



Zbornik sudske prakse

Predmet T-227/21

**Illumina, Inc.
protiv
Europske komisije**

Presuda Općeg suda (treće prošireno vijeće) od 13. srpnja 2022.

„Tržišno natjecanje – Koncentracije – Tržište farmaceutske industrije – Članak 22. Uredbe (EZ) br. 139/2004 – Zahtjev za upućivanje predmeta koji je podnijelo tijelo za tržišno natjecanje koje u skladu s nacionalnim zakonodavstvom nije nadležno za ispitivanje koncentracije – Komisijina odluka o ispitivanju koncentracije – Komisijine odluke o prihvaćanju zahtjeva drugih nacionalnih tijela za tržišno natjecanje da se pridruže zahtjevu za upućivanje predmeta – Komisijina nadležnost – Rok za podnošenje zahtjeva za upućivanje predmeta – Pojam ‚obznanjivanje‘ – Razuman rok – Legitimna očekivanja – Javne izjave Komisijine potpredsjednice – Pravna sigurnost”

1. *Sudski postupak – Intervencija – Pretpostavke dopuštenosti – Interes za ishod postupka – Pojam – Spor koji se odnosi na zakonitost Komisijine odluke da ispita koncentraciju na zahtjev nacionalnih tijela za tržišno natjecanje – Priznavanje statusa intervenijenta jednom od predmetnih poduzetnika – Stjecanje isključive kontrole drugog predmetnog poduzetnika nad intervenijentom, popraćeno promjenom pravnog oblika – Zahtjev za oduzimanje statusa intervenijenta – Zadržavanje interesa za ishod postupka (Statut Suda, čl. 40. drugi st. i čl. 53. prvi st.; Poslovnik Općeg suda, čl. 89. st. 3. t. (b), čl. 145. st. 1. i čl. 154. st. 3.)*

(t. 55.-59.)

2. *Tužba za poništenje – Akti koji se mogu pobijati – Pojam – Akti koji proizvode obvezujuće pravne učinke – Akti koji mijenjaju tužiteljevu pravnu situaciju – Komisijina odluka da ispita koncentraciju na zahtjev nacionalnih tijela za tržišno natjecanje – Uključenost (čl. 263. i čl. 288. četvrti st. UFEU-a; Uredba Vijeća br. 139/2004, čl. 22. st. 3. prvi podst. i čl. 22. st. 4.)*

(t. 63.-76.)

3. *Tužba za poništenje – Akti koji se mogu pobijati – Pojam – Akti koji proizvode obvezujuće pravne učinke – Pripremni akti – Komisijin dopis kojim se predmetne poduzetnike koji sudjeluju u koncentraciji obavještava o zahtjevu za upućivanje predmeta koji je podnijelo nacionalno tijelo za tržišno natjecanje u svrhu ispitivanja predmetne koncentracije – Isključenost*

(čl. 263. UFEU-a; Uredba Vijeća br. 139/2004, čl. 22. st. 2. prvi podst.)

(t. 79.-81.)

4. *Koncentracije između poduzetnika – Komisijino ispitivanje – Ispitivanje na temelju zahtjeva za upućivanje predmeta koji je podnijelo nacionalno tijelo za tržišno natjecanje i kasnijih zahtjeva za pridruživanje koje su podnijela druga nacionalna tijela za tržišno natjecanje – Uvjeti – Koncentracija u smislu Uredbe br. 139/2004 – Nepostojanje značaja za cijelu Uniju – Utjecaj na trgovinu među državama članicama – Prijetnja znatnim učincima na tržišno natjecanje na državnom području dotičnih država članica – Dovoljni uvjeti (Uredba Vijeća br. 139/2004, čl. 1. i čl. 22. st. 1. i 3.)*

(t. 89., 116., 121., 123. i 141.-145.)

5. *Koncentracije između poduzetnika – Podjela nadležnosti između Komisije i nacionalnih tijela za tržišno natjecanje – Komisijino ispitivanje – Zahtjev za upućivanje predmeta koji je podnijelo nacionalno tijelo za tržišno natjecanje – Koncentracija koja nije obuhvaćena područjem primjene propisa dotične države u području kontrole koncentracija – Okolnost koja nije presudna (Uredba Vijeća br. 139/2004, čl. 22. st. 1. i 3.)*

(t. 90.-92., 94., 107., 110., 113., 114., 116., 134., 139., 148.)

6. *Koncentracije između poduzetnika – Komisijino ispitivanje – Zahtjev za upućivanje koji je podnijelo nacionalno tijelo za tržišno natjecanje koje u skladu s nacionalnim zakonodavstvom nije nadležno za ispitivanje predmetne koncentracije – Komisijina nadležnost – Povreda načela dodjeljivanja nadležnosti, supsidijarnosti i proporcionalnosti – Nepostojanje – Poštovanje načela pravne sigurnosti (čl. 4. i 5. UFEU-a; Protokol br. 2 priložen UFEU-u i UFEU-u; Uredba Vijeća br. 139/2004, čl. 22.)*

(t. 154., 155., 157.-160., 162.-165., 167., 168., 170.-178.)

7. *Koncentracije između poduzetnika – Komisijino ispitivanje – Zahtjev za upućivanje koji je podnijelo nacionalno tijelo za tržišno natjecanje u pogledu koncentracije koju ne treba prijaviti – Rok za podnošenje – Početak roka – Obznanjivanje koncentracije predmetnoj državi članici – Pojam – Nužnost aktivnog podnošenja informacija koje omogućuju procjenu uvjeta primjene mehanizma upućivanja (Uredba Vijeća br. 139/2004, čl. 22. st. 1. drugi podst.)*

(t. 192., 198.-211.)

8. *Tržišno natjecanje – Upravni postupak – Komisijine obveze – Poštovanje razumnog roka – Primjena na slanje informativnog dopisa u pogledu koncentracije koja nije od značaja za cijelu Uniju i koja nije obuhvaćena područjem primjene propisa država članica u području kontrole koncentracija – Prethodna analiza uvjeta primjene mehanizma upućivanja – Kriteriji za*

*ocjenu – Uzimanje u obzir temeljnih ciljeva učinkovitosti i brzine, kao i jasnoće podjele područja djelovanja nacionalnih tijela i Unije
(Uredba Vijeća br. 139/2004, čl. 22. st. 5.)*

(t. 221.-226.)

9. *Pravo Europske unije – Načela – Zaštita legitimnih očekivanja – Uvjeti – Precizna jamstva uprave – Pojam – Javne izjave Komisijina člana kojima se najavljuje promjena Komisijine prakse odlučivanja u području kontrole koncentracija – Isključenost
(Uredba Vijeća br. 139/2004, čl. 22.)*

(t. 254., 262., 263., 265.)

Kratak prikaz

Opći sud potvrđuje Komisijine odluke o prihvatanju zahtjeva Francuske za upućivanje predmeta, kojem su se pridružile druge države članice i u kojem se od Komisije traži da procijeni Illuminin plan stjecanja Graila.

Naime, Komisija je nadležna za ispitivanje te koncentracije koja nije od značaja za cijelu Uniju i koja nije obuhvaćena područjem primjene nacionalnih propisa država članica Unije i država stranaka Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru u području kontrole koncentracija

Illumina je američko poduzeće specijalizirano za genomsko sekvenciranje. Razvija, proizvodi i stavlja na tržište integrirane sustave genetske analize, osobito sekvencere nove generacije koji se upotrebljavaju, među ostalim, u razvoju testova za otkrivanje raka. Grail je američko poduzeće za biotehnologiju koje se oslanja na genomsko sekvenciranje za razvoj takvih testova za otkrivanje raka.

Ta su dva poduzeća 21. rujna 2020.¹ objavila plan Illumininog stjecanja isključive kontrole nad Grailom. Budući da prihodi nisu premašivali relevantne pragove, predmetna koncentracija nije bila od značaja za cijelu Uniju u smislu članka 1. Uredbe o koncentracijama² te stoga nije prijavljena Europskoj komisiji. Nije prijavljena ni u državama članicama Unije ili u državama strankama Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru jer nije dosežala ni relevantne nacionalne pragove.

U skladu s člankom 22. Uredbe o koncentracijama, nacionalno tijelo za tržišno natjecanje ima mogućnost zatražiti od Komisije da ispita svaku koncentraciju koja nije od značaja za cijelu Uniju, ali koja utječe na trgovinu među državama članicama i prijeti znatnim utjecajem na tržišno natjecanje na državnom području dotične države članice.

¹ U daljnjem tekstu zajedno nazvani: predmetni poduzetnici.

² Uredba Vijeća (EZ) br. 139/2004 od 20. siječnja 2004. o kontroli koncentracija između poduzetnika (SL 2004., L 24, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 5., str. 73., u daljnjem tekstu: Uredba o koncentracijama)

U ovom slučaju, nakon što joj je 7. prosinca 2020. podnesena pritužba u pogledu predmetne koncentracije, Komisija je donijela preliminarni zaključak da ta koncentracija ispunjava potrebne uvjete kako bi nacionalno tijelo za tržišno natjecanje moglo u pogledu nje podnijeti zahtjev za upućivanje predmeta³. Stoga je 19. veljače 2021. uputila dopis državama članicama (u daljnjem tekstu: pozivnica) kako bi ih, s jedne strane, o tome obavijestila i, s druge strane, kako bi ih pozvala da joj podnesu zahtjev za upućivanje predmeta na temelju članka 22. Uredbe o koncentracijama. Francusko tijelo za tržišno natjecanje podnijelo je 9. ožujka 2021. takav zahtjev za upućivanje, kojem su grčko, belgijsko, norveško, islandsko i nizozemsko tijelo za tržišno natjecanje, svako u dijelu u kojem se na njih odnosi, naknadno zatražila pridruživanje. Komisija je 11. ožujka 2021. obavijestila predmetne poduzetnike o zahtjevu za upućivanje predmeta (u daljnjem tekstu: informativni dopis). Odlukama od 19. travnja 2021. (u daljnjem tekstu: pobijane odluke), Komisija je prihvatila zahtjev za upućivanje predmeta, kao i zahtjeve za pridruživanje.

Illumina, koju podupire Grail, podnijela je tužbu za poništenje protiv pobijanih odluka, kao i informativnog dopisa. Presudom koja je donesena u proširenom sastavu u okviru ubrzanog postupka Opći sud odbija tu tužbu u cijelosti. Tom prilikom on prvi put odlučuje o primjeni mehanizma upućivanja predmeta, predviđenog člankom 22. Uredbe o koncentracijama, na koncentraciju čija se prijava ne zahtijeva u državi koja je zatražila njezino upućivanje, ali koja uključuje stjecanje poduzetnika čiji prihod ne odražava njegovu važnost za tržišno natjecanje. U ovom slučaju, Opći sud u načelu priznaje da se Komisija može proglasiti nadležnom u takvoj situaciji. Osim toga, navedeni sud pruža pojašnjenja o izračunu roka od 15 radnih dana koji se dodjeljuje državama članicama za podnošenje zahtjeva za upućivanje predmeta u takvoj situaciji.

Analiza koju je tako prihvatio Opći sud odražava novi Komisijin pristup u pogledu primjene mehanizma upućivanja predmeta utvrđenog člankom 22. Uredbe o koncentracijama, u skladu sa Smjernicama objavljenima 31. ožujka 2021.⁴, čija primjena omogućuje bolje razumijevanje koncentracija koje uključuju inovativne poduzetnike s velikim konkurentskim potencijalom, na temelju pravila Unije u području kontrole koncentracija.

Ocjena Općeg suda

Na prvom mjestu, Opći sud odlučuje o dopuštenosti tužbe, koju Komisija osporava s obzirom na prirodu pobijanih akata.

U tom pogledu, navedeni sud ističe, s jedne strane, da su pobijane odluke kao takve obvezujuće i da, s druge strane, svaka od njih dovodi do promjene pravnog sustava primjenjivog na ispitivanje predmetne koncentracije. Usto, u tim odlukama, kojima je okončan posebni postupak upućivanja predmeta, konačno se utvrdilo Komisijino stajalište u tom pogledu. Naime, prihvaćanjem zahtjeva koje su podnijela predmetna nacionalna tijela za tržišno natjecanje, na temelju članka 22. Uredbe o koncentracijama, Komisija se proglasila nadležnom za ispitivanje predmetne koncentracije u skladu s postupovnim i materijalnim sustavom koji se u tu svrhu predviđa Uredbom o koncentracijama, s kojim je osobito povezana obveza privremene odgode iz njezina članka 7. U tim okolnostima valja smatrati da su pobijane odluke akti koji se mogu pobijati u smislu članka 263. UFEU-a.

³ Konkretno, što se tiče potencijalnog utjecaja predmetne koncentracije na tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu, Komisija je nakon prethodne analize koju je provela izrazila zabrinutosti u pogledu činjenice da bi koncentracija mogla omogućiti Illumini, koja je priznata u Europi, da Grailovim konkurentima onemogući pristup sustavima sekvenciranja nove generacije koji su potrebni za razvoj testova za otkrivanje raka i da, slijedom toga, u budućnosti ograniči njihov razvoj.

⁴ Smjernice Komisije o primjeni mehanizma upućivanja iz članka 22. Uredbe o koncentracijama na određene kategorije predmeta (SL 2021., C 113, str. 1.)

Suprotno tomu, prema mišljenju Općeg suda, to nije slučaj s informativnim dopisom koji je, iako se i njime stvara obveza privremene odgode, ipak samo obična međufaza postupka upućivanja, tako da je tužba proglašena nedopuštenom u dijelu u kojem se odnosi na taj informativni dopis.

Na drugom mjestu, što se tiče merituma, Opći sud ispituje, kao prvo, tužbeni razlog koji se temelji na Komisijinoj nenadležnosti. U tom pogledu, navedeni sud najprije pojašnjava da s tim u vezi treba utvrditi je li Komisija, na temelju članka 22. Uredbe o koncentracijama, nadležna za ispitivanje koncentracije na koju se odnosi zahtjev za upućivanje predmeta koji je podnijela država članica s nacionalnim sustavom kontrole, kada koncentracija nije obuhvaćena područjem primjene tih nacionalnih propisa.

U ovom slučaju, Opći sud utvrđuje, s jedne strane, da se priznavanjem svoje nadležnosti u takvom slučaju Komisija nije oslonila na pogrešno tumačenje članka 22. Uredbe o koncentracijama.

Naime, tekstom te odredbe, konkretno upotrebom izraza „svaka koncentracija”, upućuje se na to da država članica može uputiti Komisiji predmet svake koncentracije koja ispunjava kumulativne uvjete navedene u toj odredbi, i to neovisno o postojanju ili opsegu nacionalnih propisa u području kontrole koncentracija. Usto, iz nastanka te odredbe proizlazi da je njome utvrđeni mehanizam upućivanja izvorno ponajprije trebao služiti državama članicama koje nemaju vlastiti sustav kontrole koncentracija, pri čemu se njegova primjena ne ograničava samo na tu situaciju. Osim toga, s gledišta opće strukture Uredbe o koncentracijama i ciljeva koji se njome nastoje ostvariti, Opći sud naglašava da je točno da njezino područje primjene, a slijedom toga i doseg Komisijine nadležnosti za ispitivanje koncentracija, najprije ovise o premašivanju pragova prihoda na temelju kojih se utvrđuje značaj za cijelu Uniju, ali i podredno o mehanizmima upućivanja osobito predviđenima člankom 22. te uredbe.

U tim okolnostima, nakon što je podsjetio na to da je cilj Uredbe o koncentracijama omogućiti učinkovitu kontrolu svih koncentracija koje imaju znatne učinke na strukturu tržišnog natjecanja u Uniji, Opći sud naposljetku je zaključio da predmetni mehanizam upućivanja predstavlja korektivni mehanizam koji je povezan s tim ciljem. Naime, njime se pruža fleksibilnost potrebna za to da se na razini Unije ispituju koncentracije koje mogu bitno ograničavati učinkovito tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu i koje se, inače, zbog toga što nisu premašeni pragovi prihoda, ne bi mogle kontrolirati na temelju sustava kontrole koncentracija Unije odnosno država članica. Slijedom toga, Komisija je pravilno tumačila članak 22. Uredbe o koncentracijama kad se proglasila nadležnom za ispitivanje predmetne koncentracije.

S druge strane, Opći sud smatra da se takvim tumačenjem ne povređuje ni načelo dodjeljivanja nadležnosti⁵ ni načelo supsidijarnosti⁶, kao ni načelo proporcionalnosti⁷. Naposljetku, kada je riječ o pravnoj sigurnosti, Opći sud naglašava da se samo tumačenjem utvrđenim u pobijanim odlukama osigurava potrebna pravna sigurnost i ujednačena primjena članka 22. Uredbe o koncentracijama u Uniji. Stoga navedeni sud zaključuje da je tužbeni razlog koji se temelji na Komisijinoj nenadležnosti u cijelosti neosnovan.

⁵ Koje se navodi u članku 4. stavku 1. UEU-a, u vezi s člankom 5. UEU-a.

⁶ Koje se navodi u članku 5. stavcima 1. i 3. UEU-a te se provodi Protokolom br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti (SL 2016., C 202, str. 206.).

⁷ Koje se navodi u članku 5. stavcima 1. i 4. UEU-a.

Kao drugo, što se tiče tužbenog razloga koji se najprije temelji na nepravodobnosti zahtjeva za upućivanje predmeta, Opći sud podsjeća na to da se, u skladu s člankom 22. stavkom 1. drugim podstavkom Uredbe o koncentracijama, zahtjev podnosi najkasnije 15 radnih dana nakon datuma prijave koncentracije ili, ako prijava nije potrebna, nakon što je to na drugi način obznanjeno predmetnoj državi članici.

U tom pogledu, Opći sud prije svega smatra da se takvo obznanjivanje odnosi na aktivno podnošenje informacija dotičnoj državi članici koje joj omogućuju da preliminarno procijeni jesu li ispunjeni uvjeti za upućivanje. Iz toga slijedi da pozivnica, u ovom slučaju, predstavlja takvo obznanjivanje. U tim okolnostima valja utvrditi da je zahtjev za upućivanje predmeta podnesen na vrijeme, tako da ga se ne može smatrati nepravodobnim.

S obzirom na to, u okviru ispitivanja podređenih prigovora koji se temelje na povredi načelâ pravne sigurnosti i „dobre uprave”, Opći sud zatim naglašava da je Komisija i dalje dužna poštovati razuman rok u provedbi upravnih postupaka, a osobito u okviru kontrole koncentracija, uzimajući u obzir temeljne ciljeve učinkovitosti i brzine na kojima se temelji Uredba o koncentracijama. U ovom slučaju navedeni sud smatra da je protek roka od 47 dana između zaprimanja pritužbe i slanja pozivnice bio nerazuman. No, budući da nije utvrđeno da je to Komisijino nepoštovanje razumnog roka utjecalo na mogućnost predmetnih poduzetnika da se djelotvorno brane, njime se ne može opravdati poništenje pobijanih odluka. Slijedom toga, Opći sud također odbija drugi tužbeni razlog u cijelosti.

Kao treće i posljednje, navedeni sud odbija i tužbeni razlog koji se temelji na povredi načelâ zaštite legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti. U tom pogledu, budući da smatra da tvrdnje koje se odnose na to drugo načelo nisu dovoljno potkrijepljene, Opći sud svoje ispitivanje ograničava na prigovore u pogledu načela zaštite legitimnih očekivanja. U tu svrhu podsjeća da je, kako bi se na njega mogla valjano pozvati, na dotičnoj osobi da utvrdi da je od nadležnih tijela Unije dobila precizna, bezuvjetna i dosljedna jamstva koja potječu iz ovlaštenih i pouzdanih izvora, na temelju kojih se mogu nastati njezina legitimna očekivanja. Međutim, u ovom slučaju, Illumina nije uspjela dokazati takve okolnosti i ne može se valjano pozvati na promjenu Komisijine prakse odlučivanja.