvom pododseku nariadenia EÚ o fúziách. [177]

242. Odvolateľky podľa môjho názoru neuviedli nijaké tvrdenie, ktoré by mohlo spochybniť tento výklad článku 22 ods. 1 druhého pododseku nariadenia EÚ o fúziách.

243. Po druhé, hoci nie som úplne presvedčený o právnom rámci, ktorý Všeobecný súd uplatnil na určenie dôsledkov vyplývajúcich z toho, že Komisia neodoslala list s výzvou v primeranej lehote, domnievam sa, že záver, ku ktorému dospel v napadnutom rozsudku, je správny.

244. Podľa môjho názoru podstatou veci nie je to, či odvolateľky mohli preukázať, že z dôvodu oneskoreného konania Komisie bolo porušené ich právo na obhajobu. Rozhodujúce je skôr to, či odvolateľky mohli poskytnúť dostatočné dôkazy o tom, že bez predmetnej procesnej nezrovnalosti by konanie *mohlo* viesť k inému výsledku.

245. Ako som vysvetlil vo svojich návrhoch prednesených vo veci HSBC, zdá sa, že judikatúra súdov Únie rozlišuje medzi dvoma hlavnými formami procesných pochybení: porušenia „základných procesných požiadaviek“, ktoré majú *automaticky* za následok neplatnosť predmetného aktu, a porušenia iných procesných pravidiel, ktoré podliehajú „*kritériu nepodstatnej chyby*“. To znamená, že „bežné“ procesné vady vedú k zrušeniu napadnutého aktu, pokiaľ pochybenie nemožno považovať za neškodné v tom zmysle, že nemalo alebo nemohlo mať nijaký vplyv na výsledok konania. Dôležité je, že toto kritérium sa v závislosti od charakteristík porušeného pravidla uplatnilo v troch rôznych formách: (i) porušenia závažnej a štrukturálnej povahy, na základe ktorých vzniká (vyvrátiteľná) *domnienka*, že pochybenie ovplyvnilo výsledok konania, pričom bremeno vyvrátenia domnienky nesie odporca, (ii) „štandardné“ pochybenia, ktoré môžu, ale nemusia ovplyvniť výsledok konania, v prípade ktorých musí žalobca preukázať, že napadnutý akt *mohol byť* odlišný, ak by nedošlo k pochybeniu, a (iii) menej závažné nezrovnalosti, ktoré vedú k zrušeniu dotknutého aktu, ak žalobcovia preukážu, že bez týchto nezrovnalostí *by bol* výsledok konania odlišný. [178]

246. Vzhľadom na znenie príslušného ustanovenia (ktoré nestanovuje nijakú konkrétnu lehotu) [179] a účel a logiku systému kontroly fúzií zavedeného nariadením EÚ o fúziách (ktorého cieľom je zabezpečiť účinnú kontrolu koncentrácií, ktoré potenciálne narúšajú hospodársku súťaž, prostredníctvom účinného a predvídateľného systému spôsobilého poskytnúť účastníkom koncentrácie právnu istotu) [180] sa domnievam, že skutočnosť, že Komisia nekonala v primeranej lehote, nemožno považovať za porušenie základnej procesnej požiadavky, a že by sa malo uplatniť štandardné kritérium pre procesné pochybenia. [181]

176 Pozri v tejto súvislosti bod 203 napadnutého rozsudku.

177 Pozri v tejto súvislosti bod 199 napadnutého rozsudku.

178 Pokiaľ ide o ďalšie odkazy, pozri návrhy, ktoré som predniesol vo veci HSBC Holdings a i./Komisia (C-883/19 P, EU:C:2022:384, body 38 až 59).

179 Pozri v tejto súvislosti bod 221 napadnutého rozsudku.

180 Pozri v tejto súvislosti bod 226 napadnutého rozsudku.

181 Pozri analogicky judikatúru súdov Únie uvedenú v bode 240 napadnutého rozsudku.

247. Ani v pripomienkach predložených v prvostupňovom konaní, ani v rámci tohto konania odvolateľky neuviedli nijakú konkrétnu skutočnosť, ktorá by mohla naznačovať, že ak by Komisia konala v primeranej lehote, jej posúdenie otázky, či sporná koncentrácia môže byť predmetom postúpenia podľa článku 22 nariadenia EÚ o fúziách a či je na to vhodná, *by mohlo* byť odlišné.

248. V každom prípade súhlasím s Komisiou aj v tom, že odvolateľky (i) v prvostupňovom konaní výslovne nenamietali porušenie svojho práva na obhajobu, čo má za následok, že táto časť odvolacieho dôvodu je neprípustná, a (ii) dostatočne nepreukázali, že ich schopnosť uplatniť si právo na obhajobu počas konania, ktoré viedlo k prijatiu sporných rozhodnutí, bola negatívne ovplyvnená. Pokiaľ ide o posledný bod, je pravda, že odvolateľky predložili niekoľko skutočností, ktoré naznačujú, že vo vzťahu k týmto podnikom Komisia možno nekonala s takou mierou transparentnosti a čestnosti, aká sa dá obvykle očakávať od verejnej správy.[182] To je, samozrejme, poľutovaniahodné, lebo takéto formy správania môžu mať vplyv na spôsob, akým verejnosť vníma fungovanie služby, ktorá by – vzhľadom na významné právomoci, ktoré jej boli zverené – mala dôsledne konať v maximálnej miere nestranne a objektívne. Nič to však nemení na tom, že konanie Komisie nezbavilo odvolateľky možnosti predložiť svoje skutkové a právne tvrdenia v priebehu konania začatého podľa článku 22 nariadenia EÚ o fúziách s cieľom ovplyvniť jeho výsledok.

249. Z vyššie uvedených dôvodov treba druhý odvolací dôvod zamietnuť.

C. Tretí odvolací dôvod: zásady legitímnej dôvery a právnej istoty

250. Svojím tretím odvolacím dôvodom – smerujúcim proti bodom 254 až 260 napadnutého rozsudku – Illumina a Grail vytýkajú Všeobecnému súdu, že zamietol tretí žalobný dôvod spoločnosti Illumina založený na porušení zásad ochrany legitímnej dôvery a právnej istoty. V týchto pasážach Všeobecný súd posúdil len tvrdenia týkajúce sa legitímnej dôvery, keďže tvrdenia týkajúce sa právnej istoty neboli dostatočne rozvinuté.

251. Pokiaľ ide o zásadu ochrany legitímnej dôvery, Všeobecný súd konštatoval, že hlavné skutočnosti, ktoré Illumina uvádza, nepreukazujú „existenciu údajnej politiky Komisie, na ktorú sa [Illumina] odvoláva“, a nemožno ich považovať za „presné, bezpodmienečné a zhodujúce sa záruky [od Komisie], pokiaľ ide o zaobchádzanie s dotknutou koncentráciou“.

1. Argumentácia účastníkov konania

252. Odvolateľky sa domnievajú, že odôvodnenie napadnutého rozsudku vychádza z viacerých nesprávnych právnych posúdení. Tvrdia najmä, že Všeobecný súd (i) skreslil tvrdenie spoločnosti Illumina v prvostupňovom konaní týkajúce sa legitímnej dôvery, (ii) nesprávne sa domnieval, že legitímna dôvera môže existovať len vtedy, ak sa uistenia, na ktorých je táto dôvera založená, týkali konkrétne predmetnej koncentrácie, (iii) nesprávne posúdil význam prejavu

[182] Je zvlášť ťažké pochopiť, prečo Komisia kontaktovala odvolateľky a následne ich informovala o svojich obavách takmer *tri mesiace* po tom, čo jej bola doručená sťažnosť týkajúca sa fúzie, a to napriek tomu, že Komisia počas tohto obdobia intenzívne komunikovala so sťažovateľom, s niekoľkými vnútroštátnymi orgánmi na ochranu hospodárskej súťaže, s orgánmi iných členských štátov a s Competition and Markets Authority.

pani Margrethe Vestager, výkonnej podpredsedníčky Komisie a komisárky pre hospodársku súťaž, predneseného len niekoľko mesiacov predtým, ako Komisia zaslala list s výzvou,[183] a (iv) nezaoberal sa ich tvrdeniami založenými na porušení zásady právnej istoty.

253. Komisia odpovedá, že Všeobecný súd sa v tejto súvislosti nedopustil nesprávneho právneho posúdenia.

2. Analýza

254. Hoci niektoré relevantné časti napadnutého rozsudku považujem za nepresvedčivé, opäť zastávam názor, že Všeobecný súd sa nedopustil nesprávneho posúdenia, keď zamietol tretí žalobný dôvod spoločnosti Illumina.

255. Začnem tým, že tvrdenie odvolateliek, podľa ktorého Všeobecný súd nesprávne posúdil zmysel tvrdení založených na legitímnej dôvere, nie je presvedčivé. Odvolateľky uvádzajú, že tvrdenie spoločnosti Illumina spočívalo v tom, že Komisia vyvolala očakávanie, že nebude *podporovať* žiadosti o postúpenie koncentrácií nedosahujúcich vnútroštátne prahové hodnoty, zatiaľ čo Všeobecný súd skúmal, či Komisia môže oprávnene *prijať* takéto žiadosti. To považujem za chytanie za slovíčka. Je zrejmé, že tieto dva aspekty sa navzájom dopĺňajú a ťažko ich možno oddeliť.

256. Jadrom tvrdenia odvolateliek bolo v podstate to, že nemohli predvídať náhlu zmenu politiky Komisie, pokiaľ ide o výklad článku 22 nariadenia EÚ o fúziách. V tejto súvislosti je skutočne dôležité to, či sa odvolateľky mohli na základe informácií získaných od Komisie oprávnene domnievať, že ich fúzia nebude predmetom postúpenia podľa článku 22 nariadenia EÚ o fúziách. Otázka, či v tomto kontexte postúpenie inicioval jeden alebo viacero orgánov na ochranu hospodárskej súťaže z vlastného podnetu alebo ich na to vyzvala Komisia, sa mi zdá byť nepodstatná.

257. Okrem toho ma nepresvedčili ani tvrdenia odvolateliek vyjadrujúce poľutovanie nad tým, že Všeobecný súd sa nezaoberal ich tvrdeniami týkajúcimi sa porušenia zásady právnej istoty. Po preskúmaní ich pripomienok predložených v prvostupňovom konaní musím súhlasiť so Všeobecným súdom, že odvolateľky v tejto súvislosti nepredložili nijaké konkrétne tvrdenie; inými slovami, nijaké tvrdenie, ktoré by sa odlišovalo od ich tvrdení týkajúcich sa legitímnej dôvery, ktorými sa Všeobecný súd v napadnutom rozsudku výslovne zaoberal.

258. Okrem toho si nemyslím, že v prejednávanej veci sú splnené všetky podmienky, za ktorých sa účastník konania môže odvolávať na zásadu legitímnej dôvery.

259. Je pravda, že niektoré časti napadnutého rozsudku sú podľa môjho názoru nesprávne. V bode 254 tohto rozsudku Všeobecný súd odkázal na judikatúru, podľa ktorej presné, bezpodmienečné a zhodujúce sa informácie správneho orgánu môžu vyvolať legitímnu dôveru, pokiaľ sú okrem iného „v súlade s platnými predpismi“. Všeobecný súd ďalej v bode 265 uvedeného rozsudku s odkazom na túto judikatúru dodal, že „vzhľadom na to, že z prvého žalobného dôvodu vyplýva, že napadnuté rozhodnutia boli založené na správnom výklade pôsobnosti tohto článku, sa žalobkyňa nemôže odvolávať na zmenu smerovania rozhodovacej praxe Komisie“.

[183] Prejav nazvaný „Budúcnosť kontroly fúzií v EÚ“, ktorý predniesla 11. septembra 2020 na 24. výročnej konferencii o hospodárskej súťaži Medzinárodnej advokátskej komory.

260. V tomto smere nemôžem so Všeobecným súdom súhlasiť. Judikatúra, na ktorú odkazuje Všeobecný súd (ktorá sa podľa môjho názoru v podstate skladá z jeho vlastných rozsudkov), nemôže logicky znamenať, že jednotlivci sa môžu odvolávať na legitímnu dôveru len vtedy, ak sú záruky poskytnuté správnym orgánom v súlade s príslušnými pravidlami. Ak sú totiž záruky v súlade s uplatniteľným právom, dotknutí jednotlivci sa nemusia dovolávať ochrany legitímnej dôvery: ich postavenie by bolo náležite chránené samotnými ustanoveniami, na ktoré odkazuje správny orgán. Zmyslom zásady legitímnej dôvery je zjavne chrániť jednotlivcov, ktorí sú bez vlastného zavinenia uvedení do omylu výkladom uplatniteľného práva zo strany správneho orgánu.

261. Podľa môjho názoru možno túto judikatúru prijať len vtedy, ak sa chápe tak, že vylučuje možnosť jednotlivcov odvolávať sa na zásadu legitímnej dôvery, pokiaľ by si primerane obozretný jednotlivec uvedomil, že uistenia poskytnuté správnym orgánom nie sú v súlade s príslušnými pravidlami. Ak teda odvolateľky v prejednávanej veci skutočne dostali od Komisie „presné, bezpodmienečné a zhodujúce sa uistenia“, skutočnosť, že táto inštitúcia následne správne uplatnila článok 22 nariadenia EÚ o fúziách, nemohla týmto podnikom zabrániť v tom, aby sa odvolávali na porušenie zásady legitímnej dôvery.

262. Napriek tomu súhlasím so Všeobecným súdom, že z prejavu komisárky, na ktorý poukazujú odvolateľky, v každom prípade nemožno vyvodiť takéto uistenia. Ako správne uviedol Všeobecný súd, predmet prejavu (ktorý „sa týkal všeobecnej politiky Komisie v oblasti koncentrácií a nebola v ňom spomenutá sporná koncentrácia“) [184] i jeho podstata a zmysel (keď v ňom bolo uvedené, že „Komisia v minulosti odrádzala vnútroštátne orgány od toho, aby jej postupovali veci, na ktorých preskúmanie samy nemali právomoc“) [185] vylučujú, že by sa takýto prejav mohol považovať za prejav poskytujúci „presné, bezpodmienečné a súhlasné“ ubezpečenia v zmysle judikatúry Súdneho dvora. [186]

263. Vzhľadom na vyššie uvedené treba podľa môjho názoru zamietnuť aj tretí odvolací dôvod.

VI. Dôsledky posúdenia: riešenie prejednávanej veci

264. V súlade s článkom 61 prvým odsekom druhou vetou Štatútu Súdneho dvora Európskej únie môže Súdny dvor v prípade zrušenia rozhodnutia Všeobecného súdu vydať konečný rozsudok, ak to stav konania dovoľuje.

265. Podľa môjho názoru je to jednoznačne prípad prejednávanej veci. Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho výkladu a uplatnenia článku 22 nariadenia EÚ o fúziách. Toto ustanovenie sa má správne vykladať v tom zmysle, že neoprávňuje Komisiu na prijatie takých rozhodnutí, aké napadli odvolateľky v prejednávanej veci. Tieto rozhodnutia by preto mali byť zrušené.

184 Pozri v tejto súvislosti bod 260 napadnutého rozsudku.

185 Pozri v tejto súvislosti bod 261 napadnutého rozsudku.

186 Pozri napríklad rozsudky z 20. mája 2021, Riigi Tugiteenuste Keskus (C-6/20, EU:C:2021:402, bod 49), a z 31. marca 2022, Smetna palata na Republika Bălgarija (C-195/21, EU:C:2022:239, bod 65).

266. Žiadosť ACF a informačný list Komisie však nemožno zrušiť, lebo (i) žiadosť ACF nebola napadnutá v prvostupňovom konaní [187] (odhliadnuc od toho, že nejde o akt inštitúcií Únie) a (ii) informačný list síce bol napadnutý v prvostupňovom konaní, ale bol uznaný za akt, ktorý nie je možné napadnúť na Všeobecnom súde. [188] Odvolateľky nenapadli ani príslušné časti napadnutého rozsudku.

VII. O trovách

267. Podľa článku 138 ods. 1 a článku 184 ods. 1 rokovacieho poriadku je účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže odvolateľky navrhli uložiť Komisii povinnosť nahradiť trovy konania a ich odvolaniam sa vyhovelo, je opodstatnené zaviazať Komisiu na náhradu trov konania.

268. V súlade s článkom 140 a článkom 184 ods. 1 rokovacieho poriadku členské štáty, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, DÚ EZVO a Biocom znášajú svoje vlastné trovy konania.

VIII. Návrh

269. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor:

– zrušil rozsudok Všeobecného súdu z 13. júla 2022, Illumina/Komisia (T-227/21, EU:T:2022:447),

– zrušil rozhodnutie Komisie C(2021) 2847 final z 19. apríla 2021, ktorým vyhovela žiadosti Autorité de la concurrence française o preskúmanie koncentrácie v súvislosti s tým, že spoločnosť Illumina, Inc. získala výlučnú kontrolu nad spoločnosťou Grail, Inc. (vec COMP/M.10188 – Illumina/Grail), rozhodnutia Komisie C(2021) 2848 final, C(2021) 2849 final, C(2021) 2851 final, C(2021) 2854 final a C(2021) 2855 final z 19. apríla 2021, ktorými vyhovela žiadostiam belgického, holandského, gréckeho, islandského a nórskeho orgánu na ochranu hospodárskej súťaže o pripojenie sa k tejto žiadosti o postúpenie veci, a list Komisie z 11. marca 2021, ktorým informovala spoločnosti Illumina a Grail o tejto žiadosti o postúpenie,

– uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania a

– uložil Francúzskej republike, Holandskému kráľovstvu, Dozornému úradu Európskeho združenia voľného obchodu a spoločnosti Biocom California povinnosť znášať svoje vlastné trovy konania.

[187] Pozri v tejto súvislosti bod 62 napadnutého rozsudku.

[188] Pozri v tejto súvislosti body 79 a 80 napadnutého rozsudku.