CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL NICHOLAS EMILIOU
prezentate la 21 martie 2024 [1]

Cauzele conexate C-611/22 P și C-625/22 P

Illumina, Inc.
împotriva
Comisiei Europene (C-611/22 P)
și
Grail LLC
împotriva
Illumina, Inc.,

Comisiei Europene (C-625/22 P)

„Recurs – Concurență – Concentrări economice între întreprinderi – Articolul 22 din Regulamentul (CE) nr. 139/2004 – Concentrări care nu au o dimensiune comunitară – Solicitare de trimitere din partea unei autorități de concurență care nu este competentă în temeiul dreptului național – Decizie a Comisiei de examinare a concentrării – Competența Comisiei – Termen de depunere a solicitării de trimitere – Obligația de a acționa într-un termen rezonabil – Principiul bunei administrări – Dreptul la apărare – Încredere legitimă”

I. Observații introductive

1. Majoritatea legilor antitrust moderne, atât în cadrul Uniunii Europene, cât și în alte părți ale lumii, se bazează pe o serie triplă de dispoziții: reglementări privind acordurile și practicile concertate, reglementări privind comportamentul unilateral (sau abuzurile de poziție dominantă) și reglementări privind controlul concentrărilor economice.

2. Particularitatea normelor privind controlul concentrărilor economice constă în faptul că, spre deosebire de celelalte două seturi de reglementări, acestea impun în general autorităților competente (administrative și/sau judiciare) să inițieze o formă de examinare *ex ante*, spre deosebire de o examinare *ex post*: verificarea aspectului dacă o concentrare preconizată ar putea, dacă ar fi pusă în aplicare, să aducă prejudicii semnificative concurenței efective. Este vorba despre o evaluare tehnică deosebit de complexă și laborioasă, „întemeiată nu pe aplicarea unor norme științifice precise, ci pe criterii și principii care pot fi puse la îndoială”, ce urmărește „să

[1] Limba originală: engleza.

anticipeze efectele concentrării asupra structurii și dinamicii concurențiale a piețelor în cauză, ținând seama de numeroșii factori în continuă evoluție care pot afecta evoluția viitoare a cererii și a ofertei pe aceste piețe”[2].

3. Totuși, această evaluare trebuie efectuată în cel mai scurt timp posibil. Astfel, pentru a menține eficacitatea sistemului, majoritatea regimurilor juridice – inclusiv cel al Uniunii Europene – impun întreprinderilor în cauză să notifice operațiunea autorităților competente și să suspende punerea în aplicare a acesteia până la primirea autorizației din partea acestor autorități. Notificarea și suspendarea implică costuri semnificative și generează unele riscuri pentru întreprinderile implicate.

4. În acest context, alegerea de către legiuitor a tipului de praguri și stabilirea valorilor relative care, atunci când sunt atinse, declanșează obligațiile de notificare și de suspendare pentru părțile la concentrare prezintă o importanță crucială pentru buna funcționare a sistemului. Aceste praguri au o funcție dublă: să asigure o „legătură locală” care să justifice intervenția autorităților în cauză și să filtreze operațiunile care pot fi de interes. În mod ideal, pragurile ar trebui să fie ușor de calculat (pentru a se evita incertitudinile cu privire la necesitatea notificării unei anumite operațiuni) și ar trebui stabilite la un nivel care, în același timp, să reducă la minimum numărul de operațiuni nesusceptibile să ridice preocupări în materie de concurență care intră sub incidența sistemului, precum și a numărului celor care pot ridica astfel de preocupări și care nu intră sub incidența acestuia[3].

5. Sistemul Uniunii de control al concentrărilor economice – reglementat de Regulamentul (CE) nr. 139/2004 al Consiliului din 20 ianuarie 2004 privind controlul concentrărilor economice între întreprinderi (Regulamentul [UE] privind concentrările economice, denumit în continuare „Regulamentul UE privind concentrările economice”)[4] – se bazează în principal pe cifra de afaceri a întreprinderilor-părți la o operațiune. Cu toate acestea, există în acest regulament anumite dispoziții care abilitează, în mod excepțional, Comisia Europeană să examineze concentrările care nu ating pragurile cifrei de afaceri în cauză, atunci când această instituție este sesizată de autoritățile statelor membre, dacă este cazul, după ce autoritățile respective au fost invitate de către Comisie să facă acest lucru. Prezenta cauză se referă în principal la stabilirea sensului și a domeniului de aplicare ale uneia dintre aceste dispoziții, și anume articolul 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice. Pe scurt, problema esențială în prezenta procedură este următoarea: permite această dispoziție Comisiei să examineze o concentrare care îi este trimisă de anumite autorități ale unui stat membru, în cazul în care acestea din urmă nu au competența de a o examina, deoarece concentrarea în discuție se situează sub pragurile stabilite de legislația lor națională în materie de control al concentrărilor?

6. În pofida simplității aparente a întrebării, găsirea unui răspuns corect nu este în niciun caz un exercițiu simplu. Interpretului îi este necesară o analiză hermeneutică meticuloasă pentru a stabili interpretarea corectă a articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice. În acest scop, nu numai că este necesar să se examineze formularea, originea, contextul și scopul acestei dispoziții, ci și să se țină seama de logica sistemului Uniunii de control al concentrărilor economice, precum și de anumite principii fundamentale ale dreptului Uniunii (cum ar fi

2 Concluziile avocatului general Tizzano prezentate în cauza Comisia/Tetra Laval (C-12/03 P, EU:C:2004:318, punctul 73).

3 În ceea ce privește aceste aspecte, a se vedea în general Rețeaua Internațională a Concurenței (denumită în continuare „RIC”), Merger Working Group Notification & Procedures Subgroup, „Setting Notification Thresholds For Merger Review”, aprilie 2008 (disponibilă pe website-ul Rețelei).

4 JO 2004, L 24, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 201.

echilibrul instituțional, subsidiaritatea, securitatea juridică, teritorialitatea etc.). Nu în ultimul rând, răspunsul la această întrebare are o importanță deosebită asupra funcționării corecte și eficiente a sistemului Uniunii de control al concentrărilor.

II. Dreptul Uniunii Europene

7. Articolul 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice, intitulat „Trimiterea către Comisie”, prevede:

„(1) Unul sau mai multe state membre pot solicita Comisiei să examineze orice concentrare astfel cum este definită la articolul 3 care nu are o dimensiune comunitară în sensul articolului 1, dar care afectează schimburile comerciale între statele membre și amenință să afecteze semnificativ concurența pe teritoriul statului membru sau al statelor membre care formulează solicitarea.

O astfel de solicitare trebuie făcută în termen de cel mult 15 zile lucrătoare de la data la care a fost notificată concentrarea sau, în cazul în care notificarea nu este necesară, de la aducerea acesteia în alt mod la cunoștința statului membru în cauză.

(2) Comisia informează fără întârziere autoritățile competente ale statelor membre și întreprinderile implicate cu privire la orice solicitare primită în temeiul alineatului (1).

Orice alt stat membru are dreptul de a se alătura solicitării inițiale pe parcursul unei perioade de 15 zile lucrătoare de la informarea sa de către Comisie cu privire la solicitarea inițială.

[…]

(3) Comisia poate decide, în termen de cel mult 10 zile lucrătoare de la expirarea perioadei prevăzute în alineatul (2), să examineze concentrarea în cazul în care consideră că aceasta afectează schimburile comerciale între statele membre și amenință să afecteze semnificativ concurența pe teritoriul statului membru sau al statelor membre care formulează solicitarea. În cazul în care Comisia nu adoptă o decizie în această perioadă, se consideră că adoptă o decizie de a examina concentrarea în conformitate cu solicitarea.

Comisia informează toate statele membre și întreprinderile implicate cu privire la decizia sa. Aceasta poate solicita depunerea unei notificări în conformitate cu articolul 4.

Statul membru sau statele membre care au formulat solicitarea nu mai aplică concentrării legislațiile lor naționale privind concurența.

(4) Articolul 2, articolul 4 alineatele (2)-(3), articolele 5, 6 și 8-21 se aplică în cazul în care Comisia examinează o concentrare în temeiul alineatului (3). Articolul 7 se aplică în măsura în care concentrarea nu a fost pusă în aplicare la data la care Comisia informează întreprinderile implicate cu privire la faptul că a fost formulată o solicitare.

În cazul în care nu este necesară o notificare în conformitate cu articolul 4, termenul prevăzut la articolul 10 alineatul (1) în cadrul căruia poate fi inițiată procedura începe să curgă din ziua lucrătoare următoare celei în care Comisia informează întreprinderile implicate că a decis să examineze concentrarea în temeiul alineatului (3).

(5) Comisia poate informa unul sau mai multe state membre că o concentrare este considerată a îndeplini criteriile de la alineatul (1). În astfel de cazuri, Comisia poate invita statul membru sau statele membre respective să formuleze o solicitare în temeiul alineatului (1).”

8. Mecanismul de trimitere prevăzut în prezent la articolul 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice a fost stabilit inițial la articolul 22 alineatele (3)-(6) („Aplicarea prezentului regulament”) din Regulamentul (CE) din 1989 privind concentrările economice (denumit în continuare „Regulamentul CE privind concentrările economice”)[5], care a fost ulterior modificat prin Regulamentul (CE) nr. 1310/97 al Consiliului[6]. Regulamentul CE privind concentrările economice a fost ulterior abrogat de Regulamentul UE privind concentrările economice cu efect de la 1 mai 2004.

III. Situația de fapt

9. Faptele cele mai relevante, astfel cum sunt prezentate în Hotărârea T-227/21, Illumina/Comisia (denumită în continuare „hotărârea atacată”)[7], pot fi rezumate după cum urmează.

10. La 20 septembrie 2020, Illumina Inc. – o societate cu sediul în SUA care comercializează soluții bazate pe secvențiere și matrice pentru analiza genetică și genomică – a încheiat un acord și un plan de fuziune pentru a dobândi controlul exclusiv asupra Grail LLC (fostă Grail, Inc.), societate care elaborează analize de sânge pentru depistarea timpurie a cancerului, în care deținea deja o participație de 14,5 % (denumită în continuare „concentrarea în discuție”). La 21 septembrie 2020, Illumina și Grail (denumite în continuare „recurentele”) au emis un comunicat de presă prin care au anunțat această concentrare.

11. Întrucât cifra de afaceri a recurentelor nu depășea pragurile relevante, în special având în vedere faptul că Grail nu genera niciun venit în niciun stat membru al Uniunii sau în altă parte a lumii, concentrarea în discuție nu avea o dimensiune europeană în sensul articolului 1 din Regulamentul UE privind concentrările economice și, prin urmare, nu a fost notificată Comisiei Europene. Concentrarea în discuție nu a fost notificată nici în statele membre ale Uniunii Europene sau în statele părți la Acordul privind Spațiul Economic European[8], întrucât nu intra sub incidența reglementărilor lor naționale în materie de control al concentrărilor.

[5] Regulamentul (CEE) nr. 4064/89 al Consiliului din 21 decembrie 1989 privind controlul concentrărilor economice între întreprinderi (JO 1989, L 395, p. 1). Articolul 22 alineatele (3)-(6) are următorul cuprins:
„(3) În cazul în care, la cererea unui stat membru, Comisia constată că o concentrare […], dar care nu are o dimensiune comunitară în sensul articolului 1, creează sau consolidează o poziție dominantă având drept consecință ridicarea unor obstacole semnificative în calea concurenței efective pe teritoriul statului membru în cauză, Comisia poate, în măsura în care această concentrare afectează comerțul dintre statele membre, să adopte deciziile prevăzute la articolul 8 alineatul (2) al doilea paragraf și la articolul 8 alineatele (3) și (4).
(4) Se aplică articolul 2 alineatul (1) literele (a) și (b) și articolele 5, 6, 8 și 10-20. […] Solicitarea trebuie făcută în termen de cel mult o lună de la data la care concentrarea a fost adusă la cunoștința statului membru sau a fost realizată. […]
(5) Comisia adoptă, în temeiul alineatului (3), numai măsurile strict necesare pentru menținerea sau restabilirea unei concurențe efective pe teritoriul statului membru la cererea căruia ea a intervenit.
(6) Alineatele (3)-(5) continuă să se aplice până la revizuirea pragurilor menționate la articolul 1 alineatul (2).” [traducere neoficială]

[6] Regulamentul Consiliului din 30 iunie 1997 de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 4064/89 privind controlul concentrărilor economice între întreprinderi (JO 1997, L 180, p. 1, denumit în continuare „Regulamentul din 1997”). Acesta a modificat articolul 22 din Regulamentul CE privind concentrările economice, printre altele prin: (i) introducerea la alineatul (3) a unei trimiteri la solicitările comune formulate de două sau mai multe state membre; (ii) introducerea la alineatul (4) a tezelor „articolul 7 se aplică în măsura în care concentrarea nu a fost pusă în aplicare la data la care Comisia informează părțile că a fost depusă o solicitare” și „solicitarea trebuie să fie formulată în termen de o lună de la data la care concentrarea a fost adusă la cunoștința statului membru sau a tuturor statelor membre care formulează o solicitare comună sau de la data la a fost realizată”; și (iii) eliminarea alineatului (6).

[7] EU:T:2022:447.

[8] JO 1994, L 1, p. 3, Ediție specială, 11/vol. 53, p. 4; denumit în continuare „Acordul privind SEE”.

12. După ce, în decembrie 2020, a primit o plângere referitoare la concentrarea în discuție, Comisia a avut un schimb de opinii cu autorul plângerii, cu mai multe autorități naționale de concurență (denumite în continuare „ANC”) ale statelor membre și cu Competition and Markets Authority (Autoritatea pentru Concurență și Piețe) din Regatul Unit.

13. La 19 februarie 2021, Comisia a informat statele membre cu privire la concentrarea în cauză, trimițându-le o scrisoare în conformitate cu articolul 22 alineatul (5) din Regulamentul UE privind concentrările economice (denumită în continuare „scrisoarea de invitație”). În această scrisoare, Comisia a explicat motivele pentru care a constatat, *prima facie*, că concentrarea părea să îndeplinească condițiile prevăzute la articolul 22 alineatul (1) din Regulamentul UE privind concentrările economice și a invitat statele membre să formuleze o solicitare de trimitere.

14. În cadrul unei convorbiri telefonice care a avut loc la 4 martie 2021, Comisia a informat reprezentantul legal al fiecăreia dintre recurente cu privire la scrisoarea de invitație și la posibilitatea formulării unei solicitări de trimitere în temeiul articolului 22 alineatul (1) din Regulamentul UE privind concentrările economice.

15. La 9 martie 2021, Autorité de la concurrence française (Autoritatea de Concurență Franceză, denumită în continuare „ACF”) a solicitat Comisiei, în temeiul articolului 22 alineatul (1) din Regulamentul UE privind concentrările economice, să examineze concentrarea în discuție (denumită în continuare „solicitarea de trimitere”). La 10 martie 2021, în conformitate cu articolul 22 alineatul (2) din Regulamentul UE privind concentrările economice, Comisia a informat ANC-urile și Autoritatea AELS de Supraveghere (denumită în continuare „ESA”) cu privire la solicitarea de trimitere. La 11 martie 2021, Comisia a informat de asemenea recurentele cu privire la solicitarea de trimitere, arătând că respectiva concentrare nu putea fi realizată în măsura în care era aplicabilă obligația de suspendare prevăzută la articolul 7 din Regulamentul UE privind concentrările economice coroborat cu articolul 22 alineatul (4) primul paragraf a doua teză din regulamentul menționat (denumită în continuare „scrisoarea de informare”).

16. La 16 și la 29 martie 2021, recurentele au prezentat Comisiei observații împotriva solicitării de trimitere. La 2, la 7 și la 12 aprilie 2021, Illumina a răspuns cererilor de informații pe care Comisia i le adresase la 26 martie și la 8 aprilie 2021.

17. Prin scrisorile din 24, 26 și 31 martie 2021, autoritățile de concurență belgiene, elene, islandeze, neerlandeze și norvegiene au solicitat să se alăture solicitării de trimitere, în temeiul articolului 22 alineatul (2) din Regulamentul UE privind concentrările economice (denumite în continuare „solicitările de alăturare”).

18. La 31 martie 2021, Comisia a publicat o comunicare intitulată „Orientări privind aplicarea mecanismului de trimitere prevăzut la articolul 22 din [Regulamentul UE privind concentrările economice] la anumite categorii de cazuri” [9].

19. Prin deciziile din 19 aprilie 2021, Comisia a admis solicitarea de trimitere și solicitările de alăturare. Prin aceste decizii, Comisia: (i) a constatat că solicitarea de trimitere a fost depusă în termenul de 15 zile lucrătoare prevăzut la articolul 22 alineatul (1) din Regulamentul UE privind concentrările economice, (ii) a constatat că solicitările de alăturare au respectat termenul prevăzut la articolul 22 alineatul (2) din Regulamentul UE privind concentrările economice, (iii) a constatat că concentrarea în discuție a îndeplinit criteriile de trimitere în temeiul articolului 22

[9] JO 2021, C 113, p. 1

alineatul (1) din Regulamentul UE privind concentrările economice și (iv) a respins ca nefondate a argumentelor recurentelor referitoare la o pretinsă încălcare a dreptului lor la apărare și a altor principii generale ale dreptului Uniunii.

IV. Procedura în fața Tribunalului, hotărârea atacată și procedura în fața Curții

20. Prin cererea introductivă depusă la 28 aprilie 2021, Illumina a solicitat Tribunalului, în temeiul articolului 263 TFUE, anularea scrisorii de informare, a deciziei de admitere a solicitării formulate de ACF și a deciziilor de admitere a solicitării de alăturare (denumite în continuare „deciziile atacate”).

21. Prin ordonanțele și deciziile președintelui Camerei a treia extinse a Tribunalului (i) a fost admisă cererea de intervenție formulată de Grail în susținerea concluziilor Illumina, (ii) au fost admise cererile de intervenție în susținerea concluziilor Comisiei formulate de Republica Elenă, de Republica Franceză, de Regatul Țărilor de Jos și de ESA și (iii) a fost respinsă cererea de intervenție în susținerea concluziilor Illumina formulată de Computer & Communications Industry Association.

22. Illumina, susținută de Grail, a solicitat Tribunalului anularea deciziilor atacate și a scrisorii de informare și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată. La rândul său, Comisia, susținută de Republica Elenă, de Republica Franceză, de Regatul Țărilor de Jos și de ESA, a solicitat Tribunalului respingerea acțiunii ca inadmisibilă sau, în subsidiar, ca fiind în parte inadmisibilă și în parte nefondată și obligarea Illumina la plata cheltuielilor de judecată.

23. La 13 iulie 2022, prin hotărârea atacată, Tribunalul a respins acțiunea, a dispus ca Illumina să suporte propriile cheltuieli de judecată, precum și pe cele efectuate de Comisie și a dispus ca Republica Elenă, Republica Franceză, Regatul Țărilor de Jos, ESA și Grail să suporte propriile cheltuieli de judecată.

24. În cadrul recursurilor formulate în fața Curții, introduse la 22 și, respectiv, la 30 septembrie 2022, Illumina (cauza C-611/22 P) și Grail (cauza C-625/22 P) au solicitat Curții anularea hotărârii atacate, anularea deciziilor atacate și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată. Grail a solicitat de asemenea Curții anularea solicitării ACF și a scrisorii de informare a Comisiei.

25. La 21 decembrie 2022, președintele Curții a decis, după ascultarea judecătorului raportor, a avocatului general și a părților, conexarea celor două cauze pentru buna desfășurare a fazei orale a procedurii și în vederea pronunțării hotărârii, conform articolului 54 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții (denumit în continuare „RP”). Prin decizia din 10 ianuarie 2023, președintele Curții a decis de asemenea, după ascultarea judecătorului raportor și a avocatului general, respingerea solicitării Comisiei de judecare a cauzei C-625/22 P potrivit procedurii accelerate prevăzute la articolele 133-136 din RP și judecarea cauzei cu prioritate, în temeiul articolului 53 alineatul (3) din RP.

26. Prin două ordonanțe ale președintelui Curții din 10 martie 2023, a fost admisă cererea de intervenție formulată de Biocom California în susținerea concluziilor formulate de Illumina în cauza C-611/22 P, iar cererile de intervenție în susținerea concluziilor Grail în cauza C-625/22 P, formulate de Association Française des Juristes d’Entreprise (AFJE) și de European Company Lawyers Association (ECLA), au fost respinse.

27. În memoriile în răspuns, Comisia, Republica Franceză, Regatul Țărilor de Jos și ESA au solicitat Curții respingerea recursurilor și obligarea recurentelor la plata cheltuielilor de judecată. La rândul lor, Grail a depus un memoriu în răspuns în cauza C-611/22 P, iar Illumina a depus un memoriu în răspuns în cauza C-625/22 P, solicitând, fiecare, anularea hotărârii atacate, anularea deciziilor atacate și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

28. Recurentele au depus un memoriu în replică, iar intimatele au depus un memoriu în duplică. Recurentele, intimatele și intervenientele și-au prezentat punctele de vedere în ședința în fața Curții care a avut loc la 12 decembrie 2023.

V. Apreciere

29. În susținerea recursurilor formulate, fiecare dintre recurente invocă trei motive, care se suprapun în mare măsură. Prin urmare, vom examina împreună aceste motive.

30. În consecință, vom examina mai întâi dacă Tribunalul a săvârșit o eroare în interpretarea sensului și a domeniului de aplicare ale articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice (A). În al doilea rând, vom aborda afirmațiile recurentelor în sensul că solicitarea de trimitere a fost formulată tardiv și că Comisia și-a încălcat obligația de a acționa într-un termen rezonabil (B). În al treilea și ultimul rând, vom aborda pretinsele încălcări ale principiilor încrederii legitime și securității juridice (C).

A. Primul motiv: sensul și domeniul de aplicare ale articolului 22 alineatul (1) din Regulamentul UE privind concentrările economice

31. Primul motiv de recurs invocat de Illumina și de Grail privește punctele 85-185 din hotărârea atacată. În aceste pasaje, Tribunalul a respins primul motiv invocat de Illumina în primă instanță, întemeiat pe lipsa de competență a Comisiei de a examina concentrarea în cauză. În special, după examinarea argumentelor părților, Tribunalul a ajuns la următoarea concluzie:

„183. […] ținând seama […] de interpretările literală, istorică, contextuală și teleologică ale articolului 22 din [Regulamentul UE privind concentrările economice], trebuie să se concluzioneze că statele membre pot, în condițiile prevăzute de acesta, să formuleze o solicitare de trimitere în temeiul acestei dispoziții independent de domeniul de aplicare al reglementării lor naționale în materie de control al concentrărilor.

184. Prin urmare, prin deciziile atacate, Comisia a acceptat în mod întemeiat solicitarea de trimitere și solicitările de alăturare în temeiul articolului 22 din [Regulamentul UE privind concentrările economice]. […]”

1. Argumentele părților

32. Illumina susține că, prin confirmarea aplicării articolului 22 alineatul (1) din Regulamentul UE privind concentrările economice de către Comisie, Tribunalul a interpretat în mod eronat această dispoziție. În special, Illumina susține că Tribunalul: (i) nu a aplicat o serie de principii fundamentale ale dreptului Uniunii (precum securitatea juridică, proporționalitatea și subsidiaritatea), (ii) nu a identificat și nu a luat în considerare în mod corespunzător obiectul Regulamentului UE privind concentrările economice, (iii) nu a interpretat în mod strict o

dispoziție care constituie o derogare de la o normă generală și (iv) nu a recunoscut importanța contextului și a obiectului dispoziției în cauză. În mod similar, Grail consideră că o interpretare textuală, istorică, contextuală și teleologică a articolului 22 alineatul (1) din Regulamentul UE privind concentrările economice nu susține interpretarea dată acestuia de către Tribunal.

33. În esență, Biocom susține argumentele invocate de recurente, subliniind insecuritatea juridică și sarcina disproporționată care rezultă din hotărârea atacată pentru părțile la concentrare.

34. Comisia susține că primele motive ale recurentelor sunt inoperante, inadmisibile în măsura în care se întemeiază pe anumite documente pregătitoare și, în subsidiar, că acestea sunt nefondate. Comisia consideră că Tribunalul a interpretat în mod corect articolul 22 alineatul (1) din Regulamentul UE privind concentrările economice. În special, Comisia susține că recurentele: (i) nu țin seama în mod corespunzător de formularea clară a acestei dispoziții și (ii) consideră în mod eronat că interpretarea reținută de Tribunal ar avea drept consecință faptul că sistemul Regulamentului privind concentrările economice nu ar oferi o securitate juridică adecvată părților la concentrare.

35. Guvernele francez și neerlandez, precum și ESA împărtășesc punctul de vedere al Comisiei. În special, guvernul francez susține că Tribunalul a aplicat în mod corect principiile securității juridice, proporționalității și subsidiarității. Guvernul neerlandez susține că, în temeiul articolului 22 alineatul (1) din Regulamentul UE privind concentrările economice, avea dreptul de a solicita Comisiei să examineze o concentrare precum cea în cauză sau să se alăture unei solicitări formulate de o altă ANC. La rândul său, ESA susține că recurentele invocă în mod eronat sistemul ghișeului unic instituit prin Regulamentul UE privind concentrările economice: acest mecanism privește numai concentrările care au o dimensiune comunitară, nefiind aplicabil în ceea ce privește concentrările care nu au o asemenea dimensiune.

2. Analiză

36. În paginile următoare, vom examina mai întâi anumite excepții de ordin procedural invocate de Comisie, înainte de a analiza temeinicia primelor motive de recurs invocate de recurente.

a) Aspecte introductive

37. Cu titlu introductiv, trebuie analizate argumentele Comisiei în sensul că (i) primele motive de recurs invocate de recurente sunt inoperante și că (ii) Grail invocă anumite documente care sunt inadmisibile.

38. Considerăm că argumentele în cauză nu sunt convingătoare.

39. În primul rând, un motiv de recurs este inoperant atunci când, chiar dacă ar fi considerat întemeiat, acesta nu ar fi de natură să determine anularea hotărârii atacate [10]. În mod evident, nu aceasta este situația motivelor de recurs examinate în speță. Este cert că, în cazul în care Tribunalul ar fi interpretat în mod eronat, astfel cum susțin recurentele, natura și domeniul de aplicare ale articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice, cu consecința că Comisia nu putea examina concentrarea în cauză, hotărârea atacată ar fi afectată de o eroare de drept care ar conduce la anularea acestei hotărâri și la anularea deciziilor atacate.

[10] A se vedea de exemplu Hotărârea din 22 iunie 2023, DI/BCE (C-513/21 P, EU:C:2023:500, punctul 47 și jurisprudența citată).

40. Afirmația Comisiei potrivit căreia recurentele nu au contestat constatările efectuate de Tribunal în anumite pasaje din hotărârea atacată (punctele 90-94 din aceasta în ceea ce privește Illumina și punctele 183 și 184 din aceasta în ceea ce privește Grail) este contrazisă de textul recursurilor. Astfel, critica Comisiei pare să se refere mai curând la forța argumentelor invocate de recurente pentru a contesta constatările Tribunalului care figurează în aceste pasaje. Totuși, aceasta este o chestiune care privește temeinicia motivului de recurs, iar nu caracterul pretins inoperant al acestuia.

41. În al doilea rând, afirmația Comisiei privind pretinsa inadmisibilitate a anumitor documente invocate de Grail în ceea ce privește interpretarea istorică a articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice (denumite în continuare „documentele contestate”) este de asemenea nefondată. Comisia susține în esență că astfel de documente ar fi trebuit să fie prezentate mai întâi în fața Tribunalului pentru a fi ulterior admisibile în cadrul unui recurs în fața Curții. În acest scop, Comisia invocă Ordonanța președintelui Curții din 10 octombrie 2023, Deutsche Lufthansa/Ryanair și alții [11].

42. Cu toate acestea, o cerință generală potrivit căreia documentele trebuie să fie prezentate mai întâi în fața Tribunalului, pentru a fi ulterior admisibile în cadrul unui recurs în fața Curții, nu figurează nici în RP și nici nu rezultă din jurisprudența instanțelor Uniunii. Nici nu ar fi putut fi altfel: o astfel de normă ar fi complet nerezonabilă și contraproductivă. Nu este necesar să subliniem, în această privință, că acțiunile în anulare și procedurile de recurs au un obiect diferit (o decizie în cazul celor dintâi, o hotărâre în cazul celor din urmă), iar aspectele juridice cu privire la care cele două instanțe sunt chemate să se pronunțe pot, prin urmare, să nu coincidă în totalitate.

43. Mai important, o astfel de normă ar fi contrară principiilor care reglementează prezentarea probelor în fața instanțelor Uniunii. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții de Justiție, „principiul egalității armelor, care este un corolar al noțiunii înseși de proces echitabil, garantat în special de articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene [(denumită în continuare „carta”)], presupune obligația de a oferi fiecărei părți o posibilitate rezonabilă de a-și susține cauza, *inclusiv probele*, în condiții care nu o plasează într-o situație de dezavantaj net în raport cu adversarul acesteia” [12]. În ceea ce privește prezentarea probelor, regula de bază este că *orice* probă poate fi prezentată în fața instanțelor Uniunii. Cu toate acestea, aceste instanțe pot lua în considerare existența altor interese (judiciare sau extrajudiciare) care pot justifica, cu titlu de excepție, refuzul de a accepta elementul de probă și pot echilibra aceste interese cu interesele celor care pledează pentru acceptarea acestuia [13]. Acesta poate fi cazul, de exemplu, atunci când un document a fost obținut în mod ilegal sau conține informații confidențiale care nu ar trebui făcute publice, pentru a proteja anumite interese publice sau private.

44. În speță, documentele contestate au fost obținute în mod legal de Grail ca urmare a cererilor de acces la documente depuse în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 [14] în scopul criticării anumitor pasaje din hotărârea atacată. Având în vedere că aceste pasaje se referă la unul dintre aspectele esențiale pentru prezenta cauză (dacă interpretarea dată de Tribunal articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice este sau nu este susținută de o interpretare

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

12 A se vedea printre altele Hotărârea din 12 iulie 2022, Nord Stream 2/Parlamentul și Consiliul (C-348/20 P, EU:C:2022:548, punctul 128 și jurisprudența citată). Sublinierea noastră.

13 A se vedea în acest sens *ibidem*, punctele 130 și 131, precum și Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauza Nord Stream 2/Parlamentul și Consiliul (C-348/20 P, EU:C:2021:831, punctul 120).

14 Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO 2001, L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76).

istorică a acestuia), nu vedem niciun motiv plauzibil pentru care recurentelor nu ar trebui să li se permită să se întemeieze pe documentele contestate. Astfel, în cazul în care aceste documente ar fi declarate inadmisibile, recurentele ar fi *de facto* private de posibilitatea de a contesta constatările Tribunalului de la punctele 69-117 din hotărârea atacată. Acest lucru ar fi contrar dreptului la o cale de atac efectivă și la un proces echitabil, consacrat la articolul 47 din cartă.

45. De asemenea, sugestia Comisiei potrivit căreia Curtea nu ar putea examina documentele prezentate în mod legal de către o parte nu poate fi urmată. Astfel cum a precizat Curtea în această privință, „principiul aplicabil în dreptul Uniunii este acela al liberei aprecieri a probelor”[15] și „singurul criteriu de apreciere a valorii probelor prezentate constă în credibilitatea acestora”[16].

46. Ordonanța președintelui invocată de Comisie este lipsită de relevanță în acest context. Această cauză privea o solicitare de aplicare a regimului de confidențialitate adresată Curții de către o întreprindere, în raport cu celelalte părți din procedură, în privința anumitor informații cuprinse în cererea sa de recurs și într-o anexă la cererea respectivă. Este important de remarcat faptul că informațiile în privința cărora s-a solicitat aplicarea regimului de confidențialitate au fost prezentate în primă instanță, dar au fost ulterior eliminate din dosar, deoarece Tribunalul a considerat că sunt irelevante. În consecință, aceste informații nu au beneficiat de un tratament confidențial în primă instanță, întrucât Tribunalul le-a eliminat din dosar fără a proceda la o evaluare comparativă a confidențialității lor și a exigențelor legate de dreptul la protecție jurisdicțională efectivă, astfel cum este prevăzut la articolul 103 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Tribunalului. În acest temei, președintele a respins solicitarea de aplicare a regimului de confidențialitate formulată de întreprindere, subliniind că, întrucât informațiile în discuție nu au fost incluse în dosarul care a servit drept temei pentru hotărârea Tribunalului, aceste informații nu puteau în principiu să fie relevante pentru controlul de legalitate exercitat de Curte asupra acestei hotărâri în faza de recurs. Prin urmare, nu exista niciun motiv pentru a admite solicitarea de aplicare a regimului de confidențialitate, în fază de recurs, în privința informațiilor pe care recurenta le-a divulgat în mod voluntar în observațiile sale.

47. Această ordonanță constituie o aplicare directă a principiilor fundamentale potrivit cărora recursul în fața Curții se limitează la chestiuni de drept, iar obiectul acestei proceduri este limitat la obiectul procedurii în primă instanță și nu poate fi modificat în fază de recurs[17]. Cu toate acestea, spre deosebire de cauza respectivă, prezenta cauză privește (i) o chestiune de drept (interpretarea articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice), iar nu clarificarea unor fapte controversate, și (ii) o chestiune care a fost invocată și discutată în primă instanță și cu privire la care Tribunalul s-a pronunțat.

48. Desigur, din această ordonanță nu rezultă că, pentru a contesta un fragment esențial dintr-o hotărâre atacată, un recurent trebuie să fi prezentat elementele pertinente deja în primă instanță. Această ordonanță nu ar putea fi interpretată nici în sensul că ar implica faptul că interpretarea corectă a legii ar fi o chestiune pe care recurentul ar trebui să o dovedească în mod corespunzător, cu atât mai puțin că ar trebui să facă acest lucru în primă instanță. Aceasta ar fi în contradicție evidentă cu principiul consacrat *iura novit curia*[18] și cu numeroase decizii ale Curții[19].

15 Hotărârea din 12 iulie 2022, Nord Stream 2/Parlamentul și Consiliul (C-348/20 P, EU:C:2022:548, punctul 129 și jurisprudența citată).

16 A se vedea de exemplu Ordonanța din 12 iunie 2019, OY/Comisia (C-816/18 P, EU:C:2019:486, punctul 6 din Concluziile avocatului general citate la punctul 4 din ordonanță, precum și jurisprudența citată).

17 A se vedea astfel punctele 9 și 10 din ordonanța menționată mai sus.

18 A se vedea din nou Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauza Nord Stream 2/Parlamentul și Consiliul (C-348/20 P, EU:C:2021:831, punctul 177 și jurisprudența citată).

19 A se vedea de exemplu Hotărârea din 6 septembrie 2017, Intel/Comisia (C-413/14 P, EU:C:2017:632, punctul 86), și Hotărârea din 25 martie 2021, Xellia Pharmaceuticals și Alpharma/Comisia (C-611/16 P, EU:C:2021:245, punctul 153).

49. În aceste condiții, Comisia consideră în mod întemeiat că, în principiu, elementele esențiale ale argumentării în drept a recurentelor trebuie să figureze în însăși cererea introductivă și că documentele anexate la aceasta au doar un rol de sprijin. Astfel, deși Curtea nu este ținută de interpretarea legii propusă de părți și, în acest scop, are libertatea de a se inspira din orice document care i-a fost prezentat în mod legitim, nu se poate aștepta ca aceasta să caute și să identifice în anexele la recursuri motivele și argumentele pe care se pot întemeia aceste recursuri [20]. Prin urmare, vom ignora toate argumentele care nu sunt prezentate în mod explicit în cererile de recurs și care nu pot fi înțelese în mod corespunzător fără a examina anexele.

b) Cu privire la fond

50. Vom analiza în continuare fondul primelor motive de recurs invocate de recurente. În esență, aceste motive ridică problema dacă Tribunalul a săvârșit o eroare de drept în interpretarea articolului 22 alineatul (1) din Regulamentul UE privind concentrările economice. După cum s-a menționat mai sus, această instanță a ajuns la concluzia că o interpretare „literală, istorică, contextuală și teleologică” a acestei dispoziții permite să se considere că statele membre pot solicita Comisiei să examineze o concentrare care nu are o dimensiune comunitară, chiar dacă nu au competența de a examina o astfel de concentrare în temeiul dreptului național. Astfel, Tribunalul a constatat că articolul 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice urmărește obiective diferite, unul dintre acestea fiind „de a permite, în calitate de «mecanism corectiv», un control efectiv al tuturor concentrărilor care pot să afecteze în mod semnificativ concurența efectivă pe piața internă și care nu intră, ca urmare a nedepășirii pragurilor cifrelor de afaceri, sub incidența reglementărilor în materie de control al concentrărilor economice la nivelul Uniunii și al statelor membre” [21].

51. În paginile următoare, vom explica motivele pentru care considerăm că Tribunalul a săvârșit o eroare în interpretarea articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice. Deși argumentele întemeiate pe modul de redactare a dispoziției, invocate de Comisie și preluate de Tribunal, au o anumită forță, o serie de alte elemente de interpretare – care se referă la istoricul, contextul și obiectivul dispoziției, precum și la o semnificație sistemică mai largă – arată foarte clar că sensul și domeniul de aplicare ale articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice nu sunt cele reținute în hotărârea atacată.

1) O interpretare textuală a articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice

52. Analiza trebuie să înceapă cu formularea articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice, care merită a fi reamintită: „[u]nul sau mai multe state membre pot solicita Comisiei să examineze orice concentrare […] care nu are o dimensiune comunitară […], dar care afectează schimburile comerciale între statele membre și amenință să afecteze semnificativ concurența pe teritoriul statului membru sau al statelor membre care formulează solicitarea”.

[20] A se vedea prin analogie Hotărârea din 30 septembrie 2021, Curtea de Conturi/Pinxten (C-130/19, EU:C:2021:782, punctele 310 și 311, precum și jurisprudența citată).

[21] Punctul 177 din hotărârea atacată. Sublinierea noastră.

53. Astfel cum a constatat Tribunalul, această dispoziție (i) stabilește anumite condiții care trebuie îndeplinite pentru ca aceasta să se aplice, printre care nu se numără cerința ca respectiva concentrare să intre în domeniul de aplicare al reglementărilor naționale în materie de control al concentrărilor [22], (ii) utilizează expresia largă „*orice* concentrare” [23] și (iii) nu face distincție între statele membre care au adoptat și cele care nu au adoptat un regim național de control al concentrărilor economice [24]. Având în vedere cele de mai sus, Tribunalul a ajuns la concluzia că, în principiu, o interpretare literală a articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice susținea interpretarea propusă de Comisie. Cu toate acestea, în măsura în care formularea dispoziției nu permitea formularea unei concluzii definitive cu privire la acest aspect, Tribunalul a considerat adecvat să completeze analiza recurgând la alte metode de interpretare [25].

54. Suntem de acord cu privire la ambele aspecte.

55. La o lectură *prima facie* a textului dispoziției, interpretarea largă dată de Tribunal articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice poate fi reținută. Într-adevăr, se poate considera că elementele enumerate mai sus indică faptul că toate statele membre pot sesiza Comisia cu privire la orice concentrare, indiferent dacă dispun de un regim național de control al concentrărilor și, în caz afirmativ, dacă concentrarea respectivă intră sub incidența unui astfel de regim.

56. În același timp, este de asemenea adevărat că – astfel cum a constatat Tribunalul – formularea concisă și generală a acestei dispoziții nu oferă un răspuns clar la problema de interpretare în discuție în prezenta cauză.

57. Comisia nu este de acord în această privință. Aceasta subliniază, în special, domeniul larg de aplicare al dispoziției care, în opinia sa, *implică* în mod clar (sau nu exclude în mod expres) faptul că statele membre care dispun de un regim național de control al concentrărilor pot, de asemenea, să solicite examinarea unor cazuri care nu intră sub incidența regimurilor lor. Or, a implica (sau a nu exclude) ceva nu permite asimilarea, în scopul unei interpretări textuale a unei dispoziții, cu a prevedea în mod expres ceva. Aspectul dacă *premisa minoră* a raționamentului Comisiei (în sensul că domeniul de aplicare al dispoziției include și trimiteri precum cea în cauză) este continuarea logică a *premisei majore* a Comisiei (în sensul că textul dispoziției este de natură generală) nu poate fi soluționat – astfel cum ar dori Comisia să o facă Curtea – prin examinarea unui singur paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice, în „izolare clinică” de restul dispoziției și, în general, de restul regulamentului.

58. În principiu, afirmația Comisiei potrivit căreia, atunci când modul de redactare a unei dispoziții pare suficient de clar, Curtea *nu ar trebui* să recurgă la niciun alt mijloc de interpretare este deconcertantă. În mod evident, Curtea este liberă să recurgă la toate metodele de interpretare pe care le consideră adecvate în fiecare situație specifică. Credem că este util să insistăm asupra acestui aspect, care prezintă o importanță constituțională: în cazul în care aspectele în litigiu se referă la *interpretarea legii*, nu se aplică principii precum dreptul de dispoziție al părților, sarcina probei sau nivelul probatoriu. Încă o dată, principiul esențial în acest context este *iura novit curia*.

22 Punctele 89, 90 și 92 din hotărârea atacată.

23 Punctul 91 din hotărârea atacată (sublinierea noastră). Aceasta este situația majorității versiunilor lingvistice ale regulamentului, chiar dacă o parte minoritară a versiunilor lingvistice (precum versiunile în limbile neerlandeză și suedeză) nu utilizează expresia „*orice* concentrare”, ci alți termeni care ar putea fi traduși prin expresia „*o* concentrare”.

24 Punctul 93 din hotărârea atacată.

25 Punctele 94 și 95 din hotărârea atacată.

59. Argumentul Comisiei ignoră de asemenea jurisprudența constantă a Curții. Astfel cum a arătat Curtea în mod foarte clar în Hotărârea Cilfit, „*orice dispoziție* de drept [al Uniunii] trebuie plasată în contextul său și interpretată în lumina ansamblului dispozițiilor [dreptului Uniunii]”[26]. Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante, „în vederea interpretării unei dispoziții de drept al Uniunii, trebuie să se țină seama *nu numai* de formularea acesteia, *ci și* de contextul său și de obiectivele urmărite de reglementarea din care ea face parte”[27]. Prin urmare, Curtea nu a ezitat niciodată să se angajeze într-o interpretare contextuală și/sau teleologică a unei dispoziții, chiar dacă se pretindea că modul său de redactare este clar, fie pentru a confirma interpretarea literală[28], fie, după caz, pentru a se îndepărta de aceasta[29].

60. Astfel, nu există nimic neobișnuit în ceea ce privește importanța pe care Curtea a acordat-o în mod constant în special interpretării contextuale și teleologice. Astfel, chiar și Convenția de la Viena cu privire la dreptul tratatelor, care face o distincție celebră între „regula generală de interpretare” și „mijloacele complementare de interpretare”[30], include toate aceste elemente în prima grupă și stabilește o legătură indisolubilă între acestea. Articolul 31 alineatul (1) din convenția menționată prevede: „Un tratat trebuie să fie interpretat cu bună-credință potrivit sensului obișnuit ce urmează a fi atribuit *termenilor* tratatului în *contextul* lor și în lumina *obiectului și scopului* său”[31].

61. Acesta este și motivul pentru care accentul pus de Comisie pe expresia „orice concentrare”, utilizată la articolul 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice, este neîntemeiat. Trebuie analizat tipul de concentrări la care se referă articolul 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice, pentru a stabili la ce se referă în mod precis termenul „orice”. Cu riscul de a afirma ceva evident, expresia „orice concentrare” nu poate decât să se refere la orice concentrare care nu numai că intră sub incidența articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice, ci și, *a fortiori*, una care intră în domeniul de aplicare a Regulamentului UE privind concentrările economice. O examinare contextuală a acestei dispoziții este, așadar, inevitabilă.

62. În aceeași ordine de idei, ar fi absurd să se sugereze că Curtea *ar trebui* să renunțe la examinarea textului unei dispoziții *atunci când* îi sunt aduse la cunoștință anumite elemente specifice care pun în discuție formularea pretins clară a dispoziției respective[32]. Tocmai acesta este cazul prezentei proceduri: după cum se va arăta mai jos în cadrul prezentelor concluzii, numeroase elemente indică o interpretare diferită a dispoziției în cauză.

63. În mod similar, considerăm irelevant argumentul ESA care subliniază lipsa, la articolul 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice, a unor termeni care să indice că mecanismul de trimitere ar fi aplicabil numai concentrărilor ce pot face obiectul unui examinări în temeiul reglementărilor naționale ale statelor membre în materie de concurență. ESA subliniază, în această privință, diferența dintre textul articolului 4 alineatul (5)

26 Hotărârea din 6 octombrie 1982, Cilfit și alții (283/81, EU:C:1982:335, punctul 20). Sublinierea noastră.

27 A se vedea printre multe altele Hotărârea din 6 octombrie 2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, punctul 61 și jurisprudența citată). Sublinierea noastră.

28 *Ibidem*, punctele 62-66.

29 A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 19 noiembrie 2009, Sturgeon și alții (C-402/07 și C-432/07, EU:C:2009:716, punctele 40-69), și Hotărârea din 27 octombrie 2016, Comisia/Germania (C-220/15, EU:C:2016:815, punctele 38-47).

30 (1969) *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, p. 331. A se vedea articolul 31 și, respectiv, articolul 32.

31 Sublinierea noastră.

32 Astfel cum a arătat avocatul general Wathelet, Curtea se *poate* opri la interpretarea literală a dispoziției în ipoteza în care formularea în discuție este absolut clară și univocă, dar *nu este obligată* să facă acest lucru (a se vedea în această privință Concluziile prezentate în cauza Franța/Parlamentul, C-73/17, EU:C:2018:386, punctul 25 și jurisprudența citată).

din Regulamentul UE privind concentrările economice (care se referă, de asemenea, la un mecanism de trimitere și care conține acești termeni) și textul articolului 22 alineatul (1) din Regulamentul UE privind concentrările economice. Totuși, acest argument ignoră faptul că, spre deosebire de prima dispoziție, cea de a doua a fost introdusă inițial pentru a se aplica concentrărilor care puteau fi problematice la nivel național, în cazul în care statul membru sau statele membre în cauză nu dispuneau de un regim național de control al concentrărilor economice. În consecință, articolul 22 alineatul (1) din Regulamentul UE privind concentrările economice nu ar putea conține nicio expresie precum cea de la articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul UE privind concentrările economice, întrucât ar exclude atunci chiar statele membre pentru care a fost instituită această dispoziție. Astfel, Tribunalul însuși, la punctul 126 din hotărârea atacată, a refuzat să stabilească o paralelă între cele două dispoziții.

64. În orice caz, excepțiile de principiu ale Comisiei nu sunt doar nefondate, ci și lipsite de obiect în prezenta cauză, dat fiind că există cel puțin două elemente textuale suficiente pentru a pune la îndoială interpretarea literală care, potrivit Comisiei, este atât de clară, încât orice altă metodă de interpretare a articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice ar trebui exclusă de la bun început.

65. În primul rând, titlul dispoziției constituie un astfel de element. Articolul 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice este intitulat „Trimiterea către Comisie”. Termenul care corespunde „trimiterii”, în marea majoritate a versiunilor lingvistice [33], are o conotație specifică. Astfel, acesta sugerează că dispoziția se referă, în principiu, la cazuri care se află în mod efectiv sau potențial în fața autorităților naționale și care sunt apoi *trimise* Comisiei (și anume, transferate, predate, atribuite etc.). Această interpretare ar fi conformă cu adagiul juridic *nemo dat quod non habet* (nimeni nu poate da ceea ce nu are).

66. În al doilea rând, potrivit articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice, una dintre condițiile care trebuie îndeplinite pentru ca Comisia să poată examina concentrările care se situează sub pragurile prevăzute la articolul 1 din regulamentul menționat este aceea ca respectiva concentrare să „amenințe[e] să afecteze semnificativ concurența *pe teritoriul statului membru sau al statelor membre care formulează solicitarea*” [34]. Această formulare este pe deplin rezonabilă dacă se consideră că dispoziția în cauză urmărește, de la introducerea sa în Regulamentul CE inițial privind concentrările economice, să permită examinarea concentrărilor care ar putea denatura concurența într-un stat membru ce nu dispune de un regim național de control al concentrărilor. În plus, această formulare este conformă cu finalitatea unei dispoziții care, după modificările sale din anul 1997 și din anul 2004, are, după cum se va sublinia mai jos, și scopul de a consolida caracterul de ghișeu unic al sistemului Uniunii de control al concentrărilor economice prin evitarea, pe cât posibil, a notificărilor naționale multiple.

67. În schimb, modul de redactare a dispoziției devine mai puțin evident dacă aceasta este interpretată, astfel cum a arătat Tribunalul, ca reprezentând „un «mecanism corectiv» […] care constă în a permite un control al concentrărilor de natură să împiedice în mod semnificativ o concurență efectivă *pe piața internă*” [35]. Dacă aceasta este situația, de ce legiuitorul Uniunii s-a referit numai la cazurile de restrângere a concurenței care au loc la nivelul statelor membre?

[33] A se vedea, *inter alia*, termenii „postoupení” (limba cehă), „Verweisung” (limba germană), „παραπομπή” (limba greacă), „remisión (limba spaniolă), „renvoi” (limba franceză), „áttétel” (limba maghiară), „rinvio” (limba italiană), „remessa” (limba portugheză) și „napotitev” (limba slovenă).

[34] Sublinierea noastră.

[35] Punctul 142 din hotărârea atacată (sublinierea noastră). A se vedea de asemenea punctele 141, 165, 177 și 182 din această hotărâre.

Această dispoziție nu trebuie să se refere, în general sau în plus, la restrângeri ale concurenței în cadrul *pieței interne*? Mai important, de ce ar mai avea nevoie Comisia de o trimitere din partea autorității unui stat membru dacă problema de concurență se ridică la nivelul Uniunii Europene?

68. Elementele textuale menționate mai sus par a fi de natură să ridice anumite îndoieli cu privire la interpretarea, pretins simplă, a dispoziției propusă de Comisie.

69. Prin urmare, așa cum se întâmplă de obicei în cazul dispozițiilor juridice care sunt într-o anumită măsură neclare sau, cel puțin, nu sunt autonome (ceea ce, în opinia noastră, este și cazul dispoziției în discuție în prezenta cauză: un singur paragraf al unui articol dintr-un regulament), vechiul adagiu englez „bare reading is bare feeding” [o lectură superficială nu clarifică în profunzime lucrurile] pare destul de pertinent. În consecință, pentru a stabili sensul exact și domeniul de aplicare ale articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice, este într-adevăr necesar, astfel cum a statuat în mod întemeiat Tribunalul, să se recurgă și la celelalte metode de interpretare utilizate de Curtea de Justiție.

2) O interpretare istorică a articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice

70. La punctele 96-117 din hotărârea atacată, după ce a examinat mai multe documente referitoare la istoricul Regulamentului UE privind concentrările economice, Tribunalul a ajuns la concluzia că „interpretarea istorică pare să confirme că articolul 22 alineatul (1) primul paragraf din [Regulamentul UE privind concentrările economice] permite unui stat membru, independent de domeniul de aplicare al reglementării sale naționale în materie de control al concentrărilor, trimiterea către Comisie a unor concentrări care nu ating pragurile cifrei de afaceri prevăzute la articolul 1 din acest regulament, dar care pot să aibă efecte transfrontaliere semnificative”.

71. Nu suntem de acord cu o astfel de apreciere. În special, avem patru rezerve majore în această privință: (i) documentele menționate în hotărârea atacată prezintă anumite limitări inerente în ceea ce privește clarificarea intenției legiuitorului Uniunii, (ii) pasajele din aceste documente citate nu susțin constatările Tribunalului, (iii) atunci când aceste documente sunt citite în întregime, ele contrazic de fapt aceste constatări și (iv) Tribunalul nu a luat în considerare numeroase alte documente, inclusiv lucrările pregătitoare relevante, care susțin interpretarea prezentată de recurente.

i) Limitele aprecierii istorice efectuate de Tribunal (I)

72. În primul rând, astfel cum arată în mod întemeiat Grail, există două limitări importante care sunt *inerente* tipului de documente la care se face referire, în hotărârea atacată, în susținerea concluziei deduse din acestea. Toate aceste documente (Cartea verde din 1996 [36], Cartea verde din 2001 [37], propunerea Comisiei din 2003 [38] și documentul de lucru al serviciilor Comisiei din 2009 [39])

[36] Cartea verde a Comisiei din 31 ianuarie 1996 privind revizuirea Regulamentului privind concentrările (COM(96) 19 final), menționată la punctele 97 și 98 din hotărârea atacată.

[37] Cartea verde a Comisiei din 11 decembrie 2001 privind revizuirea Regulamentului (CEE) nr. 4064/89 al Consiliului (COM(2001) 745 final), menționată la punctele 97, 99, 101 și 103 din hotărârea atacată.

[38] Propunerea Comisiei de regulament al Consiliului privind controlul concentrărilor economice între întreprinderi („Regulamentul CE privind concentrările”) (JO 2003, C 20, p. 4), menționată la punctele 97 și 106-113 din hotărârea atacată.

[39] Documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește Comunicarea Comisiei către Consiliu – Raport privind funcționarea Regulamentului nr. 139/2004 din 30 iunie 2009 (SEC(2009) 808 final/2), menționat la punctele 97 și 115 din hotărârea atacată.

au fost *elaborate* de Comisie și sunt *ulterioare* adoptării Regulamentului CE privind concentrările economice. În opinia noastră, abordarea Tribunalului este deosebit de deconcertantă în prezenta cauză.

73. În cadrul ședinței, Comisia a fost întrebată dacă domeniul larg de aplicare (în prezent) al articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice era (i) deja existent în Regulamentul CE inițial privind concentrările economice adoptat în anul 1989, (ii) a fost adăugat atunci când această dispoziție a fost modificată în anul 1997 sau (iii) a fost introdus atunci când noul Regulament UE privind concentrările economice a fost adoptat în anul 2004. Comisia a răspuns, fără ezitare, că un astfel de domeniu de aplicare larg a existat încă de la început: și anume la articolul 22 alineatul (4) din Regulamentul CE privind concentrările economice, astfel cum a fost adoptat în anul 1989. Și ESA a adoptat același punct de vedere [40].

74. Dacă aceasta este situația, considerăm că, pentru a efectua o evaluare istorică a sensului și a domeniului de aplicare ale articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice, documentele care sunt ulterioare adoptării Regulamentului CE privind concentrările economice în 1989 au o importanță mai mică decât cele anterioare adoptării acestui regulament. Nu considerăm că este necesar să explicăm de ce, pentru a dovedi intenția legiuitorului, documentele *pregătitoare* (și anume documentele utilizate la elaborarea unei anumite dispoziții) sunt în general mai semnificative decât documentele *ex post facto*.

75. În această privință, considerăm că și hotărârea atacată este contradictorie. La punctul 115 din această hotărâre, Tribunalul a refuzat în principiu să examineze cinci documente elaborate de Comisie și menționate în observațiile recurentelor, din care ar rezulta că, până de curând, Comisia însăși nu a interpretat articolul 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice în modul propus în prezenta procedură.

76. În cazul în care domeniul de aplicare larg al acestei dispoziții a existat de la adoptarea Regulamentului CE privind concentrările economice în anul 1989, de ce Tribunalul a luat în considerare mai multe documente care au fost elaborate după anul 1989, dar nu și pe cele indicate de recurente? În schimb, în cazul în care domeniul de aplicare al dispoziției a fost extins odată cu adoptarea Regulamentului UE privind concentrările economice în anul 2004, de ce Tribunalul nu a citat niciun document din cadrul procesului legislativ care a condus la adoptarea acestui regulament, în special pe cele ale instituției care a acționat în calitate de legiuitor unic, și anume Consiliul? Ajungem astfel la următorul aspect.

77. De fapt, este destul de surprinzător faptul că, pentru a confirma interpretarea articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice prezentată de Comisie, Tribunalul s-a bazat numai pe documente elaborate chiar de Comisie, fără a menționa niciun document elaborat de Consiliu.

78. Desigur, putem fi de acord că un document oficial care prezintă punctul de vedere al Comisiei cu privire la sensul și la domeniul de aplicare ale unei anumite dispoziții a unui regulament sau a unei directive are o anumită importanță, în special atunci când această dispoziție a fost inclusă în propunerea inițială și nu a făcut obiectul unor dezbateri sau modificări semnificative în cursul

[40] Din păcate, Tribunalul nu a adoptat o poziție expresă cu privire la acest aspect. Această poziție nu poate fi dedusă nici din examinarea motivării hotărârii atacate. Astfel, Tribunalul s-a referit în mod nediferențiat la elementele prezente în Regulamentul CE inițial privind concentrările economice și la elementele adăugate ulterior prin Regulamentul din 1997 sau prin Regulamentul UE privind concentrările economice.

procesului legislativ. Cu toate acestea, punctul de vedere al Comisiei nu poate fi considerat un factor determinant pentru interpretarea dispoziției de către Curte. Acest lucru este cu atât mai adevărat atunci când dispoziția a fost adăugată de Consiliu într-o etapă relativ târzie a procesului legislativ, în urma unor dezbateri îndelungate, așa cum este cazul (în prezent) al articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice.

79. În acest context, considerăm problematic faptul că niciunul dintre documentele menționate la punctele 96-117 din hotărârea atacată nu a fost elaborat de Consiliu și/sau nu este anterior adoptării Regulamentului CE privind concentrările economice în anul 1989.

ii) Limitele aprecierii istorice efectuate de Tribunal (II)

80. În al doilea rând, documentele istorice pe care s-a întemeiat Tribunalul nu susțin în mod efectiv concluzia care rezultă din acestea, pentru două motive: (i) pasajele menționate în hotărârea atacată nu sunt relevante pentru chestiunea în litigiu și (ii) alte pasaje mai pertinente din aceleași documente au fost fie trecute cu vederea, fie importanța lor a fost minimalizată în mod eronat.

81. Tribunalul a început evaluarea istorică a dispoziției arătând că „mecanismul de trimitere respectiv era urmarea dorinței Regatului Țărilor de Jos, care nu dispunea de un astfel de regim [de control al concentrărilor] la momentul respectiv de a solicita examinarea de către Comisie a concentrărilor care aveau efecte negative pe teritoriul său, cu condiția ca aceste concentrări să afecteze și schimburile comerciale dintre statele membre, motiv pentru care mecanismul respectiv a fost denumit «clauza neerlandeză»”[41]. În continuare, acesta a făcut referire la o serie de documente relevante, din care ar rezulta că: (i) mecanismul de trimitere este considerat în general un instrument util, în special pentru statele membre care nu dispun încă de un regim de control al concentrărilor, dar utilizarea sa nu a fost în niciun caz rezervată acestora[42], (ii) acest mecanism urmărește să permită statelor membre să solicite Comisiei să examineze o concentrare cu efecte transfrontaliere într-o situație în care nu sunt atinse pragurile prevăzute la articolul 1 din regulament[43], (iii) obiectivele acestui mecanism au fost extinse de-a lungul timpului pentru a permite formularea de solicitări comune care ar evita adresarea unor notificări naționale multiple, fără a pune sub semnul întrebării obiectivul său inițial[44] și (iv) modificările aduse dispoziției au arătat că Comisia a preferat să se recurgă într-o mai mare măsură la mecanismul de trimitere[45].

82. Toate aceste afirmații ale Tribunalului sunt, în opinia noastră, corecte din punct de vedere factual. Reprezintă o lapalisadă afirmația că articolul 22 alineatul (1) din Regulamentul UE privind concentrările economice se aplică concentrărilor cu efecte transfrontaliere care nu îndeplinesc pragurile prevăzute la articolul 1 din acesta. În plus, nu se contestă nici măcar faptul că mecanismul de trimitere prevăzut la articolul 22 alineatul (1) din Regulamentul UE privind concentrările economice poate fi utilizat atât de statele membre care *nu dispun* de un regim de control al concentrărilor, cât și de statele membre care *dispun* de un regim de control. În cele din urmă, nu există nicio îndoială că mecanismul de trimitere a fost modificat de-a lungul timpului în vederea extinderii obiectivelor sale și pentru a face posibilă o utilizare mai frecventă a acestuia.

41 Punctul 97 din hotărârea atacată.

42 Punctul 98 din hotărârea atacată.

43 Punctul 102 din hotărârea atacată.

44 În special, în anul 1997, când a fost modificată dispoziția. A se vedea punctul 103 din hotărârea atacată.

45 Punctul 109 din hotărârea atacată.

83. Cu toate acestea, niciun element din aceste constatări nu clarifică, în mod direct sau indirect, problema care se află în centrul prezentului motiv de recurs: dacă articolul 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice permite sau nu statelor membre care *dispun* de un regim național de control al concentrărilor economice să trimită cazuri care *nu intră sub incidența* regimului respectiv.

84. Prin urmare, nu numai că documentele menționate în hotărârea atacată au o valoare persuasivă relativă, dar, după o examinare mai atentă, părțile din aceste documente care sunt citate nu permit nicidecum susținerea concluziei finale deduse din acestea la punctul 116 din hotărârea menționată. În consecință, constatările Tribunalului sunt în mod clar lipsite de pertinență.

iii) Limitele aprecierii istorice efectuate de Tribunal (III)

85. În al treilea rând, citite în întregime, chiar documentele menționate în hotărârea atacată par să contrazică constatările Tribunalului și, prin urmare, să confirme interpretarea susținută de recurente. Ar trebui subliniată importanța acestui aspect. Curtea de Justiție a afirmat în mod constant că documentele invocate de Tribunal trebuie interpretate în integralitatea lor pentru a aprecia în mod corect valoarea lor probatorie. Extrapolarea unuia sau a mai multor pasaje specifice dintr-un document și formularea unor concluzii care nu sunt conforme cu conținutul real al documentului privit în integralitatea sa constituie o eroare de drept [46].

86. Aceste principii sunt, în opinia noastră, relevante în acest context.

87. Pentru început, considerăm surprinzător faptul că punctul 99 din hotărârea atacată minimalizează importanța pasajului din Cartea verde din 2001, potrivit căruia – având în vedere faptul că, la data adoptării acestei cărți verzi, numai Marele Ducat al Luxemburgului nu dispunea de un regim de control al concentrărilor – „în practică, […] potențiala aplicare a articolului 22 alineatul (3) sub forma sa originală [era] foarte limitată” [47]. Desigur, acest pasaj implică, astfel cum a arătat în mod întemeiat Tribunalul, că și alte state membre decât Luxemburgul puteau recurge la articolul 22 alineatul (3) din Regulamentul CE privind concentrările economice [48]. Din nou, nu aceasta este problema în litigiu. Astfel, acest pasaj sugerează că, din cauza limitelor stabilite în ceea ce privește recurgerea la mecanismul de trimitere de către statele membre care dispun de un regim de control al concentrărilor, utilizarea practică a mecanismului de trimitere a fost redusă în timp. Între timp, majoritatea statelor membre au adoptat un regim național de control al concentrărilor economice și, prin urmare, aveau un interes mai limitat și mai puține oportunități de a solicita Comisiei să examineze un caz.

88. Interpretat în acest mod, pasajul în discuție se potrivește perfect cu extrasele din documentele citate la punctele precedente din hotărârea atacată și susține poziția recurentelor: mecanismul de trimitere a fost conceput și a fost considerat util „în special” pentru statele membre care nu dispun de un regim de control al concentrărilor economice. În cazul în care statele membre care dispun de un regim de control al concentrărilor economice puteau trimite *orice* concentrare, indiferent

46 A se vedea printre altele Hotărârea din 18 iulie 2007, Industrias Químicas del Vallés/Comisia (C-326/05 P, EU:C:2007:443, punctele 60-68), și Hotărârea din 30 mai 2017, Safa Nicu Sepahan/Consiliul (C-45/15 P, EU:C:2017:402, punctul 76).

47 Punctul 99 din hotărârea atacată.

48 Acest lucru este încă valabil la momentul redactării prezentelor concluzii. Cu toate acestea, înțelegem că situația se poate schimba în viitorul apropiat, întrucât guvernul luxemburghez a introdus, în august 2023, un proiect de lege care instituie un regim de control al concentrărilor economice în Luxemburg.

dacă intră sau nu sub incidența regimurilor lor, utilizarea și oportunitatea mecanismului pentru aceste state membre nu ar fi fost afectate prea mult de adoptarea de către acestea a unui regim național, iar mecanismul nu ar fi fost cu siguranță „limitat”.

89. În plus, alte pasaje foarte clare și importante din documentele la care a făcut referire Tribunal nu au fost menționate în hotărârea atacată.

90. De exemplu, atunci când discută limitele cadrului de reglementare în vigoare la momentul respectiv și opțiunile disponibile pentru a-l modifica spre a fi aplicabil mai multor concentrări cu efecte transfrontaliere, Cartea verde din 1996 nu menționează o presupusă posibilitate de trimitere către Comisie a concentrărilor care nu intră sub incidența regimurilor naționale de control al concentrărilor în temeiul articolului 22 din Regulamentul CE privind concentrările economice. Astfel, această dispoziție este menționată în sensul că se referă doar la „*repartizarea cazurilor* între Comisie și statele membre”. Cartea verde din 1996 precizează că, „sub pragurile [Regulamentului CE privind concentrările economice], concentrările sunt supuse controlului național al concentrărilor, *dacă există un astfel de control*” [49].

91. În continuare, Cartea verde din 2001 este și mai clară în a contrazice interpretarea dată de Tribunal articolului 22 primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice. În primul rând, documentul indică faptul că obiectivele sale („de a consolida aplicarea dreptului comunitar al concurenței în cazul operațiunilor cu efecte transfrontaliere, de a asigura principiul «ghișeului unic» și de a atenua problema notificărilor multiple”) trebuiau realizate prin asigurarea posibilității tratării de către Comisie a cazurilor care conduc la *notificări multiple* la nivel național [50]. Este de la sine înțeles că aceste cazuri care conduc la *notificări multiple* nu sunt cele care se situează sub pragurile naționale. În fapt, documentul respectiv se referea pe larg la notificări pentru cazuri care fac obiectul unor notificări obligatorii și/sau voluntare la nivel național [51], dar nu există niciun indiciu că mecanismul de trimitere ar putea fi utilizat și pentru concentrările care nu fac obiectul notificării la nivel național [52].

92. În al doilea rând, Cartea verde din 2001 a indicat că unul dintre motivele pentru care mecanismul de trimitere prevăzut la articolul 22 din Regulamentul CE privind concentrările economice a fost insuficient utilizat a constat în „diferențele tehnice dintre procedurile naționale de control al concentrărilor economice, în special în ceea ce privește *evenimentul care declanșează notificarea* și normele privind calendarul notificărilor” [53]. În mod evident, o astfel de considerație nu ar fi fost relevantă în cazul în care articolul 22 din Regulamentul CE privind concentrările economice ar permite statelor membre să notifice Comisia cu privire la concentrări, indiferent dacă a fost sau nu declanșată o notificare la nivel național [54]. De asemenea, în cazul în care aprecierea Tribunalului ar fi corectă, afirmațiile cuprinse în Cartea verde din 2001, potrivit cărora posibilitatea de a formula solicitări comune în temeiul articolului 22 alineatul (3) din

[49] Punctele 9 și 10 din Cartea verde din 1996 (sublinierea noastră).

[50] Punctul 86 din Cartea verde din 2001, menționat la punctul 103 din hotărârea atacată.

[51] Prin notificări „voluntare”, acesta s-a referit la cele depuse la autoritatea de concurență din Regatul Unit, întrucât Regatul Unit (care, la momentul respectiv, era un stat membru al Uniunii Europene) aplică un regim de control al concentrărilor economice care, spre deosebire de regimul Uniunii și regimul celorlalte state membre, nu se bazează pe notificări obligatorii, ci pe notificări voluntare.

[52] A se vedea în special pagina 4 („Rezumat”) și punctele 72-88 din Cartea verde din 2001.

[53] Punctul 53 (subliniere adăugată).

[54] Acest aspect este subliniat și de trimiterea, în Cartea verde din 2001, la lipsa unei definiții a sintagmei „aducerea concentrării la cunoștința unui stat membru”, dar că „pare normal să se utilizeze data unei notificări naționale ca dată declanșatoare în statele membre în care există o obligație de notificare”. Din nou, Comisia este în mod clar preocupată de cazurile care ajung în atenția autorităților naționale deoarece acestea fac obiectul regimurilor lor naționale de control al concentrărilor economice.

Regulamentul CE privind concentrările economice ar fi dificil de pus în aplicare, întrucât ar fi condiționată de realizarea unui „grad suficient de armonizare a reglementărilor naționale”, ar fi inexplicabile [55].

93. În ceea ce privește propunerea Comisiei din 2003, punctul 21 al acesteia prevede: „Unul dintre scopurile inițiale ale articolului 22 din [Regulamentul UE privind concentrările economice] a fost de a oferi statelor membre care nu dispun de o legislație națională în materie de control al concentrărilor economice posibilitatea de a notifica Comisia cu privire la cazurile care au un impact asupra schimburilor comerciale dintre statele membre; în prezent, numai Luxemburgul se încadrează în această categorie. *Cu toate acestea*, posibilitatea ca un singur stat membru să trimită cazuri Comisiei *nu ar trebui exclusă în totalitate*” [56]. Aceasta sugerează că utilizarea unilaterală de către statele membre a mecanismului de trimitere, deși posibilă, a fost considerată puțin probabilă. Se poate susține că, dacă articolul 22 din Regulamentul CE privind concentrările economice ar fi permis statelor membre cu un regim de control al concentrărilor să trimită, de asemenea, cazuri pe care nu le puteau examina, utilizarea mecanismului de trimitere nu ar fi putut fi considerată improbabilă.

94. În plus, punctele 22-25 din propunerea respectivă au indicat, de asemenea, că principala deficiență a dispozițiilor privind trimiterea (articolele 9 și 22 din Regulamentul CE privind concentrările economice) este faptul că acestea *pot fi utilizate numai* după ce o concentrare a fost notificată fie Comisiei, fie ANC-urilor, după caz. În plus, punctul 28 din același document precizează foarte clar că posibilitatea Comisiei de a invita statele membre să formuleze o solicitare de trimitere era limitată la cazurile care fuseseră deja notificate.

95. În cele din urmă, punctul 133 din documentul de lucru al serviciilor Comisiei din 2009 precizează că: (i) departe de a fi un aspect atât de clar precum susține Comisia, deși formularea nu părea să excludă posibilitatea ca statelor membre cu un regim de control al concentrărilor să li se permită să recurgă la articolul 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice în ceea ce privește concentrările care nu intră sub incidența unui asemenea regim, acest aspect s-a dovedit a fi unul controversat, iar majoritatea statelor membre care au adoptat o poziție cu privire la acest aspect au înclinat către un răspuns negativ [57], (ii) unele dintre părțile interesate consultate (printre care s-au numărat ANC-uri) au pus sub semnul întrebării chiar aspectul dacă o dispoziție precum articolul 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice ar trebui să continue să existe, deoarece posibilitatea acordată „unui stat membru care nu dispune de această competență să formuleze o solicitare de trimitere sau să se alăture unei solicitări în temeiul articolului 22” crea probleme de previzibilitate, incertitudine juridică și durată excesivă a procedurilor și (iii) rațiunea inițială pentru existența articolului 22 devenind aproape caducă, această dispoziție servește în continuare unui scop „în cazul în care un stat membru, după o perioadă de evaluare a unei operațiuni, consideră că un caz ar fi *mai bine evaluat* de Comisie” [58].

55 A se vedea în special punctele 93, 95 și 99 din Cartea verde din 2001.

56 Sublinierea noastră.

57 A se vedea punctul 138 din documentul de lucru al serviciilor Comisiei din 2009: „în ceea ce privește posibilitatea unui stat membru de a formula o solicitare sau de a se alătura unei solicitări *fără a fi competent în speță*, cinci au considerat că aceasta ar trebui permisă, în timp ce nouă au considerat că nu ar trebui să fie posibilă. Acest lucru ridică problema dacă un stat membru ar trebui sau nu să poată trimite un caz atunci când competența sa nu este declanșată, dar activitatea părților are un efect în statul membru respectiv” (sublinierea noastră).

58 A se vedea punctele 133, 140-142 și 144 din documentul de lucru al serviciilor Comisiei din 2009 (sublinierea noastră). A se vedea, de asemenea, punctul 86 din Cartea verde din 2001.

96. Concluzionăm astfel că documentele invocate la punctele 96-117 din hotărârea atacată nu numai că nu susțin concluzia la care a ajuns Tribunalul, ci, atunci când sunt privite în integralitatea lor, contrazic efectiv această concluzie.

iv) Limitele aprecierii istorice efectuate de Tribunal (IV)

97. În al patrulea rând, eroarea săvârșită de Tribunal atunci când a considerat că interpretarea istorică a articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice susținea un domeniu de aplicare larg al acestuia devine și mai evidentă dacă sunt examinate alte documente relevante, printre care, în special, unele lucrări pregătitoare, inclusiv cele elaborate de Consiliu.

98. Lucrările pregătitoare arată destul de clar că, în cursul discuțiilor și al negocierilor care au condus la adoptarea Regulamentului CE privind concentrările economice de către Consiliu în 1989, unele dintre cele mai controversate subiecte au vizat definirea domeniului de aplicare material al regulamentului și corelarea acestuia cu alte norme (comunitare și naționale) care puteau fi aplicabile în egală măsură operațiunilor notificate în temeiul acestui regulament. În special, au apărut două întrebări: aplicarea Regulamentului CE privind concentrările economice este exclusivă sau statele membre pot, de asemenea, să examineze în paralel concentrările notificate? Aplicarea Regulamentului CE privind concentrările economice ar exclude *a priori* aplicarea articolelor 85 și 86 CEE în privința aceleiași operațiuni [59]?

99. În această privință, s-a ajuns în cele din urmă, în cadrul Consiliului, la un acord potrivit căruia competența Comisiei în temeiul Regulamentului CE privind concentrările economice trebuia să fie exclusivă și, în schimb, concentrările care nu atingeau pragurile stabilite în Regulamentul CE privind concentrările economice trebuiau să fie examinate numai de autoritățile naționale [60]. În plus, deși nu era posibil să se excludă aplicarea articolelor 85 și 86 CEE (dreptul primar) în cazul operațiunilor vizate de acest regulament, era în schimb posibil să se limiteze aplicarea în privința acestora a legislației de punere în aplicare a acestor dispoziții [61]. Acest lucru a condus la adăugarea a două alineate la articolul 22 din propunerea Comisiei [62].

100. Acest acord în cadrul Consiliului a ridicat problema mai multor state membre care, la momentul respectiv, nu dispuneau de un regim național de control al concentrărilor (printre care Belgia, Italia, Luxemburg și Țările de Jos): cine ar examina concentrările care se situează sub pragurile stabilite de Regulamentul CE privind concentrările economice, dar care au un impact asupra pieței lor naționale? De aici și introducerea „clauzei neerlandeze”, care permitea Comisiei să „se substituie” autorităților naționale și să acționeze în numele acestora, în mod excepțional, atunci când nu exista o reglementare în materie de control al concentrărilor economice sau atunci când aceste autorități, ca urmare a lipsei lor relative de experiență sau a resurselor lor limitate, considerau Comisia ca fiind o autoritate „mai bine plasată” pentru a examina o concentrare care le-a fost notificată.

59 A se vedea în special rapoartele Consiliului din 7 noiembrie 1988 (9114/88), din 10 noiembrie 1988 (9265/88) și din 8 decembrie 1988 (10054/88).

60 Proiect de proces-verbal al celei de a 1339-a reuniuni a Consiliului din 18 iulie 1989 (8016/89 PV/CONS 47), p. 2.

61 *In primis*, Regulamentul CEE nr. 17 al Consiliului din 6 februarie 1962: Primul regulament de punere în aplicare a articolelor 85 și 86 din [Tratatul CEE] (JO 1962, L 13, p. 204, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 3).

62 Propunere modificată de Regulament (CEE) al Consiliului privind controlul concentrărilor economice între întreprinderi [COM(88) 97 final] (JO 1988, C 130, p. 4). Articolul 22 din această propunere, intitulat „Aplicarea exclusivă a prezentului regulament”, avea următorul cuprins: „Regulamentele nr. 17, (CEE) nr. 1017/68, (CEE) nr. 4056/86 și (CEE) nr. 3975/87 nu se aplică concentrărilor care intră sub incidența prezentului regulament”.

101. Într-adevăr, atât Consiliul, cât și Comisia au considerat că se poate „presupune în mod rezonabil” că concentrările care se situează sub pragurile prevăzute în Regulamentul CE privind concentrările economice aveau, în general, un impact insuficient asupra schimburilor comerciale pentru a justifica examinarea la nivelul Uniunii Europene [63]. Consiliul și Comisia erau conștiente de faptul că pragurile stabilite în Regulamentul CE privind concentrările economice puteau fi bazate pe o varietate de valori, iar valorile respective puteau fi stabilite la cuantumuri diferite (orice cuantum ar fi în mod necesar o aproximare) [64]. Prin urmare, a fost foarte clar pentru toate părțile implicate în procesul legislativ, inclusiv pentru comisarul pentru concurență de la momentul respectiv [65], că, indiferent de tipul și de valoarea pragurilor alese, anumite concentrări care ar putea afecta piața comună nu ar face, în orice caz, obiectul unei examinări *ex ante* efectuate de Comisie în temeiul Regulamentului CE privind concentrările economice [66]. Totuși, acest lucru a fost considerat inevitabil din mai multe motive: printre altele, menținerea volumului de muncă al Comisiei la niveluri rezonabile [67], asigurarea securității juridice pentru părțile la concentrare [68] și instituirea unei repartizări echilibrate și clare a competențelor între Comisie și autoritățile naționale [69]. În orice caz, era clar că articolele 85 și 86 CEE permiteau o intervenție *ex post* pentru toate concentrările care nu atingeau pragurile [70].

102. De fapt, nici măcar un document dintre numeroasele lucrări pregătitoare referitoare la versiunea inițială a Regulamentului CE privind concentrările economice prezentate de părți nu indică faptul că mecanismul de trimitere prevăzut la articolul 22 alineatele (3)-(5) din Regulamentul CE privind concentrările economice are obiectivul „corectiv” menționat de Tribunal. Pentru a se confirma acest aspect, Comisia a fost întrebată în ședință dacă putea indica un astfel de document, iar Comisia nu a fost în măsură să facă acest lucru. Acest lucru nu este surprinzător, în opinia noastră, întrucât multe dintre dezbaterile care au avut loc în cadrul Consiliului cu privire la formularea exactă a acestei dispoziții, astfel cum se reflectă în lucrările pregătitoare, ar deveni de neînțeles dacă concentrările care se situează sub pragurile naționale ar putea fi examinate în continuare în temeiul mecanismului de trimitere.

103. *Mutatis mutandis*, același lucru este valabil și în ceea ce privește modificările aduse în anul 1997 Regulamentului CE privind concentrările economice. Astfel cum s-a menționat la punctul 82 de mai sus, este adevărat că legiuitorul Uniunii a intenționat să extindă domeniul de aplicare al mecanismului de trimitere prevăzut la articolul 22 din Regulamentul CE privind

63 A se vedea Consiliul, Note de la Présidence au Conseil, 7 aprilie 1989 (5857/89 (RC 9)), anexă, p. 4, Rapoartele din 12 aprilie 1989 (6267/89, RC 12), proiectul de proces-verbal al celei de a 1339-a reuniuni a Consiliului din 18 iulie 1989 (8016/89 PV/CONS 47), p. 13, rapoartele din 9 noiembrie 1989, (9672/89 (RC 41)), p. 3. A se vedea, de asemenea, scrisoarea adresată Consiliului de Sir Leon Brittan [SG (89) D/5429], 24 aprilie 1989, p. 2.

64 A se vedea Raportul Comisiei către Consiliu privind punerea în aplicare a Regulamentului privind concentrările economice din 28 iulie 1993 [COM(93) final, p. 14] (denumit în continuare „Raportul din 1993”), Comisia, Nota transmisă de G. Drauz către Serviciul juridic (COMP/HT.60), Grupul de lucru al Consiliului, din 6 iunie 2003 (11430), punctul 4.

65 A se vedea Sir Leon Brittan, *Competition Policy and Merger Control in the Single European Market*, Grotius, 1991, p. 33 și 49. În mod similar, Jones, C., „Procedures and Enforcement under EEC Merger Regulation”, în Hawk, B. (ed.), *Annual Proceedings of the Fordham Corporate Law Institute*, 1990, p. 476.

66 A se vedea Comisia, Raportul din 1993, p. 7. A se vedea, de asemenea, Comunicarea Comisiei către Consiliu și Parlamentul European privind revizuirea Regulamentului privind concentrările economice, [COM(96) 313 final, p. 5]. A se vedea, de asemenea, Levy, N., Rimsa, A. și Buzatu, B., „The jurisdictional reach of EC merger control: Striking the right balance”, în Kokkoris, I. și Levy, N., *Research Handbook on Global Merger Control*, Edward Elgar Publishing, 2023, p. 219: „No workable system of merger control can capture every transaction capable of affecting competition in a given jurisdiction” (Niciun sistem eficient de control al concentrărilor nu poate să cuprindă toate operațiunile care pot afecta concurența într-o anumită jurisdicție).

67 A se vedea Consiliul, Résultats des travaux du Groupe des questions économiques (contrôle des concentrations), 8 martie 1989 (5770/89 RC 8) p. 4. A se vedea, de asemenea, scrisoarea adresată Consiliului de Sir Leon Brittan, 30 martie 1989 [SG (89) D/4008], p. 2.

68 A se vedea Consiliul, Raport către Comitetul Reprezentanților Permanenți, 9 decembrie 1988 (10189/89 RC 36), p. 8, și avis du service juridique, 11 iulie 1989 (7896/89 JUR 98 RC 24), p. 10. A se vedea, de asemenea, Comisia, Raportul din 1993, p. 14.

69 A se vedea Sir Leon Brittan, nota de subsol 65, *op. cit.*, p. 39, 48 și 53.

70 A se vedea Consiliul, avis du service juridique, 11 iulie 1989 (7896/89 JUR 98 RC 24), p. 4.

concentrările economice. Cu toate acestea, lucrările pregătitoare referitoare la revizuirea regulamentului nu cuprind niciun indiciu în sensul că modificările urmăreau obiectivul de eliminare a lacunelor sugerat de Tribunal. Dimpotrivă, însuși scopul de a consolida sistemul ghișeului unic prin evitarea notificărilor multiple contravine interpretării articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice în sensul reținut de Tribunal.

104. Astfel, considerăm că este în mod inerent paradoxal aspectul că Tribunalul face trimitere la un document care explică faptul că rațiunea modificării în anul 1997 a articolului 22 din Regulamentul CE privind concentrările economice a constat în evitarea notificărilor *multiple*, pentru a susține o interpretare a acestei dispoziții care – astfel cum se va explica în continuare [71] – va încuraja *de facto* întreprinderile ce, în temeiul legislației Uniunii și al legislației naționale privind controlul concentrărilor economice, nu sunt obligate să depună nicio notificare să depună în continuare notificări (eventual până la 30 de astfel de notificări [72]), doar ca o măsură de precauție.

105. În plus, documentele istorice referitoare la adoptarea, în anul 2004, a Regulamentului UE privind concentrările economice nu susțin constatările Tribunalului cu privire la intenția legiuitorului Uniunii de a recurge la mecanismul de trimitere prevăzut la articolul 22 pentru a remedia pretinsele deficiențe care decurg din rigiditatea pragurilor prevăzute la articolul 1 din regulament [73]. Ideea ce stă la baza modificărilor aduse dispozițiilor articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice a vizat obiectivul de a consolida funcția de ghișeu unic a mecanismului de trimitere, care evită necesitatea ca părțile la concentrare să adreseze notificări multiple. Însuși modul de redactare a modificărilor demonstrează destul de clar acest lucru [74].

106. În sfârșit, anumite documente elaborate de Comisie după adoptarea Regulamentului UE privind concentrările economice oferă, de asemenea, unele indicații utile. După cum s-a menționat mai sus, valoarea lor interpretativă poate fi doar relativă. Cu toate acestea, în măsura în care Tribunalul însuși s-a bazat *numai* pe documente ale Comisiei care sunt ulterioare adoptării Regulamentului CE privind concentrările economice, aceste documente suplimentare permit o imagine mai completă, oferind informații interesante cu privire la interpretarea istorică dată de către Comisie articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice.

107. În special, în „Comunicarea Comisiei privind trimiterea unui caz în domeniul concentrărilor” din 2005 [75], publicată în urma adoptării Regulamentului UE privind concentrările economice, trimiterile efectuate în temeiul articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice sunt denumite în mod constant trimiteri „după notificare” [76]. Utilizarea acestei expresii este dificil de conciliat cu afirmația, formulată în mod repetat de Comisie, potrivit căreia aceasta a interpretat *întotdeauna* această dispoziție în sensul că permite statelor membre să trimită cazuri care se situează sub pragurile prevăzute de dreptul național. Dacă s-ar urma argumentele Comisiei, ar fi de asemenea neobișnuit ca același document să nu facă nicio referire, atunci când enumeră „categoriile de cazuri cele mai adecvate în mod normal pentru

71 A se vedea punctele 201 și 208 din prezentele concluzii.

72 Acest număr reflectă toate statele membre ale UE (cu excepția Luxemburgului) și statele SEE/AELS (Islanda și Norvegia) care dețin în prezent un regim național de control al concentrărilor economice.

73 Dimpotrivă, adoptarea Regulamentului UE privind concentrările economice a fost menită să consolideze beneficiile Regulamentului CE privind concentrările economice. A se vedea Comisia, Nota transmisă de G. Drauz către Serviciul juridic (COMP/HT.60), Grupul de lucru al Consiliului, din 6 iunie 2003 (11430), p. 7, și propunerea Comisiei din 2003, p. 10.

74 A se vedea mai sus, notele de subsol 5 și 6.

75 JO 2005, C 56, p. 2.

76 A se vedea în special punctele 33, 45, 47 și 50 din comunicare.

trimiterea la Comisie în temeiul articolului 22”, la concentrările care generează preocupări serioase în materie de concurență, fără a intra însă sub incidența niciunui regim de control al concentrărilor în cadrul Uniunii [77]. Fără îndoială, această situație ar fi trebuit să se afle în fruntea listei.

108. În mod similar, în Cartea albă din 2014 intitulată „Către un control mai eficace al concentrărilor economice în [Uniune]”, Comisia a propus printre altele „creșterea eficienței și a eficacității sistemului de trimiteri prin […] modificarea articolului 22, astfel încât să fie respectat în mai mare măsură principiul ghișeului unic” [78]. Este interesant de observat că modificările propuse la articolul 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice au indicat în mod expres că numai statele membre care au „competența de a examina o [operațiune] în temeiul dreptului lor intern” ar putea solicita trimiterea către Comisie sau s-ar putea opune trimiterii [79]. Se poate pune în mod legitim la îndoială faptul că, prin astfel de propuneri, Comisia a intenționat să restrângă domeniul de aplicare al articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice, deoarece aceasta ar contraveni atât obiectivului general de a crește eficiența și eficacitatea sistemului de examinare a concentrărilor economice, cât și obiectivului mai specific de îmbunătățire a mecanismelor de trimitere, „atât înainte, cât și după notificare” [80]. În trecere, observăm că, și în acest document, Comisia a menționat din nou mecanismul prevăzut la articolul 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice ca fiind o trimitere „după notificare” [81].

109. În cele din urmă, Foaia de parcurs a Comisiei din 2016 privind evaluarea aspectelor procedurale și jurisdicționale ale controlului concentrărilor economice în Uniune pare, de asemenea, să prezinte interes. În acest document, Comisia examinează posibilitatea completării pragurilor de competență existente bazate pe cifra de afaceri cu alte criterii alternative, precum și necesitatea de a raționaliza sistemul de trimitere. În opinia noastră, cu greu pot exista două subiecte care să fie mai strâns legate de chestiunea în litigiu. Prin urmare, nu este decât surprinzător faptul că, într-un astfel de document, nu se face nicio mențiune la domeniul de aplicare extins al articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice. În mod incident, documentul se referă, de asemenea, la sistemul de trimitere ca vizând „repartizarea corectă a cazurilor” și la trimiterea din partea statelor membre către Comisie drept mecanism „după notificare” [82].

110. Concluzia noastră intermediară este că o interpretare istorică a articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice susține fără echivoc concluzia potrivit căreia Tribunalul a săvârșit o eroare de drept în ceea ce privește sensul și domeniul de aplicare ale mecanismului de trimitere în cauză.

77 A se vedea punctul 45 din comunicare.

78 Punctele 2 și 79 din Cartea albă din 2014.

79 Punctele 69 și 70 din Cartea albă din 2014.

80 Punctul 61 din Cartea albă din 2014.

81 Punctele 21, 63 și 69 din Cartea albă din 2014.

82 Disponibil pe website-ul Comisiei. A se vedea în special secțiunile A.1, B.2 și B.3.

3) O interpretare contextuală a articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice

111. Vom examina în continuare punctele 118-139 din hotărârea atacată, în care Tribunalul a efectuat o interpretare contextuală a articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice. În acest scop, Tribunalul a luat în considerare *12* elemente contextuale, incluse în *cinci* dispoziții (sau seturi de dispoziții) ale Regulamentului UE privind concentrările economice. După examinarea acestor elemente, Tribunalul a ajuns la concluzia că „din interpretarea contextuală rezultă că o solicitare de trimitere în temeiul articolului 22 din [Regulamentul UE privind concentrările economice] poate fi formulată independent de domeniul de aplicare al unei reglementări naționale în materie de control al concentrărilor” [83].

112. Nu suntem de acord cu această concluzie, pentru patru motive distincte: (i) dispozițiile Regulamentului UE privind concentrările economice, altele decât dispozițiile articolului 22, nu confirmă interpretarea reținută de Tribunal, (ii) nici celelalte alineate și paragrafe ale articolului 22 nu o confirmă, (iii) Tribunalul a minimalizat în mod eronat importanța anumitor elemente contextuale care, deși nu sunt în niciun caz determinante, par să aibă o anumită importanță atunci când sunt luate în considerare în mod corespunzător și (iv) Tribunalul a ignorat, de asemenea, alte elemente contextuale care par să-i contrazică concluziile.

i) Limitele aprecierii contextuale a Tribunalului (I)

113. Tribunalul și-a început aprecierea contextuală examinând dacă textul dispozițiilor Regulamentului UE privind concentrările economice, altele decât dispozițiile articolului 22 din acesta, poate aduce clarificări cu privire la sensul și la domeniul de aplicare ale articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice. În acest scop, Tribunalul a examinat mai întâi patru dispoziții (sau seturi de dispoziții) ale regulamentului.

114. În primul rând, Tribunalul a constatat că temeiurile juridice alese de legiuitorul Uniunii (în prezent articolele 103 și 352 TFUE [84]) pentru adoptarea mai întâi a Regulamentului CE privind concentrările economice și apoi a Regulamentului UE privind concentrările economice nu furnizau nicio indicație cu privire la sensul și la domeniul de aplicare corecte ale articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice. Astfel, Tribunalul a respins argumentul Illumina potrivit căruia temeiurile juridice susțineau interpretarea acestei dispoziții propusă de ea [85].

115. Această constatare este, în opinia noastră, corectă. Rezultă din preambulul atât al Regulamentului CE privind concentrările economice, cât și al Regulamentului UE privind concentrările economice [86], precum și din lucrările pregătitoare [87] că legiuitorul Uniunii a considerat că articolul 103 TFUE, care permite adoptarea unei reglementări „utile în vederea aplicării principiilor prevăzute la articolele 101 și 102 [TFUE]”, era, în sine, insuficient pentru a

83 Punctul 139 din hotărârea atacată.

84 Anterior, articolele 87 și 235 CEE.

85 Punctele 119 și 120 din hotărârea atacată.

86 A se vedea considerentul (7) al Regulamentului CE privind concentrările economice și considerentul (7) al Regulamentului UE privind concentrările economice.

87 A se vedea, printre altele, Consiliul, Résultats des travaux du Groupe des questions économiques (contrôle des concentrations), 29 mai 1989, (7752/89 RC 20) p. 5, Résultats des travaux du Groupe des questions économiques (contrôle des concentrations), 22 iunie 1989, (7827/89 RC 22) p. 1, anexa II, p. 3, și avis du service juridique, 11 iulie 1989 (7896/89 JUR 98 RC 24), p. 4.

institui un regim de control al concentrărilor destinat să împiedice simpla creare de poziții dominante (spre deosebire de *abuzul* de poziție dominantă, interzis de articolul 102 TFUE) și să cuprindă și concentrările pe piața produselor agricole care, în temeiul articolului 38 alineatul (3) TFUE și al anexei I la Tratatul FUE [88], puteau face obiectul unui regim juridic specific care includea excepții de la aplicarea integrală a normelor Uniunii în materie de concurență. În consecință, legiuitorul Uniunii a considerat că este necesar ca regulamentul să se bazeze și pe articolul 352 TFUE [89].

116. Aspectul dacă temeiurile juridice ale Regulamentului UE privind concentrările economice ar putea fi relevante pentru prezenta chestiune a fost, de asemenea, discutat pe larg în ședință. În ceea ce o privește, Comisia a susținut că alegerea legiuitorului ar confirma în mod indirect poziția sa, întrucât articolul 352 TFUE este o dispoziție de natură să creeze o nouă competență a statelor membre de a solicita Comisiei examinarea unei anumite concentrări, chiar și în lipsa oricărei competențe în acest sens în dreptul național. Cu toate acestea, independent de aspectul dacă articolul 352 TFUE ar putea fi interpretat în acest mod, nu am găsit nicio urmă a unei astfel de intenții a legiuitorului în niciun document istoric. Astfel cum s-a arătat, atât preambulul, cât și lucrările pregătitoare arată foarte clar că alegerea temeiului juridic de către legiuitor nu a fost influențată de domeniul de aplicare al articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice [90].

117. În al doilea rând, Tribunalul a făcut trimitere la articolul 1 alineatele (1) și (2) din Regulamentul UE privind concentrările economice, ce stabilește pragurile peste care se consideră că o concentrare are „o dimensiune comunitară” (și, prin urmare, este supusă regimului de notificare obligatorie) și precizează că astfel de praguri „[nu aduc] atingere articolului 4 alineatul (5) și articolului 22”. Tribunalul a dedus din articolul 1 alineatele (1) și (2) din Regulamentul UE privind concentrările economice că „domeniul de aplicare al [acestuia] și, în consecință, competența de examinare a Comisiei referitoare la concentrări depind, cu titlu principal, de depășirea pragurilor cifrelor de afaceri care definesc dimensiunea europeană și, cu titlu subsidiar, de mecanismele de trimitere prevăzute la articolul 4 alineatul (5) și la articolul 22 din acest regulament, care completează pragurile respective prin autorizarea examinării de către Comisie a *anumitor* concentrări care nu au dimensiune europeană” [91].

118. Din nou, constatarea Tribunalului în această privință este pe deplin corectă și niciuna dintre părți nu contestă că articolul 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice permite Comisiei să examineze *anumite* concentrări care se situează sub pragurile prevăzute la articolul 1 din Regulamentul UE privind concentrările economice. Cu toate acestea, concluzia Tribunalului nu aduce nicio clarificare cu privire la adevărata problemă în litigiu: *ce* concentrări situate sub pragurile prevăzute de Regulamentul UE privind concentrările economice pot fi examinate de Comisie în conformitate cu articolul 22 din regulamentul menționat.

119. În al treilea rând, Tribunalul a luat în considerare textul articolului 4 alineatul (5) din Regulamentul UE privind concentrările economice. Această dispoziție cuprinde un alt mecanism de trimitere, care permite părților la o concentrare ce nu are o dimensiune comunitară și care

88 La acel moment articolul 38 CEE și anexa II la Tratatul CEE.

89 În esență, articolul 352 alineatul (1) TFUE permite Consiliului să adopte măsuri adecvate în cazul în care o acțiune a Uniunii se dovedește necesară, în cadrul politicilor definite de tratate, pentru a atinge unul dintre obiectivele stabilite de tratate, fără ca acestea să fi prevăzut atribuțiile necesare în acest sens.

90 Cu privire la acest aspect, a se vedea, de asemenea, Dashwood, A., Community Report, XIVth FIDE Congress, Madrid, 2010.

91 Punctele 121-124 din hotărârea atacată. Sublinierea noastră.

poate fi examinată în temeiul reglementărilor naționale în materie de concurență ale cel puțin trei state membre să solicite examinarea concentrării de către Comisie. Astfel cum a arătat Tribunalul, aceste două dispoziții diferă în mod semnificativ în ceea ce privește condițiile de aplicare și finalitatea acestora. Astfel, Tribunalul a refuzat să interpreteze articolul 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice în lumina articolului 4 alineatul (5) din același regulament [92].

120. Pentru motivele explicate la punctul 63 de mai sus, considerăm că această abordare este justificată. În opinia noastră, textul articolului 4 alineatul (5) din Regulamentul UE privind concentrările economice este pur și simplu neconcludent în ceea ce privește interpretarea articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice.

121. În al patrulea rând, Tribunalul a statuat că articolul 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice „nu poate fi interpretat în lumina mecanismelor de trimitere prevăzute la articolul 4 alineatul (4) și la articolul 9 din regulamentul menționat” [93]. Diferențele dintre modul de redactare a acestor dispoziții ar demonstra, în opinia Tribunalului, că aceste mecanisme nu sunt „aliniate” și, în consecință, nu se poate trage nicio concluzie cu privire la sensul și la domeniul de aplicare ale articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice [94].

122. Încă o dată, constatarea Tribunalului este corectă: argumentele recurentelor în această privință nu erau convingătoare. În același timp, ar putea fi util să se adauge că aceste dispoziții nu susțin nici argumentele Comisiei: de fapt, acestea nu conțin nicio indicație cu privire la problema în discuție în prezenta cauză.

ii) Limitele aprecierii contextuale a Tribunalului (II)

123. În sfârșit, la punctele 130-138 din hotărârea atacată, Tribunalul a examinat sensul și domeniul de aplicare ale articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice în lumina celorlalte alineate și paragrafe ale acestei dispoziții. În acest scop, Tribunalul a luat în considerare *opt* elemente ale articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice.

124. În primul rând, contrar celor afirmate de Tribunal [95], modul de redactare a articolului 22 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice – care prevede că solicitarea de trimitere trebuie formulată „în termen de cel mult 15 zile lucrătoare de la data la care a fost *notificată* concentrarea sau, în cazul în care notificarea nu este necesară, de la *aducerea* acesteia în alt mod *la cunoștința* statului membru în cauză” [96], nu înseamnă că primul

92 Punctele 125 și 126 din hotărârea atacată.

93 Articolul 4 alineatul (4) din Regulamentul UE privind concentrările economice permite părților la o concentrare să solicite Comisiei ca examinarea, în totalitate sau în parte, a unei concentrări care are o dimensiune comunitară să fie trimisă autorităților unui stat membru în cazul în care această concentrare „poate afecta în mod semnificativ concurența pe o piață dintr-un stat membru care prezintă toate caracteristicile unei piețe distincte”. La rândul său, articolul 9 din Regulamentul UE privind concentrările economice permite Comisiei, în anumite situații, să trimită autorităților competente ale statelor membre în cauză o concentrare care i-a fost notificată.

94 Punctele 127-129 din hotărârea atacată.

95 Punctul 130 din hotărârea atacată.

96 Sublinierea noastră.

paragraf al acestuia „reglementează […] situațiile în care concentrările nu sunt notificate, ci pur și simplu aduse la cunoștința statului membru în cauză *fie pentru că acestea nu intră în domeniul de aplicare al regimului menționat*, fie pentru că un astfel de regim nu există” [97].

125. Tribunalul a ignorat faptul evident că sintagma „adus la cunoștință” era necesară pentru ca dispoziția să își îndeplinească funcția esențială de „clauză neerlandeză”: aceea de a permite statelor membre care nu dispun de un regim național de control al concentrărilor economice să solicite Comisiei să examineze concentrările care ar putea fi problematice la nivel național.

126. În plus, Tribunalul a ignorat modificările aduse de-a lungul timpului articolului 22 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice. În Regulamentul CE inițial privind concentrările economice, această dispoziție se limita să facă trimitere la o solicitare care trebuia formulată „în termen de […] o lună de la data la care concentrarea a fost *adusă la cunoștința* statului membru *sau* a fost *realizată*”. Atunci când Regulamentul CE privind concentrările economice a fost modificat în anul 1997, această dispoziție avea următorul cuprins: „solicitarea trebuie făcută în termen de […] o lună de la data la care concentrarea a fost *adusă la cunoștința* statului membru sau a tuturor statelor membre care fac o *solicitare comună* sau de la data la care a fost realizată”. În sfârșit, numai odată cu adoptarea Regulamentului UE privind concentrările economice a fost modificată această dispoziție astfel încât să includă și o trimitere la „*notificarea*” concentrării [98].

127. Ce ne spun aceste modificări? În opinia noastră, acestea confirmă în mod clar ceea ce a reieșit din analiza lucrărilor pregătitoare: (i) articolul 22 din Regulamentul CE inițial privind concentrările economice a fost conceput pentru a reglementa trimiterile efectuate de către statele membre care nu dispun de un regim de control al concentrărilor (prin urmare, nu este menționată nicio notificare) (ii) articolul 22 din Regulamentul CE privind concentrările economice a fost modificat în anul 1997 pentru a permite trimiterea de către mai multe state membre, în vederea evitării notificărilor multiple, atunci când Comisia este considerată a fi autoritatea cel mai bine plasată (prin urmare, introducerea trimiterii la solicitările comune) și (iii) articolul 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice a consolidat *acquis*-ul articolului 22 și a consolidat funcția de ghișeu unic a dispoziției respective (prin urmare, introducerea trimiterii la notificări) [99]. În consecință, constatarea Tribunalului întemeiată pe textul articolului 22 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice este, în opinia noastră, eronată.

128. În al doilea rând, Tribunalul a constatat că recurentele nu se puteau întemeia pe modul de redactare a articolului 22 alineatul (2) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice, care impune Comisiei să informeze „autoritățile competente ale statelor membre” cu privire la o solicitare de trimitere. Această trimitere este generică și nu implică faptul că a fost efectuată o notificare la nivel național sau că este cel puțin posibilă o astfel de notificare [100].

97 Punctul 130 din hotărârea atacată. Sublinierea noastră.

98 Sublinierea noastră în cadrul acestor dispoziții.

99 A se vedea mai sus punctele 100, 103 și 105 din prezentele concluzii. În ceea ce privește, mai precis, Regulamentul UE privind concentrările economice, a se vedea, de asemenea, considerentul (12) al acestuia. Această evoluție, datorată, de asemenea, marjei de manevră din ce în ce mai reduse pentru recurgerea la mecanismul de trimitere, a fost, de asemenea, subliniată în doctrină: a se vedea, de exemplu, Albors-Llorens, A., Goyder, D.G. și Goyder, J., *Goyder's EC Competition Law*, a 5-a ediție, Oxford University Press, 2009, p. 431; și Frenz, W., *Handbook of EU Competition Law*, Springer, 2016, p. 1308.

100 Punctul 131 din hotărârea atacată.

129. Suntem parțial de acord cu Tribunalul. Dacă este luat în considerare în sine și în mod separat, acest element pare neconcludent pentru a stabili sensul și domeniul de aplicare ale articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice. Cu toate acestea, astfel cum vom explica la punctele 152-162 din prezentele concluzii, dispoziția în cauză nu este lipsită de importanță atunci când este apreciată în coroborare cu alte dispoziții relevante.

130. În al treilea rând, Tribunalul a constatat că articolul 22 alineatul (2) al doilea paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice – care prevede că „*[o]rice* alt stat membru are dreptul de a se alătura solicitării inițiale [de trimitere]” – este „în concordanță cu [articolul 22] alineatul (1) [din Regulamentul UE privind concentrările economice] și confirmă că orice stat membru poate formula o solicitare de trimitere sau de alăturare în temeiul articolului menționat, independent de domeniul de aplicare al reglementării sale naționale în materie de control al concentrărilor”[101].

131. Desigur, acesta este un element care, astfel cum a arătat Tribunalul, pare să susțină poziția Comisiei. Cu toate acestea, valoarea persuasivă a unui astfel de element este destul de limitată, din următoarele patru motive.

– de la bun început, astfel cum a arătat Tribunalul însuși, textul articolului 22 alineatul (2) al doilea paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice este similar cu textul articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice. Având în vedere legătura strictă și inerentă dintre cele două dispoziții (care reglementează cine poate formula o solicitare și, respectiv, cine poate formula o solicitare comună), acest lucru este destul de logic. Prin urmare, nu este surprinzător faptul că ambele dispoziții conțin termeni care, în mod similar, sunt necondiționați. Cu toate acestea, în măsura în care prima dispoziție ar fi neclară, formularea corespunzătoare a celei de a doua poate fi cu greu considerată ca oferind orientări fiabile cu privire la semnificația celei dintâi;

– formularea articolului 22 alineatul (2) al doilea paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice este, de asemenea, neclară din alt motiv. Astfel, considerentul (15) al Regulamentului UE privind concentrările economice – care se referă la articolul 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice – prevede că „[a]lte state membre *care sunt de asemenea competente* să examineze concentrarea respectivă ar trebui să aibă posibilitatea de a se alătura cererii [de trimitere]”[102]. Acest considerent ridică cel puțin unele îndoieli cu privire la interpretarea dată de Tribunal articolului 22 alineatul (2) al doilea paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice, întrucât acesta sugerează că statul membru care efectuează trimiterea trebuie să fie competent;

– în plus, chiar dacă am fi de acord cu interpretarea articolului 22 alineatul (2) al doilea paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice reținută de Tribunal, aceasta nu ar fi compatibilă cu interpretarea articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice propusă de recurente. Comisia dobândește o competență potențială de a examina o concentrare situată sub pragurile prevăzute la articolul 1 din Regulamentul UE privind concentrările economice atunci când o solicitare de trimitere este depusă de un stat membru care este competent în temeiul articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice. Prin urmare, atunci când unul sau mai multe state membre se alătură unei solicitări de trimitere a unui alt stat membru (formulată în mod valabil),

[101] Punctul 132 din hotărârea atacată. Sublinierea noastră.

[102] Sublinierea noastră. Vom reveni asupra acestei chestiuni la punctele 155 și 156 din prezentele concluzii.

concentrarea va fi intrat deja în domeniul de aplicare al Regulamentului UE privind concentrările economice. În consecință, nu este nici problematic, nici anormal ca un stat membru să se poată alătura unei astfel de solicitări;

– în sfârșit, faptul că unul sau mai multe state membre se alătură (*ab initio* sau în mod succesiv) unei solicitări de trimitere formulate (în mod valabil) de un alt stat membru nu are consecințe negative pentru întreprinderile în cauză în ceea ce privește securitatea juridică și previzibilitatea procedurilor [103]. Acest lucru contrastează puternic cu consecințele care ar rezulta, în această privință, din interpretarea articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice în modul sugerat de Comisie [104].

132. În al patrulea rând, Tribunalul a constatat că faptul că, potrivit articolului 22 alineatul (2) al treilea paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice, „[t]oate termenele naționale privind concentrarea sunt suspendate” nu confirmă interpretarea dată de recurentă articolului 22 alineatul (2) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice [105].

133. Și cu privire la acest aspect împărtășim concluzia imediată a Tribunalului: articolul 22 alineatul (2) al treilea paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice, privit separat, nu clarifică domeniul de aplicare al articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice [106].

134. În al cincilea rând, Tribunalul s-a referit la textul articolului 22 alineatul (3) al treilea paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice, potrivit căruia „statul membru sau statele membre care au formulat solicitarea nu mai aplică concentrării legislațiile lor naționale privind concurența”. În această privință, Tribunalul a constatat că o astfel de dispoziție nu susținea argumentele recurentelor: legislația națională în discuție se referă de asemenea la dispozițiile naționale privind acordurile anticoncurențiale și abuzurile de poziție dominantă [107].

135. În această privință, împărtășim pe deplin aprecierea Tribunalului. Astfel, articolul 22 alineatul (2) al treilea paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice nu susține interpretarea articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice prezentată de recurente (și, în aceeași măsură, cea propusă de Comisie).

136. În al șaselea rând, Tribunalul a examinat articolul 22 alineatul (4) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice, potrivit căruia articolul 2, articolul 4 alineatele (2) și (3), articolele 5, 6 și 8-21 din acesta se aplică în cazul în care Comisia acceptă să examineze o concentrare trimisă, iar articolul 7 din Regulamentul UE privind concentrările economice se aplică „în măsura în care concentrarea nu a fost pusă în aplicare la data la care Comisia informează întreprinderile implicate cu privire la faptul că a fost formulată o solicitare”. Din textul acestei dispoziții, Comisia deduce că obligația de suspendare prevăzută la articolul 7 din Regulamentul UE privind concentrările economice este aplicabilă „atât [în] situațiile în care

[103] Într-adevăr, procedura a fost declanșată în mod valabil și, în orice caz, o solicitare comună de trimitere din partea mai multor state membre sporește coerența sistemului: în cazul în care solicitarea este acceptată, toate statele membre în cauză „nu mai aplică concentrării legislațiile lor naționale privind concurența” [articolul 22 alineatul (3) din Regulamentul UE privind concentrările economice], inclusiv dispozițiile lor privind acordurile anticoncurențiale și abuzurile de poziție dominantă, în privința concentrării în cauză. A se vedea, cu privire la acest din urmă aspect, punctul 134 din hotărârea atacată.

[104] A se vedea pe larg punctele 206-214 din prezentele concluzii.

[105] Punctul 133 din hotărârea atacată.

[106] A se vedea însă punctele 152-162 din prezentele concluzii.

[107] Punctul 134 din hotărârea atacată.

concentrarea care face obiectul solicitării de trimitere nu intră […] în domeniul de aplicare al niciunei reglementări naționale, cât și [în] cele în care se aplică o astfel de reglementare, dar nu prevede suspendarea acestei concentrări”[108].

137. Concluzia Tribunalului este derutantă. Privită literal, este corectă[109]. Totuși, aceasta ar fi de asemenea lipsită de pertinență pentru chestiunea în discuție în speță. Prin urmare, înțelegem concluzia Tribunalului în sensul că obligația de suspendare prevăzută la articolul 7 din Regulamentul UE privind concentrările economice este aplicabilă și în ceea ce privește concentrările care nu intră în sfera regimului național de control al concentrărilor al *statului membru care face solicitarea*.

138. Cu toate acestea, pare să existe o lacună în raționamentul Tribunalului: astfel, nu este evident modul în care o astfel de concluzie rezultă din textul articolului 22 alineatul (4) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice. În orice caz, considerăm că o astfel de deducție este eronată.

139. Articolul 22 alineatul (4) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice prevede că obligația de suspendare se aplică tuturor concentrărilor pentru care a fost depusă o solicitare de trimitere, pentru a asigura eficacitatea regimului de control și pentru a preveni denaturarea concurenței înainte de a se decide dacă Comisia va examina cazul.

140. Faptul că obligația de suspendare se aplică numai în măsura în care „concentrarea nu a fost pusă în aplicare la data la care Comisia informează întreprinderile implicate cu privire la faptul că a fost formulată o solicitare” este consecința inevitabilă a faptului că o concentrare pentru care a fost formulată o solicitare de trimitere ar fi putut fi pusă în aplicare (în mod legal) anterior formulării solicitării respective. Există diferite motive pentru care acest lucru este posibil. În special, o solicitare de trimitere poate proveni de la un stat membru (sau de la un stat SEE/AELS[110]): (i) care nu dispune de un regim de control al concentrărilor economice, (ii) care dispune de un regim de control al concentrărilor economice ce nu prevede o obligație de suspendare[111] și (iii) în care, deși există o obligație de suspendare, aceasta nu era aplicabilă în cazul respectiv. În ceea ce privește acest ultim punct, este într-adevăr important să se sublinieze că domeniul de aplicare al obligațiilor de suspendare, inclusiv al exceptărilor și al eventualelor derogări de la acestea, precum și durata perioadelor de așteptare aplicabile variază de la un stat membru la altul[112].

108 Punctele 135 și 136 din hotărârea atacată.

109 Într-adevăr, (i) în cazul în care un stat membru care nu dispune de un regim național de control al concentrărilor economice face o solicitare de trimitere, obligația de suspendare prevăzută la articolul 7 din Regulamentul UE privind concentrările economice se aplică concentrării în cauză, indiferent dacă concentrarea respectivă intră în domeniul de aplicare al unuia sau al mai multor regimuri naționale de control al concentrărilor și (ii) în cazul în care un stat membru face o solicitare de trimitere, obligația de suspendare prevăzută la articolul 7 din Regulamentul UE privind concentrările economice se aplică concentrării în cauză în temeiul Regulamentului CE privind concentrările economice și, prin urmare, indiferent dacă legislația statului membru respectiv prevede o obligație echivalentă.

110 Astfel cum a subliniat în mod întemeiat ESA în observațiile sale, Regulamentul UE privind concentrările economice este un act care, în temeiul articolului 57 din Acordul privind SEE, este aplicabil și în „statele SEE-AELS” (Islanda, Liechtenstein și Norvegia). Una dintre aceste țări, Liechtenstein, nu dispune de un regim național de control al concentrărilor economice.

111 În mod evident, acesta este cazul Regatului Unit, care era încă un stat membru al Uniunii Europene la momentul adoptării Regulamentului CE privind concentrările economice și a Regulamentului UE privind concentrările economice.

112 Pentru o bună imagine de ansamblu asupra acestor aspecte specifice ale regimului, a se vedea „Merger Notification and Procedures Templates” (Modelele de notificare și de proceduri privind concentrările economice) transmise de numeroase state membre ale Uniunii Europene către Rețeaua Internațională a Concurenței (disponibile pe website-ul rețelei).

141. Concluzia Tribunalului referitoare la articolul 7 din Regulamentul UE privind concentrările economice constituie, așadar, o eroare de tip *non sequitur*. În opinia noastră, articolul 22 alineatul (4) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice nu facilitează interpretarea corectă a articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice.

142. În al șaptelea rând, Tribunalul a arătat că, în conformitate cu articolul 22 alineatul (5) din Regulamentul UE privind concentrările economice, „Comisia poate informa unul sau mai multe state membre că o concentrare este considerată a îndeplini criteriile de la alineatul (1) [al acestui articol]”. Întrucât această formulare se referă numai la aceste criterii, care par a fi exhaustive, Tribunalul a considerat că această dispoziție nu impune ca operațiunea de concentrare să intre în domeniul de aplicare al normelor naționale în materie de control al concentrărilor [113].

143. În opinia noastră, Tribunalul efectuează o interpretare excesivă a acestei dispoziții. Articolul 22 alineatul (5) din Regulamentul UE privind concentrările economice completează articolul 22 alineatul (1) din același regulament: mecanismul de trimitere în cauză poate fi inițiat de unul sau mai multe state membre, dar și de Comisie – în ambele cazuri trebuind îndeplinite cele două condiții de fond prevăzute la articolul 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice, ceea ce explică limbajul foarte similar utilizat în cadrul celor două dispoziții. De fapt, ar fi fost neobișnuit ca articolul 22 alineatul (5) din Regulamentul UE privind concentrările economice să fie mai detaliat decât articolul 22 alineatul (1) din Regulamentul UE privind concentrările economice sau să includă vreo diferență substanțială față de acesta. Astfel, după cum s-a arătat la punctul 131 de mai sus, o asemenea dispoziție poate fi cu greu utilizată ca sursă fiabilă de interpretare contextuală a dispoziției a cărei formulare o reflectă.

144. În plus, chiar dacă s-ar considera că formularea articolului 22 alineatul (5) din Regulamentul UE privind concentrările economice este relevantă, vedem cel puțin alte două explicații pentru o astfel de formulare, iar acestea nu numai că nu susțin poziția Comisiei, ci pot fi considerate chiar favorabile poziției recurentelor.

145. Una dintre aceste explicații devine evidentă dacă ne îndreptăm atenția asupra punctului 110 din hotărârea atacată. În acest pasaj, Tribunalul a arătat că, într-o hotărâre anterioară (denumită în continuare „Hotărârea Kesko”), a statuat deja că „nu revenea Comisiei sarcina de a se pronunța asupra competenței unei autorități naționale de concurență de a introduce o solicitare de trimitere în temeiul articolului 22 din [Regulamentul UE privind concentrările economice], ci doar aceea de a verifica dacă această solicitare era, *prima facie*, cea a unui stat membru” [114]. Această hotărâre este corectă în sensul că aspectul dacă o anumită concentrare intră sub incidența obligației de notificare în temeiul dreptului național nu este o problemă de drept al Uniunii, ci una de drept național. Astfel, nu poate fi de competența Comisiei să informeze un stat membru în temeiul articolului 22 alineatul (5) din Regulamentul UE privind concentrările economice că, în opinia sa, sunt îndeplinite nu numai condițiile de fond pentru trimitere, ci și pragurile naționale.

146. O altă explicație rezultă din lipsa oricărei indicații, la articolul 22 alineatul (5) din Regulamentul UE privind concentrările economice, cu privire la criteriile pe care Comisia ar trebui să le utilizeze pentru a identifica „unul sau mai multe state membre” pe care, în temeiul acestei dispoziții, poate mai întâi să le contacteze pentru ca apoi să le invite să formuleze o solicitare. Sunt acestea statele membre pe teritoriul cărora poate fi afectată concurența? În caz

[113] Punctul 137 din hotărârea atacată.

[114] Hotărârea din 15 decembrie 1999, Kesko/Comisia (T-22/97, EU:T:1999:327, punctul 84).

afirmativ, Comisia poate alege în mod liber doar unele dintre acestea (și pe baza căror criterii?) sau este obligată să le trateze în mod egal? Textul dispoziției ar putea, la prima vedere, să pară oarecum ambiguu în această privință. Sau poate că nu. S-ar putea susține că Comisia dispune de o largă putere de apreciere în această privință, întrucât, printre altele, ar putea fi nevoită să ia în considerare, în fiecare caz concret, statele membre care sunt, *prima facie*, competente să solicite examinarea unei concentrări și cele care nu sunt competente.

147. În consecință, considerăm că nici articolul 22 alineatul (5) din Regulamentul UE privind concentrările economice nu este util pentru a stabili natura și domeniul de aplicare ale articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice.

148. În sfârșit, Tribunalul a statuat că celelalte dispoziții ale articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice „nu conțin niciun element pertinent care să poată contribui la o clarificare suplimentară a conținutului articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din regulamentul menționat”[115]. Astfel cum vom explica în secțiunile următoare ale prezentelor concluzii, nu suntem de acord cu această ultimă constatare.

149. Pe baza diferitelor elemente contextuale ilustrate mai sus, Tribunalul a ajuns la concluzia că o interpretare contextuală a articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice a confirmat că o solicitare de trimitere în temeiul articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice poate fi formulată independent de domeniul de aplicare al reglementărilor naționale privind controlul concentrărilor economice. Or, astfel cum am explicat, o asemenea concluzie nu decurge din analiza contextuală efectuată de Tribunal. În această analiză, Tribunalul s-a întemeiat, în ansamblu, pe 12 elemente contextuale. Dintre elementele examinate:

– șapte elemente sunt, potrivit Tribunalului însuși, lipsite de pertinență pentru interpretarea articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice; astfel, aceste elemente au fost examinate în principal pentru a respinge anumite argumente ale recurentelor. Tribunalul nu a afirmat (și nici măcar nu a sugerat) că aceste elemente ar putea susține poziția Comisiei; și

– un element a fost evocat de Tribunal pentru a corobora un aspect care însă nu este contestat și, în plus, nu furnizează nicio indicație cu privire la interpretarea în litigiu.

150. Prin urmare, chiar dacă s-ar urma integral raționamentul Tribunalului, *quod non*, concluzia sa s-ar întemeia numai pe *patru* elemente contextuale. Or, astfel cum s-a arătat, trei dintre aceste elemente au făcut obiectul unei aprecieri eronate, iar unul dintre ele, deși favorabil, în mod cert, poziției Comisiei, nu pare a fi deosebit de convingător.

151. În plus, considerăm că analiza contextuală efectuată în hotărârea atacată este problematică pentru două motive suplimentare: (i) Tribunalul a exclus în mod eronat importanța anumitor elemente contextuale care – deși nu sunt în niciun caz determinante – au o valoare orientativă atunci când sunt luate în considerare în mod corespunzător și (ii) Tribunalul a ignorat alte elemente contextuale care par să îi contrazică concluziile.

[115] Punctul 138 din hotărârea atacată.

iii) Limitele aprecierii contextuale a Tribunalului (III)

152. Mai întâi, anumite elemente contextuale a căror importanță a fost exclusă de Tribunal [116] dobândesc, în opinia noastră, o anumită valoare hermeneutică atunci când se acordă atenția cuvenită celor două aspecte pe care această instanță le-a ignorat: legătura dintre acestea și factorul timp.

153. Vom explica acest aspect în continuare. Elementele la care ne referim sunt dispoziții și considerente ale Regulamentului UE privind concentrările economice care, atunci când sunt examinate în mod izolat, pot părea să nu aibă o importanță deosebită pentru interpretarea articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice. Cu toate acestea, în realitate, făcând un pas înapoi și efectuând o analiză de ansamblu a acestor dispoziții și considerente, ținând seama de momentul introducerii lor în regulament și de motivul pentru care au fost introduse, pot fi efectiv întrevăzute unele indicații utile.

154. În primă instanță, recurentele s-au întemeiat pe o serie de dispoziții și considerente ale Regulamentului UE privind concentrările economice care par să se bazeze pe premisa că (i) concentrarea care face obiectul unei trimiteri în temeiul articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice este fie notificată, fie supusă notificării la nivel național [117], (ii) această concentrare trebuie, în orice caz, să fie examinată undeva, chiar dacă Comisia decide să nu o examineze [118] sau (iii) autoritățile naționale de trimitere trebuie să aibă competența de a examina concentrarea. Acest din urmă punct merită o scurtă explicație.

155. Astfel cum s-a menționat mai sus, articolul 22 alineatul (2) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice prevede obligația Comisiei de a „inform[a] […] autoritățile *competente* ale statelor membre și întreprinderile implicate cu privire la orice solicitare [de trimitere] primită”. La fel ca Tribunalul, am avea de asemenea tendința de a interpreta termenii „autorități competente” în sensul că se referă la autoritățile naționale care sunt în general responsabile în materie de concentrări, spre deosebire de autoritățile competente să controleze concentrarea respectivă în temeiul dreptului național.

156. Totuși, această interpretare este repusă în discuție, astfel cum s-a menționat la punctul 131 de mai sus, de considerentul (15) al Regulamentului UE privind concentrările economice – un considerent care se referă tocmai la mecanismul de trimitere în cauză și, mai precis, la condițiile care trebuie îndeplinite pentru utilizarea sa în temeiul articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice. Acest considerent are următorul cuprins: „[u]n stat membru ar trebui să poată trimite Comisiei o concentrare care nu are o dimensiune comunitară, dar care afectează schimburile comerciale între statele membre și care amenință să afecteze semnificativ concurența pe teritoriul său. Alte state membre care sunt *de asemenea competente* să examineze concentrarea respectivă ar trebui să aibă posibilitatea de a se alătura cererii” [119]. Modul de redactare a acestui considerent nu sugerează – astfel cum susțin recurentele – că statul membru care trimite cererea trebuie să fie competent, în temeiul dreptului național, să examineze concentrarea în cauză?

116 A se vedea punctele 129-133 din prezentele concluzii.

117 A se vedea, în special, articolul 22 alineatul (2) al treilea paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice: „*Toate termenele naționale privind concentrarea* sunt suspendate […]”. Sublinierea noastră.

118 A se vedea din nou articolul 22 alineatul (2) al treilea paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice: „[…] până când, în conformitate cu procedura prevăzută la prezentul articol, se decide *unde* va fi examinată concentrarea.” Sublinierea noastră.

119 Sublinierea noastră.

157. Tribunalul a abordat doar pe scurt argumentele recurentelor: aceste dispoziții și considerente nu pot fi interpretate în sensul că, pentru a fi trimisă, o anumită concentrare trebuie să fie notificată sau notificabilă în statul membru care declanșează mecanismul [120]. Cel puțin acest lucru este în mod clar corect. Nu este nevoie să subliniem încă o dată că mecanismul de trimitere prevăzut la articolul 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice poate fi utilizat de statele membre care nu dispun de un regim național de control al concentrărilor economice și a fost conceput în primul rând pentru acestea.

158. Cu toate acestea, este oarecum prea simplist să se pună astfel capăt analizei juridice, după cum a procedat Tribunalul. În mod similar, considerăm surprinzător faptul că nici Comisia nu a zăbovit mai mult în observațiile sale asupra modului de redactare a acestor dispoziții, având în vedere importanța deosebită pe care o acordă interpretării textuale în contextul prezentei cauze.

159. Nu putem decât să ne întrebăm, în acest context, dacă nu există o anumită incoerență la nivelul argumentelor Comisiei, precum și al motivării hotărârii atacate. Ambele se întemeiază în mare măsură pe modul de redactare (pretins clar) a anumitor dispoziții, apoi se îndepărtează de ceea ce pare să rezulte din modul de redactare (pretins clar) a altor dispoziții, ca urmare a simplului fapt că acestea din urmă nu pot fi conciliate cu interpretarea dată celor dintâi. În opinia noastră, înlăturarea indiciilor date de anumite dispoziții, întrucât aceste indicii nu corespund concluziei provizorii la care s-a ajuns anterior, nu constituie o interpretare contextuală aprofundată. Aceasta se apropie mai degrabă de un raționament circular.

160. În opinia noastră, un interpret mai prudent ar fi trebuit să se întrebe de ce anumite dispoziții și considerente ale Regulamentului UE privind concentrările economice ar putea să nu însemne ceea ce sugerează formularea lor. În opinia noastră, motivul care stă la baza particularității acestor considerente și dispoziții constă în faptul că niciuna dintre acestea nu a fost inclusă în Regulamentul CE inițial privind concentrările economice din 1989. Toate au fost introduse ulterior, atunci când Regulamentul CE privind concentrările economice, după ce a fost modificat cu privire la acest aspect în anul 1997, a fost abrogat în cele din urmă prin Regulamentul UE privind concentrările economice.

161. Dat fiind că acest aspect a fost deja analizat în detaliu, nu este necesar să insistăm din nou asupra acestuia. Regulamentul UE privind concentrările economice a avut în vedere dezvoltarea obiectivului „ghișeului unic” al mecanismului de trimitere. Prin urmare, întrucât acest obiectiv privește numai concentrările notificate sau care fac obiectul notificării, este evident că textul acestor dispoziții și considerente a fost redactat ținând seama de aceste operațiuni.

162. Privit din această perspectivă, textul acestor dispoziții și considerente este perfect logic și este în concordanță cu restul dispozițiilor Regulamentului UE privind concentrările economice. Prin urmare, aceste elemente de context sugerează, de asemenea, că scopul articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice nu a fost niciodată acela de a permite statelor membre să trimită Comisiei concentrări care se situează sub pragurile naționale. În caz contrar, probabil că ar fi fost redactate în mod diferit. Utilizând altă expresie cunoscută, am spune astfel că, în ceea ce privește aceste dispoziții și considerente, Tribunalul „nu a văzut pădurea din cauza copacilor”.

[120] În ceea ce privește articolul 22 alineatul (2) al treilea paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice, a se vedea punctele 133 și 150 din hotărârea atacată. Cu toate acestea, Tribunalul nu se referă decât la sintagma „toate termenele naționale”, iar nu la sintagma „până când […] se decide unde va fi examinată concentrarea”. În ceea ce privește considerentul (15) („de asemenea competente”), a se vedea punctele 149-151 din hotărârea atacată.

iv) Limitele evaluării contextuale a Tribunalului (IV)

163. În plus, Tribunalul a ignorat alte aspecte ale contextului juridic care, în opinia noastră, par să susțină de asemenea interpretarea articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice prezentată de recurente.

164. Cu privire la acest aspect, putem fi din nou succinți. Într-adevăr, am făcut deja referire la unele dintre aceste elemente în pasajele anterioare din prezentele concluzii.

165. Mai întâi, considerentul (15) *in fine* precizează că, în temeiul articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice, Comisia dobândește „competența de a examina și de a trata o concentrare *în numele* unui stat membru sau al mai multor state membre care solicită acest lucru” [121]. Formularea acestui considerent este dificil de conciliat cu o dispoziție care, potrivit Comisiei și Tribunalului, conferă Comisiei competența de a examina anumite concentrări care afectează concurența pe *piața internă*. În cazul în care problema apare pe piața internă, de ce Comisia ar trebui să acționeze *în interesul*, *în locul* sau *în numele* [122] unei autorități naționale, *a fortiori* în numele unei autorități care nu este competentă să examineze concentrarea în cauză?

166. Îndoielile noastre cu privire la acest aspect sunt agravate de textul articolului 22 alineatul (5) din Regulamentul CE inițial privind concentrările economice, care prevede: „Comisia adoptă, în temeiul alineatului (3), *numai* măsurile strict necesare pentru menținerea sau restabilirea unei concurențe efective pe *teritoriul statului membru* la cererea căruia ea a intervenit” [123]. Limitarea expresă a competențelor conferite Comisiei în aceste împrejurări [124] demonstrează, în opinia noastră, fără echivoc, că articolul 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice nu a fost conceput pentru a avea funcția corectivă extinsă pe care i-a atribuit-o Tribunalul.

167. De asemenea, este la fel de interesant de observat că, în hotărârea atacată, nu se face nicio referire la articolul 1 alineatele (4) și (5) din Regulamentul UE privind concentrările economice, care prevede o procedură simplificată [125] pentru a permite Consiliului, la propunerea Comisiei, „[să revizuiască] pragurile și criteriile” care, în temeiul aceleiași dispoziții, definesc domeniul de

[121] Sublinierea noastră.

[122] A se vedea de asemenea expresiile similare care figurează, de exemplu, în versiunile în limbile germană („für”), greacă („για λογαριασμό”), spaniolă („en nombre de”), franceză („au nom d[e]”) și italiană („per conto di”) ale regulamentului, subliniind faptul că Comisia pare să acționeze în temeiul unui fel de delegare a competențelor deținute de autoritatea națională relevantă: Cohen-Tanugi, C., *et al.*, *La pratique communautaire du contrôle des concentrations*, De Boeck Université, 1995, p. 56. În mod similar, Sir Leon Brittan, nota de subsol 65, *op. cit.*, p. 52.

[123] Sublinierea noastră. Această dispoziție a făcut doar obiectul unei modificări minore în anul 1997 și a fost abrogată prin Regulamentul UE privind concentrările economice, deoarece nu mai era conformă cu noua funcție a ghișeului unic prevăzută la articolul 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice. A se vedea, Cook, J. și Kerse, C., *EC Merger Control*, a 5-a ediție, Sweet&Maxwell, 2005, p. 343.

[124] Faptul că competențele limitate ale Comisiei implicau un domeniu de aplicare limitat pentru mecanismul de trimitere prevăzut la articolul 22 din Regulamentul CE privind concentrările economice din acea perioadă a fost subliniat, de exemplu, de Cook, J. și Kerse, C., *EEC Merger Control – Regulation 4064/89*, prima ediție, Sweet&Maxwell, 1991, p. 60 și 61.

[125] Într-adevăr, modificarea Regulamentului UE privind concentrările economice ar necesita, în mod normal, unanimitate (ca urmare a temeiului juridic al articolului 352 TFUE), dar articolul 1 alineatul (5) din Regulamentul UE privind concentrările economice permite Consiliului să modifice pragurile „hotărând cu majoritate calificată”.

aplicare al Regulamentului UE privind concentrările economice [126]. Este important de remarcat faptul că această dispoziție se referă nu numai la „praguri” (denumite praguri de cifră de afaceri), ci și la „criterii”. Acest lucru înseamnă că, în cazul în care consideră necesar, legiuitorul Uniunii poate decide să înlocuiască sau să integreze pragurile de cifră de afaceri cu criterii bazate pe alte tipuri de valori (de exemplu, prețul plătit de cumpărător, valoarea operațiunii, cotele de piață, cota din ofertă, valoarea activelor locale care urmează să fie transferate, impactul potențial asupra piețelor relevante etc.). Prin urmare, există un mecanism corectiv sistemic integrat în Regulamentul UE privind concentrările economice, care permite o ajustare rapidă a domeniului de aplicare al acestui regulament în cazul în care criteriile de competență utilizate devin, ca urmare a evoluțiilor pieței, inapte să surprindă concentrările potențial dăunătoare.

168. Suntem de acord cu Comisia că, în sine, valoarea hermeneutică a acestui element nu ar trebui să fie supraestimată. Cu toate acestea, ea ridică semne de întrebare cu privire la necesitatea de a avea, în cadrul regulamentului, un mecanism corectiv *ad-hoc* precum cel avut în vedere de Tribunal. În plus, acest element contextual devine mult mai relevant pentru interpret atunci când este analizat dintr-un alt unghi.

169. Trebuie amintit că o dispoziție similară articolului 1 alineatele (4) și (5) din Regulamentul UE privind concentrările economice era deja prezentă în Regulamentul CE inițial privind concentrările economice și că, în acest din urmă regulament, legătura dintre mecanismul de ajustare a pragurilor și mecanismul de trimitere a fost directă și explicită. Este interesant de observat că mecanismul de trimitere prevăzut la articolul 22 alineatele (3)-(5) din Regulamentul CE privind concentrările economice a fost conceput inițial ca mecanism *temporar*. Astfel, articolul 22 alineatul (6) din Regulamentul CE privind concentrările economice prevedea că „alineatele (3)-(5) continuă să se aplice până la revizuirea pragurilor menționate la articolul 1 alineatul (2)”. Aceasta înseamnă că legiuitorul Uniunii a considerat, în anul 1989, că mecanismul de trimitere era destinat să devină caduc odată ce experiența „pe teren” permitea ajustarea adecvată a pragurilor de cifră de afaceri [127]. În mod evident, o astfel de considerație ar fi fost complet lipsită de sens dacă mecanismul de trimitere ar fi fost, așa cum susține Comisia, menit să includă și concentrările care se situează sub pragurile naționale: utilitatea sa nu ar fi deloc afectată de o modificare a pragurilor prevăzute în Regulamentul CE privind concentrările economice. *A fortiori*, dacă mecanismul de trimitere era destinat să includă concentrările care se situează sub pragurile naționale, de ce să fie temporar?

170. Concluzia noastră intermediară este că, în ansamblu, o interpretare contextuală a articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice permite de asemenea să se concluzioneze că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept în ceea ce privește sensul și domeniul de aplicare ale mecanismului de trimitere în discuție. Astfel,

[126] A se vedea, de asemenea, considerentul (9) al Regulamentului UE privind concentrările economice, potrivit căruia „[…] Comisia ar trebui să prezinte Consiliului rapoarte cu privire la punerea în aplicare a pragurilor și criteriilor aplicabile, astfel încât Consiliul, hotărând în conformitate cu articolul 202 din tratat, să le poată examina în mod *regulat* […] având în vedere experiența acumulată; în acest sens, statele membre trebuie să furnizeze Comisiei date statistice, care să îi permită acesteia să elaboreze rapoarte și posibile propuneri de amendamente. Rapoartele și propunerile Comisiei ar trebui întocmite pe baza informațiilor relevante furnizate în mod *regulat* de statele membre” (sublinierea noastră). Având în vedere acest considerent, înțelegem articolul 1 alineatele (4) și (5) din Regulamentul UE privind concentrările economice ca permițând utilizarea procedurii simplificate în orice moment după prezentarea raportului solicitat până la 1 iulie 2009. Totuși, admitem că limbajul dispoziției este ambiguu, ceea ce ar putea face să se creadă că procedura simplificată era aplicabilă numai pentru modificările propuse după adoptarea raportului din 2009. Totuși, chiar lăsând deoparte formularea specifică a considerentului (9) al Regulamentului UE privind concentrările economice, este ilogică ideea că această dispoziție este aplicabilă o singură dată. Astfel, odată cu trecerea timpului, necesitatea ajustării pragurilor devine și mai stringentă..

[127] Subliniind natura temporară a mecanismului, Downes, T.A., Ellison, J., *The legal control of mergers in the EC*, Blackston, 1991, p. 63-65.

deși există elemente care merg în ambele direcții, cele care indică un domeniu de aplicare mai restrâns al acestei dispoziții sunt mult mai numeroase și mai relevante decât cele care indică un domeniu de aplicare mai larg al acesteia.

4) O interpretare teleologică a articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice

171. În continuare, la punctele 140-151 din hotărârea atacată, Tribunalul a efectuat o interpretare teleologică a articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice, concentrându-se în principal asupra formulării preambulului. În special, acesta a subliniat că, astfel cum rezultă din considerentele (5), (6), (8), (24) și (25) ale acestui regulament, obiectivul său este „să permită controlul eficient asupra tuturor concentrărilor care au efecte semnificative asupra structurii concurenței în Uniune”. Tribunalul a subliniat de asemenea că, în considerentul (11), mecanismele de trimitere sunt denumite „mecanism[e] corectiv[e]”, ceea ce indică faptul că acestea creează „o competență subsidiară a Comisiei care îi conferă flexibilitatea necesară pentru atingerea obiectivului acestui regulament”. Pe această bază, s-a concluzionat că „interpretarea teleologică confirmă că o solicitare de trimitere în temeiul articolului 22 din [Regulamentul UE privind concentrările economice] poate fi făcută independent de domeniul de aplicare al unei reglementări naționale în materie de control al concentrărilor”.

172. Trebuie să fim din nou în dezacord cu Tribunalul. Pentru a explica motivul, vom încerca să abordăm două întrebări care, în acest context, clarifică sensul și domeniul de aplicare ale articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice. În primul rând, care sunt obiectivele specifice ale acestei dispoziții? În al doilea rând, pretinsul obiectiv de eliminare a lacunelor urmărit de această dispoziție ar fi conform cu obiectivele generale ale Regulamentului UE privind concentrările economice?

i) Limitele aprecierii teleologice a Tribunalului (I)

173. Răspunsul la prima întrebare este, în acest stadiu al analizei noastre, parțial clar. Astfel, atât aprecierea istorică, cât și cea contextuală a Regulamentului UE privind concentrările economice au evidențiat două obiective care sunt urmărite, fără îndoială, de mecanismul de trimitere prevăzut la articolul 22 din acesta. Primul obiectiv, care a determinat includerea mecanismului de trimitere în Regulamentul CE inițial privind concentrările economice („clauza neerlandeză”), a fost acela de a permite examinarea concentrărilor care ar putea denatura concurența la nivel local, în cazul în care statul membru în cauză nu dispune de niciun regim național de control al concentrărilor. Al doilea obiectiv, introdus odată cu reforma Regulamentului CE privind concentrările economice în 1997 și consolidat ulterior prin adoptarea Regulamentului UE privind concentrările economice, este obiectivul „ghișeului unic”: acela de a permite examinarea de către Comisie a unei concentrări notificate sau notificabile în mai multe state membre, pentru a evita notificările naționale multiple.

174. Primul obiectiv nu este evident în textul preambulului Regulamentului CE inițial privind concentrările economice. Cu toate acestea, faptul că mecanismul de trimitere a fost introdus la început pentru a urmări acest obiectiv a fost constatat de Tribunal și constituie un aspect cu care părțile sunt de acord. În orice caz, absența oricărei referiri la acest obiectiv în preambulul Regulamentului CE privind concentrările economice nu este surprinzătoare, deoarece, după cum s-a explicat, domeniul de aplicare și semnificația acestuia au fost inițial menite să fie foarte

limitate. Astfel, inițial, acesta era destinat să se aplice numai *temporar*, și anume până la ajustarea pragurilor de cifră de afaceri și, *în mod excepțional*, având în vedere domeniul de aplicare restrâns al acestuia, astfel cum a indicat în mod expres comisarul pentru concurență de la momentul respectiv [128].

175. În schimb, al doilea obiectiv este menționat în mod expres (și ferm) atât în preambulul Regulamentului din 1997, cât și în cel al Regulamentului UE privind concentrările economice [129]. Nici acest lucru nu este surprinzător, având în vedere importanța modificărilor aduse mecanismului de trimitere în cauză.

176. În continuare, ar trebui să abordăm aspectul dacă poate fi identificat un al treilea obiectiv pretins urmărit de articolul 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice – cel de eliminare a lacunelor, care permite examinarea concentrărilor ce se situează atât sub pragul stabilit la nivelul Uniunii, cât și sub pragurile naționale. Tribunalul a găsit o confirmare a acestui obiectiv în considerentul (11) al Regulamentului UE privind concentrările economice, potrivit căruia „[n]ormele care reglementează trimiterea concentrărilor de la Comisie către statele membre și de la statele membre către Comisie ar trebui să funcționeze ca un mecanism corectiv eficient”.

177. În această privință, considerăm că Tribunalul a interpretat în mod eronat acest considerent. Expresia „mecanism corectiv” nu ar trebui interpretată în mod izolat, ci ar trebui luată în considerare în contextul său corespunzător.

178. În primul rând, care este obiectul considerentului (11)? Contextul său este important. Considerentul (8) clarifică principiile de bază privind repartizarea competențelor între Comisie și ANC-uri. Considerentele (9) și (10) se referă la pragurile de cifră de afaceri prevăzute de Regulamentul UE privind concentrările economice pentru ca concentrările să aibă o „dimensiune comunitară”. La rândul său, considerentul (12) se referă la concentrări care se situează sub pragurile de cifră de afaceri prevăzute de Regulamentul UE privind concentrările economice, dar care „pot îndeplini condițiile pentru a fi examinate în cadrul mai multor sisteme naționale de control al concentrărilor”. În ceea ce privește acest din urmă aspect, considerentul (12) precizează că „[n]otificarea multiplă a aceleiași tranzacții sporește incertitudinea juridică, eforturile și costurile întreprinderilor și poate duce la evaluări contradictorii” și, din acest motiv, concluzionează că „[d]e aceea, sistemul prin care concentrările pot fi trimise Comisiei de către statele membre în cauză ar trebui dezvoltat în continuare”. Considerentele (13)-(16) indică în continuare cooperarea care urmează să fie stabilită între Comisie și ANC-uri în acest scop și ilustrează funcționarea diferitelor mecanisme de trimitere.

179. În opinia noastră, contextul de mai sus sugerează că considerentul (11) se referă la un mecanism care are o funcție corectivă în ceea ce privește *repartizarea competențelor* între Comisie și ANC-uri. Acest considerent nu se referă la instituirea, astfel cum a arătat Tribunalul, a unei „competenț[e] subsidiar[e] a Comisiei care îi conferă flexibilitatea necesară pentru atingerea obiectivului acestui regulament” [130].

[128] Sir Leon Brittan, nota de subsol 65, *op. cit.*, p. 42: „Această dispoziție este *enunțată în mod restrictiv* și nu ar permite Comisiei să examineze concentrările situate sub prag *în general*, chiar dacă ar fi înclinată să *eludeze* în acest mod *spiritul dispoziției privind pragul*” (sublinierea noastră). A se vedea de asemenea, *ibid.*, „The Law and Policy of Merger Control in the EEC”, *European Law Review*, 1990, p. 245.

[129] A se vedea în special considerentul (10) al Regulamentului din 1997 și considerentele (11), (12) și (14) ale Regulamentului UE privind concentrările economice.

[130] Astfel cum s-a arătat la punctul 142 din hotărârea atacată.

180. Considerația de mai sus își găsește sprijin suplimentar, în primul rând, în faptul că acest considerent nu figura în Regulamentul CE inițial privind concentrările economice, ci a fost introdus doar în Regulamentul UE privind concentrările economice. Astfel, utilitatea mecanismului de trimitere în ceea ce privește repartizarea cazurilor între diferite autorități, toate competente să examineze o anumită concentrare, nu a intervenit decât în anul 1997 și apoi a dobândit mai multă importanță în anul 2004.

181. De fapt, punctul 94 din Cartea verde din 2001 confirmă că: „pentru ca articolul 22 alineatul (3) să devină operațional ca mecanism corectiv general aplicabil la *problema notificării multiple*, sistemul ar necesita, cel mai probabil, o modificare nu numai a Regulamentului privind concentrările economice”[131]. Acest punct permite deducerea a două concluzii. În primul rând, sintagma „mecanism corectiv” care figurează în considerentul (11) al Regulamentului UE privind concentrările economice se referă la problema singulară a notificărilor multiple, iar nu la problema mai largă a tuturor deficiențelor inerente unui sistem de control al concentrărilor bazat pe praguri. În plus, problema notificării multiple apare numai pentru că concentrările pot *face obiectul* mai multor regimuri naționale de control al concentrărilor economice, iar nu pentru că acestea *nu ar intra sub incidența* examinării stabilite în cadrul acestor regimuri. În al doilea rând, utilizarea articolului 22 ca măsură corectivă la problema notificării multiple este un aspect care a necesitat dezbateri și modificări legislative și, prin urmare, nu a constituit scopul inițial al acestui articol. Ar rezulta că utilizarea articolului 22 pentru a remedia alte probleme mai ample ar necesita, de asemenea, dezbateri și modificări.

182. La citirea textului integral al considerentului (11), considerațiile de mai sus sunt confirmate în și mai mare măsură. Considerentul menționat enunță: „[n]ormele care reglementează trimiterea concentrărilor […] ar trebui să funcționeze ca un mecanism corectiv eficient, având în vedere principiul subsidiarității; aceste norme protejează în mod adecvat interesele concurențiale ale statelor membre și iau în considerare în mod corespunzător securitatea juridică și principiul «ghișeului unic»”. Deducem două concluzii din acest text. În primul rând, trimiterea la principiul subsidiarității și la protecția adecvată a concurenței la nivelul statelor membre confirmă un domeniu de aplicare restrâns al mecanismul de trimitere: scopul său este doar acela de a remedia situațiile în care concurența este afectată la nivel *local*. În al doilea rând, referirea la securitatea juridică și la principiul „ghișeului unic” sugerează de asemenea că mecanismele de trimitere urmăresc înlocuirea mai multor proceduri naționale cu o singură procedură centralizată, ceea ce presupune ca concentrările în cauză să atingă pragurile naționale.

183. Prin urmare, interpretarea dată de Tribunal considerentului (11) al Regulamentului UE privind concentrările economice nu ne convinge. Nu suntem convinși nici de invocarea de către Tribunal a considerentelor (6) și (24) ale Regulamentului UE privind concentrările economice, în măsura în care acestea se referă la un control eficient al *tuturor* concentrărilor.

184. Din nou, atunci când aceste considerente sunt interpretate în întregime și în contextul lor corespunzător, pare destul de clar că termenul „toate” nu înseamnă că fiecare concentrare care are loc în lume, cu condiția ca aceasta să poată ridica anumite preocupări în materie de concurență în anumite state membre, ar trebui să facă obiectul unui control „eficient” în temeiul Regulamentului UE privind concentrările economice. În considerentul (6) se arată: „Prin urmare, este necesar un instrument juridic specific care să permită controlul eficient asupra tuturor concentrărilor în ceea ce privește efectul acestora asupra structurii concurenței în Comunitate și

131 Sublinierea noastră.

care să fie singurul instrument aplicabil acestor concentrări”. În mod similar, considerentul (24) enunță: „prezentul regulament trebuie să permită controlul efectiv al tuturor concentrărilor din punctul de vedere al efectului lor asupra concurenței în Comunitate”.

185. Mai multe elemente textuale ale acestor considerente contrazic în mod clar sugestia că acestea se referă la mecanismul de trimitere în cauză. În primul rând, nu pot fi controlate „toate concentrările” în temeiul Regulamentului UE privind concentrările economice: cu excepția cazului în care sunt atinse pragurile regulamentului, concentrarea trebuie, în mod normal, să fie examinată de alte autorități de concurență (ale statelor membre ale Uniunii Europene și/sau ale statelor terțe). În al doilea rând, în ceea ce privește concentrările care, dacă s-ar urma teoria Comisiei, ar intra în domeniul de aplicare al Regulamentului UE privind concentrările economice „pe ușa din dos” (și anume, cele pentru care, în principiu, nici Comisia, nici ANC-urile în cauză nu sunt competente), nu se poate afirma că Regulamentul UE privind concentrările economice va fi „singurul instrument aplicabil unor astfel de concentrări”; astfel, articolul 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice permite proceduri paralele în fața Comisiei (la cererea uneia sau mai multor ANC-uri) și a uneia sau mai multor ANC-uri (cele care nu se alătură solicitării de trimitere). În al treilea rând, în temeiul articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice, Comisia nu examinează concentrările „din punctul de vedere al efectului lor asupra concurenței *în Comunitate*”, astfel cum se precizează în considerentele (6) și (24) [132], ci numai pe teritoriile statelor membre care formulează solicitarea [articolul 22 alineatele (1) și (5) din Regulamentul UE privind concentrările economice]. De fapt, instanțele Uniunii au interpretat în mod consecvent termenul „toate concentrările” care figurează în preambulul Regulamentului UE privind concentrările economice ca referindu-se la cele „cu dimensiune comunitară” [133].

186. În cazul unui răspuns afirmativ, se ridică totuși o întrebare: la ce se referă termenul „toate” în contextul acestor considerente? Răspunsul se regăsește din nou în textul acestor considerente și este confirmat de istoricul și de finalitatea lor. Expresiile utilizate în aceste considerente pot fi regăsite în al șaptelea considerent al Regulamentului CE inițial privind concentrările economice [134], care urmărește să clarifice pe deplin că, în temeiul Regulamentului privind concentrările economice, toate concentrările vor fi evaluate „din punctul de vedere al *efectului* lor *asupra concurenței*”. Această clarificare care poate părea, desigur, evidentă și, prin urmare, inutilă în prezent, nu era nicidecum anodină la momentul adoptării Regulamentului CE privind concentrările economice. Astfel, un alt motiv care a blocat, timp de mai mulți ani, negocierile în cadrul Consiliului a fost diferența foarte pronunțată de opinii dintre diferitele state membre cu privire la criteriile pe care Comisia trebuie să le utilizeze pentru a decide dacă să autorizeze sau nu o concentrare. În timp ce Comisia și numeroase state membre s-au pronunțat în favoarea unei analize pur antitrust, anumite state membre s-au opus acestei idei, considerând că concentrările ar trebui apreciate și în lumina altor considerente, în special ținând seama de motive de politică industrială. În cele din urmă, a prevalat prima opinie, iar compromisul a constat în includerea în regulament a așa-numitei „clauze germane” [la acea dată articolul 21 alineatul (3) din Regulamentul CE privind concentrările economice, în prezent articolul 21

132 Sublinierea noastră.

133 A se vedea printre altele Hotărârea din 4 martie 2020, Marine Harvest/Comisia (C-10/18 P, EU:C:2020:149, punctul 108 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea Hotărârea din 12 decembrie 2012, Electrabel/Comisia (T-332/09, EU:T:2012:672, punctul 246).

134 Acest considerent avea următorul cuprins: „întrucât, prin urmare, este necesar să se creeze un nou instrument juridic sub forma unui regulament care să permită controlul efectiv al tuturor concentrărilor în funcție de efectele acestora asupra structurii concurenței în Comunitate și care să fie, de asemenea, singurul instrument aplicabil acestor concentrări”.

alineatul (4) din Regulamentul UE privind concentrările economice], care a acordat statelor membre o anumită competență reziduală de intervenție [135]. Jurisprudența instanțelor Uniunii pare să confirme interpretarea noastră cu privire la acest considerent [136].

187. Prin urmare, invocarea de către Tribunal a considerentelor (6), (11) și (24) în acest context este, în opinia noastră, eronată. La o examinare mai atentă, nu există nicio referire în preambulul niciunuia dintre cele trei regulamente privind concentrările economice și nu poate fi trasă nicio concluzie din acestea cu privire la vreo funcție de acoperire a lacunelor atribuită articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice. Lipsa oricărei mențiuni cu privire la acest aspect este destul de semnificativă, având în vedere impactul potențial extraordinar pe care l-ar avea o astfel de dispoziție asupra funcționării unui sistem de control al concentrărilor care (i) „se bazează pe principiul unei repartizări precise a competențelor între Comisie și [autoritățile naționale]” [137] și (ii) a cărui sferă de aplicare este „limitată la praguri cantitative” [138].

188. Acestea fiind spuse, o altă întrebare în acest context este dacă obiectivul de eliminare a lacunelor care i-a fost atribuit de Tribunal ar fi conform cu obiectivele generale ale Regulamentului UE privind concentrările economice.

ii) Limitele aprecierii teleologice a Tribunalului (II)

189. La punctul 140 din hotărârea atacată, Tribunalul a examinat preambulul Regulamentului UE privind concentrările economice și a ajuns la concluzia că obiectivul de eliminare a lacunelor atribuit mecanismului de trimitere în cauză este conform cu „obiectivul acestui regulament [care] este să permită controlul eficient asupra tuturor concentrărilor care au efecte semnificative asupra structurii concurenței în Uniune” [139].

190. În această analiză identificăm două probleme principale: Tribunalul a ignorat unele elemente-cheie din preambul și a interpretat greșit anumite considerente.

191. În primul rând, Tribunalul a subliniat în mod repetat obiectivul Regulamentului UE privind concentrările economice de a asigura un control *eficient* al concentrărilor, mergând până la a se referi la acesta ca reprezentând „*obiectivul*”, și anume singurul obiectiv.

192. Nu există nicio îndoială, în opinia noastră, că obiectivul asigurării unui control eficient al concentrărilor este însăși rațiunea de a fi a regulamentului și, prin urmare, importanța acestuia este subliniată în mod corespunzător în preambulul Regulamentului UE privind concentrările economice. Totuși, acesta nu poate fi *singurul* obiectiv sau, altfel spus, acest obiectiv nu există în

135 Potrivit acestei dispoziții, sub rezerva competenței exclusive a Comisiei de a examina concentrările care intră sub incidența Regulamentului UE privind concentrările economice, „statele membre pot lua măsurile adecvate pentru a proteja interese legitime altele decât cele luate în considerare în prezentul regulament și care sunt compatibile cu principiile generale și cu alte dispoziții din dreptul comunitar”.

136 A se vedea în acest sens Hotărârea din 7 septembrie 2017, Austria Asphalt (C-248/16, EU:C:2017:643, punctul 21). A se vedea, de asemenea, Hotărârea din 25 martie 1999, Gencor/Comisia (T-102/96, EU:T:1999:65, punctul 314), și Hotărârea din 22 septembrie 2021, Altice Europe/Comisia (T-425/18, EU:T:2021:607, punctul 299).

137 A se vedea Hotărârea din 22 iunie 2004, Portugalia/Comisia (C-42/01, EU:C:2004:379, punctul 50) și considerentul (8) al Regulamentului UE privind concentrările economice.

138 A se vedea considerentul (9) al Regulamentului UE privind concentrările economice.

139 A se vedea în special punctul 140 din hotărârea atacată.

vid. De fapt, articolul 2 din Regulamentul UE privind concentrările economice se referă la „concentrările care intră în sfera de aplicare a prezentului regulament [care urmează să fie] evaluate în conformitate cu *obiectivele* acestui regulament”[140].

193. Astfel, urmărirea obiectivului de a permite un control *eficient* al concentrărilor merge mână în mână cu urmărirea altor obiective, dintre care unele sunt deosebit de relevante în speță. Primul astfel de obiectiv, care este rezultatul dezbaterilor îndelungate și (îndrăznim să spunem) aprinse ce au condus în cele din urmă la adoptarea Regulamentului CE privind concentrările economice, după aproape douăzeci de ani de negocieri în cadrul Consiliului, este acela de a institui un sistem în care competența să fie *partajată* între Comisie și ANC-uri[141]. Al doilea obiectiv constă în realizarea, la nivelul Uniunii Europene, a unui sistem eficient bazat pe principiul „ghișeului unic”: Comisia are competența exclusivă de a examina concentrările notificate în temeiul Regulamentului UE privind concentrările economice, care nu necesită notificări suplimentare la nivelul statelor membre, iar autoritățile naționale nu mai pot aplica legislația lor națională în materie de concurență în cazul operațiunilor respective[142]. Al treilea obiectiv constă în a institui un sistem eficient și previzibil, capabil să ofere securitate juridică întreprinderilor în cauză[143]. Tribunalul însuși se referă, la punctul 226 din hotărârea atacată, la „obiectivele fundamentale ale eficienței și celerității care stau la baza [Regulamentului UE privind concentrările economice]”, precum și la intenția legiuitorului Uniunii de a stabili „o repartizare clară a intervențiilor autorităților naționale și ale Uniunii”.

194. În timp ce primele două obiective menționate la punctul anterior sunt, din motive evidente, caracteristici specifice ale sistemului Uniunii de control al concentrărilor, al treilea nu este. Într-adevăr, fiecare regim de control al concentrărilor economice existent la nivel mondial urmărește un echilibru între controlul eficient al concurenței și evitarea costurilor inutile și a întârzierilor, atât pentru părțile la concentrare, cât și pentru administrația publică însăși[144]. Pentru a asigura acest echilibru, normele privind concentrările economice se bazează, de obicei, pe praguri care filtrează operațiunile ce urmează să fie examinate și care impun autorităților termene specifice pentru a-și finaliza evaluarea. Prin urmare, este imposibil să se supraestimeze importanța pe care o au previzibilitatea și securitatea juridică, în special pentru părțile la concentrare. Întreprinderile care ar putea face obiectul unor obligații de notificare și de suspendare trebuie să știe, cu un nivel relativ ridicat de încredere, dacă operațiunea propusă va face obiectul unui control antitrust și care sunt autoritățile ce vor efectua controlul și care este momentul până la care se poate aștepta un răspuns final din partea autorităților respective[145].

195. Acest lucru este adevărat, astfel cum s-a menționat, la nivel global. Totuși, acest lucru este cu atât mai adevărat în cazul concentrărilor care ar putea fi examinate în Uniune. Nu numai pentru că, în cadrul Uniunii Europene, coexistă diverse autorități de aplicare a legii (Comisia și

140 Sublinierea noastră. De fapt, și doctrina s-a referit la Regulamentul CE privind concentrările economice ca fiind un instrument care urmărește mai multe obiective: a se vedea, de exemplu, Navarro Varona *et al.*, *Merger Control in the EU: Law, Economics and Practice*, prima ediție, Oxford University Press, 2001, p. 1-5.

141 A se vedea trimiterile la principiul subsidiarității din considerentele (6), (8), (11) și (14). A se vedea, de asemenea, considerentul (8) *in fine*: „[c]oncentrările care nu sunt reglementate de prezentul regulament intră, în principiu, în jurisdicția statelor membre”.

142 A se vedea trimiterile la principiul ghișeului unic în considerentele (8) și (11), la „competența exclusivă” a Comisiei în considerentul (17) și la limitele care decurg din acesta pentru acțiunile statelor membre în considerentele (18) și (19).

143 A se vedea trimiterile la eficiență în considerentele (14), (15) și (16), la previzibilitate în considerentul (15) și la securitatea juridică în considerentele (11), (25) și (34). A se vedea, de asemenea, Cartea verde din 1996, punctul 29. În doctrină, a se vedea, *inter alia*, Blaise, J.B., „Concurrence – Contrôle des opérations de concentration”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1990, p. 743, și Venit, J., „The «merger» control regulation: Europe comes of age…or Caliban’s dinner”, *Common Market Law Review*, 1990, p. 44.

144 În mod similar, Whish, R. și Bailey, D., *Competition Law*, ediția a 8-a, Oxford University Press, 2018, p. 832 și 833.

145 A se vedea, în general, Irarrazabal Philippi, F., „Merger control procedure”, *Global Dictionary of Competition Law*, Concurrences, Art. N° 12342.

ANC-urile) – cu tot ceea ce implică acest lucru în termeni de complexitate –, ci și pentru că, spre deosebire de marea majoritate a regimurilor de control al concentrărilor economice din lume, Regulamentul UE privind concentrările economice impune părților la concentrare o *interdicție la nivel mondial în ceea ce privește încheierea*. Aceasta înseamnă că punerea în aplicare a unei operațiuni notificate trebuie, în principiu, să fie suspendată *în întregime* până la adoptarea de către Comisie a unei decizii finale. Prin urmare, părțile la concentrare nu pot accelera această punere în aplicare, de exemplu prin deținerea în mod separat a anumitor active, unități sau întreprinderi locale până la obținerea autorizației. Costurile și riscurile impuse părților la concentrare sunt, prin urmare, și mai importante, astfel încât aceste întreprinderi trebuie să fie capabile să ia măsurile de precauție adecvate în această privință.

196. În acest scop, astfel cum a statuat Curtea, Regulamentul UE privind concentrările economice „conține dispoziții care, din motive de securitate juridică și în interesul întreprinderilor în cauză, urmăresc să limiteze durata controalelor pe care Comisia trebuie să le efectueze”. Astfel, legiuitorul Uniunii „a dorit să asigure un control al concentrărilor în termene compatibile atât cu cerințele unei bune administrări, cât și cu cele ale vieții comerciale” [146].

197. Având în vedere cele de mai sus, suntem de acord că obiectivul principal al Regulamentului UE privind concentrările economice este asigurarea eficienței sistemului (și anume capacitatea de a acoperi concentrările potențial dăunătoare). Totuși, această eficiență nu poate fi realizată în detrimentul urmăririi satisfăcătoare a celorlalte obiective ale regulamentului. Astfel, referirile din preambul la „eficiență” nu pot determina interpretul să maximizeze domeniul de aplicare și scopul dispozițiilor Regulamentului UE privind concentrările economice până la punctul în care sfera lor de aplicare depășește intențiile clare ale legiuitorului Uniunii, perturbând echilibrul bine conceput pe care acesta din urmă l-a avut în vedere între diferitele obiective.

198. În acest context, este obiectivul de acoperire a lacunelor prevăzut la articolul 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice, susținut de Comisie și confirmat de Tribunal, coerent cu celelalte obiective descrise mai sus și cu echilibrul stabilit între acestea? În opinia noastră, răspunsul la o astfel de întrebare este clar „nu”. Considerăm că interpretarea articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice reținută de Tribunal este contrară celor trei obiective menționate la punctul 193 de mai sus și este de natură să perturbe echilibrul dintre aceste obiective pe care legiuitorul Uniunii a intenționat să îl realizeze.

199. În primul rând, „competența stratificată” care ar rezulta din interpretarea dată de Tribunal articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice – Comisia (concentrări de dimensiuni mari)/ANC-urile (concentrări sub pragurile prevăzute de Regulamentul UE privind concentrările economice, dar care depășesc pragurile naționale)/Comisia (concentrări sub pragurile naționale) – pare cu greu conformă unui sistem, astfel cum a subliniat Curtea de Justiție, „bazat pe principiul unei repartizări precise a competențelor între autoritățile de control naționale și [ale Uniunii]” [147].

[146] Hotărârea din 22 iunie 2004, Portugalia/Comisia (C-42/01, EU:C:2004:379, punctele 51 și 53). A se vedea de asemenea Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauza Cementbouw Handel & Industrie/Comisia (C-202/06 P, EU:C:2007:255, punctul 44).

[147] A se vedea Hotărârea din 22 iunie 2004, Portugalia/Comisia (C-42/01, EU:C:2004:379, punctul 50). A se vedea de asemenea considerentul (8) („[c]oncentrările care nu sunt reglementate de prezentul regulament intră, în principiu, în jurisdicția statelor membre”) și considerentul (9) („[s]fera de aplicare a prezentului regulament ar trebui […] limitată la praguri cantitative, astfel încât să includă doar acele concentrări care au o dimensiune comunitară”).

200. Această interpretare pare de asemenea neobișnuită atunci când este privită în lumina principiului subsidiarității, principiu menționat în cel puțin patru considerente ale Regulamentului UE privind concentrările economice [148]. Acesta este un regulament care, potrivit termenilor utilizați de comisarul pentru concurență de la vremea respectivă, a reprezentat „un exemplu excelent al modului în care [acest principiu] poate fi pus în practică” [149]. Subsidiaritatea este un principiu care, în termeni simpli, are în principal un efect descendent: într-un domeniu de competență partajată, aceasta tinde să orienteze competența pentru o acțiune specifică către statele membre [150]. Desigur, în anumite împrejurări, acest principiu poate avea, de asemenea, un efect ascendent: consolidarea competenței Uniunii Europene atunci când o anumită acțiune pare, având în vedere amploarea sau efectele sale, mai eficientă dacă este întreprinsă la nivelul Uniunii Europene. Cu toate acestea, ne întrebăm dacă o situație în care competența pentru o acțiune (aici, examinarea unei concentrări) este conferită unei instituții a Uniunii (aici, Comisia) pentru simplul motiv că un stat membru a considerat că amploarea sau efectele unor situații precum cea în cauză *nu sunt suficient de semnificative* pentru a justifica o acțiune la nivel național nu ar fi contrară logicii subsidiarității.

201. În al doilea rând, părțile nu contestă că una dintre consecințele care decurge din interpretarea articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice reținută de Tribunal este că întreprinderile care doresc să aibă certitudinea că o concentrare propusă nu ar putea fi contestată de Comisie după finalizare, în pofida faptului că respectiva concentrare nu poate fi notificată nicăieri în Uniune și nu este supusă niciunei obligații suspensive, ar trebui: (i) să suspende temporar punerea în aplicare și (ii) să aducă concentrarea în atenția (potențial a) tuturor statelor UE și SEE/AELS (unui număr total de 30 de autorități naționale diferite), pentru a iniția curgerea termenului de 15 zile lucrătoare prevăzut la articolul 22 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice.

202. În acest context, pare important să se adauge că, potrivit Comisiei, comunicarea părților la concentrare către autoritățile naționale în cauză ar trebui să conțină toate datele și informațiile necesare autorităților respective pentru a stabili dacă sunt îndeplinite cele două condiții de fond prevăzute la articolul 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice – concentrarea afectează schimburile comerciale dintre statele membre și amenință să afecteze în mod semnificativ concurența pe teritoriul statului membru în cauză. Cu toate acestea, ne pare evident că o evaluare temeinică a acestor condiții nu este un exercițiu ușor, cu atât mai puțin în termen de 15 zile lucrătoare. Prin urmare, este probabil ca notificările informale adresate autorităților naționale să trebuiască, în multe cazuri, să fie destul de elaborate și detaliate și, prin urmare, să nu fie prea diferite de informațiile solicitate în mod normal în cazul unei notificări formale.

203. Aceasta înseamnă, în practică, că întreprinderile care efectuează o operațiune ce, în principiu, se află în afara oricărui regim de control al concentrărilor din Uniune pot fi în final puse în situația de a transmite notificări informale *tuturor* autorităților naționale, doar pentru a evita o utilizare viitoare a mecanismului de trimitere în discuție, care ar putea avea, din punctul lor de vedere, consecințe dramatice.

148 A se vedea nota de subsol 141 de mai sus.

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

150 Articolul 5 alineatul (3) primul paragraf TUE: „În temeiul principiului subsidiarității […], Uniunea intervine numai dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele membre nici la nivel central, nici la nivel regional și local, dar, datorită dimensiunilor și efectelor acțiunii preconizate, pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii.”.

204. În plus, în cazul în care o ANC care nu are competența de a examina o concentrare depune o solicitare de trimitere, declanșând astfel mecanismul de trimitere, și una sau mai multe ANC-uri care, în schimb, sunt competente să examineze concentrarea respectivă decid să nu se alăture solicitării, mecanismul de trimitere poate avea ca efect *multiplicarea* procedurilor desfășurate în paralel. Astfel, procedurile în fața ANC-urilor competente ar coexista cu o procedură suplimentară în fața Comisiei, care nu ar fi existat, dacă nu ar fi fost utilizat mecanismul de trimitere.

205. Cele de mai sus arată că interpretarea dată de Tribunal articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice ar conduce la introducerea unei excepții extinse de la principiul ghișeului unic, care nu ar fi în concordanță cu unul dintre principalele obiective ale Regulamentului UE privind concentrările economice și, de asemenea, ar fi contrară obiectivului urmărit de legiuitorul Uniunii prin modificarea articolului 22 în anul 1997 și în anul 2004.

206. În al treilea rând – și acesta este aspectul cel mai problematic în opinia noastră – procedura (procedurile) care ar rezulta dintr-o interpretare largă a articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice nu ar fi eficientă (eficiente)”, previzibilă (previzibile) și capabilă (capabile) să asigure securitatea juridică a părților.

207. Mai întâi, este clar și necontestat de Comisie că, cu excepția cazului în care părțile la concentrare iau în mod activ măsuri pentru a informa cele 30 de autorități naționale cu privire la existența unei concentrări ce nu face obiectul notificării, aceste părți nu pot beneficia de securitate juridică cu privire la aspectul *dacă*, la un moment dat în viitor, Comisiei i se va solicita să examineze concentrarea în temeiul articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice și, în caz afirmativ, *în* ce termen.

208. Comisia răspunde că părțile la concentrare pot beneficia totuși de securitate juridică dacă, astfel cum s-a menționat anterior, aduc concentrarea propusă în atenția celor 30 de autorități prin intermediul unor notificări informale. Astfel ar porni „numărătoarea inversă” și, în cazul în care nu se formulează nicio solicitare de trimitere în termen de 15 zile lucrătoare, aceste părți pot fi sigure că respectiva concentrare nu va mai fi supusă niciunei examinări în Uniune.

209. Cu toate acestea, nu suntem siguri că un astfel de curs de acțiune oferă acestor părți o securitate juridică mult mai mare sau, în orice caz, *adecvată*. Principala problemă este că aceasta reprezintă o procedură informală care nu este prevăzută nicăieri în Regulamentul UE privind concentrările economice și, potrivit cunoștințele noastre, nu este prevăzută nicăieri nici în legislația statelor membre. Prin urmare, concentrările care nu fac obiectul notificării nu intră sub incidența nici a normelor procedurale naționale, nici a celor prevăzute chiar în Regulamentul UE privind concentrările economice. Într-adevăr, articolul 22 alineatul (4) din Regulamentul UE privind concentrările economice prevede că anumite norme din Regulamentul UE privind concentrările economice sunt aplicabile în cazul examinării concentrărilor respective, dar numai *după ce* Comisia acceptă trimiterea. Perioada anterioară reprezintă un fel de „teritoriu al nimănui” din punct de vedere juridic, în legătură cu care nu există prea multă claritate și previzibilitate.

210. De exemplu, cine are dreptul să declanșeze procedura informală? Acest drept aparține doar părților la concentrare sau aparține și terților (de exemplu, concurenți ai părților la concentrare)? Textul articolului 22 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice sugerează această din urmă opțiune. În cazul unui răspuns afirmativ, ar putea ANC să formuleze o trimitere în temeiul articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările

economice pe baza informațiilor furnizate de acești terți și, după caz, fără audierea părților la concentrare? Întrucât autoritatea are la dispoziție doar 15 zile lucrătoare pentru a lua o decizie, nu poate fi exclusă tratarea superficială a situației. Ce se întâmplă în cazul în care aceste informații sunt inexacte sau incomplete? Consecințele pentru părțile la concentrare care decurg dintr-o apreciere eronată de către o autoritate națională a condițiilor de fond ale trimiterii pot să nu fie neglijabile.

211. Cu toate acestea, Comisia este de părere că termenul nu începe să curgă până când ANC-urile nu dispun de *suficiente* informații pentru a efectua analiza prevăzută la articolul 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice. Cu toate acestea, acest lucru înseamnă că termenul de 15 zile lucrătoare va deveni probabil iluzoriu, având în vedere că, adesea, poate fi prelungit (și, eventual, va fi prelungit) de una sau mai multe autorități, prin intermediul uneia sau mai multor cereri de informații, nelăsând astfel părților la concentrare niciun interval de timp previzibil.

212. În plus, în Regulamentul UE privind concentrările economice nu există nicio indicație cu privire la tipul și nivelul de detaliu al informațiilor pe care părțile la concentrare ar trebui să le includă în notificările lor informale. Cu siguranță, părțile ar putea lua ca model formularele oficiale de depunere valabile la nivelul Uniunii Europene (astfel cum au fost modificate recent: formularul CO, formularul simplificat CO, formularul CM și formularul RM[151]). Cu toate acestea, nici Comisia nu a mers atât de departe încât să sugereze acest lucru. Acest lucru ar fi presupus, în mod evident, că procedura de notificare prevăzută de Regulamentul UE privind concentrările economice se poate aplica *de facto* concentrărilor care nu fac obiectul notificării. În schimb, Comisia a sugerat în ședință că părțile ar putea dori să se inspire din informațiile pe care, în temeiul articolului 14 din Regulamentul privind piețele digitale[152], întreprinderile definite drept controlori de acces trebuie să le furnizeze Comisiei atunci când intenționează să efectueze anumite concentrări. Cu toate acestea, pe lângă bizareria de a sugera părților să găsească orientări într-un alt act normativ, adoptat ulterior adoptării Regulamentului UE privind concentrările economice și aplicabil numai anumitor sectoare specifice ale economiei, nu suntem siguri că informațiile enumerate în acest instrument sunt suficiente în sensul articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice.

213. În plus, un detaliu mic, dar important: în ce limbă ar trebui comunicate aceste informații? Comisia a susținut că orice limbă înțeleasă în mod obișnuit de personalul autorității naționale relevante (de exemplu, limba engleză) ar fi adecvată. Nu înțelegem pe ce bază Comisia poate susține acest punct de vedere. În orice caz, avem îndoieli cu privire la faptul că autoritățile naționale ar accepta să efectueze o analiză destul de complexă, într-un termen foarte scurt, pe baza unei comunicări (eventual cu unele anexe) redactate într-o limbă care nu este limba lor.

214. Având în vedere cele de mai sus, considerăm că interpretarea teleologică a articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice efectuată de Tribunal este eronată, fiind incompatibilă cu o serie de obiective pe care sistemul de control al concentrărilor instituit prin Regulamentul UE privind concentrările economice are în vedere să le urmărească, și este de natură să perturbe echilibrul dintre aceste obiective avute în vedere de legiuitorul Uniunii. Importanța unui astfel de echilibru nu a scăpat aprecierii Curții. De exemplu,

[151] A se vedea Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2023/914 al Comisiei din 20 aprilie 2023 de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 139/2004 al Consiliului privind controlul concentrărilor economice între întreprinderi și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 802/2004 al Comisiei (JO 2023, L 119, p. 22).

[152] Regulamentul (UE) 2022/1925 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 septembrie 2022 privind piețe contestabile și echitabile în sectorul digital și de modificare a Directivelor (UE) 2019/1937 și (UE) 2020/1828 (JO 2022, L 265, p. 1).

în Hotărârea CK Telecoms, pronunțată recent, Curtea a arătat că „[imperativul] celerității care caracterizează economia generală a [Regulamentului UE privind concentrările economice]” este atât de important încât chiar și o concentrare dăunătoare va fi considerată aprobată, cu excepția cazului în care Comisia ia o decizie în termenul stabilit [153].

5) Alte considerații privind interpretarea articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice

215. În sfârșit, vom explica pe scurt motivul pentru care interpretarea dată de Tribunal articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice ridică, în opinia noastră, o serie de probleme sistemice atunci când se iau în considerare diferite principii generale ale dreptului Uniunii.

216. Trebuie subliniat de la bun început că interpretarea dată acestei dispoziții de către Tribunal conduce la o extindere foarte importantă a domeniului de aplicare al Regulamentului UE privind concentrările economice și a competenței Comisiei [154]. Dintr-o dată, prin intermediul unei interpretări originale a articolului 22 din Regulamentului UE privind concentrările economice, Comisia dobândește competența de a examina aproape orice concentrare, care are loc oriunde în lume, indiferent de cifra de afaceri și de prezența întreprinderilor în Uniunea Europeană și de valoarea operațiunii, precum și în orice moment, inclusiv la mult timp după finalizarea operațiunii. Acest lucru este clar și necontestat. Astfel, atunci când i s-a adresat în cadrul ședinței o întrebare specifică cu privire la acest aspect, Comisia a confirmat că, în teorie, acest lucru este adevărat. Cu toate acestea, ea a adăugat că, în practică, nu aceasta va fi situația, întrucât Comisia nu are niciun interes să facă în mod frecvent uz de această competență și, prin urmare, va acționa responsabil în această privință. În opinia Comisiei, concentrarea în discuție prezenta anumite caracteristici specifice, spre deosebire de marea majoritate a celorlalte concentrări care ar putea intra sub incidența articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice.

217. Or, în speță, nu suntem preocupați doar de aplicarea acestei competențe de examinare (eventual noi) în cazul concentrării în discuție. Astfel, Curtea este chemată să interpreteze, pentru prima dată, sensul și domeniul de aplicare ale articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice, care se poate aplica într-un număr nelimitat de cazuri. Poziția Comisiei nu poate decât să stârnească îngrijorare în mai multe privințe.

218. În primul rând, ne îndoim că această poziție este conformă cu principiul echilibrului instituțional, principiu caracteristic structurii instituționale a Uniunii, care decurge din articolul 13 alineatul (2) TUE și care presupune în esență ca fiecare instituție să își exercite competențele cu respectarea competențelor celorlalte instituții [155].

219. Unul dintre elementele fundamentale ale Regulamentului UE privind concentrările economice este definirea pragurilor care, în temeiul articolului 1 alineatele (1) și (3) din acesta, declanșează obligația de notificare. Cu toate acestea, în conformitate cu interpretarea dată de Comisie articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice, valoarea acestor praguri și, indirect, a pragurilor și a criteriilor stabilite în legislația națională devine doar relativă.

153 Hotărârea din 13 iulie 2023, Comisia/CK Telecoms UK Investments (C-376/20 P, EU:C:2023:561, punctul 72 și jurisprudența citată).

154 Astfel cum subliniază întreaga doctrină, a se vedea, de exemplu, Bushell, G., „Chapter II”, în Jones, C. și Weinert, L. (ed.), *EU Competition Law*, vol. II, Book One, Edward Elgar Publishing, 2021, p. 41.

155 A se vedea recent Hotărârea din 22 noiembrie 2022, Comisia/Consiliul (Aderarea la Actul de la Geneva) (C-24/20, EU:C:2022:911, punctul 83).

Este posibil ca o concentrare să nu facă obiectul notificării *nicăieri* în Uniunea Europeană, dar acest lucru nu ar exclude în niciun caz posibilitatea ca Comisia să își revendice competența de a o examina în temeiul articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice [156].

220. Cu siguranță, nu excludem că, într-o lume care se bazează din ce în ce mai mult pe o „economie 2.0”, ar putea fi de dorit și poate chiar necesar să se modifice pragurile actuale pentru examinarea concentrărilor. În acest context, ar putea fi interesant de remarcat faptul că, foarte recent, două state membre (Austria și Germania) și-au modificat legislația internă pentru a include praguri bazate pe valorile operațiunilor. Alte state utilizează praguri de competență diferite concepute special pentru a permite examinarea concentrărilor, în pofida faptului că întreprinderea-țintă nu generează venituri la nivel local (cum ar fi Regatul Unit, care utilizează „criteriul cotei din ofertă”). Aceste opțiuni, precum și altele ar putea fi luate în considerare în mod firesc în vederea modificării Regulamentului UE privind concentrările economice. Aceasta este însă sarcina legiuitorului Uniunii, iar nu a Comisiei.

221. În al doilea rând, interpretarea largă dată de Tribunal articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice creează un potențial semnificativ pentru apariția unor cazuri în care s-ar putea naște un conflict cu principiul teritorialității dreptului Uniunii. Trebuie amintit că, pentru a respecta dreptul internațional, aplicarea dreptului Uniunii presupune o legătură adecvată cu teritoriul Uniunii [157]. Mai precis, din Hotărârea Intel și din Hotărârea Gencor rezultă că aplicarea dreptului Uniunii în domeniul concurenței în cazul comportamentului întreprinderilor este legitimă, indiferent de locul în care se manifestă acesta, în măsura în care comportamentul respectiv poate produce efecte previzibile, imediate și substanțiale în Uniune (denumit în continuare „criteriul efectelor calificate”) [158].

222. Desigur, suntem de acord cu Comisia că condițiile de fond prevăzute la articolul 22 alineatul (1) din Regulamentul UE privind concentrările economice sunt, în principiu, de natură să asigure o legătură adecvată cu teritoriul Uniunii. Cu toate acestea, trebuie amintit că, astfel cum s-a menționat, verificarea acestor condiții se efectuează numai *prima facie* și într-un interval de timp deosebit de scurt (15 zile lucrătoare). Prin urmare, nu se poate exclude faptul că, în temeiul articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice, Uniunea ar putea invoca competența de a examina o concentrare (cu tot ceea ce implică, inclusiv declanșarea bruscă a obligației de suspendare, la nivel mondial, a oricărui act de punere în aplicare a acesteia) care s-ar putea dovedi ulterior că nu are niciun efect previzibil, imediat și substanțial pe teritoriul statului membru relevant.

223. În al treilea rând, această situație poate crea probleme din perspectiva principiului *curtoaziei* internaționale. Suntem foarte conștienți de faptul că contururile unui astfel de principiu și implicațiile sale juridice sunt destul de neclare [159]. Cu toate acestea, considerăm că dintr-un astfel de principiu se poate deduce cel puțin o obligație generală a statelor de a *examina*, înainte de a-și revendica competența în cazurile cu un element de extraneitate semnificativ și cu o legătură internă destul de slabă, dacă aplicarea legislațiilor lor nu ar putea avea ca efect compromiterea aplicării efective a legislațiilor statelor terțe care prezintă o legătură teritorială mai puternică cu

156 Acest lucru este valabil *a fortiori* dacă se consideră, după cum susținem, că procedura simplificată prevăzută la articolul 1 alineatele (4) și (5) din Regulamentul UE privind concentrările economice pentru modificarea acestor praguri este în continuare aplicabilă. A se vedea notele de subsol 125 și 126 de mai sus.

157 A se vedea printre multe altele Hotărârea din 24 noiembrie 1992, Poulsen și Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, punctul 28).

158 Hotărârea din 6 septembrie 2017, Intel/Comisia (C-413/14 P, EU:C:2017:632, punctele 40-47), și Hotărârea din 25 martie 1999, Gencor/Comisia (T-102/96, EU:T:1999:65, punctul 243).

159 A se vedea Concluziile avocatului general Darmon prezentate în cauzele conexate Ahlström Osakeyhtiö și alții/Comisia (89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 și 125/85-129/85, EU:C:1988:258, punctul 57).

cazurile respective. O astfel de interpretare a principiului pare să fie, în linii mari, în concordanță cu sugestiile altor avocați generali eruditi [160], cu acordurile internaționale ale Uniunii Europene în această materie [161] și cu constatările altor instanțe, inclusiv în materie de drept al concurenței [162]. În acest context, ne întrebăm dacă opinia Comisiei cu privire la competența sa extinsă de a examina concentrările în temeiul articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice este pe deplin conformă cu principiul curtoaziei internaționale.

224. În al patrulea rând, afirmația recurentelor potrivit căreia interpretarea articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice reținută de Tribunal este contrară principiilor egalității și proporționalității nu ni se pare nefondată, după cum susține Comisia. Astfel, întreprinderile cu vânzări limitate sau inexistente în Uniune ar ajunge *de facto* într-o situație mult mai gravă decât cea a întreprinderilor care desfășoară activități mai importante în Uniune.

225. Acestea din urmă pot beneficia de sistemul ghișeului unic instituit de Regulamentul UE privind concentrările economice sau, în subsidiar, vor trebui să depună una sau mai multe notificări naționale numai în țările în care ating pragurile naționale. Numărul acestor notificări poate fi calculat în prealabil, iar părțile la concentrare cunosc autoritățile care vor examina concentrarea, precum și modul și termenul în care o vor face. În schimb, astfel cum s-a explicat mai sus, întreprinderile care sunt părți la concentrări ce nu fac obiectul notificării nu au niciun mijloc de a anticipa soarta concentrării lor, cu excepția cazului în care depun, în SEE, nu mai puțin de 30 de notificări informale; și chiar și atunci rămân incerte multe aspecte ale procedurilor, inclusiv durata acestora.

226. Considerăm că această situație este problematică din perspectiva principiului egalității, care impune ca situații comparabile să nu fie tratate în mod diferit și ca situații diferite să nu fie tratate în același mod, cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv [163]. Aceasta pare de asemenea să creeze o sarcină disproporționată, în ceea ce privește costurile și riscurile, pentru întreprinderile care au încheiat tranzacții și care, după cum s-a menționat, au o activitate destul de limitată în Uniune [164].

227. În al cincilea rând, principiul efectivității nu poate conduce la extinderea domeniului de aplicare al dispoziției în cauză dincolo de ceea ce este rezonabil și necesar în sensul Regulamentului CE privind concentrările economice. Am explicat punctul nostru de vedere cu privire la acest aspect la punctul 197 de mai sus. Trebuie doar să adăugăm, în acest context, un ultim element: nu suntem convinși de afirmația Comisiei privind necesitatea de a acoperi o lacună în domeniul de aplicare al Regulamentului UE privind concentrările economice.

[160] A se vedea, de exemplu, în ceea ce privește dreptul concurenței, Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauza InnoLux/Comisia (C-231/14 P, EU:C:2015:292, punctele 39-42) și Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauza Intel Corporation/Comisia (C-413/14 P, EU:C:2016:788, punctele 283 și 300), precum și, într-un alt context, Concluziile avocatului general Szpunar prezentate în cauza Nikiforidis (C-135/15, EU:C:2016:281, punctul 88).

[161] A se vedea, de exemplu, articolul I.2 litera (b) și articolul IV din Acordul dintre Comunitățile Europene și Guvernul Statelor Unite ale Americii privind aplicarea principiilor de curtoazie activă la punerea în aplicare a legislațiilor acestora în domeniul concurenței din 4 iunie 1998 (JO 1998, L 173, p. 28).

[162] A se vedea, în special, Hotărârea Curții Supreme a SUA, *F. Hoffmann-La Roche, Ltd. v. Empagran S.A.* [124 S. Ct. 2359 (2004)].

[163] A se vedea printre altele Hotărârea din 17 decembrie 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België și alții (C-336/19, EU:C:2020:1031, punctul 85). În ceea ce privește aplicarea acestui principiu în prezentul context, a se vedea, *mutatis mutandis*, punctul 236 din hotărârea atacată.

[164] Astfel cum a afirmat V. Korah, poate fi foarte costisitor pentru întreprinderi să trateze cu mai multe autorități și să furnizeze informații mai multor autorități, în diferite limbi și sub diferite forme, în cadrul unor termene diferite, dar în orice caz scurte (a se vedea *An Introductory Guide to EC Competition Law and Practice*, a 8-a ediție, Hart, 2004, p. 356).

228. Astfel cum a statuat Curtea în mod constant – cel mai recent în Hotărârea Towercast [165] – articolele 101 și 102 TFUE sunt aplicabile concentrărilor care nu ating pragurile prevăzute în Regulamentul UE privind concentrările economice (inclusiv celor care nu ating pragurile naționale). Aceste dispoziții permit ANC-urilor să intervină *ex post* în ceea ce privește concentrările care se dovedesc anticoncurențiale. Desigur, o intervenție *ex post* poate fi adesea „a doua cea mai bună variantă" în raport cu o examinare *ex ante*. Cu toate acestea, diferențele dintre aceste două forme de examinare au reprezentat, astfel cum rezultă fără echivoc din lucrările pregătitoare, un aspect care a fost luat în considerare în mod corespunzător de legiuitorul Uniunii în cursul procesului care a condus la adoptarea Regulamentului CE privind concentrările economice. Prin urmare, considerațiile Comisiei nu pot repune în discuție alegerile specifice făcute de legiuitorul Uniunii.

229. În plus, nu suntem convinși nici de argumentul invocat de Comisie și de unele guverne care au intervenit în prezenta procedură, potrivit cărora punerea în aplicare a normelor în temeiul articolelor 101 și 102 TFUE ar fi ineficientă și ar necesita mult timp.

230. Astfel cum a confirmat recent Curtea în Hotărârea European Superleague Company, se constată folosirea abuzivă a unei poziții dominante atunci când un comportament are „ca efect actual sau potențial, fie chiar ca obiect să împiedice într-o etapă prealabilă, prin crearea unor bariere la intrare sau prin recurgerea la alte măsuri de blocare […], fie și numai să aibă acces la această piață sau la aceste piețe și astfel să împiedice dezvoltarea concurenței pe respectivele piețe în detrimentul consumatorilor, prin limitarea producției, a dezvoltării de produse sau de servicii alternative sau a inovării" [166]. În opinia noastră, o așa-numită achiziție ucigașă se încadrează perfect în această descriere, oferind un exemplu paradigmatic de abuz de poziție dominantă „prin obiect" [167].

231. Ca atare, nu credem că ar fi necesară o investigație excesiv de lungă sau de complexă pentru a se stabili existența unei încălcări. Cu atât mai mult cu cât examinarea *ex post* a unei concentrări deja realizate – activitate care nu este neobișnuită într-o serie de jurisdicții [168] – poate implica anumite impedimente, dar are și un avantaj foarte important: autoritățile nu trebuie să facă *previziuni* cu privire la comportamentul viitor al întreprinderilor. Astfel, în cadrul aprecierii sale, autoritatea de concurență poate examina atât probele anterioare concentrării (de exemplu, pentru a stabili intenția achizitorului și dacă întreprinderea respectivă a considerat ținta drept o amenințare viabilă la adresa poziției sale pe piață), cât și *probele ulterioare concentrării*, care arată ce s-a întâmplat efectiv pe piață în urma achiziției (de exemplu, pentru a stabili dacă au existat efecte semnificative asupra prețurilor, producției și inovării sau dacă operațiunile întreprinderii-țintă au fost oprite sau reduse în mod semnificativ) [169].

165 Hotărârea din 16 martie 2023 (C-449/21, EU:C:2023:207).

166 Hotărârea din 21 decembrie 2023 (C-333/21, EU:C:2023:1011, punctul 131).

167 A se vedea, *mutatis mutandis*, United States Department of Justice și Federal Trade Commission, *Horizontal Merger Guidelines*, 2010, Section 6.4.

168 A se vedea, cu referințe, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE), „Disentangling Consummated Mergers: Experiences and Challenges", Competition Policy Roundtable Background Note, 2022.

169 Cu privire la acest subiect, a se vedea, de exemplu, Ginsburg, D.H., Wong-Ervin, K.W., „Challenging Consummated Mergers Under Section 2", Competition Policy International, mai 2020.

232. În plus, trebuie amintit că, la investigarea unor posibile încălcări ale articolelor 101 și 102 TFUE, ANC-urile dispun de competențele prevăzute în așa-numita Directivă REC+ [170]. Potrivit acestei directive, atunci când se constată o încălcare, autoritatea competentă este abilitată nu numai să impună sancțiuni financiare (articolele 13-16 din aceasta), ci și, în temeiul articolului 10 alineatul (1) din această directivă, să poată impune întreprinderilor în cauză „să înceteze respectiva încălcare. În acest scop, [autoritatea poate] impune orice măsură corectivă comportamentală sau structurală care este proporțională cu încălcarea comisă și necesară pentru încetarea efectivă a încălcării". În cazuri deosebit de grave, printre acestea se poate număra o dizolvare parțială sau totală a entității rezultate în urma concentrării [171]. În plus, în temeiul articolului 11 alineatul (1) din această directivă, ANC-urile, de asemenea, „au competența de a acționa din oficiu pentru a impune, printr-o decizie, măsuri provizorii întreprinderilor […], cel puțin în cazurile în care există o urgență determinată de riscul unui prejudiciu grav și ireparabil pentru concurență, pe baza constatării *prima facie* a unei încălcări a articolului 101 sau 102 din TFUE". Astfel de măsuri ar putea lua, de exemplu, forma unor ordine de suspendare [172].

233. În al șaselea rând, domeniul de aplicare foarte larg acordat de Tribunal unei dispoziții care constituie în mod incontestabil o excepție de la dispozițiile articolului 1 din Regulamentul UE privind concentrările economice contravine principiului de interpretare consacrat, potrivit căruia excepțiile și derogările de la regimul general sau de la normele generale ale unui act normativ sunt de strictă interpretare, astfel încât aceste norme să nu fie golite de conținut [173]. De fapt, Tribunalul a statuat deja că acest principiu este relevant pentru interpretarea domeniului de aplicare al mecanismului de trimitere prevăzut la articolul 9 din Regulamentul UE privind concentrările economice [174]. În opinia noastră, nu este clar care sunt motivele pentru care a decis, în hotărârea atacată, să înlăture pertinența acestui principiu de interpretare în raport cu mecanismul de trimitere prevăzut la articolul 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice [175].

234. Pe baza considerațiilor de mai sus, considerăm că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept în interpretarea și aplicarea articolului 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice. Pentru acest motiv, hotărârea atacată trebuie anulată.

235. Cu toate acestea, în cazul în care Curtea de Justiție nu este de acord cu aprecierea noastră cu privire la primul motiv de recurs, considerăm că Curtea ar trebui să respingă recursurile. În cele ce urmează, vom explica pe scurt motivele pentru care considerăm că al doilea și al treilea motiv de recurs ale recurentelor sunt nefondate.

170 Directiva (UE) 2019/1 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 privind oferirea de mijloace autorităților de concurență din statele membre astfel încât să fie mai eficace în aplicarea legii și privind garantarea funcționării corespunzătoare a pieței interne (JO 2019, L 11, p. 3). Cu privire la această directivă, a se vedea în general Arsenidou, E., „The ECN+ Directive", în Dekeyser, K. și alții (ed.), *Regulation 1/2003 and EU Antitrust Enforcement – A Systematic Guide*, Wolters Kluwer, 2023, p. 143-149.

171 A se vedea Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauza Towercast (C-449/21, EU:C:2022:777, punctul 63).

172 Cu privire la măsurile provizorii, a se vedea recent OCDE, „Interim Measures in Antitrust Investigations", Competition Policy Roundtable Background Note, 2022.

173 A se vedea de exemplu Hotărârea din 28 octombrie 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Extrădare și *ne bis in idem*) (C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, punctul 119 și jurisprudența citată).

174 Hotărârea din 3 aprilie 2003, Royal Philips Electronics/Comisia (T-119/02, EU:T:2003:101, punctul 354).

175 A se vedea punctul 182 din hotărârea atacată. Semnificația acestui pasaj rămâne destul de neclară pentru noi.

B. Al doilea motiv: termenul de formulare a solicitării de trimitere și obligația Comisiei de a acționa într-un termen rezonabil

236. Al doilea motiv invocat de Illumina și de Grail se referă la respingerea de către Tribunal a celui de al doilea motiv invocat de Illumina în primă instanță, întemeiat pe faptul că solicitarea de trimitere a fost formulată tardiv și, cu titlu subsidiar, pe încălcarea principiilor securității juridice și „bunei administrări". În special, recurentele contestă punctele 190-211 din hotărârea atacată, în care Tribunalul a concluzionat că:

„noțiunea de «aducere[…] la cunoștința statului membru în cauză», astfel cum figurează la articolul 22 alineatul (1) al doilea paragraf din [Regulamentul UE privind concentrările economice], trebuie interpretată în sensul că impune o transmitere activă de informații relevante statului membru respectiv care să îi permită să evalueze, în mod preliminar, dacă sunt îndeplinite condițiile pentru o solicitare de trimitere în temeiul acestui articol. În consecință, potrivit interpretării respective, termenul de 15 zile lucrătoare prevăzut de dispoziția menționată începe să curgă, atunci când notificarea concentrării nu este necesară, din momentul în care au fost transmise aceste informații".

237. Recurentele critică de asemenea punctele 240 și 242-245 din hotărârea atacată, în care Tribunalul a constatat, printre altele, că (i) „[Illumina] nu era capabilă să precizeze suficient pretinsele «erori de fapt semnificative» care viciază decizia atacată, care ar fi afectat deja scrisoarea de invitație și ar fi putut, așadar, să influențeze în mod decisiv conținutul solicitării de trimitere a [ACF]", și (ii) „[recurentele] implicate […] au avut mai multe ocazii de a-și exprima punctul de vedere în cursul procedurii administrative care a condus la adoptarea deciziilor [atacate]".

1. Argumentele părților

238. Prin intermediul celui de al doilea motiv de recurs, recurentele susțin că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că (i) nu a dedus nicio consecință juridică din constatarea corectă potrivit căreia Comisia a trimis statelor membre într-un termen nerezonabil scrisoarea de invitație privind concentrarea în discuție și (ii) a constatat că Comisia nu a încălcat dreptul la apărare al părților în cursul procedurii care a condus la adoptarea deciziilor atacate.

239. Comisia susține că acest motiv de recurs este nefondat și în parte inadmisibil.

2. Analiză

240. Nu ne conving argumentele invocate de recurente.

241. În primul rând, nu considerăm că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept în interpretarea termenilor „aducere la cunoștința statului membru în cauză" care figurează la articolul 22 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice. Astfel cum s-a arătat la punctul 192 din hotărârea atacată, o comparație între diferitele versiuni lingvistice ale regulamentului arată că, pentru ca termenul de 15 zile lucrătoare să înceapă să curgă, nu este suficient ca concentrarea să fie anunțată public în statul membru în cauză – de exemplu prin intermediul unui comunicat de presă sau prin intermediul acoperirii mediatice[176] – pentru ca

[176] A se vedea în această privință punctul 203 din hotărârea atacată.

autoritățile competente să poată lua cunoștință de aceasta. În schimb, această dispoziție impune o comunicare activă a concentrării către aceste autorități. Considerăm că această interpretare este conformă cu obiectivul dispoziției, care este de a permite autorităților să efectueze o examinare preliminară pentru a aprecia *prima facie* dacă sunt îndeplinite condițiile de fond prevăzute la articolul 22 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice [177].

242. În opinia noastră, recurentele nu au invocat niciun argument care să poată da naștere unor îndoieli cu privire la această interpretare a articolului 22 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul UE privind concentrările economice.

243. În al doilea rând, deși nu suntem pe deplin convinși de cadrul juridic aplicat de Tribunal pentru a stabili consecințele care decurg din faptul că Comisia nu a trimis scrisoarea de invitație într-un termen rezonabil, considerăm că concluzia la care s-a ajuns în hotărârea atacată este corectă.

244. În opinia noastră, esența problemei nu este dacă recurentele puteau dovedi că, din cauza întârzierii cu care a acționat Comisia, dreptul la apărare al recurentelor a fost încălcat. Aspectul decisiv este mai degrabă dacă recurentele puteau furniza suficiente indicii că, în lipsa neregularității procedurale în cauză, rezultatul procedurii *ar fi putut* fi diferit.

245. Astfel cum am explicat în Concluziile noastre prezentate în cauza HSBC, jurisprudența instanțelor Uniunii pare să distingă două forme principale de erori procedurale: încălcări ale „normelor fundamentale de procedură”, care determină *în mod automat* nulitatea actului în cauză, precum și încălcări ale altor norme de procedură, care fac obiectul unui „*criteriu al erorii inofensive*”. Aceasta înseamnă că erorile procedurale „obișnuite” conduc la anularea actului atacat, cu excepția cazului în care eroarea ar putea fi considerată inofensivă, în sensul că nu a avut sau nu ar fi putut avea niciun impact asupra rezultatului procedurii. Este important de remarcat faptul că acest criteriu, în funcție de caracteristicile normei încălcate, a fost aplicat în trei forme diferite: (i) încălcările grave și structurale dau naștere unei *prezumții* (relative) potrivit căreia eroarea a influențat rezultatul procedurii, sarcina de a înlătura prezumția revenind pârâtului, (ii) erori „standard” care pot să fi influențat sau pot să nu să fi influențat rezultatul procedurii, în cazul cărora reclamantul trebuie să dovedească faptul că, în lipsa erorii, actul atacat *ar fi putut* fi diferit și (iii) neregularități de natură mai puțin gravă, care conduc la anularea actului în cauză, în cazul în care reclamanții dovedesc că, în lipsa acesteia, procedura *ar fi* avut un rezultat diferit [178].

246. Având în vedere textul dispoziției relevante (care nu prevede niciun termen specific [179]), precum și scopul și logica sistemului de control al concentrărilor instituit de Regulamentul UE privind concentrările economice (care vizează asigurarea unui control eficient al concentrărilor potențial anticoncurențiale, prin intermediul unui sistem eficient și previzibil, capabil să ofere securitate juridică întreprinderilor în cauză [180]), considerăm că omisiunea Comisiei de a acționa într-un termen rezonabil nu poate fi considerată o încălcare a unei norme fundamentale de procedură și că ar trebui să se aplice criteriul standard pentru erori procedurale [181].

177 A se vedea în această privință punctul 199 din hotărârea atacată.

178 A se vedea, cu trimiteri suplimentare, Concluziile noastre prezentate în cauza HSBC Holdings și alții/Comisia (C-883/19 P, EU:C:2022:384, punctele 38-59).

179 A se vedea în această privință punctul 221 din hotărârea atacată.

180 A se vedea în această privință punctul 226 din hotărârea atacată.

181 A se vedea prin analogie jurisprudența Curții menționată la punctul 240 din hotărârea atacată.

247. Nici în observațiile prezentate în primă instanță, nici în cadrul prezentei proceduri, recurentele nu au furnizat niciun element concret de natură să indice că, în cazul în care Comisia ar fi acționat într-un termen rezonabil, aprecierea sa cu privire la posibilitatea și la oportunitatea concentrării în cauză care face obiectul unei trimiteri în temeiul articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice *ar fi putut* fi diferită.

248. În orice caz, suntem de asemenea de acord cu Comisia că recurentele (i) nu au invocat în mod expres o încălcare a dreptului lor la apărare în primă instanță, cu consecința că acest aspect al motivului de recurs este inadmisibil și (ii) nu au dovedit corespunzător cerințelor legale că capacitatea lor de a-și exercita dreptul la apărare în cursul procedurii care a condus la adoptarea deciziilor atacate a fost afectată în mod negativ. În ceea ce privește ultimul aspect, este adevărat că recurentele au furnizat mai multe elemente care sugerează că, în raport cu aceste întreprinderi, este posibil ca Comisia să nu fi acționat cu gradul de transparență și de imparțialitate care este de așteptat în mod normal din partea administrației publice [182]. Acest lucru este, în mod evident, regretabil, întrucât astfel de comportamente pot avea un impact asupra modului în care publicul percepe funcționarea unui serviciu care – datorită competențelor semnificative cu care este investit – ar trebui să acționeze în mod constant cu cel mai înalt grad de imparțialitate și de obiectivitate. Cu toate acestea, nu este mai puțin adevărat că comportamentul Comisiei nu a privat recurentele de posibilitatea de a-și prezenta argumentele de fapt și de drept, în cursul procedurii inițiate în temeiul articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice, pentru a influența rezultatul acesteia.

249. Pentru motivele expuse mai sus, al doilea motiv de recurs trebuie respins.

C. Al treilea motiv: principiile încrederii legitime și securității juridice

250. Prin intermediul celui de al treilea motiv de recurs, îndreptat împotriva punctelor 254-260 din hotărârea atacată, Illumina și Grail reproșează Tribunalului că a respins al treilea motiv invocat de Illumina în primă instanță, întemeiat pe încălcarea principiilor protecției încrederii legitime și securității juridice. În aceste pasaje, Tribunalul a examinat doar argumentele întemeiate pe încrederea legitimă, întrucât argumentele referitoare la securitatea juridică nu fuseseră dezvoltate în mod corespunzător.

251. În ceea ce privește principiul protecției încrederii legitime, Tribunalul a constatat că elementele principale invocate de Illumina nu susțineau „existența pretinsei politici a Comisiei pe care se [întemeia Illumina]” și nu puteau fi considerate „asigurări precise, necondiționate și concordante din partea Comisiei în raport cu soluționarea concentrării în discuție”.

1. Argumentele părților

252. Recurentele consideră că motivarea hotărârii atacate este afectată de mai multe erori de drept. În special, acestea susțin că Tribunalul: (i) a denaturat argumentația formulată de Illumina în primă instanță cu privire la încrederea legitimă, (ii) a săvârșit o eroare atunci când a considerat că nu putea exista încredere legitimă decât dacă asigurările pe care se întemeiază aceste așteptări se referă în mod specific la concentrarea în cauză, (iii) a săvârșit o eroare atunci când a evaluat

[182] În special, este dificil de înțeles de ce recurentele au fost contactate de Comisie și, ulterior, au fost informate cu privire la preocupările sale, la aproape *trei luni* de la primirea de către Comisie a unei plângeri cu privire la concentrare, în pofida faptului că, în această perioadă, Comisia a avut numeroase schimburi cu reclamantul, cu mai multe ANC-uri, cu alte autorități ale statelor membre și cu Competition and Markets Authority.

semnificația unui discurs al doamnei Margrethe Vestager, vicepreședintele executiv al Comisiei și comisar pentru concurență, susținut cu doar câteva luni înainte de trimiterea de către Comisie a scrisorii de invitație [183] și (iv) nu a abordat argumentele lor întemeiate pe o încălcare a principiului securității juridice.

253. Răspunsul Comisiei este că Tribunalul nu a săvârșit nicio eroare de drept în această privință.

2. Analiză

254. Din nou, deși considerăm că unele dintre pasajele relevante din hotărârea atacată nu sunt convingătoare, considerăm că Tribunalul nu a săvârșit o eroare atunci când a respins al treilea motiv invocat de Illumina.

255. Mai întâi, afirmația recurentelor potrivit căreia Tribunalul ar fi denaturat sensul argumentelor întemeiate pe încrederea legitimă nu este convingătoare. Recurentele susțin că argumentul societății Illumina a fost acela că Comisia crease așteptarea că nu va *încuraja* solicitările de trimitere pentru concentrări sub pragurile naționale, în timp ce Tribunalul a examinat dacă Comisia putea *accepta* în mod legal astfel de trimiteri, ceea ce ni se pare că echivalează cu o „despicare a firului în patru”. În mod evident, cele două aspecte sunt complementare și cu greu pot fi disociate.

256. Argumentul recurentelor a fost în esență acela că acestea nu puteau prevedea o schimbare bruscă de politică a Comisiei în ceea ce privește interpretarea articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice. Ceea ce contează cu adevărat în această privință este dacă recurentele puteau, ca urmare a informațiilor primite de la Comisie, să creadă în mod legitim că concentrarea lor nu ar face obiectul unei trimiteri în temeiul articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice. Considerăm că nu are nicio importanță aspectul dacă, în acest context, trimiterea în cauză a fost declanșată de una sau mai multe ANC-uri acționând din oficiu sau pentru că au fost invitate să facă acest lucru de către Comisie.

257. În plus, nu suntem convinși nici de argumentele recurentelor care se plâng de faptul că Tribunalul nu a examinat susținerile lor privind încălcarea principiului securității juridice. După examinarea observațiilor lor în primă instanță, trebuie să împărtășim opinia Tribunalului potrivit căreia recurentele nu au prezentat niciun argument specific în această privință. Cu alte cuvinte, niciunul care să poată fi distins de argumentele lor referitoare la încrederea legitimă, pe care Tribunalul le-a abordat în mod expres în hotărârea atacată.

258. În plus, nu considerăm că toate condițiile în care o parte poate invoca principiul încrederii legitime sunt îndeplinite în speță.

259. Desigur, anumite pasaje din hotărârea atacată sunt, în opinia noastră, eronate. La punctul 254 din această hotărâre, Tribunalul a făcut referire la o linie jurisprudențială potrivit căreia informațiile precise, necondiționate și concordante furnizate de administrație pot da naștere unei încrederi legitime, cu condiția ca, printre altele, aceste informații „să fie conforme cu normele aplicabile”. În continuare, la punctul 265 din hotărârea menționată, referindu-se la

[183] Discurs intitulat „Viitorul controlului concentrărilor economice în Uniunea Europeană”, prezentat în cadrul celei de a 24-a conferințe anuale privind concurența a International Bar Association (Asociația Internațională al Barourilor) la 11 septembrie 2020.

această jurisprudență, Tribunalul a adăugat că, „în măsura în care reiese din primul motiv că deciziile atacate se întemeiau pe o interpretare corectă a domeniului de aplicare al acestui articol, reclamanta nu poate invoca reorientarea practicii decizionale a Comisiei”.

260. Nu putem fi de acord cu Tribunalul în această privință. Jurisprudența la care face referire Tribunalul (care, în opinia noastră, este compusă în esență din propriile sale hotărâri) nu poate însemna în mod logic că particularii se pot prevala de încrederea legitimă numai dacă asigurările furnizate de administrație sunt conforme cu normele relevante. Astfel, dacă asigurările sunt conforme cu dreptul aplicabil, nu ar fi necesar ca persoanele în cauză să invoce protecția încrederii legitime: poziția lor ar fi protejată în mod corespunzător chiar de dispozițiile la care face referire administrația. Rațiunea de a fi a principiului încrederii legitime este, în mod evident, protecția particularilor care sunt induși în eroare de interpretarea dată de administrație legii aplicabile.

261. În opinia noastră, această linie jurisprudențială nu poate fi admisă decât dacă este înțeleasă în sensul că exclude posibilitatea particularilor de a invoca principiul încrederii legitime atunci când un particular avizat în mod rezonabil ar înțelege că asigurările furnizate de administrație nu sunt conforme cu normele relevante. Prin urmare, dacă, în speță, recurentele ar fi primit efectiv „asigurări precise, necondiționate și concordante” din partea Comisiei, faptul că această instituție a aplicat ulterior în mod corect articolul 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice nu ar fi putut împiedica aceste întreprinderi să invoce o încălcare a principiului încrederii legitime.

262. Acestea fiind spuse, suntem de acord cu Tribunalul că, în orice caz, astfel de asigurări nu pot fi deduse din discursul comisarului invocat de recurente. Astfel cum a subliniat în mod întemeiat Tribunalul, atât obiectul discursului (care „privea politica generală a Comisiei în materie de concentrări și nu menționa concentrarea în discuție” [184]), cât și esența și conținutul acestuia (în care se preciza că, în trecut, „Comisia avea practica de a descuraja autoritățile naționale să trimită concentrări pentru a căror examinare nu erau ele însele competente” [185]) exclud posibilitatea ca un astfel de discurs să poată fi considerat ca dând naștere unor asigurări „precise, necondiționate și concordante” în sensul jurisprudenței Curții de Justiție [186].

263. Având în vedere cele de mai sus, al treilea motiv de recurs trebuie, în opinia noastră, să fie de asemenea respins.

VI. Consecințele aprecierii: soluționarea prezentei cauze

264. Conform articolului 61 primul paragraf a doua teză din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, aceasta poate, în cazul în care anulează hotărârea Tribunalului, să soluționeze ea însăși în mod definitiv litigiul atunci când acesta este în stare de judecată.

265. În opinia noastră, aceasta este în mod clar situația în prezenta procedură. Tribunalul a săvârșit o eroare în interpretarea și aplicarea articolului 22 din Regulamentul UE privind concentrările economice. Potrivit unei interpretări corecte, această dispoziție nu abilitează Comisia să adopte decizii precum cele contestate de recurente în prezenta procedură. Prin urmare, aceste decizii ar trebui anulate.

184 A se vedea în această privință punctul 260 din hotărârea atacată.

185 A se vedea în această privință punctul 261 din hotărârea atacată.

186 A se vedea de exemplu Hotărârea din 20 mai 2021, Riigi Tugiteenuste Keskus (C-6/20, EU:C:2021:402, punctul 49), și Hotărârea din 31 martie 2022, Smetna palata na Republika Bulgaria (C-195/21, EU:C:2022:239, punctul 65).

266. Cu toate acestea, solicitarea ACF și scrisoarea de informare a Comisiei nu pot fi anulate deoarece: (i) primul act nu a fost contestat în primă instanță [187] (dincolo de faptul că nu este un act al instituțiilor Uniunii) și (ii) scrisoarea de informare, deși contestată în primă instanță, a fost considerată a fi un act care nu poate fi atacat în fața Tribunalului [188]. Nici pasajele din hotărârea atacată nu au fost atacate de recurente.

VII. Cheltuielile de judecată

267. Potrivit articolului 138 alineatul (1) și articolului 184 alineatul (1) din RP, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât recurentele au solicitat plata cheltuielilor de judecată, iar recursurile lor au fost admise, se impune obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată aferente procedurii.

268. În conformitate cu articolul 140 și cu articolul 184 alineatul (1) din RP, statele membre care au intervenit în litigiu, ESA și Biocom suportă propriile cheltuieli de judecată.

VIII. Concluzie

269. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții:

– anularea Hotărârii Tribunalului din 13 iulie 2022, Illumina/Comisia, T-227/21, EU:T:2022:447;

– anularea Deciziei C(2021) 2847 final a Comisiei din 19 aprilie 2021 de admitere a cererii formulate de Autoritatea de Concurență Franceză de a examina operațiunea de concentrare privind dobândirea de către Illumina, Inc. a controlului exclusiv asupra Grail, Inc. (cazul COMP/M.10188 – Illumina/Grail), a Deciziilor C(2021) 2848 final, C(2021) 2849 final, C(2021) 2851 final, C(2021) 2854 final și C(2021) 2855 final ale Comisiei din 19 aprilie 2021 de admitere a cererilor formulate de autoritățile de concurență belgiană, neerlandeză, elenă, islandeză și norvegiană de a se alătura acestei solicitări de trimitere, precum și a scrisorii Comisiei Europene din 11 martie 2021 de informare a Illumina și Grail cu privire la solicitarea de trimitere;

– obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată; și

– obligarea Republicii Franceze, a Regatului Țărilor de Jos, a Autorității de Supraveghere AELS și a Biocom California la suportarea propriilor cheltuieli de judecată.

[187] A se vedea în această privință punctul 62 din hotărârea atacată.

[188] A se vedea în această privință punctele 79 și 80 din hotărârea atacată.