Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 3 września 2024 r.*

Spis treści

Ramy prawne 5

Okoliczności powstania sporu 12

W przedmiocie zainteresowanych przedsiębiorstw i rozpatrywanej koncentracji 12

W przedmiocie braku zgłoszenia 12

W przedmiocie wniosku o odesłanie do Komisji 12

W przedmiocie spornych decyzji 13

Postępowanie przed Sądem 14

Zaskarżony wyrok 14

Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron w postępowaniach odwoławczych 16

W przedmiocie połączenia spraw 16

W przedmiocie wniosków o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta 16

W przedmiocie wniosków o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym 17

W przedmiocie żądań wnoszących odwołanie 18

W przedmiocie odwołań 19

Argumentacja stron 19

Ocena Trybunału 27

W przedmiocie wykładni językowej 28

W przedmiocie wykładni historycznej 29

* Język postępowania: angielski.

– W przedmiocie dopuszczalności elementów przedłożonych przez spółkę Grail 30

– Co do istoty 30

W przedmiocie wykładni kontekstualnej 33

– W przedmiocie uwzględnionych przez Sąd elementów kontekstu 34

– W przedmiocie ewentualnie istotnych elementów kontekstu 37

– Wniosek w przedmiocie wykładni kontekstualnej 39

W przedmiocie wykładni celowościowej 39

W przedmiocie skargi do Sądu 44

W przedmiocie kosztów 45

Odwołanie – Konkurencja – Koncentracje – Rynek przemysłu farmaceutycznego – Systemy sekwencjonowania genomowego – Przejęcie przez spółkę Illumina Inc. wyłącznej kontroli nad spółką Grail LLC – Rozporządzenie (WE) nr 139/2004 – Artykuł 22 – Wniosek o odesłanie sprawy złożony przez krajowy organ ochrony konkurencji, który zgodnie z ustawodawstwem krajowym nie jest właściwy do zbadania koncentracji – Decyzja Komisji Europejskiej o zbadaniu tej koncentracji – Decyzje Komisji uwzględniające wnioski innych krajowych organów ochrony konkurencji o przyłączenie się do wniosku o odesłanie sprawy – Kompetencja Komisji – Pewność prawa

W sprawach połączonych C-611/22 P i C-625/22 P

mających za przedmiot dwa odwołania w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione, odpowiednio, w dniach 22 i 30 września 2022 r.,

Illumina Inc., z siedzibą w Wilmington (Stany Zjednoczone), którą reprezentowali D. Beard, BL, i J. Holmes, barrister, których wspierali P. Chappatte, advocaat, F.E. González Díaz, abogado, G.C. Rizza i M. Siragusa, avvocati, T. Verheyden, avocat, i L. Wright, advocate,

wnosząca odwołanie w sprawie C-611/22 P,

popierana przez:

Biocom California, z siedzibą w San Diego (Stany Zjednoczone), którą reprezentowali B. Amory, É. Barbier de La Serre, A.S. Perraut i L. Van Mullem, avocats,

interwenient w postępowaniu odwoławczym,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania są:

Komisja Europejska, którą reprezentowali G. Conte, N. Khan i C. Urraca Caviedes, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

Republika Grecka, którą reprezentował K. Boskovits, w charakterze pełnomocnika,

Republika Francuska, którą reprezentowali początkowo T. Stéhelin i N. Vincent, w charakterze pełnomocników, a następnie R. Bénard, T. Lechevallier i T. Stéhelin, w charakterze pełnomocników,

Królestwo Niderlandów, które reprezentowały E.M.M. Besselink, K. Bulterman, A. Hanje i P.P. Huurnink, w charakterze pełnomocników,

Urząd Nadzoru EFTA, który reprezentowali C. Simpson, M. Sánchez Rydelski i M.-M. Joséphidès , w charakterze pełnomocników,

Grail LLC, z siedzibą w Menlo Park (Stany Zjednoczone), którą reprezentowali A. Giraud, avocat, J.M. Jiménez-Laiglesia Oñate, abogado, D. Little, solicitor, J. Ruiz Calzado, abogado, i S. Troch, advocaat,

interwenienci w pierwszej instancji,

oraz

Grail LLC, z siedzibą w Menlo Park, którą reprezentowali A. Giraud, avocat, J.M. Jiménez-Laiglesia Oñate, abogado, D. Little, solicitor, J. Ruiz Calzado, abogado, i S. Troch, advocaat,

wnosząca odwołanie w sprawie C-625/22 P,

popierana przez:

Republikę Estońską, którą reprezentowała N. Grünberg, w charakterze pełnomocnika,

interwenient w postępowaniu odwoławczym,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania są:

Illumina Inc., z siedzibą w Wilmington, którą reprezentowali początkowo D. Beard, BL, i J. Holmes, barrister, których wspierali B. Cullen, BL, F.E. González Díaz, abogado, G.C. Rizza i M. Siragusa, avvocati, a następnie D. Beard, BL, i J. Holmes, barrister, których wspierali J. Blanco Carol i F. González Díaz, abogados, A. Magraner Oliver, avocate, G.C. Rizza i M. Siragusa, avvocati, oraz T. Verheyden, avocat,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

Komisja Europejska, którą reprezentowali G. Conte, N. Khan i C. Urraca Caviedes, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

Republika Grecka, którą reprezentował K. Boskovits, w charakterze pełnomocnika,

Republika Francuska, którą reprezentowali początkowo T. Stéhelin i N. Vincent, w charakterze pełnomocników, a następnie R. Bénard, T. Lechevallier i T. Stéhelin, w charakterze pełnomocników,

Królestwo Niderlandów, które reprezentowały E.M.M. Besselink, K. Bulterman, A. Hanje i P.P. Huurnink, w charakterze pełnomocników,

Urząd Nadzoru EFTA, który reprezentowali C. Simpson, M. Sánchez Rydelski i M.-M. Joséphidès , w charakterze pełnomocników,

interwenienci w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, L. Bay Larsen, wiceprezes, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos i F. Biltgen, prezesi izb, S. Rodin, P.G. Xuereb, L.S. Rossi, N. Jääskinen, N. Wahl (sprawozdawca), I. Ziemele i J. Passer, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Emiliou,

sekretarz: A. Lamote, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 12 grudnia 2023 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 21 marca 2024 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swych odwołaniach spółki Illumina Inc. (sprawa C-611/22 P) i Grail LLC (sprawa C-625/22 P) wnoszą o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 13 lipca 2022 r., Illumina/Komisja (T-227/21, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”, EU:T:2022:447), w którym sąd ten odrzucił skargę spółki Illumina mającą na celu stwierdzenie nieważności, po pierwsze, decyzji Komisji Europejskiej C(2021) 2847 final z dnia 19 kwietnia 2021 r. uwzględniającej wniosek francuskiego organu ochrony konkurencji mający na celu zbadanie przez Komisję koncentracji dotyczącej przejęcia przez spółkę Illumina wyłącznej kontroli nad spółką Grail (sprawa COMP/M.10188 – Illumina/Grail) (zwanej dalej „sporną decyzją”), po drugie, decyzji Komisji C(2021) 2848 final, C(2021) 2849 final, C(2021) 2851 final, C(2021) 2854 final i C(2021) 2855 final z dnia 19 kwietnia 2021 r., uwzględniających wnioski greckiego, belgijskiego, norweskiego, islandzkiego i niderlandzkiego organu ochrony konkurencji o przyłączenie się do tego wniosku o odesłanie sprawy (zwanych dalej, łącznie ze sporną decyzją, „spornymi decyzjami”), oraz po trzecie, pisma Komisji z dnia 11 marca 2021 r. informującego spółki Illumina i Grail o wspomnianym wniosku o odesłanie sprawy (zwanego dalej „pismem informacyjnym”).

Ramy prawne

2 Motywy 5–8, 11, 14–16, 24 i 25 rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (rozporządzenie WE w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw) (Dz.U. 2004, L 24, s. 1) stanowią:

„(5) […] należy zapewnić, że proces reorganizacji nie spowoduje trwałej szkody dla konkurencji; dlatego też prawodawstwo wspólnotowe musi zawierać przepisy regulujące te koncentracje, które mogą znacząco przeszkadzać w skutecznej konkurencji na wspólnym rynku lub na jego znacznej części.

(6) Z tego względu konieczne jest stworzenie nowego instrumentu prawnego w celu umożliwienia skutecznej kontroli wszystkich koncentracji z punktu widzenia ich wpływu na strukturę konkurencji we Wspólnocie oraz aby był jedynym instrumentem mającym zastosowanie do takich koncentracji. Rozporządzenie [Rady (EWG) nr 4064/89 z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz.U. 1989, L 395, s. 1)] zapewniło rozwój polityki Wspólnoty w tym obszarze. W świetle doświadczeń jednakże rozporządzenie to powinno zostać przepracowane jako akt prawny pozwalający sprostać wyzwaniom zintegrowanego rynku i przyszłego rozszerzenia Unii Europejskiej. Zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności określonymi w art. 5 [WE] niniejsze rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest konieczne, aby osiągnąć cel, jakim jest zapewnienie, że konkurencja na wspólnym rynku jest wolna od zakłóceń, zgodnie z zasadą otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją.

(7) Artykuły 81 i 82 [WE], stosowane, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, do niektórych koncentracji, nie są wystarczające, aby objąć kontrolą wszystkie działania, które mogą okazać się niezgodne z przewidzianym w traktacie [WE] systemem niezakłóconej konkurencji. Niniejsze rozporządzenie powinno zatem zostać oparte nie tylko na art. 83 [WE], ale głównie na art. 308 [WE], na mocy którego Wspólnota może udzielić sobie dodatkowych kompetencji koniecznych do osiągnięcia swoich celów, a także kompetencji w odniesieniu do koncentracji na rynkach produktów rolnych wymienionych w wykazie stanowiącym załącznik I do traktatu [WE].

(8) Przepisy, które mają zostać przyjęte w niniejszym rozporządzeniu, powinny być stosowane do znaczących zmian strukturalnych, których wpływ na rynek wykracza poza granice narodowe któregokolwiek z państw członkowskich. Koncentracje takie, jako zasada ogólna, powinny zostać sprawdzone wyłącznie na poziomie Wspólnoty, przy zastosowaniu systemu »pojedynczej instytucji« (»one-stop shop«) i zgodności z zasadą pomocniczości […].

[…]

(11) Zasady regulujące odesłania w sprawie koncentracji z Komisji do państw członkowskich oraz z państw członkowskich do Komisji powinny stanowić skuteczny mechanizm korygujący w świetle zasady pomocniczości; zasady te chronią w odpowiedni sposób interesy konkurencji państw członkowskich oraz w należyty sposób uwzględniają zasady pewności prawnej i »pojedynczej instytucji« (»one-stop shop«).

[…]

(14) Komisja wraz z właściwymi władzami państw członkowskich powinna stworzyć wspólnie sieć władz publicznych, korzystając ze swoich stosownych kompetencji do ścisłej współpracy, wykorzystując skuteczne porozumienia o wymianie informacji i konsultacjach, mając na uwadze zapewnienie, iż danym przypadkiem zajmują się najbardziej odpowiednie władze, w świetle zasady pomocniczości oraz mając na względzie zapewnienie, iż uniknięto wielokrotnego zgłaszania danej koncentracji w możliwie największym stopniu. Odesłania dotyczące koncentracji z Komisji do państw członkowskich oraz z państw członkowskich do Komisji powinny być dokonywane w sposób efektywny, tak by w możliwie największym stopniu uniknąć sytuacji, w której koncentracja stanowi przedmiot odesłania zarówno przed, jak i po jej zgłoszeniu.

(15) Komisja powinna mieć możliwość odesłania do państwa członkowskiego zgłoszonych koncentracji o wymiarze wspólnotowym, które w znaczący sposób grożą utrudnieniami konkurencji na rynku tego państwa członkowskiego, który ma wszelkie cechy odrębnego rynku. Gdy koncentracja utrudnia konkurencję na takim rynku, który nie stanowi znacznej części wspólnego rynku, Komisja, na wniosek, powinna być zobowiązana do odesłania części lub całości sprawy do zainteresowanego państwa członkowskiego. Państwo członkowskie powinno mieć możliwość odesłania do Komisji koncentracji, która nie ma wymiaru wspólnotowego, jednakże wpływa na handel pomiędzy państwami członkowskimi i grozi znaczącymi utrudnieniami konkurencji na jego terytorium. Pozostałe państwa członkowskie, które są również właściwe do zbadania koncentracji, powinny mieć możliwość przyłączenia się do wniosku. W takiej sytuacji, w celu zapewnienia skuteczności i przewidywalności systemu, krajowe terminy powinny być zawieszone, dopóki nie zostanie podjęta decyzja odnośnie do odesłania sprawy. Komisja powinna mieć prawo badania i zajmowania się koncentracją w imieniu państwa członkowskiego zgłaszającego wniosek lub państw członkowskich zgłaszających go.

(16) Zainteresowane przedsiębiorstwa powinny mieć możliwość zgłoszenia wniosku o odesłanie do lub z Komisji, zanim koncentracja zostanie zgłoszona, tak by dalej poprawiać skuteczność systemu kontroli koncentracji w ramach Wspólnoty […]. Komisja, na wniosek zainteresowanych przedsiębiorstw, powinna mieć możliwość odesłania do państwa członkowskiego koncentracji o wymiarze wspólnotowym, która może w znaczący sposób wpłynąć na konkurencję na rynku danego państwa członkowskiego posiadającego wszelkie cechy odrębnego rynku; od zainteresowanych przedsiębiorstw nie powinno się jednakże wymagać udowodnienia, że skutki koncentracji będą szkodliwe dla konkurencji. Koncentracja nie powinna być odsyłana z Komisji do państwa członkowskiego, które wyraziło swój sprzeciw wobec takiego odesłania. Zainteresowane przedsiębiorstwa, przed zgłoszeniem do krajowych władz, powinny mieć również możliwość zgłoszenia wniosku o odesłanie do Komisji koncentracji niemającej wymiarów wspólnotowych, która mogłaby być zbadana co najmniej przez trzy państwa członkowskie zgodnie z krajowym prawem danego państwa dotyczącym konkurencji […].

[…]

(24) W celu zapewnienia niezakłóconej konkurencji na wspólnym rynku, na poparcie polityki prowadzonej zgodnie z zasadą gospodarki rynkowej z wolną konkurencją, niniejsze rozporządzenie musi dopuszczać skuteczną kontrolę wszystkich koncentracji z punktu widzenia ich skutków dla konkurencji we Wspólnocie. Odpowiednio rozporządzenie [nr 4064/89] ustanowiło zasadę, zgodnie z którą koncentracja o wymiarze wspólnotowym

tworząca lub umacniająca pozycję dominującą, w wyniku czego znacznie utrudniona byłaby skuteczna konkurencja na wspólnym rynku lub na jego znacznej części, powinna zostać uznana za niezgodną ze wspólnym rynkiem.

(25) Mając na względzie konsekwencje, jakie mogą mieć koncentracje dla struktur rynku oligopolistycznego, jeszcze bardziej konieczne jest zachowanie skutecznej konkurencji na takich rynkach. Wiele rynków oligopolistycznych prezentuje zdrowy poziom konkurencji. Jednakże w niektórych sytuacjach koncentracje prowadzące do eliminacji znacznej presji konkurencyjnej, jaką wywierały na siebie łączące się strony, jak również redukcji presji konkurencyjnej na pozostałych konkurentów, nawet gdy nie zachodzi prawdopodobieństwo współpracy pomiędzy członkami oligopolu, mogą doprowadzić do znaczącej przeszkody w skutecznej konkurencji. Jednakże sądy Wspólnoty dotychczas wyraźnie nie interpretowały rozporządzenia [nr 4064/89] jako nakładającego wymóg uznawania koncentracji, które powodują takie nieskoordynowane skutki, za niezgodne ze wspólnym rynkiem. Z tego też względu, w interesie pewności prawnej, należy wyjaśnić, iż niniejsze rozporządzenie dopuszcza skuteczną kontrolę wszystkich takich koncentracji, przewidując, że wszelka koncentracja, która mogłaby w znaczący sposób przeszkadzać w skutecznej konkurencji na wspólnym rynku lub znacznej jego części, powinna zostać uznana za niezgodną ze wspólnym rynkiem. Zwrot »znacząca przeszkoda w skutecznej konkurencji« w art. 2 ust. 2 i 3 powinien być interpretowany jako wykraczający poza pojęcie dominacji jedynie odnośnie do antykonkurencyjnych skutków koncentracji, wynikających z nieskoordynowanych zachowań przedsiębiorstw, które nie miałyby pozycji dominującej na rynku, o którym mowa”.

3 Artykuł 1 rozporządzenia nr 139/2004, zatytułowany „Zakres”, stanowi:

„1. Bez uszczerbku dla art. 4 ust. 5 i art. 22 niniejsze rozporządzenie stosuje się do wszystkich koncentracji o wymiarze wspólnotowym, jak określono w niniejszym artykule.

2. Koncentracja ma wymiar wspólnotowy, jeżeli:

a) łączny światowy obrót wszystkich zainteresowanych przedsiębiorstw wynosi więcej niż 5000 mln EUR;

b) łączny obrót przypadający na Wspólnotę, każdego z co najmniej dwóch zainteresowanych przedsiębiorstw, wynosi więcej niż 250 mln EUR,

chyba że każde z zainteresowanych przedsiębiorstw uzyskuje więcej niż dwie trzecie swoich łącznych obrotów przypadających na Wspólnotę w jednym i tym samym państwie członkowskim.

3. Koncentracja, która nie osiąga progów ustanowionych w ust. 2, ma wymiar wspólnotowy, w przypadku gdy:

a) łączny światowy obrót wszystkich zainteresowanych przedsiębiorstw wynosi więcej niż 2500 mln EUR;

b) w każdym z co najmniej trzech państw członkowskich łączny obrót wszystkich zainteresowanych przedsiębiorstw wynosi więcej niż 100 mln EUR;

c) w każdym z co najmniej trzech państw członkowskich ujętych dla celów lit. b) łączny obrót każdego z co najmniej dwóch zainteresowanych przedsiębiorstw wynosi więcej niż 25 mln EUR; oraz

d) łączny obrót przypadający na Wspólnotę każdego z co najmniej dwóch zainteresowanych przedsiębiorstw wynosi więcej niż 100 mln EUR,

chyba że każde z zainteresowanych przedsiębiorstw uzyskuje więcej niż dwie trzecie swoich łącznych obrotów przypadających na Wspólnotę w jednym i tym samym państwie członkowskim.

4. Komisja, na podstawie danych statystycznych, które mogą być regularnie dostarczane przez państwa członkowskie, składa Radzie sprawozdanie o stosowaniu progów i kryteriów ustanowionych w ust. 2 i 3 do dnia 1 [lipca] 2009 r. oraz może wystosować swoje wnioski, zgodnie z ust. 5.

5. Rada, po otrzymaniu sprawozdania, o którym mowa w ust. 4, i na wniosek Komisji, stanowiąc większością kwalifikowaną, może skorygować progi i kryteria wymienione w ust. 3”.

4 Zgodnie z art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia:

„Uznaje się, że koncentracja występuje w przypadku, gdy trwała zmiana kontroli wynika z:

a) łączenia się dwóch lub więcej wcześniej samodzielnych przedsiębiorstw lub części przedsiębiorstw; lub

b) przejęcia, przez jedną lub więcej osób już kontrolujących co najmniej jedno przedsiębiorstwo albo przez jedno lub więcej przedsiębiorstw, bezpośredniej lub pośredniej kontroli nad całym lub częścią jednego lub więcej innych przedsiębiorstw, czy to w drodze zakupu papierów wartościowych lub aktywów, czy to w drodze umowy lub w jakikolwiek inny sposób”.

5 Artykuł 4 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Uprzednie zgłoszenie koncentracji i odesłanie na wniosek zgłaszających stron poprzedzające zgłoszenie”, stanowi:

„1. Koncentracje o wymiarze wspólnotowym określone w niniejszym rozporządzeniu zgłasza się Komisji przed ich wykonaniem i po zawarciu umowy, ogłoszeniu publicznej oferty przejęcia lub nabyciu kontrolnego pakietu akcji.

[…]

2. Koncentracja polegająca na łączeniu się w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. a) lub przejęciu wspólnej kontroli w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. b) zgłaszana jest wspólnie przez strony uczestniczące w połączeniu lub przez przejmujących wspólną kontrolę, w zależności od przypadku. We wszystkich innych przypadkach zgłoszenie jest dokonywane przez osobę lub przedsiębiorstwo przejmujące kontrolę nad całością lub częścią jednego lub więcej przedsiębiorstw.

[…]

4. Przed dokonaniem zgłoszenia koncentracji w rozumieniu ust. 1 osoby lub przedsiębiorstwa, o których mowa w ust. 2, mogą poinformować Komisję, w drodze złożenia uzasadnionego wniosku, iż koncentracja może znacząco wpłynąć na konkurencję na rynku państwa

członkowskiego, który reprezentuje wszystkie cechy odrębnego rynku, i z tego względu powinna zostać zbadana, w całości lub w części, przez to państwo członkowskie.

Komisja niezwłocznie przekazuje ten wniosek do wszystkich państw członkowskich. Państwo członkowskie wymienione w uzasadnionym wniosku powinno, w terminie 15 dni od otrzymania wniosku, wyrazić zgodę lub sprzeciw wobec wniosku o odesłanie sprawy. W przypadku gdy państwo członkowskie nie podejmie takiej decyzji w tym terminie, uważa się tym samym, iż wyraziło zgodę.

O ile państwo członkowskie nie wyrazi sprzeciwu, Komisja, jeśli uzna, iż istnieje taki odrębny rynek oraz iż koncentracja może mieć znaczący wpływ na konkurencję na tym rynku, może zdecydować o odesłaniu sprawy, w całości lub w części, do właściwych władz tego państwa członkowskiego, mając na względzie stosowanie przepisów krajowego prawa tego państwa dotyczącego konkurencji.

Decyzja o tym, czy odesłać sprawę zgodnie z trzecim akapitem, zostaje podjęta w terminie 25 dni roboczych, począwszy od dnia otrzymania przez Komisję uzasadnionego wniosku. Komisja informuje o swojej decyzji pozostałe państwa członkowskie i zainteresowane osoby lub przedsiębiorstwa. Jeżeli Komisja nie podejmie decyzji w tym terminie, uznaje się tym samym, iż decyzja o odesłaniu sprawy została podjęta zgodnie z wnioskiem złożonym przez zainteresowane osoby lub przedsiębiorstwa.

Jeżeli Komisja zdecyduje, lub uznaje się, iż podjęła decyzję, stosownie do akapitu trzeciego i czwartego, o odesłaniu całej sprawy, nie dokonuje się żadnego zgłoszenia zgodnie z ust. 1 i stosuje się przepisy krajowego prawa dotyczącego konkurencji. Artykuł 9 ust. 6–9 stosuje się mutatis mutandis.

5. Mając na względzie koncentrację określoną w art. 3, która nie ma wymiaru wspólnotowego w rozumieniu art. 1 i która może być poddana zbadaniu zgodnie z krajowym prawem dotyczącym konkurencji co najmniej przez trzy państwa członkowskie, osoby lub przedsiębiorstwa, o których mowa w ust. 2, mogą, przed dokonaniem zgłoszenia do właściwych władz, poinformować Komisję za pośrednictwem uzasadnionego wniosku, że koncentracja powinna zostać zbadana przez Komisję.

Komisja niezwłocznie przesyła wniosek do wszystkich państw członkowskich.

Każde państwo członkowskie uprawnione do badania koncentracji zgodnie z przepisami jego krajowego prawa dotyczącego konkurencji może w terminie 15 dni roboczych od otrzymania uzasadnionego wniosku wyrazić swój sprzeciw wobec wniosku o odesłanie sprawy.

W przypadku gdy jedno takie państwo członkowskie wyraziło swój sprzeciw zgodnie z akapitem trzecim w terminie 15 dni roboczych, sprawa nie zostaje odesłana. Komisja niezwłocznie informuje wszystkie państwa członkowskie i zainteresowane osoby lub przedsiębiorstwa o każdym przypadku takiego sprzeciwu.

W przypadku gdy żadne państwo członkowskie nie wyraziło swojego sprzeciwu zgodnie z akapitem trzecim w terminie 15 dni roboczych, uznaje się, że koncentracja ma wymiar wspólnotowy i zgłoszona zostaje do Komisji zgodnie z ust. 1 i 2. W takich sytuacjach żadne państwo członkowskie nie stosuje wobec koncentracji przepisów krajowego prawa dotyczącego konkurencji.

[…]”.

6 Artykuł 9 rozporządzenia nr 139/2004, zatytułowany „Odesłanie do właściwych władz państw członkowskich”, ma następujące brzmienie:

„1. Komisja może, przez decyzję zgłoszoną bezzwłocznie zainteresowanym przedsiębiorstwom i właściwym władzom pozostałych państw członkowskich, skierować zgłaszaną koncentrację do właściwych władz danego państwa członkowskiego w następujących okolicznościach.

2. W ciągu 15 dni roboczych od daty otrzymania kopii zgłoszenia państwo członkowskie, z własnej inicjatywy lub na prośbę Komisji, może powiadomić Komisję, która zawiadamia zainteresowane przedsiębiorstwa, o tym, że:

a) koncentracja grozi znaczącym zakłóceniem konkurencji na rynku tego państwa członkowskiego, który ma wszelkie cechy odrębnego rynku; lub

b) koncentracja zakłóciłaby konkurencję na rynku tego państwa członkowskiego, który ma wszelkie cechy odrębnego rynku i nie stanowi on znacznej części wspólnego rynku.

3. Jeżeli Komisja uzna, uwzględniając rynek produktów i usług, o których mowa, oraz referencyjny rynek geograficzny, w rozumieniu ust. 7, że istnieje taki odrębny rynek i występuje takie zagrożenie:

a) zajmuje się samodzielnie daną sprawą zgodnie z niniejszym rozporządzeniem; lub

b) przekazuje sprawę, w całości lub w części, właściwym władzom danego państwa członkowskiego w celu zastosowania prawa krajowego tego państwa dotyczącego konkurencji.

Jeżeli jednakże Komisja uważa, że taki odrębny rynek lub zagrożenie nie istnieje, podejmuje decyzję w tym względzie, którą kieruje do danego państwa członkowskiego, i samodzielnie zajmuje się sprawą zgodnie z niniejszym rozporządzeniem.

W przypadku gdy państwo członkowskie powiadamia Komisję, zgodnie z ust. 2 lit. b), iż koncentracja zakłóca konkurencję na odrębnym rynku na jego terytorium, który nie stanowi znacznej części wspólnego rynku, Komisja odsyła całość lub część sprawy dotyczącej odrębnego rynku, którego dotyczy, jeśli uzna, iż taki wpływ na odrębny rynek faktycznie ma miejsce.

[…]”.

7 Artykuł 22 tego rozporządzenia, zatytułowany „Odesłania do Komisji”, ma następujące brzmienie:

„1. Jedno lub więcej państw członkowskich może złożyć do Komisji wniosek o zbadanie wszelkiej koncentracji, jak określono w art. 3, która nie ma wymiaru wspólnotowego w rozumieniu art. 1, ale ma wpływ na handel pomiędzy państwami członkowskimi i zagraża w sposób znaczący konkurencji na terytorium państwa członkowskiego lub państw składających wniosek.

Wniosek taki składany jest najpóźniej w ciągu 15 dni roboczych od daty zgłoszenia koncentracji lub, jeżeli zgłoszenie nie jest wymagane, powiadomienia danego państwa członkowskiego w inny sposób.

2. Komisja niezwłocznie informuje właściwe władze państw członkowskich i zainteresowane przedsiębiorstwa o wszelkich wnioskach otrzymanych zgodnie z ust. 1.

Każde inne państwo członkowskie ma prawo przyłączenia się do pierwotnego wniosku w ciągu 15 roboczych dni od daty poinformowania go przez Komisję o pierwotnym wniosku.

Wszelkie krajowe terminy odnoszące się do koncentracji są zawieszone, dopóki, zgodnie z procedurą określoną w niniejszym artykule, nie zostanie podjęta decyzja, gdzie należy przeprowadzić zbadanie koncentracji. Natychmiast po poinformowaniu Komisji i zainteresowanych przedsiębiorstw przez państwo członkowskie, że nie zamierza przyłączyć się do wniosku, zawieszenie terminów krajowych zostaje odwołane.

3. Komisja, najpóźniej 10 dni roboczych od upływu okresu, o którym mowa w ust. 2, może podjąć decyzję o zbadaniu koncentracji, jeśli stwierdzi, iż zakłóca ona handel pomiędzy państwami członkowskimi i zagraża znaczącym zakłóceniem konkurencji na terytorium państwa członkowskiego lub państw składających wniosek. W przypadku gdy Komisja nie podejmie decyzji w tym terminie, uznaje się tym samym, iż przyjęła decyzję o zbadaniu koncentracji zgodnie ze złożonym wnioskiem.

Komisja informuje wszystkie państwa członkowskie i zainteresowane przedsiębiorstwa o swojej decyzji. Może wnioskować o dokonanie zgłoszenia zgodnie z art. 4.

Państwo członkowskie lub państwa po złożeniu wniosku nie stosują do koncentracji krajowych przepisów prawnych dotyczącego konkurencji.

4. Artykuł 2, art. 4 ust. 2–3, art. 5, 6 i 8–21 stosuje się w przypadku, gdy Komisja przeprowadza badanie koncentracji zgodnie z ust. 3. Artykuł 7 stosuje się w stopniu, w jakim koncentracja nie została dokonana w dniu, w którym Komisja informuje zainteresowane przedsiębiorstwa, że został złożony wniosek.

W przypadku gdy zgodnie z art. 4 zgłoszenie nie jest wymagane, okres ustanowiony w art. 10 ust. 1, w którym można wszcząć postępowanie, rozpoczyna się w dniu roboczym następującym po dniu, w którym Komisja poinformowała zainteresowane przedsiębiorstwa o decyzji zbadania koncentracji zgodnie z ust. 3.

5. Komisja może poinformować jedno lub więcej państw członkowskich, iż stwierdziła, że jej zdaniem koncentracja spełnia kryterium z ust. 1. W takim przypadku Komisja może wezwać to państwo członkowskie lub te państwa członkowskie do złożenia wniosku zgodnie z ust. 1”.

8 Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym z dnia 2 maja 1992 r. (Dz.U. 1994, L 1, s. 3; zwane dalej „porozumieniem EOG”) zawiera protokół 24 w sprawie współpracy w dziedzinie kontroli koncentracji. Artykuł 6 ust. 3 akapit drugi tego protokołu przewiduje, że do wniosku przedłożonego Komisji zgodnie z art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 może przyłączyć się jedno lub kilka państw Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), w przypadku gdy koncentracja wpływa na handel między co najmniej jednym lub kilkoma państwami członkowskimi lub między jednym lub kilkoma państwami EFTA i stwarza poważne ryzyko zakłócenia konkurencji na terytorium państwa lub państw EFTA przyłączających się do wniosku.

Okoliczności powstania sporu

9 Okoliczności powstania sporu przedstawiono w pkt 6–35 zaskarżonego wyroku i na potrzeby niniejszego postępowania można je streścić w następujący sposób.

W przedmiocie zainteresowanych przedsiębiorstw i rozpatrywanej koncentracji

10 Illumina jest spółką z siedzibą w Stanach Zjednoczonych, która oferuje rozwiązania w zakresie analizy genetycznej i genomowej w drodze sekwencjonowania i przy użyciu mikromacierzy DNA.

11 W dniu 20 września 2020 r. spółka Illumina zawarła porozumienie i plan połączenia w celu przejęcia wyłącznej kontroli nad spółką Grail (dawniej Grail Inc.), która jest również spółką z siedzibą w Stanach Zjednoczonych, pracującą nad badaniami krwi służącymi do wczesnego wykrywania nowotworów, w której Illumina posiadała już 14,5 % kapitału (zwane dalej „rozpatrywaną koncentracją").

12 W dniu 21 września 2020 r. spółki Illumina i Grail opublikowały komunikat prasowy zapowiadający tę koncentrację.

W przedmiocie braku zgłoszenia

13 Wobec braku obrotu spółek Illumina i Grail przekraczającego odpowiednie progi, w szczególności biorąc pod uwagę fakt, że spółka Grail nie uzyskiwała obrotów ani w Unii Europejskiej, ani nigdzie indziej na świecie, rozpatrywana koncentracja nie miała wymiaru europejskiego w rozumieniu art. 1 rozporządzenia nr 139/2004, a zatem nie została zgłoszona Komisji zgodnie z art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia.

14 Rozpatrywana koncentracja nie została również zgłoszona w państwach członkowskich Unii lub innych państwach będących stronami porozumienia EOG, ponieważ nie była objęta zakresem stosowania ich krajowych przepisów w dziedzinie kontroli koncentracji.

W przedmiocie wniosku o odesłanie do Komisji

15 Komisja otrzymała w dniu 7 grudnia 2020 r. skargę dotyczącą rozpatrywanej koncentracji.

16 W dniu 19 lutego 2021 r. Komisja skierowała do państw członkowskich i do innych państw będących stronami porozumienia EOG, na podstawie art. 22 ust. 5 rozporządzenia nr 139/2004, pismo informujące je o rozpatrywanej koncentracji i wyjaśniające im powody, dla których uznała, że owa koncentracja wydaje się spełniać kryteria określone w art. 22 ust. 1 tego rozporządzenia, oraz wzywające państwa członkowskie do złożenia wniosku o odesłanie sprawy na podstawie tego ostatniego przepisu w celu zbadania przez nią wspomnianej koncentracji (zwane dalej „wezwaniem").

17 W dniu 4 marca 2021 r. Komisja poinformowała spółki Illumina i Grail o wysłaniu wezwania do państw członkowskich i do innych państw będących stronami porozumienia EOG oraz do tych, które mogły złożyć do niej wniosek o odesłanie sprawy na podstawie art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 139/2004.

18 W dniu 9 marca 2021 r. francuski organ ochrony konkurencji na podstawie powyższego przepisu zwrócił się do Komisji o zbadanie rozpatrywanej koncentracji (dalej jako „wniosek o odesłanie").

19 W dniu 10 marca 2021 r. Komisja, zgodnie z art. 22 ust. 2 rozporządzenia nr 139/2004, poinformowała organy ochrony konkurencji innych państw członkowskich i innych państw będących stronami porozumienia EOG oraz Urząd Nadzoru EFTA o wniosku o odesłanie. W dniu 11 marca 2021 r. Komisja skierowała do spółek Illumina i Grail pismo informacyjne, w którym powiadomiła je o tym wniosku, przypominając im, że na podstawie art. 7 i art. 22 ust. 4 akapit pierwszy zdanie drugie tego rozporządzenia nie mogą one zrealizować rozpatrywanej koncentracji przed oddaleniem przez Komisję wspomnianego wniosku lub przez uznaniem przez nią tej koncentracji za zgodną z rynkiem wewnętrznym.

20 W dniach 16 i 29 marca 2021 r. spółki Illumina i Grail przedstawiły Komisji uwagi, w których sprzeciwiły się wnioskowi o odesłanie. W dniach 2, 7 i 12 kwietnia 2021 r. spółka Illumina odpowiedziała na żądania udzielenia informacji skierowane do niej przez Komisję w dniach 26 marca i 8 kwietnia 2021 r.

21 Pismami z dnia 24, 26 i 31 marca 2021 r. islandzki, norweski, belgijski, niderlandzki i grecki organ ochrony konkurencji wniosły o przyłączenie się do wniosku o odesłanie, zgodnie z art. 22 ust. 2 rozporządzenia nr 139/2004 oraz co się tyczy islandzkiego i niderlandzkiego organu ochrony zgodnie z art. 6 ust. 3 protokołu 24 do porozumienia EOG (dalej jako „wnioski o przyłączenie się").

22 W dniu 31 marca 2021 r. Komisja opublikowała wytyczne dotyczące stosowania mechanizmu odsyłania spraw przewidzianego w art. 22 rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw w odniesieniu do określonych kategorii spraw (Dz.U. 2021, C 113, s. 1).

W przedmiocie spornych decyzji

23 Spornymi decyzjami Komisja uwzględniła wniosek o odesłanie oraz wnioski o przyłączenie się.

24 Komisja, po pierwsze, uznała, że wniosek o odesłanie został złożony w przewidzianym w art. 22 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 139/2004 terminie 15 dni roboczych od dnia, w którym powiadomiła ona w drodze wezwania w szczególności Republikę Francuską o rozpatrywanej koncentracji.

25 Po drugie, Komisja uznała również, że wnioski o przyłączenie się zostały przez islandzki, norweski, belgijski, niderlandzki i grecki organ ochrony konkurencji złożone w przewidzianym w art. 22 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 139/2004 terminie 15 dni roboczych od dnia, w którym Komisja poinformowała te organy pismem z dnia 10 marca 2021 r. o wniosku o odesłanie.

26 Po trzecie, Komisja stwierdziła, że rozpatrywana koncentracja spełnia kryteria określone w art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 139/2004, skutkiem czego państwa członkowskie mogą złożyć do niej wniosek o zbadanie tej koncentracji, mimo że nie ma ona wymiaru europejskiego.

27 Uznała ona w tym względzie, że państwa członkowskie mogą złożyć do niej wniosek o zbadanie wszelkiej koncentracji „w odniesieniu do której [państwa te] nie mają kompetencji", o ile spełnione są wymogi określone w art. 22 tego rozporządzenia.

Postępowanie przed Sądem

28 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 28 kwietnia 2021 r. spółka Illumina wniosła skargę zarejestrowaną pod numerem sprawy T-227/21.

29 Postanowieniem z dnia 2 lipca 2021 r. prezes trzeciej izby w składzie powiększonym Sądu uwzględnił złożony przez spółkę Grail wniosek o dopuszczenie jej do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania spółki Illumina.

30 Decyzjami z dnia 12 i 22 lipca, a także z dnia 6 sierpnia 2021 r. oraz postanowieniem z dnia 25 sierpnia 2021 r. prezes trzeciej izby w składzie powiększonym Sądu uwzględnił złożone, odpowiednio, przez Królestwo Niderlandów, Republikę Francuską, Republikę Grecką i Urząd Nadzoru EFTA wnioski o dopuszczenie ich do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji.

31 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 18 sierpnia 2021 r. spółka Illumina poinformowała Sąd o tym, że w tym samym dniu nabyła całość udziałów w spółce Grail, lecz wprowadziła w życie rozdzielenie składników aktywów, mając na względzie zapewnienie, iż nie sprawuje on kontroli nad tą spółką.

32 W dniu 7 października 2021 r. Komisja wniosła do Sądu, by biorąc pod uwagę to nabycie pozbawił spółkę Grail statusu interwenienta.

33 Na rozprawie w dniu 16 grudnia 2021 r. wysłuchane zostały wystąpienia stron i ich odpowiedzi na ustne pytania Sądu.

Zaskarżony wyrok

34 W zaskarżonym wyroku, po oddaleniu żądania Komisji mającego na celu pozbawienie spółki Grail statusu interwenienta (pkt 53–59) i po stwierdzeniu, że skargę należy uznać z jednej strony za niedopuszczalną w zakresie, w jakim jest skierowana przeciwko pismu informacyjnemu, i z drugiej strony za dopuszczalną w zakresie, w jakim zmierza ona do stwierdzenia nieważności spornych decyzji (pkt 60–82), Sąd zbadał trzy zarzuty podniesione przez spółkę Illumina na poparcie skargi. Pierwszy z tych zarzutów był oparty na braku właściwości Komisji do badania koncentracji niewchodzącej w zakres stosowania krajowego uregulowania w dziedzinie kontroli koncentracji państwa członkowskiego, które złożyło do niej wniosek o dokonanie takiego badania. Zarzut drugi był oparty na spóźnionym charakterze wniosku o odesłanie, który nie został złożony w terminie określonym w art. 22 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 139/2004, i na naruszeniu zasad pewności prawa i dobrej administracji ze względu na opóźnienie Komisji w wysłaniu wezwania. Zarzut trzeci był oparty na naruszeniu zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa ze względu na to, że w dniu, w którym spółki Illumina i Grail uzgodniły rozpatrywaną koncentrację, praktyka decyzyjna Komisji polegała na odmowie badania koncentracji niewchodzących w zakres stosowania krajowego uregulowania w dziedzinie kontroli koncentracji.

35 Uznając, że żaden z powyższych zarzutów nie był zasadny, Sąd oddalił tę skargę w całości.

36 W pierwszej kolejności, co się tyczy zarzutu dotyczącego braku właściwości Komisji, Sąd orzekł na podstawie wykładni literalnej, historycznej, kontekstualnej i celowościowej art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004, że państwa członkowskie mogą, na warunkach określonych w tym przepisie, zwrócić się o odesłanie koncentracji, która nie ma wymiaru europejskiego, niezależnie od istnienia lub zakresu krajowego ich uregulowań krajowych w dziedzinie kontroli ex ante koncentracji. Wywiódł on z tego, że Komisja mogła słusznie uwzględnić w spornych decyzjach wniosek o odesłanie i wnioski o przyłączenie się (zaskarżony wyrok, pkt 183 i 184).

37 Sąd uznał w tym względzie, że argumenty spółek Illumina i Grail nie mogą podważyć powyższej interpretacji.

38 Po pierwsze, Sąd nie uznał za słuszne twierdzenia spółki Illumina, zgodnie z którym państwo członkowskie, które przyjęło krajowe uregulowanie w dziedzinie kontroli koncentracji niemających wymiaru europejskiego, nie może odesłać do Komisji takich koncentracji, jeżeli nie są one objęte tym uregulowaniem. Sąd uznał w szczególności, że zgodnie z zasadą kompetencji powierzonych, o której mowa w art. 4 ust. 1 TUE w związku z art. 5 TUE, koncentracja, która w braku przekroczenia progów obrotu przewidzianych w art. 1 rozporządzenia nr 139/2004 nie jest objęta zakresem stosowania tego rozporządzenia, jest domyślnie objęta zakresem kompetencji państw członkowskich. Z punktu widzenia prawa Unii państwa te nadal są uprawnione do złożenia wniosku na podstawie art. 22 wspomnianego rozporządzenia (zaskarżony wyrok, pkt 153–156).

39 Po drugie, Sąd stwierdził, że przyjęta w zaskarżonych decyzjach interpretacja art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, zgodnie z którą państwo członkowskie może zwrócić się o odesłanie koncentracji na podstawie tego przepisu niezależnie od istnienia lub zakresu swego krajowego uregulowania w dziedzinie kontroli ex ante koncentracji, jest zgodna z zasadą pomocniczości. W szczególności interpretacja ta zapewnia, że przepis ten stanowi „skuteczny mechanizm korygujący" w świetle tej zasady, w rozumieniu motywu 11 tego rozporządzenia, chroniąc interesy państw członkowskich. Ponadto interpretacja ta, zgodnie z motywem 14 wspomnianego rozporządzenia, gwarantuje, że sprawa będzie rozstrzygana przez najbardziej odpowiedni organ w świetle wspomnianej zasady (zaskarżony wyrok, pkt 157–166).

40 Po trzecie, Sąd orzekł, że wspomniana interpretacja jest zgodna z zasadą proporcjonalności i, jak prawodawca Unii uznał w motywie 6 rozporządzenia nr 139/2004, nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu polegającego na zapewnieniu niezakłóconej konkurencji na rynku wewnętrznym. Sąd wskazał w szczególności, że przyjęta w spornych decyzjach interpretacja art. 22 tego rozporządzenia pozwala Komisji na zbadanie koncentracji na podstawie tego artykułu jedynie w pewnych szczególnych przypadkach, gdy spełnione są cztery kumulatywne kryteria przewidziane w art. 22 ust. 1 akapit pierwszy wspomnianego rozporządzenia (zaskarżony wyrok, pkt 167–172).

41 Po czwarte, Sąd uznał, że interpretacja art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 proponowana przez spółki Illumina i Grail, która uzależnia stosowanie tego przepisu od zakresu stosowania krajowych przepisów w dziedzinie kontroli koncentracji, przewidując pewnego rodzaju odstępstwo dla państw członkowskich, które nie dysponują takimi przepisami, prowadziłaby do niepewności co do koncentracji wchodzących w zakres stosowania wspomnianego przepisu. Natomiast interpretacja przyjęta w spornych decyzjach uzależnia stosowanie tego artykułu jedynie od spełnienia czterech kumulatywnych przesłanek przewidzianych w art. 22 ust. 1 akapit pierwszy tego rozporządzenia, które gwarantują jednolite stosowanie tego art. 22 w Unii, z poszanowaniem zasady pewności prawa (zaskarżony wyrok, pkt 173–178).

42 Po piąte, Sąd uznał, że wyjątkowy charakter odesłań na podstawie art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, na który powołuje się spółka Illumina, zachowuje interpretacja przyjęta w spornych decyzjach, ponieważ uprawnienie kontrolne Komisji nadal zależy zasadniczo od przekroczenia progów obrotów określonych w art. 1 tego rozporządzenia, a mechanizm odesłania na podstawie art. 22 wspomnianego rozporządzenia stanowi jedynie kompetencję pomocniczą, pozwalającą w pewnych szczególnych przypadkach i w ściśle określonych okolicznościach na to, aby koncentracja, która nie przekracza tych progów pomimo swoich transgranicznych skutków, mogła również zostać zbadana przez Komisję na wniosek jednego lub kilku państw członkowskich, co uwzględnia funkcję tego art. 22 jako „mechanizmu korygującego” (zaskarżony wyrok, pkt 182).

43 W drugiej kolejności, co się tyczy zarzutu dotyczącego spóźnionego charakteru wniosku o odesłanie oraz naruszenia zasad pewności prawa i dobrej administracji, Sąd orzekł z jednej strony, że wniosek ten został złożony w terminie 15 dni roboczych od wysłania wezwania, które stanowiło „powiadomienie” w rozumieniu art. 22 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 139/2004 (zaskarżony wyrok, pkt 214). Z drugiej strony uznał on, że chociaż wezwanie to zostało wysłane przez Komisję w terminie, który nie był rozsądny, to sama ta okoliczność jest niewystarczająca do wykazania naruszenia prawa do obrony (zaskarżony wyrok, pkt 239 i 242).

44 W trzeciej i ostatniej kolejności, w odniesieniu do zarzutu dotyczącego naruszenia zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa, Sąd oddalił ów zarzut, w szczególności ze względu na to, że spółka Illumina nie wykazała, iż Komisja udzieliła jej dokładnych, bezwarunkowych i spójnych zapewnień odnoszących się do badania koncentracji niewchodzących w zakres stosowania krajowego uregulowania w dziedzinie kontroli koncentracji (zaskarżony wyrok, pkt 263).

Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron w postępowaniach odwoławczych

W przedmiocie połączenia spraw

45 Spółki Illumina i Grail wniosły niniejsze odwołania pismami złożonymi w sekretariacie Trybunału odpowiednio w dniach 22 i 30 września 2022 r.

46 Zgodnie z art. 54 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem w dniu 21 grudnia 2022 r. prezes Trybunału postanowił połączyć niniejsze sprawy do celów ustnego etapu postępowania i wydania wyroku.

W przedmiocie wniosków o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta

47 Decyzją prezesa Trybunału z dnia 14 lutego 2023 r. Republika Estonii została dopuszczona do sprawy C-625/22 P w charakterze interwenienta popierającego żądania spółki Grail.

48 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 10 marca 2023 r., Illumina/Komisja (C-611/22 P, EU:C:2023:205), spółka Biocom California została dopuszczona do sprawy C-611/22 P w charakterze interwenienta popierającego żądania spółki Illumina.

49 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 10 marca 2023 r., Grail/Komisja (C-625/22 P, EU:C:2023:227) oddalono natomiast wnioski o dopuszczenie do sprawy złożone przez stowarzyszenia Association Française des Juristes d'Entreprise (francuskie stowarzyszenie prawników wewnętrznych, AFJE) i Association Européenne des Juristes d'Entreprise (europejskie stowarzyszenie prawników wewnętrznych, AEJE).

W przedmiocie wniosków o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym

50 W odrębnych pismach złożonych w sekretariacie Trybunału w dniach 8 i 20 grudnia 2022 r. Komisja wniosła o rozpatrzenie niniejszych spraw w trybie przyspieszonym przewidzianym w art. 133–136 regulaminu postępowania, które mają zastosowanie do odwołań na mocy art. 190 § 1 tego regulaminu.

51 Na poparcie swych wniosków Komisja podnosi w istocie, że decyzje dotyczące rozpatrywanej koncentracji, w szczególności decyzja Komisji C(2022) 6454 final z dnia 6 września 2022 r. uznająca koncentrację za niezgodną z rynkiem wewnętrznym oraz z funkcjonowaniem Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym podjęta na podstawie art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 139/2004, decyzje wydane na podstawie art. 8 ust. 5 lit. a) i c) tego rozporządzenia i każda przyszła decyzja ustanawiająca wymóg rozwiązania tej koncentracji na podstawie art. 8 ust. 4 wspomnianego rozporządzenia i nakładająca grzywny za naruszenie art. 7 ust. 1 tego rozporządzenia, opierają się lub będą się opierały na założeniu, że Komisja jest uprawniona do zbadania wspomnianej koncentracji. W interesie zarówno Komisji, jak i spółek Illumina oraz Grail, oraz w ujęciu bardziej ogólnym prawidłowego przebiegu postępowania, leży, by kwestia kompetencji Komisji, której wyjaśnienie należy do Trybunału, została rozstrzygnięta jak najszybciej.

52 Artykuł 133 § 1 regulaminu postępowania stanowi, że na wniosek strony skarżącej albo strony pozwanej prezes Trybunału może postanowić, po zapoznaniu się ze stanowiskiem strony przeciwnej, sędziego sprawozdawcy i rzecznika generalnego, o rozpatrzeniu sprawy w trybie przyspieszonym, jeżeli charakter sprawy wymaga niezwłocznego rozstrzygnięcia.

53 W dniu 10 stycznia 2023 r. prezes Trybunału postanowił, po zapoznaniu się ze stanowiskiem pozostałych stron, sędziego sprawozdawcy i rzecznika generalnego, nie uwzględnić wniosków Komisji.

54 Delikatny i złożony charakter niniejszych spraw jest bowiem trudny do pogodzenia z zastosowaniem trybu przyspieszonego, zwłaszcza wobec tego, że nie wydaje się właściwe skrócenie pisemnego etapu postępowania przed Trybunałem (zob. analogicznie wyrok z dnia 18 maja 2021 r., Asociația „Forumul Judecătorilor din România" i in., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 103 i przytoczone tam orzecznictwo).

55 Rozpoznanie spraw w trybie przyspieszonym okazało się tym mniej właściwe, że oprócz znaczenia systemowego i trudności przedłożonych kwestii, poważne zastrzeżenia zostały podniesione przez spółki Illumina i Grail, które nie miały na tym etapie możliwości zapoznania się z odpowiedziami Komisji na odwołanie i nie powinny były z góry zostać pozbawione możliwości złożenia replik.

56 W tym względzie interes instytucji Unii – choćby był uzasadniony – w możliwie najszybszym określeniu zakresu praw i prerogatyw, które owe instytucje wywodzą z prawa Unii, nie pozwala we wszystkich wypadkach na wykazanie istnienia wyjątkowej okoliczności mogącej uzasadnić

rozpatrzenie sprawy w trybie przyspieszonym [zob. podobnie wyrok z dnia 14 lipca 2022 r., Komisja/Polska (Protokół nr 36), C-207/21 P, EU:C:2022:560, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo].

57 Jednakże, mając na względzie znaczenie niniejszych spraw, prezes Trybunału zdecydował o ich rozpoznaniu w pierwszej kolejności, zgodnie z art. 53 § 3 regulaminu postępowania (zob. podobnie postanowienie prezesa Trybunału z dnia 18 października 2017 r., Weiss i in., C-493/17, EU:C:2017:792, pkt 13, 14; a także wyrok z dnia 8 września 2020 r., Komisja i Radal/Carreras Sequeros i in., C-119/19 P i C-126/19 P, EU:C:2020:676, pkt 41).

W przedmiocie żądań wnoszących odwołanie

58 W swych odwołaniach spółki Illumina (sprawa C-611/22 P) i Grail (sprawa C-625/22 P) wnoszą do Trybunału o:

– uchylenie zaskarżonego wyroku;

– stwierdzenie nieważności spornych decyzji, wniosku o odesłanie i pisma informacyjnego; oraz

– obciążenie Komisji kosztami niniejszego postępowania odwoławczego oraz postępowania przed Sądem.

59 Komisja wnosi do Trybunału o:

– oddalenie odwołań; oraz

– obciążenie spółki Illumina i spółki Grail kosztami postępowania.

60 Republika Francuska wnosi do Trybunału o oddalenie odwołań.

61 Królestwo Niderlandów wnosi do Trybunału o:

– oddalenie odwołań; oraz

– obciążenie spółki Illumina i spółki Grail kosztami postępowania.

62 Urząd Nadzoru EFTA wnosi do Trybunału o:

– oddalenie odwołań; oraz

– obciążenie spółki Illumina i spółki Grail kosztami postępowania.

63 Biocom California, która przystąpiła do sprawy w charakterze interwenienta popierającego spółkę Illumina (sprawa C-611/22 P), wnosi do Trybunału o:

– uchylenie zaskarżonego wyroku;

– stwierdzenie nieważności spornych decyzji, wniosku o odesłanie i pisma informacyjnego; oraz

– obciążenie Komisji kosztami związanymi z niniejszym postępowaniem odwoławczym, w tym jej własnymi kosztami.

64 Republika Estonii, która przystąpiła do sprawy w charakterze interwenienta popierającego spółkę Grail (sprawa C-625/22 P), nie przedstawiła uwag interwenienta.

W przedmiocie odwołań

65 Na poparcie swojego odwołania w sprawie C-611/22 P spółka Illumina podnosi trzy zarzuty.

66 W ramach zarzutu pierwszego spółka Illumina utrzymuje, że Sąd naruszył prawo, przyjmując taką wykładnię art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 139/2004, zgodnie z którą uprawnia on państwo członkowskie, które przyjęło krajowe przepisy w dziedzinie kontroli koncentracji, do zwrócenia się do Komisji o zbadanie koncentracji, która nie spełnia warunków wymaganych do tego, aby mogła się ona stać być przedmiotem analizy na podstawie owego krajowego ustawodawstwa. W zarzucie drugim spółka Illumina twierdzi, że Sąd naruszył prawo poprzez oddalenie zarzutu dotyczącego spóźnionego charakteru wniosku o odesłanie oraz naruszenia zasad pewności prawa i dobrej administracji. Zarzut trzeci podniesiony przez spółkę Illumina jest oparty na naruszeniach prawa przy dokonywaniu przez Sąd oceny jej argumentacji dotyczącej naruszenia zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa ze względu na dokładne, bezwarunkowe i spójne zapewnienia rzekomo udzielone przez wiceprzewodniczącą Komisji.

67 Na poparcie swego odwołania w sprawie C-625/22 P spółka Grail podnosi również trzy zarzuty, dotyczące, odpowiednio, naruszenia prawa, jakiego miał dopuścić się Sąd przy wykładni art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, naruszenia prawa dotyczącego nadmiernego opóźnienia Komisji i naruszenia prawa przy ocenie zarzutu opartego na uzasadnionych oczekiwaniach i pewności prawa, a które pokrywają się w znacznej mierze z zarzutami przedstawionymi przez spółkę Illumina.

68 W pierwszej kolejności należy rozpatrzyć łącznie zarzuty pierwsze odwołań, dotyczące błędów w wykładni art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, a w szczególności ust. 1 tego artykułu.

Argumentacja stron

69 Spółka Illumina utrzymuje, że błędna jest dokonana przez Sąd wykładnia, zgodnie z którą art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 139/2004 umożliwia państwu członkowskiemu zwrócenie się o odesłanie do Komisji koncentracji, na której kontrolowanie nie pozwalają temu państwu jego własne uregulowania krajowe w dziedzinie kontroli koncentracji.

70 W pierwszej kolejności Sąd nie uwzględnił właściwie zasad pewności prawa, proporcjonalności i pomocniczości.

71 Na wstępie spółka Illumina twierdzi, że system ustanowiony w rozporządzeniu nr 139/2004 urzeczywistnia zasadę pewności prawa poprzez zastosowanie obiektywnych progów obrotów w celu określenia koncentracji o wymiarze europejskim objętych kompetencją Komisji i ścisłych terminów w odniesieniu do zbadania koncentracji. Tymczasem wykładnia dokonana przez Sąd w szczególności w pkt 174 i 175 zaskarżonego wyroku prowadzi do oczywistego braku pewności prawa, ponieważ umożliwia ona kontrolę koncentracji, które nie osiągają ani progów obrotów, aby odznaczać się wymiarem europejskim, ani progów kontroli określonych na szczeblu

krajowym. Ta potencjalna dodatkowa kontrola – oprócz systemów ustanowionych w tym rozporządzeniu i w ustawodawstwach krajowych – zwiększa brak pewności, na jaki narażone są strony koncentracji przy ustalaniu, czy może ona być przedmiotem kontroli, a zatem zostać zakazana, zmieniona lub opóźniona.

72 Dokonana przez Sąd wykładnia powoduje również brak pewności prawa, ponieważ zasady ustalania kompetencji, które określa, opierają się wyłącznie na kryteriach jakościowych ustanowionych w art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004, bez względu na podejście stosowane w innych przepisach tego rozporządzenia i w przyjętych przez państwa członkowskie uregulowaniach krajowych dotyczących kontroli koncentracji.

73 Powyższa wykładnia, która nie nakłada na państwa członkowskie żadnego terminu na zwrócenie się o odesłanie koncentracji do Komisji, powoduje ponadto tymczasową niepewność i ryzyko opóźnienia w badaniu tych koncentracji.

74 Następnie, co do zasady proporcjonalności, oceny dokonane przez Sąd zawarte w pkt 167–172 zaskarżonego wyroku są również obarczone naruszeniami prawa. Spółka Illumina podnosi w szczególności, że wykładnia Sądu zobowiązuje strony koncentracji, które nie osiągają ani progów obrotu określonych w rozporządzeniu nr 139/2004, ani progów kontroli określonych na szczeblu krajowym, do zgłoszenia tych koncentracji w interesie pewności prawa każdemu z państw członkowskich, które z kolei będą zobowiązane do rozpatrzenia tych zgłoszeń.

75 Wreszcie Sąd błędnie przeanalizował w pkt 160–166 zaskarżonego wyroku zasadę pomocniczości i uprawnienie Komisji, gdy umożliwił jej obejście procedury ustawodawczej i zmianę de facto progów właściwości ustalonych w rozporządzeniu nr 139/2004. Komisja stara się za aprobatą Sądu uzupełnić domniemane braki w uregulowaniach unijnych i państw członkowskich w dziedzinie kontroli koncentracji poprzez umożliwienie kontroli koncentracji nieosiągających ani progów obrotów, aby odznaczać się wymiarem europejskim, ani progów kontroli określonych na szczeblu krajowym, i poprzez obejście tym samym podstawowych wymogów prawnych w odniesieniu do zmiany prawa Unii i właściwych zasad krajowych.

76 W drugiej kolejności – Sąd miał błędnie określić i zbadać przedmiot rozporządzenia nr 139/2004 i jego art. 22.

77 Zdaniem spółki Illumina pkt 140 i 142 zaskarżonego wyroku odzwierciedlają błędne rozumienie motywów tego rozporządzenia i przeinaczają rozwiązanie interpretacyjne, jakie powinien przyjąć Sąd. Po pierwsze, błędne jest twierdzenie, że koncentracje mające znaczący wpływ na strukturę konkurencji w Unii są badane wyłącznie na poziomie Unii. Po drugie, wspomniane rozporządzenie nie przewiduje ogólnego systemu dla zapewnienia, by wszystkie koncentracje mające wpływ na strukturę konkurencji w Unii były kontrolowane. Ewentualnym brakom należałoby raczej zaradzić jedynie w drodze prawodawczej. Po trzecie, zawarte w pkt 142 zaskarżonego wyroku stwierdzenie Sądu, zgodnie z którym rozporządzenie nr 139/2004 zawiera mechanizmy służące zaradzeniu brakom nierozerwalnie związanym z zastosowaniem progów obrotów, pomija fakt, że progi te zostały szczegółowo omówione przy opracowaniu rozporządzenia nr 4064/89, a następnie rozporządzenia nr 139/2004. Stosując obiektywne progi obrotów zamiast kryteriów oceny jakościowej, prawodawca Unii zapewnia pewność prawa stronom koncentracji i państwom członkowskim, co odzwierciedla wypracowany przez nie z Komisją kompromis.

78 Opisanie przez Sąd przedmiotu rozporządzenia nr 139/2004 doprowadziło go do przyjęcia zbyt szerokiej wykładni pojęcia „mechanizmów korygujących" określonych w szczególności w art. 22 tego rozporządzenia, mogącej zmienić podział kompetencji między państwa członkowskie i Unię na jej rzecz. Ponadto w swej analizie celowościowej Sąd pominął kwestię, w jaki sposób należało zdaniem prawodawcy Unii interpretować art. 22 wspomnianego rozporządzenia w celu wskazania organu „najbardziej odpowiedniego" do zajęcia się sprawą w rozumieniu motywu 14 tego rozporządzenia, w przypadku gdy ani krajowe organy ochrony konkurencji, ani organy Unii nie są właściwe do zbadania danej koncentracji.

79 W trzeciej kolejności spółka Illumina, opierając się na wyroku z dnia 3 kwietnia 2003 r., Royal Philips Electronics/Komisja (T-119/02, EU:T:2003:101, pkt 354), utrzymuje, że w pkt 182 zaskarżonego wyroku Sąd nie dokonał prawidłowej oceny derogacyjnego charakteru art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, ani nie przestrzegał zasady, wedle której przepis stanowiący odstępstwo powinien być przedmiotem ścisłej wykładni.

80 W czwartej kolejności – zdaniem spółki Illumina Sąd nie zastosował właściwie zasad wykładni literalnej, historycznej, kontekstualnej i celowościowej przy dokonywaniu analizy art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 139/2004.

81 Spółka Grail również utrzymuje, że Sąd popełnił błąd w wykładni, orzekając, iż art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 przyznaje Komisji kompetencję do zbadania koncentracji niemającej wymiaru europejskiego, która została do niej odesłana przez państwo członkowskie, które samo nie było właściwe do zbadania tej koncentracji na podstawie krajowego uregulowania w dziedzinie kontroli koncentracji. Żadna z prawidłowo zastosowanych metod wykładni nie przemawia za taką wykładnią jak ta dokonana przez Sąd.

82 W pierwszej kolejności spółka Grail twierdzi, że w wykładni literalnej dokonanej przez Sąd niesłusznie przypisano dużą wagę wyrażeniu „any" (wszelka), które poprzedza słowo „koncentracja" w angielskiej wersji językowej art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 (zaskarżony wyrok, pkt 91 i 94) i że nie uwzględniono w niej innych wersji językowych tego rozporządzenia.

83 W drugiej kolejności – wykładnia historyczna dokonana przez Sąd zawiera zdaniem spółki Grail szereg braków. Przede wszystkim wykładnia ta opiera się jedynie na trzech dokumentach, z których wszystkie zostały sporządzone przez Komisję, i pomija inne elementy wykładni, w tym dokumenty sporządzone w toku prac przygotowawczych nad rozporządzeniem nr 4064/89, rozporządzeniem Rady (WE) nr 1310/97 z dnia 30 czerwca 1997 r. zmieniającym rozporządzenie nr 4064/89 (Dz.U. 1997, L 180, s. 1) i rozporządzeniem nr 139/2004. Następnie wszystkie dokumenty, na których oparł się Sąd w celu zinterpretowania pierwotnego celu art. 22 rozporządzenia nr 4064/89 (zaskarżony wyrok, pkt 96), zostały opublikowane po przyjęciu tego rozporządzenia, mimo że należało odnieść się do informacji dotyczących zamiaru prawodawcy w chwili przyjmowania wspomnianego rozporządzenia. Ponadto szereg kluczowych punktów rozumowania historycznego przeprowadzonego przez Sąd nie jest przekonujący, ponieważ brak jest w nich odpowiedzi na zasadnicze pytanie, czy na podstawie art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 Komisja jest uprawniona do zbadania koncentracji, którą odsyła do niej państwo członkowskie dysponujące krajowym uregulowaniem w dziedzinie kontroli koncentracji, lecz która nie wchodzi w zakres stosowania tych przepisów. Ponadto żadne z nielicznych źródeł przytoczonych w zaskarżonym wyroku nie potwierdza wykładni historycznej przyjętej przez Sąd, która opiera się na założeniu, że przepis ten służy innemu celowi niż umożliwienie państwom

członkowskim niedysponującym krajowym uregulowaniem w dziedzinie kontroli koncentracji odesłania koncentracji do Komisji. Wreszcie wykładnia ta zawiera oczywiście błędne twierdzenia, w szczególności w pkt 107–109 zaskarżonego wyroku.

84 Spółka Grail uważa, że prawidłowa analiza dokumentów sporządzonych w toku prac przygotowawczych pozwala na wyciągnięcie wniosku, iż w chwili przyjęcia art. 22 rozporządzenia nr 4064/89 miał on zastosowanie nie do państw członkowskich posiadających krajowe uregulowanie w dziedzinie kontroli koncentracji, lecz do państw członkowskich nieposiadających takiego uregulowania, tak aby mogły one zwrócić się do Komisji o zbadanie i, w stosownym przypadku, zakazanie koncentracji nieosiągających progów obrotu określonych w tym rozporządzeniu. W kolejnych zmianach tego przepisu z 1997 r. i z 2004 r. dodano jedynie do tego celu cel polegający na zmniejszeniu ryzyka równoległego badania tej samej koncentracji przez państwa członkowskie, umożliwiając państwom członkowskim właściwym do zbadania koncentracji odesłanie jej do Komisji, jeżeli uznają, że jest ona odpowiedniejszym organem do zbadania koncentracji.

85 Dokumenty sporządzone w toku prac przygotowawczych nie potwierdzają zatem wniosków, do jakich doszedł Sąd w zaskarżonym wyroku, lecz przeczą im.

86 W trzeciej kolejności – wykładnia kontekstualna dokonana przez Sąd zawiera również poważne braki. Argumenty przedstawione w szczególności w pkt 126–130 i 132 zaskarżonego wyroku są zatem mało przekonujące. Ponadto Sąd niesłusznie odmówił uwzględnienia szeregu dokumentów, w tym obwieszczenia Komisji w sprawie odsyłania spraw dotyczących koncentracji (Dz.U. 2005, C 56, s. 2), które są jednak istotne dla wykładni kontekstualnej.

87 Co więcej zdaniem spółki Grail wiele przepisów rozporządzenia nr 139/2004 zostało w dużej mierze pominiętych przez Sąd i jest niezgodnych z dokonaną przez niego wykładnią art. 22 tego rozporządzenia. Spółka ta odnosi się w szczególności do art. 1 ust. 4 i 5, a także do art. 22 ust. 2 akapit trzeci i art. 22 ust. 3 akapit trzeci wspomnianego rozporządzenia. Spółka Grail twierdzi również, że brzmienie motywu 15 tego rozporządzenia, w którym posłużono się wyrażeniem „również właściwe", jest sprzeczne z wykładnią przyjętą przez Komisję i potwierdzoną przez Sąd.

88 W czwartej kolejności – wykładnia celowościowa Sądu również zawiera braki. Po pierwsze, stwierdzenie Sądu, że celem rozporządzenia nr 139/2004 jest umożliwienie kontroli „wszystkich koncentracji" mających wpływ na konkurencję w Unii, niezależnie od progów obrotu (zaskarżony wyrok, pkt 140–143) nie jest poparte dowodami. Po drugie, twierdzenie Sądu, zgodnie z którym mechanizmy odesłania stanowią „skuteczny mechanizm korygujący" służący zaradzeniu brakom nierozerwalnie związanym z progami obrotów, nie opiera się na żadnym precedensie i jest pozbawione wszelkich podstaw (zaskarżony wyrok, pkt 142).

89 Zdaniem spółki Grail rozumowanie Sądu oparte na wykładni celowościowej prowadzi do wyników niezgodnych z rozporządzeniem nr 139/2004. Po pierwsze, owa wykładnia umożliwia Komisji przeprowadzenie badania ex post koncentracji, co Komisja wyraźnie przyznała w pkt 21 wytycznych dotyczących stosowania mechanizmu odsyłania spraw przewidzianego w art. 22 rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw w odniesieniu do określonych kategorii spraw. Jest ona zatem sprzeczna z celem służącym wprowadzeniu systemu badania ex ante, który wymaga, aby koncentracje były badane w ściśle określonych terminach, i stanowi „radykalną zmianę" w unijnym systemie kontroli koncentracji. Po drugie, jeżeli omawiana wykładnia nie zostanie skorygowana, będzie ona miała istotne konsekwencje praktyczne dla przedsiębiorstw i krajowych organów ochrony konkurencji, podważając zasady skuteczności

i pewności prawa, które leżą u podstaw kontroli koncentracji w Unii od ponad 30 lat. Po trzecie, wykładnia ta pozwala na obejście progów obrotu przewidzianych w rozporządzeniu nr 139/2004 i tym samym zagraża przewidywalności ustanowionego przez to rozporządzenie systemu kontroli koncentracji, co ma poważne konsekwencje dla pewności prawa. Po czwarte, spółka Grail wskazuje, że gdyby zamiarem prawodawcy Unii było umożliwienie Komisji zbadania wszystkich koncentracji, co w żaden sposób nie wynika z dokumentów sporządzonych w ramach prac przygotowawczych do wspomnianego rozporządzenia, można by zastanawiać się nad uzasadnieniem systemu opartego na niepewnych odesłaniach ze strony państw członkowskich, a nie na bezpośrednim prawie Komisji do zbadania każdej potencjalnie problematycznej koncentracji, niezależnie od europejskich i krajowych progów obrotu.

90 Spółka Biocom California, która występuje w charakterze interwenienta popierającego żądania spółki Illumina w sprawie C-611/22 P, uważa również, że dokonana przez Sąd wykładnia, zgodnie z którą wniosek na podstawie art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 może zostać złożony i zostać uwzględniony, niezależnie od zakresu stosowania krajowych uregulowań w dziedzinie kontroli koncentracji, nie jest zgodna z podstawowymi zasadami pewności prawa i proporcjonalności.

91 Komisja nie zgadza się z argumentacją przedstawioną przez spółki Illumina i Grail na poparcie ich pierwszego zarzutu podniesionego w ich odwołaniach.

92 Jeśli chodzi o pierwszy zarzut odwołania podniesiony przez spółkę Illumina, Komisja wskazuje na wstępie, że opiera się on na dwóch podstawowych błędach co do charakteru rozporządzenia nr 139/2004. Pierwszy błąd dotyczy okoliczności, że spółka Illumina niesłusznie powołuje się na system „jednego okienka” ustanowiony w tym rozporządzeniu, który odsyła wyłącznie do koncentracji o wymiarze europejskim, ponieważ bezsporne jest, że zaskarżony wyrok nie dotyczy takiej koncentracji. Drugi zasadniczy błąd polega na tym, że spółka Illumina niesłusznie uważa, iż prawa przyznane państwom członkowskim na mocy wspomnianego rozporządzenia zależą od krajowego uregulowania w dziedzinie kontroli koncentracji. Można było bowiem oprzeć się na art. 308 WE (obecnie art. 352 TFUE), na podstawie którego zostało przyjęte rozporządzenie nr 139/2004 „dla ustanawiania nowych praw, które będą miały pierwszeństwo w odniesieniu do przepisów krajowych”. Spółka Illumina nie uwzględniła samego istnienia art. 22 tego rozporządzenia, który stanowi „przykład prawa przyznanego przez prawo Unii mającego pierwszeństwo w odniesieniu do praw krajowych”, oraz prawa, które na mocy art. 352 TFUE, przyznaje on państwom członkowskim odnośnie do przedłożenia koncentracji Komisji, niezależnie od okoliczności, że nie są one właściwe do jej zbadania.

93 Zdaniem Komisji pierwszy zarzut odwołania podniesiony przez spółkę Illumina jest bezskuteczny. Spółka Illumina nie podważa bowiem w żaden sposób pkt 90–94 zaskarżonego wyroku, w których Sąd uznał, po dokonaniu wykładni literalnej art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, że jasne brzmienie tego przepisu wystarcza do poparcia tezy Komisji. Komisja uważa w tym względzie, że w zakresie, w jakim pkt 95 zaskarżonego wyroku należy interpretować w ten sposób, iż w celu sformułowania wniosku przedstawionego w pkt 183 tego wyroku konieczne było jednak oparcie się na innych metodach wykładni, Sąd naruszył prawo. Uważa ona zatem, że Trybunał powinien zastąpić uzasadnienie zaskarżonego wyroku w tej kwestii i orzec, że literalna wykładnia art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 139/2004 jest wystarczająca do celów oddalenia pierwszego zarzutu skargi w pierwszej instancji. W tych okolicznościach, biorąc pod uwagę, że wszystkie argumenty podniesione w ramach pierwszego zarzutu odwołania spółki Illumina opierają się na metodach wykładni innych niż wykładnia literalna, zarzut ten jest bezskuteczny i nie powinien być badany.

94 Posiłkowo Komisja utrzymuje, że ów zarzut pierwszy jest bezzasadny. Nawet przy założeniu, że należy wziąć pod uwagę metody wykładni przywołane w odwołaniu, spółka Illumina nie wyjaśniła w tym odwołaniu, w jaki sposób jej twierdzenia oparte na tych innych metodach wystarczają do wykluczenia jasnego znaczenia art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 139/2004.

95 Zdaniem Komisji ogólne twierdzenie, zgodnie z którym zaskarżony wyrok powoduje niepewność prawną, opiera się na zasadniczych błędach, ponieważ nie uwzględnia tego, że ów przepis przyznaje państwom członkowskim prawo do odesłania, które ma pierwszeństwo w odniesieniu do krajowych uregulowań w dziedzinie kontroli koncentracji. W odniesieniu do argumentu, zgodnie z którym kompetencja na podstawie art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 nie jest ograniczona żadną formą obiektywnych progów obrotu, Komisja twierdzi, że jest on niedopuszczalny ze względu na to, iż jest to nowy argument. Argument ten jest ponadto błędny pod względem prawnym i faktycznym, w szczególności w zakresie, w jakim nie zostało wykazane, że każdy próg właściwości w dziedzinie kontroli koncentracji powinien opierać się na obrocie. Co do zarzutu dotyczącego braku terminu, w którym państwo członkowskie może zainicjować odesłanie na podstawie art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, to opiera się on jej zdaniem na stronniczej lekturze pkt 181 zaskarżonego wyroku.

96 Jeśli chodzi o poszanowanie zasady proporcjonalności, Komisja twierdzi, że spółka Ilumina nie podniosła przed Sądem żadnego zarzutu, zgodnie z którym w chwili wydania spornej decyzji sporna koncentracja nie była koncentracją mogącą znacząco utrudnić skuteczną konkurencję na rynku wewnętrznym. Nie ma zatem podstaw, na których spółka Illumina mogłaby w swoim odwołaniu zakwestionować proporcjonalność spornej decyzji. W każdym wypadku, przy założeniu, że Trybunał uznałby za konieczne zbadanie odwołania w tej kwestii, Komisja podnosi, że twierdzenia spółki Illumina są pozbawione znaczenia dla sprawy i niepoparte dowodami.

97 W odniesieniu do podnoszonego naruszenia zasady pomocniczości Komisja uważa, że Sąd naruszył prawo, orzekając, iż jest właściwy do ustosunkowania się do argumentów spółki Illumina dotyczących stosowania tej zasady. Z jednej strony utrzymuje ona, że spółka Illumina nie powołała się na brak możliwości zastosowania art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 ze względu na jego niezgodność z zasadą pomocniczości. Z drugiej strony uważa ona, że spółka Illumina nie była uprawniona do zakwestionowania zgodności spornej decyzji z tą zasadą, ponieważ nie wchodzi ona w zakres kontroli zgodności z prawem aktów przyjętych na podstawie tego artykułu. Komisja twierdzi zatem przede wszystkim, że nie było potrzeby, aby Sąd badał argumenty dotyczące naruszenia zasady pomocniczości, i że Trybunał powinien dokonać w tym zakresie zmiany uzasadnienia, odrzucając argumenty spółki Illumina jako pozbawione znaczenia dla sprawy.

98 W każdym wypadku, nawet gdyby Sąd uznał za konieczne zbadanie tych argumentów, Komisja zaznacza, że są one sprzeczne z argumentami podniesionymi w skardze do Sądu, są bezzasadne w odniesieniu do wniosku o odesłanie skierowanego przez państwo członkowskie oraz nie uwzględniają one samego charakteru art. 22 rozporządzenia nr 139/2004.

99 Co do przedmiotu rozporządzenia nr 139/2004 i jego art. 22 Komisja uważa, że spółka Illumina przeinacza zakres pkt 140–142 zaskarżonego wyroku i pomija fakt, iż zamiast realizować cel odmienny od celu tego rozporządzenia, dokonana przez Komisję interpretacja umożliwia „skuteczn[ą] kontrol[ę] wszystkich koncentracji, z punktu widzenia ich wpływu na strukturę konkurencji [w Unii]”, zgodnie z celem określonym w motywie 6 wspomnianego rozporządzenia.

100 Jeśli chodzi o derogacyjny charakter art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, Komisja zaznacza, że nawet przy założeniu, iż argumentacja spółki Illumina nie jest bezskuteczna, jest ona bezzasadna. W szczególności spółka Illumina niesłusznie próbuje powiązać niniejsze sprawy ze sprawą, w której zapadł wyrok z dnia 3 kwietnia 2003 r., Royal Philips Electronics/Komisja (T-119/02, EU:T:2003:101, pkt 354).

101 W odniesieniu do argumentów przedstawionych konkretnie w pierwszym zarzucie odwołania spółki Grail Komisja utrzymuje, że należy je również oddalić.

102 Tytułem wstępu Komisja zaznacza, że dokonana przez Sąd w pkt 142 zaskarżonego wyroku ocena, zgodnie z którą celem rozporządzenia nr 139/2004 jest „umożliwienie kontroli koncentracji mogących znacząco utrudnić skuteczną konkurencję na rynku wewnętrznym", jest zgodna z motywami 6 i 7 rozporządzenia nr 4064/89, w myśl których art. 85 i 86 traktatu WE (następnie art. 81 i 82 WE, obecnie art. 101 i 102 TFUE) nie są wystarczające „by objąć wszystkie działania, które mogą okazać się niezgodne z przewidzianym w traktacie systemem konkurencji wolnej od zakłóceń", oraz że wobec tego konieczne było stworzenie przepisów opartych na art. 235 traktatu WE (następnie art. 308 WE, obecnie art. 352 TFUE), które „[zapewnią] skuteczn[e] monitorowani[e] wszystkich koncentracji, z punktu widzenia wpływu na strukturę konkurencji we Wspólnocie". Komisja uważa, że spółka Grail w ogóle nie odnosi się do skutków tego zastosowania art. 352 TFUE. Tymczasem przyznane państwom członkowskim w art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 uprawnienie do zwrócenia się z wnioskiem o odesłanie koncentracji jest przykładem wykonywania prawa przyznanego w porządku prawnym Unii, które ma pierwszeństwo przed prawami krajowymi.

103 Komisja twierdzi, że pierwszy zarzut odwołania podniesiony przez spółkę Grail jest bezskuteczny z dwóch powodów. Po pierwsze, spółka Grail nie kwestionuje z całą pewnością pkt 183 i 184 zaskarżonego wyroku, w których Sąd orzekł, że państwa członkowskie mogą zwrócić się z wnioskiem o odesłanie koncentracji niezależnie od istnienia lub zakresu ich krajowych regulacji w dziedzinie kontroli ex ante koncentracji i że wobec tego Komisja w spornej decyzji nie popełniła błędu, uwzględniając złożony do niej wniosek o odesłanie. Tymczasem jest istotne, by podnoszone zarzuty i argumenty prawne wskazywały precyzyjnie motywy orzeczenia Sądu, które wnoszący odwołanie kwestionuje. Ze względu na brak zakwestionowania pkt 183 i 184 zaskarżonego wyroku argumenty skierowane przeciwko pośrednim etapom rozumowania Sądu są bezskuteczne. Po drugie, w zakresie, w jakim spółka Grail, podobnie jak spółka Illumina, nie kwestionuje w dopuszczalny sposób literalnej wykładni art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 139/2004 przyjętej w zaskarżonym wyroku, pierwszy zarzut spółki Grail, który opiera się w całości na twierdzeniu, zgodnie z którym jasne i precyzyjne brzmienie tego przepisu jest niewystarczające na poparcie wykładni Komisji, jest pozbawiony skuteczności (effet utile).

104 Posiłkowo – Komisja uważa, że pierwszy zarzut odwołania podniesiony przez spółkę Grail jest bezzasadny, ponieważ spółka Grail nie wyjaśnia w odwołaniu, w jaki sposób metody wykładni historycznej, kontekstualnej i celowościowej, na które się powołuje, mogłyby uzasadniać wykładnię odbiegającą od jasnego znaczenia brzmienia art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 139/2004.

105 Jeśli chodzi, po pierwsze, o wykładnię historyczną, Komisja uważa, że dokonana przez spółkę Grail negatywna ocena, zgodnie z którą przeprowadzone przez Sąd badanie dokumentów sporządzonych w toku prac przygotowawczych nad rozporządzeniem nr 139/2004 zawiera braki, jest bezskuteczna, a w każdym razie w znacznej części niedopuszczalna. Komisja podnosi, że

spółka Grail nie kwestionuje jedynie dokonanej przez Sąd wykładni dokumentów, takich jak zielone księgi, które zostały mu przedłożone, lecz przedstawia również liczne nowe dowody, które nie zostały przedstawione Sądowi.

106 Komisja uważa zatem, że pierwszy zarzut odwołania podniesiony przez spółkę Grail, w zakresie, w jakim jest on oparty na dokumentach sporządzonych w toku prac przygotowawczych przedstawionych w ramach odwołania lub później, jest niedopuszczalny. Ponadto Komisja, opierając się na wyroku z dnia 2 października 2019 r., Crédit mutuel Arkéa/EBC (C-152/18 P i C-153/18 P, EU:C:2019:810, pkt 39), utrzymuje, że dokumenty interpretacyjne załączone do odwołania, które zostały przedstawione przed Sądem, są dopuszczalne jedynie w zakresie, w jakim wymienione są również w samej treści tego odwołania lub przynajmniej zostały w nim wystarczająco wyjaśnione.

107 Zdaniem Komisji argument, zgodnie z którym Sąd dopuścił się zaniedbania w swojej wykładni historycznej, nie może zostać uwzględniony, chyba że wymaga od Sądu, by systematycznie zwracał się do instytucji o dostarczenie mu wszystkich dokumentów sporządzonych w toku prac przygotowawczych, dotyczących każdego z rozpatrywanych przed nim aktów. Spółka Grail pominęła ponadto fakt, że w zaskarżonym wyroku Sąd ustosunkował się do argumentów podniesionych w pierwszej instancji, w których spółka Illumina dokonała interpretacji rozporządzenia nr 4064/89, powołując się na dokument późniejszy niż to rozporządzenie. Komisja uważa, że wbrew twierdzeniom zawartym w odwołaniu spółki Grail wykładnia historyczna przedstawiona w zaskarżonym wyroku nie wskazuje na żadne „oczywiście błędne stwierdzenie". Nie jest zatem konieczne, aby Trybunał dogłębniej badał to odwołanie. W każdym razie spółka Grail, która poprzestaje na ogólnym i zwięzłym odesłaniu do dokumentów załączonych do odwołania, nie wykazała zdaniem Komisji, w jaki sposób ze szczegółowej analizy dokumentów sporządzonych w toku prac przygotowawczych wynika, że Sąd naruszył prawo w zakresie dotyczącym wykładni historycznej.

108 Po drugie, jeśli chodzi o wykładnię kontekstualną, Komisja jest zdania, że argumenty spółki Grail nie mogą służyć poparciu bronionej przez nią tezy. Spółka ta nie zdołała zatem wykazać, z jakich dokładnie powodów rozważania przedstawione przez Sąd w ramach badania kontekstu art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 były, jak utrzymuje, nieprzekonywające.

109 Po trzecie, co się tyczy wykładni celowościowej tego przepisu, Komisja zaznacza, że celem rozporządzenia nr 139/2004 jest umożliwienie kontroli wszystkich koncentracji mających wpływ na konkurencję w Unii, niezależnie od progów obrotu, o których mowa w art. 1 tego rozporządzenia, ze względu na to, że wspomniane rozporządzenie nie narusza prawa państw członkowskich do utrzymania krajowych uregulowań w dziedzinie kontroli koncentracji i określania progów, od których miały one właściwość do sprawowania kontroli na podstawie tych systemów. Okoliczność, że Komisja jest zasadniczo właściwa jedynie w odniesieniu do koncentracji o wymiarze europejskim, nie wpływa na jej kompetencję do wyrażenia zgody na odesłanie koncentracji na podstawie mechanizmów odesłania przewidzianych w rozporządzeniu nr 139/2004. Artykuł 22 tego rozporządzenia zapewnia, jak wskazano w motywie 11 tego rozporządzenia, „skuteczny mechanizm korygujący w świetle zasady pomocniczości", w zakresie, w jakim umożliwia on realizację celu wspomnianego rozporządzenia, ograniczając przy tym podstawową kompetencję Komisji do koncentracji objętych progami ustanowionymi w art. 1 tego rozporządzenia.

110 Po czwarte, Komisja uważa, że wbrew twierdzeniom spółki Grail zaskarżony wyrok nie prowadzi do skutków niezgodnych z rozporządzeniem nr 139/2004. Argumenty spółki Grail stanowią w istocie „wyrachowane oświadczenie" co do sposobu, w jaki jej zdaniem powinien funkcjonować unijny system kontroli koncentracji, co nie stanowi kwestii należącej do właściwości Trybunału.

111 Republika Francuska, Królestwo Niderlandów i Urząd Nadzoru EFTA również kwestionują twierdzenia spółek Illumina i Grail. Ich zdaniem te ostatnie nie uwzględniają w szczególności przewagi wykładni literalnej i pomijają jasne i precyzyjne brzmienie pierwszej części zdania art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004, które nie wprowadza żadnego rozróżnienia w zależności od tego, czy państwo członkowskie posiada uregulowania krajowe w dziedzinie kontroli koncentracji, czy też nie. Mechanizmy odesłania działają jako „mechanizmy korygujące" w celu umożliwienia skutecznej kontroli wszystkich koncentracji w zależności od ich wpływu na strukturę konkurencji w Unii.

Ocena Trybunału

112 W pierwszym zarzucie swoich odwołań spółki Illumina i Grail utrzymują, że Sąd dopuścił się szeregu błędów w wykładni art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, a w szczególności ust. 1 tego artykułu, którego właśnie dotyczy zarzut pierwszy podniesiony w pierwszej instancji, dotyczący braku właściwości Komisji.

113 Analizując ten zarzut, Sąd orzekł w pierwszej kolejności, że z wykładni literalnej, historycznej, kontekstualnej i celowościowej art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004 wynika, iż Komisja może, jak uznała w spornych decyzjach, uwzględnić wniosek o odesłanie koncentracji na podstawie tego art. 22, w sytuacji, w której państwo członkowskie zwracające się o to odesłanie nie jest uprawnione na mocy swego krajowego uregulowania w dziedzinie kontroli koncentracji do zbadania owej koncentracji.

114 W drugiej kolejności Sąd uznał, że oceny tej nie mogą podważyć argumenty spółek Illumina i Grail oparte, odpowiednio, na braku możliwości odsyłania koncentracji do Komisji, w przypadku gdy państwo członkowskie określiło warunki, w jakich kontroluje koncentracje pozbawione wymiaru europejskiego, na naruszeniu zasad pomocniczości, proporcjonalności i pewności prawa oraz na wyjątkowym charakterze odesłań na podstawie art. 22 tego rozporządzenia.

115 W tym kontekście Sąd uznał w szczególności w pkt 177 zaskarżonego wyroku, że powyższy przepis wprowadza „mechanizm korygujący", mający na celu umożliwienie skutecznej kontroli wszystkich koncentracji, które mogą znacząco utrudnić skuteczną konkurencję na rynku wewnętrznym, a które ze względu na brak przekroczenia progów obrotu nie podlegają regulacjom dotyczącym kontroli koncentracji Unii i państw członkowskich.

116 W tym względzie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem i jak Sąd przypomniał w pkt 88 zaskarżonego wyroku, wykładnia przepisu prawa Unii wymaga uwzględnienia nie tylko jego brzmienia, lecz także kontekstu, w jaki on się wpisuje, oraz celów aktu, którego ów przepis stanowi część. Geneza przepisu prawa Unii może również zawierać elementy istotne dla jego wykładni [wyroki: z dnia 10 grudnia 2018 r., Wightman i in., C-621/18, EU:C:2018:999, pkt 47; a także z dnia 25 czerwca 2020 r., A i in. (Turbiny wiatrowe w Aalter i Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo].

117 Spółki Illumina i Grail uważają jednak, że wprowadzenie w życie przez Sąd tych metod wykładni jest dotknięte szeregiem błędów i że właściwe stosowanie tych metod powinno było doprowadzić Sąd do orzeczenia, iż Komisja na podstawie art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004 nie jest uprawniona do zbadania koncentracji, jeżeli jest ona odesłana do niej przez państwo członkowskie posiadające krajowe uregulowanie w dziedzinie kontroli koncentracji oraz jeżeli koncentracja ta nie wchodzi w zakres stosowania tego uregulowania.

118 Na wstępie należy oddalić podniesione przez Komisję zastrzeżenie, zgodnie z którym zarzut pierwszy odwołań jest bezskuteczny, ponieważ wnoszące odwołanie wskazały pewne ogólne względy na temat systemu kontroli koncentracji i nie zakwestionowały ustaleń poczynionych przez Sąd w niektórych fragmentach zaskarżonego wyroku. W tym względzie Komisja uważa, że brzmienie art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 139/2004 jest wystarczające do uzasadnienia wykładni tego przepisu, jaką przyjął Sąd.

119 Aby zarzut odwołania został uznany za bezskuteczny, musi zostać udowodnione, że nawet gdyby został on uznany za zasadny, nie prowadziłby do uchylenia zaskarżonego wyroku [zob. podobnie wyrok z dnia 13 lipca 2023 r., Komisja/CK Telecoms UK Investments, C-376/20 P, EU:C:2023:561, pkt 96 i przytoczone tam orzecznictwo]. Tymczasem okazuje się, że w zarzucie pierwszym ich odwołań wnoszące odwołanie wskazały z wymaganą precyzją, z jakich powodów zarzucają one Sądowi, że dokonał błędnej wykładni charakteru i zakresu mechanizmu odesłania przewidzianego w art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, skutkiem czego Komisja nie mogła zbadać rozpatrywanej koncentracji. Gdyby taki zarzut był zasadny, mógłby prowadzić do uchylenia zaskarżonego wyroku, a nawet w razie potrzeby stwierdzenia nieważności spornych decyzji.

120 Należy zatem należy ocenić zasadność wykładni dokonanej przez Sąd, odtwarzając w tym celu poszczególne etapy jego rozumowania.

W przedmiocie wykładni językowej

121 W pkt 89 zaskarżonego wyroku Sąd, przypominając brzmienie art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004, zauważył, że przepis ten wprowadza cztery kumulatywne przesłanki zezwalające na odesłanie koncentracji do Komisji. Po pierwsze, wniosek przedłożony Komisji o zbadanie przez nią koncentracji powinien pochodzić od jednego lub kilku państw członkowskich. Po drugie, koncentracja będąca przedmiotem tego wniosku musi odpowiadać definicji koncentracji zawartej w art. 3 tego rozporządzenia, nie osiągając progów wymiaru europejskiego określonych w art. 1 wspomnianego rozporządzenia. Po trzecie, koncentracja ta powinna wpływać na handel między państwami członkowskimi. Po czwarte, wspomniana koncentracja musi zagrażać w znaczący sposób konkurencji na terytorium państwa członkowskiego lub państw członkowskich, które złożyły rzeczony wniosek.

122 Sąd wywiódł na tej podstawie w pkt 90 zaskarżonego wyroku, że „[z] brzmienia tego przepisu nie wynika zatem, że aby możliwe było odesłanie koncentracji przez państwo członkowskie do Komisji, koncentracja ta powinna wchodzić w zakres stosowania przepisów dotyczących kontroli koncentracji wspomnianego państwa członkowskiego, ani by państwo to musiało dysponować takim systemem kontroli". Wyrażenie „wszelka koncentracja" użyte w pierwszej części zdania art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004 wskazuje, przeciwnie, że koncentracja może być przedmiotem odesłania niezależnie od istnienia lub zakresu krajowego uregulowania w dziedzinie kontroli ex ante koncentracji, o ile spełnione są kryteria o charakterze kumulatywnym przypomniane w pkt 89 zaskarżonego wyroku.

123 Sąd orzekł zatem w pkt 94 zaskarżonego wyroku, że „wykładnia językowa art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004, choć nie pozwala na wyciągnięcie ostatecznego wniosku, to dostarcza wskazówkę, zgodnie z którą państwo członkowskie ma prawo przekazać Komisji każdą koncentrację, która spełnia wymienione w tym przepisie kumulatywne przesłanki, i to niezależnie od istnienia lub zakresu krajowego uregulowania w dziedzinie kontroli koncentracji".

124 W związku z tym, jak wynika z pkt 95 zaskarżonego wyroku, Sąd uznał za stosowne dokonanie wykładni historycznej, ponieważ może ona dostarczyć wyjaśnień co do zamiaru prawodawcy Unii przy ustanawianiu art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, który należy uwzględnić w ramach wykładni celowościowej i kontekstualnej tego przepisu.

125 Wnioski te nie są obarczone żadnym błędem.

126 Prawdą jest, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż wykładnia przepisu prawa Unii nie może skutkować pozbawieniem wszelkiej skuteczności (effet utile) jasnego i precyzyjnego brzmienia tego przepisu (wyroki: z dnia 25 stycznia 2022 r., VYSOČINA WIND, C-181/20, EU:C:2022:51, pkt 39; z dnia 13 października 2022 r., Gmina Wieliszew, C-698/20, EU:C:2022:787, pkt 83).

127 Sądy Unii nie są jednak pozbawione możliwości korzystania w niektórych sytuacjach z metod wykładni, które uznają one za właściwe celem wyjaśnienia dokładnego zakresu pozornie jasnego przepisu prawa Unii, przy czym każdy przepis prawa Unii należy ujmować we właściwym mu kontekście i interpretować w świetle wszystkich przepisów tego prawa, jego celów i stanu rozwoju w czasie, gdy dany przepis ma zostać zastosowany (wyroki: z dnia 6 października 1982 r., Cilfit i in., 283/81, EU:C:1982:335, pkt 20; a także z dnia 6 października 2021 r., Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, pkt 46).

128 W okolicznościach niniejszej sprawy, w których okazuje się, że Sądowi przekazano liczne informacje celem wyjaśnienia zakresu rzekomo jasnego brzmienia art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004, słusznie orzekł on, iż nie mógł ograniczyć się do oderwanego od kontekstu rozumienia jednocześnie zwięzłego i ogólnego brzmienia tego przepisu i zaniechać dokonania wykładni kontekstualnej i celowościowej, uzasadnionej genezą wspomnianego przepisu.

W przedmiocie wykładni historycznej

129 Wykładnia historyczna, przedstawiona w pkt 96–117 zaskarżonego wyroku, została zaproponowana, jak wynika ze sformułowań użytych przez Sąd, jako mogąca „dostarczyć wyjaśnień co do zamiaru prawodawcy Unii przy ustanawianiu art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, który należy uwzględnić w ramach wykładni celowościowej i kontekstualnej tego przepisu" (zaskarżony wyrok, pkt 95). Ze struktury tego wyroku wynika zatem, że owa wykładnia historyczna ma szczególne znaczenie w rozumowaniu Sądu, gdyż stanowi ona punkt oparcia rozważań przedstawionych przez niego w ramach wykładni celowościowej i kontekstualnej.

130 W istocie Sąd orzekł, że wykładnia historyczna zdaje się wskazywać, iż art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004 umożliwia państwu członkowskiemu, niezależnie od istnienia lub zakresu jego przepisów krajowych w dziedzinie kontroli ex ante koncentracji, odesłanie do Komisji koncentracji, które nie osiągają progów obrotu określonych w art. 1 tego rozporządzenia, lecz które mogą mieć znaczące skutki transgraniczne.

131 Przed zbadaniem zasadności argumentacji wnoszących odwołanie skierowanej przeciwko różnym częściom oceny dokonanej przez Sąd należy wypowiedzieć się w przedmiocie dopuszczalności elementów przedłożonych w tym kontekście przez spółkę Grail.

– *W przedmiocie dopuszczalności elementów przedłożonych przez spółkę Grail*

132 W odpowiedzi na odwołanie w sprawie C-625/22 P Komisja podważa dopuszczalność elementów przedstawionych przez spółkę Grail na poparcie zarzutów szczegółowych dotyczących wykładni historycznej. Komisja utrzymuje bowiem, że chociaż spółka Grail poświęciła tej wykładni tylko dwa punkty w uwagach interwenienta w pierwszej instancji, to odnosi się ona w swym odwołaniu do licznych dokumentów sporządzonych w ramach prac przygotowawczych prowadzących do przyjęcia rozporządzenia nr 4064/89 i rozporządzenia nr 1310/97 oraz rozporządzenia 139/2004, które załączyła do tego pisma. Zauważa ona, że owe dokumenty, których większość nie została w ogóle opublikowana, nie zostały przekazane Sądowi i nie zostały zatem przed nim omówione.

133 W tym względzie bezsporne jest, że umożliwienie stronie przedstawienia po raz pierwszy przed Trybunałem zarzutu i argumentów, których nie podniosła przed Sądem, byłoby równoznaczne z pozwoleniem jej na wniesienie do Trybunału, którego kompetencje w postępowaniu odwoławczym są ograniczone, sprawy o szerszym zakresie niż ta, która była rozpoznawana przez Sąd. W postępowaniu odwoławczym kompetencje Trybunału są zatem ograniczone do oceny prawnego rozstrzygnięcia w kwestii zarzutów i argumentów, które były roztrząsane w pierwszej instancji (wyrok z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 126 i przytoczone tam orzecznictwo).

134 Niemniej jednak gdy chodzi o dokonaną przez Sąd wykładnię przepisu prawa Unii, prac przygotowawczych, które są bezpośrednio związane z zakresem mających zastosowanie przepisów prawa Unii, nie można analizować jako okoliczności czysto faktycznych, które powinny były zostać przywołane w pierwszej instancji. Ustalenie znaczenia wspomnianych przepisów podlega bowiem wyłącznej właściwości Trybunału. W przypadku, w którym, jak w niniejszych sprawach, zakwestionowano wykładnię przepisu prawa wtórnego, sąd Unii powinien mieć możliwość szczegółowego zbadania, czy to z urzędu, czy też ze względu na elementy, które zostały skutecznie przedłożone jego ocenie, sporządzonych w ramach prac przygotowawczych dokumentów, które mogą stanowić wskazówki co do zamiaru prawodawcy Unii.

– *Co do istoty*

135 Rozważania przedstawione przez Sąd w ramach wykładni historycznej dotyczą, po pierwsze, tego, że nie wykluczono od początku, by mechanizm odesłania koncentracji do Komisji pierwotnie przewidziany w art. 22 ust. 3 rozporządzenia nr 4064/89, mimo że początkowo stworzony dla państw członkowskich, które nie posiadały jeszcze systemu kontroli koncentracji, mógł być również stosowany przez państwa członkowskie posiadające taki system (zaskarżony wyrok, pkt 96–99), po drugie, okoliczności, iż cele tego mechanizmu „były stopniowo rozszerzane z biegiem czasu”, mając na względzie stosowanie prawa Unii dotyczącego konkurencji do koncentracji przedsiębiorstw mających skutki transgraniczne (zaskarżony wyrok, pkt 100–104), po trzecie, działań podjętych w wyniku wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw („rozporządzenia WE w sprawie koncentracji”) (Dz.U. 2003, C 20, s. 4, zwanego dalej „wnioskiem z 2003 r.”) w kontekście przekształcenia

rozporządzenia nr 4064/89 i przyjęcia rozporządzenia nr 139/2004 (zaskarżony wyrok, pkt 105–114), i po czwarte, braku znaczenia dokumentów opublikowanych przez Komisję po przyjęciu tego ostatniego rozporządzenia (zaskarżony wyrok, pkt 115).

136 W pierwszej kolejności, co się tyczy oceny Sądu, zgodnie z którą nie wykluczono od początku, by mechanizm odesłania sprawy dotyczącej koncentracji do Komisji, pierwotnie przewidziany w art. 22 ust. 3 rozporządzenia nr 4064/89, mógł być stosowany nie tylko przez państwa członkowskie niedysponujące uregulowaniem krajowym w dziedzinie kontroli koncentracji, lecz również państwom członkowskim dysponującym takim uregulowaniem, należy stwierdzić, że ocena ta opiera się na wielu dokumentach sporządzonych przez Komisję, a mianowicie na zielonej księdze Komisji z dnia 31 stycznia 1996 r. dotyczącej przeglądu rozporządzenia w sprawie koncentracji, COM(96) 19 wersja ostateczna, na zielonej księdze Komisji z dnia 11 grudnia 2001 r. dotyczącej przeglądu rozporządzenia Rady nr 4064/89, COM(2001) 745 wersja ostateczna, oraz na wniosku z 2003 r.

137 Z pewnością dokumenty sporządzone przez samą Komisję mogą dostarczyć precyzyjnych wskazówek co do zamiaru prawodawcy przy opracowywaniu kolejnych rozporządzeń w dziedzinie kontroli koncentracji, a zatem mogą stanowić pewien element wykładni w odniesieniu do znaczenia i zakresu art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004. Jednakże w niniejszym przypadku dokumenty przytoczone w poprzednim punkcie nie zawierają konkretnych dowodów mogących rozstrzygnąć kwestię wykładni stanowiącą sedno zarzutu dotyczącego braku właściwości Komisji do wydania spornych decyzji.

138 W tym względzie Sąd słusznie zauważył w pkt 98 zaskarżonego wyroku, że z pkt 97 zielonej księgi Komisji z dnia 31 stycznia 1996 r. dotyczącej przeglądu rozporządzenia w sprawie koncentracji, COM(96) 19 wersja ostateczna, wynika, iż mechanizm odesłania jest co do zasady uznawany za użyteczny instrument, w szczególności dla państw członkowskich, które nie dysponują krajowym uregulowaniem w dziedzinie kontroli koncentracji, lecz że jego używanie nie jest w żadnym wypadku dla nich zastrzeżone.

139 Powyższe stwierdzenie nie pozwala jednak odpowiedzieć na pytanie, czy art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 umożliwia państwom członkowskim dysponującym takimi przepisami odesłanie do Komisji koncentracji, które nie są objęte tym uregulowaniem i nie muszą zatem być przedmiotem zgłoszenia na szczeblu krajowym.

140 Podobnie jest w przypadku zawartego w pkt 99 zaskarżonego wyroku odniesienia do okoliczności, że już w dniu przyjęcia zielonej księgi Komisji z dnia 11 grudnia 2001 r. dotyczącej przeglądu rozporządzenia Rady nr 4064/89, COM(2001) 745 wersja ostateczna, tylko Wielkie Księstwo Luksemburga nie dysponowało takim uregulowaniem, co skłoniło Komisję do stwierdzenia w pkt 85 tej zielonej księgi, iż „w praktyce […] możliwość zastosowania art. 22 ust. 3 [rozporządzenia nr 4064/89] w pierwotnej formie [była] bardzo ograniczona”. Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 87 opinii, ten fragment pkt 85 wspomnianej zielonej księgi niewątpliwie sugeruje, że z ustanowienia przez większość państw członkowskich krajowych systemów kontroli koncentracji wynika, iż państwa te były mniej zainteresowane odsyłaniem spraw do Komisji. Nie zawiera ona natomiast żadnej, nawet dorozumianej wskazówki, że Komisja jest uprawniona do zbadania koncentracji przekazanych jej przez państwo członkowskie, które ustanowiło taki system krajowy, niezależnie od tego, czy takie koncentracje są objęte wspomnianym systemem.

141 W drugiej kolejności, co do okoliczności, że cele tego mechanizmu „były stopniowo rozszerzane z biegiem czasu", mając na względzie wzmocnienie stosowania prawa Unii dotyczącego konkurencji do koncentracji przedsiębiorstw mających skutki transgraniczne, rozważania przedstawione w tym zakresie w pkt 100–104 zaskarżonego wyroku niewątpliwie opierają się na prawidłowych ustaleniach. Rozważania te nie uzasadniają jednak również podejścia proponowanego przez Komisję w niniejszych sprawach co do zakresu mechanizmu odesłania przewidzianego w art. 22 rozporządzenia nr 139/2004.

142 W szczególności o ile prawdą jest, jak orzekł Sąd w pkt 102 zaskarżonego wyroku, że mechanizm ten miał na celu umożliwienie państwom członkowskim zwrócenia się do Komisji o zbadanie koncentracji w sytuacji, gdy progi przewidziane w art. 1 tego rozporządzenia nie zostały osiągnięte, o tyle owo wyjaśnienie nie jest rozstrzygające w celu ustalenia, czy art. 22 wspomnianego rozporządzenia umożliwia państwom członkowskim dysponującym uregulowaniem krajowym w dziedzinie kontroli koncentracji odesłanie transakcji nieobjętych tym uregulowaniem.

143 W trzeciej kolejności, jeżeli chodzi o zawarte w pkt 105–114 zaskarżonego wyroku odniesienie do działań podjętych w wyniku wniosku z 2003 r. w kontekście przekształcenia rozporządzenia nr 4064/89 i przyjęcia rozporządzenia nr 139/2004, nie potwierdza ono również wykładni, za którą opowiada się Komisja. O ile bowiem zmiany mechanizmu odesłania wynikające z tego wniosku wskazują, że Komisja opowiedziała się za owym mechanizmem i chciała, by jego cele zostały stopniowo rozszerzone, o tyle nie dostarczają one żadnych wskazówek odnośnie do rodzaju koncentracji, które mogą być przedmiotem odesłania.

144 W czwartej kolejności, jak zauważył Sąd w pkt 115 zaskarżonego wyroku, dokumenty Komisji opublikowane po przyjęciu rozporządzenia nr 139/2004 nie mogły zostać uwzględnione przez prawodawcę Unii i są pozbawione znaczenia do celów wykładni historycznej art. 22 tego rozporządzenia.

145 Z całości powyższych rozważań wynika, że elementy, o których mowa w pkt 96–116 zaskarżonego wyroku, nie mogą wesprzeć oceny Sądu odnośnie do genezy art. 22 rozporządzenia nr 139/2004.

146 Analiza prac przygotowawczych nad kolejnymi rozporządzeniami w sprawie kontroli koncentracji, w szczególności dokumentów historycznych dotyczących przyjęcia rozporządzeń nr 4064/89 i 139/2004, przeciwnie, zmierza do podważenia tej oceny w zakresie, w jakim, jak zauważył rzecznik generalny w szczególności w pkt 102 i 105 opinii, żaden z owych dokumentów nie świadczy o zamiarze wykorzystania przez prawodawcę Unii mechanizmów odesłania przewidzianych odpowiednio w art. 22 ust. 3 rozporządzenia nr 4064/89 i w art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 w celu wyeliminowania rzekomych wad wynikających ze sztywności progów przewidzianych w art. 1 każdego z tych rozporządzeń.

147 W tym względzie, jak Sąd sam zauważył w pkt 97 zaskarżonego wyroku i z czym też zgadzają się wszystkie strony, mechanizm odesłania, wprowadzony pierwotnie w art. 22 ust. 3 rozporządzenia nr 4064/89, był następstwem życzenia Królestwa Niderlandów, które nie dysponowało ówcześnie uregulowaniem krajowym w dziedzinie kontroli koncentracji, aby Komisja badała koncentracje wywołujące negatywne skutki na jego terytorium, pod warunkiem że koncentracje te wpływają również na handel między państwami członkowskimi, w związku z czym wspomniany mechanizm nazwano „klauzulą niderlandzką" [zob. pkt 133 dokumentu roboczego służb Komisji towarzyszącego komunikatowi Komisji do Rady – Sprawozdanie z funkcjonowania

rozporządzenia nr 139/2004 z dnia 30 czerwca 2009 r., SEC(2009) 808 wersja ostateczna/2]. Innymi słowy, rzeczony mechanizm był przede wszystkim konieczny, ponieważ niektóre państwa członkowskie nie dysponowały systemem kontroli prewencyjnej (ex ante) koncentracji.

148 Z dokumentów i prac przygotowawczych, z których część pochodzi od Rady Unii Europejskiej, dotyczących pierwotnej wersji rozporządzenia nr 4064/89, na które powołują się strony, wynika, że, jak zauważył rzecznik generalny w szczególności w pkt 101 opinii, prawodawca Unii uwzględnił okoliczność, iż niezależnie od tego, jaki rodzaj progu oraz kwota progowa zostały wybrane, niektóre mogące mieć wpływ na rynek wewnętrzny koncentracje tak czy tak wymykałyby się kontroli ex ante przeprowadzanej przez Komisję na podstawie tego rozporządzenia. W żadnym z tych dokumentów nie zaplanowano mechanizmu odesłania przewidzianego w art. 22 ust. 3 wspomnianego rozporządzenia jako „mechanizmu korygującego", który umożliwiałby odesłanie do Komisji wszelkiej koncentracji, która spełniałaby przesłanki określone w art. 22 ust. 1, niezależnie od tego, czy byłaby ona objęta krajowym systemem kontroli koncentracji państwa członkowskiego, które złożyło taki wniosek.

149 Dokumenty historyczne dotyczące przyjęcia rozporządzenia nr 1310/97 i przyjęcia rozporządzenia nr 139/2004 również nie potwierdzają oceny Sądu, jakoby zamiarem prawodawcy Unii było wykorzystanie mechanizmu odesłania ustanowionego w art. 22 tego ostatniego rozporządzenia w celu wyeliminowania rzekomych wad wynikających ze sztywności progów przewidzianych w art. 1 wspomnianego rozporządzenia.

150 Z całości powyższych rozważań wynika, że wbrew temu, co orzekł Sąd w pkt 116 zaskarżonego wyroku, wykładnia historyczna nie pozwala na wyciągnięcie wniosku, iż w art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004 przyznano Komisji kompetencje do badania koncentracji, która nie osiąga progów obrotu przewidzianych w art. 1 tego rozporządzenia, niezależnie od zakresu przepisów państwa członkowskiego, które złożyło wniosek o odesłanie w dziedzinie kontroli koncentracji.

W przedmiocie wykładni kontekstualnej

151 Na poparcie swojej wykładni kontekstualnej, zgodnie z którą państwo członkowskie może zwrócić się o odesłanie koncentracji na podstawie art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 niezależnie od zakresu swych krajowych uregulowań w dziedzinie kontroli ex ante koncentracji, Sąd przedstawił w pkt 118–138 zaskarżonego wyroku szereg motywów. Dotyczą one, po pierwsze, podstawy prawnej tego rozporządzenia, po drugie, faktu, że art. 1 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia, w którym zdefiniowano jego zakres stosowania, wyraźnie odsyła do art. 22 tego rozporządzenia, po trzecie, stwierdzenia, że przesłanki stosowania tego ostatniego przepisu różnią się zasadniczo od przesłanek przewidzianych w art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 139/2004, przepisu, który również pozwala, na wniosek stron i przed zgłoszeniem koncentracji, na odesłanie koncentracji niemającej wymiaru europejskiego z państwa członkowskiego do Komisji, po czwarte, okoliczności, że mechanizm odesłania przewidziany w art. 22 tego rozporządzenia różni się od mechanizmów przewidzianych w art. 4 ust. 4 i art. 9 wspomnianego rozporządzenia – przepisów regulujących odesłanie koncentracji o wymiarze europejskim do właściwych organów państwa członkowskiego, i po piąte, związku między art. 22 ust. 1 akapit pierwszy tego rozporządzenia a innymi przepisami tego artykułu.

152 Z jednej strony należy przeanalizować te różne elementy szczegółowo zbadane przez Sąd, a z drugiej strony zbadać, czy – jak utrzymują wnoszące odwołanie – Sąd nie uwzględnił innych elementów kontekstu pozwalających wyjaśnić zakres mechanizmu odesłania przewidzianego w art. 22 rozporządzenia nr 139/2004.

– *W przedmiocie uwzględnionych przez Sąd elementów kontekstu*

153 Co się tyczy w pierwszej kolejności okoliczności, że podstawą prawną rozporządzenia nr 139/2004 jest nie tylko art. 83 WE (obecnie art. 103 TFUE), lecz również art. 308 WE (obecnie art. 352 TFUE), Sąd uznał w istocie, że odesłanie do tego ostatniego artykułu, na mocy którego Unia może ustanowić dodatkowe uprawnienia do działania konieczne do osiągnięcia jej celów, nie dostarcza żadnej wskazówki co do prawidłowego znaczenia i zakresu art. 22 ust. 1 akapit pierwszy tego rozporządzenia. Sąd odrzucił zatem twierdzenie spółki Illumina, że podstawy prawne kolejno wybierane przy przyjmowaniu rozporządzeń w sprawie kontroli koncentracji stanowią poparcie dla zaproponowanej przez nią wykładni tego przepisu.

154 W szczególności w pkt 120 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, że okoliczność, iż rozporządzenie nr 139/2004 zostało oparte również na art. 308 WE, świadczy jedynie o tym, iż prawodawca Unii zamierzał posłużyć się wystarczająco szeroką podstawą prawną dla systemu kontroli koncentracji Unii, co jest zgodne z protokołem (nr 27) w sprawie rynku wewnętrznego i konkurencji (Dz.U. 2016, C 202, s. 308), który przewiduje, że rynek wewnętrzny obejmuje system zapewniający niezakłóconą konkurencję i że w tym celu Unia podejmuje w razie konieczności środki na mocy postanowień traktatów, w tym art. 352 TFUE.

155 Ta ocena Sądu nie narusza w żaden sposób prawa. Zarówno z motywu 7 rozporządzenia nr 4064/89 oraz z motywu 7 rozporządzenia nr 139/2004, jak i z dokumentów sporządzonych w toku prac przygotowawczych rozporządzenia nr 4064/89 wynika bowiem, że prawodawca Unii uznał, iż art. 103 TFUE, który zezwala na przyjmowanie przepisów „w celu zastosowania zasad ustanowionych w artykułach 101 i 102 [TFUE]”, jest sam w sobie niewystarczający do wprowadzenia systemu kontroli koncentracji zapobiegającego tworzeniu pozycji dominującej, a także obejmującego koncentracje na rynkach produktów rolnych, które na podstawie art. 38 ust. 3 TFUE i załącznika I do traktatu FUE mogą podlegać szczególnemu reżimowi prawnemu przewidującemu wyjątki od pełnego stosowania reguł konkurencji Unii.

156 Niemniej jednak nie wykazano, że art. 352 TFUE pozwala uzasadnić kompetencję Komisji do kontrolowania koncentracji, która nie ma wymiaru europejskiego, mimo że państwo członkowskie, które złożyło wniosek w tym celu na podstawie art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, posiada uregulowanie krajowe, z którego wynika, że samo nie jest właściwe do kontrolowania tej koncentracji.

157 W drugiej kolejności – powołanie się w pkt 121–124 zaskarżonego wyroku na art. 1 rozporządzenia nr 139/2004, w którym określono progi, powyżej których przyjmuje się, że koncentracja ma „wymiar wspólnotowy”, a tym samym podlega obowiązkowemu zgłoszeniu Komisji, i w którym wyjaśniono, iż te progi pozostają „[b]ez uszczerbku dla art. 4 ust. 5 i art. 22”, nie może zostać uznane za rozstrzygające.

158 O ile bowiem Sąd właściwie wywiódł z tego art. 1, że „zakres stosowania rozporządzenia nr 139/2004 i w konsekwencji uprawnienia kontrolne Komisji w sprawie koncentracji zależą przede wszystkim od przekroczenia progów obrotu definiujących wymiar europejski oraz, pomocniczo, od mechanizmów odesłania przewidzianych w art. 4 ust. 5 i w art. 22 tego

rozporządzenia, które uzupełniają wspomniane progi, zezwalając Komisji na zbadanie niektórych koncentracji niemających wymiaru europejskiego" (zaskarżony wyrok, pkt 123), o tyle ustalenie to nie przedstawia dokładnego wskazania dotyczącego rodzaju koncentracji nieosiągających progów wspomnianego rozporządzenia, które zgodnie z art. 22 tego rozporządzenia mogą być kontrolowane przez Komisję.

159 W niniejszym przypadku bezsporne jest, że art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004 umożliwia Komisji kontrolowanie niektórych koncentracji nieosiągających progów ustanowionych w art. 1 tego rozporządzenia. Stwierdzenie to nie pozwala jednak ustalić, co wymagane jest w niniejszych sprawach, jakie dokładnie koncentracje nieosiągające progów określonych we wspomnianym rozporządzeniu mogą być kontrolowane przez Komisję zgodnie z jego art. 22.

160 W trzeciej kolejności Sąd także słusznie orzekł w pkt 129 zaskarżonego wyroku, że art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, który nie wymaga wyraźnie ani tego, aby krajowy organ ochrony konkurencji zwracający się o odesłanie badania koncentracji do Komisji był właściwy do zbadania koncentracji będącej przedmiotem odesłania, ani tego, aby koncentracja została zgłoszona, nie może być interpretowany w świetle mechanizmów odesłania przewidzianych w art. 4 ust. 4 i w art. 9 tego rozporządzenia. Przepisy te nie mogą również potwierdzić stanowiska bronionego przez Komisję w niniejszych sprawach.

161 W czwartej kolejności, jeśli chodzi o związek między art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004 a innymi przepisami tego artykułu, który został zbadany w pkt 130–137 zaskarżonego wyroku, Sąd uwzględnił siedem elementów.

162 Po pierwsze, Sąd uznał w pkt 130 zaskarżonego wyroku, że z brzmienia art. 22 ust. 1 akapit drugi tego rozporządzenia nie można wywnioskować, iż artykuł ten znajduje zastosowanie do państw członkowskich dysponujących uregulowaniem krajowym w dziedzinie kontroli koncentracji tylko wtedy, gdy dane koncentracje podlegają temu uregulowaniu.

163 Tymczasem, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 124 opinii, brzmienie art. 22 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 139/2004, zgodnie z którym wniosek o odesłanie należy złożyć najpóźniej w ciągu 15 dni roboczych od daty „zgłoszenia" koncentracji lub, jeżeli zgłoszenie nie jest wymagane, „powiadomienia" danego państwa członkowskiego w inny sposób, nie oznacza, iż art. 22 ust. 1 akapit pierwszy tego rozporządzenia reguluje sytuacje, w których koncentracje nie są zgłaszane, lecz jedynie powiadamia się o nich zainteresowane państwo członkowskie, albo dlatego, że nie są one objęte zakresem stosowania wspomnianego uregulowania, albo dlatego, że takie uregulowanie nie istnieje

164 Posłużenie się bowiem w tym przepisie terminem „powiadomienie" było konieczne właśnie w celu umożliwienia państwom członkowskim niedysponującym uregulowaniem krajowym w dziedzinie kontroli koncentracji zwrócenia się do Komisji o zbadanie koncentracji mogących wywołać negatywne skutki na jego terytorium, gdy koncentracje te wpływają również na handel między państwami członkowskimi.

165 Ponadto wniosek wywiedziony przez Sąd, przypomniany w pkt 162 niniejszego wyroku, nie uwzględnia sytuacji, w której znajduje zastosowanie art. 22 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 139/2004, gdy państwo członkowskie dysponuje uregulowaniem krajowym w dziedzinie

kontroli koncentracji, lecz nie przewiduje obowiązku zgłoszenia koncentracji mieszczących się w zakresie stosowania tego rozporządzenia, tak jak uczyniło to właśnie Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.

166 Po drugie, Sąd uznał w pkt 131 zaskarżonego wyroku, że spółki Illumina i Grail nie mogą opierać swej argumentacji na fakcie, że art. 22 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004 stanowi, iż „Komisja niezwłocznie informuje właściwe władze państw członkowskich i zainteresowane przedsiębiorstwa o wszelkich wnioskach [o odesłanie] otrzymanych zgodnie z ust. 1 [tego artykułu]", ponieważ odniesienie do „właściwych władz" ma na celu jedynie zapewnienie, aby Komisja poinformowała o takim wniosku organy krajowe.

167 Należy zgodzić się z ową oceną, ponieważ to ogólne odniesienie, rozpatrywane odrębnie, nie wydaje się rozstrzygające dla określenia znaczenia i zakresu art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004.

168 Po trzecie, Sąd uznał w pkt 132 zaskarżonego wyroku, że art. 22 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 139/2004 – który stanowi, iż „[k]ażde inne państwo członkowskie ma prawo przyłączenia się do pierwotnego wniosku [o odesłanie]" – jest „spójn[y] z ust. 1 tego artykułu i potwierdza, że każde państwo członkowskie może złożyć wniosek o odesłanie lub o przyłączenie się na podstawie tego artykułu, niezależnie od zakresu jego krajowych przepisów w dziedzinie kontroli koncentracji". Otóż należy stwierdzić, że owa ocena nie znajduje żadnego oparcia w brzmieniu wspomnianego artykułu.

169 Po czwarte, Sąd orzekł w pkt 133 zaskarżonego wyroku, że fakt, iż zgodnie z art. 22 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia nr 139/2004 „[w]szelkie krajowe terminy odnoszące się do koncentracji są zawieszone", oznacza jedynie, że jeśli taki krajowy termin biegnie, to zostaje on zawieszony. Przepis ten nie zawiera jednak żadnej wskazówki, ani na poparcie argumentacji skarżących, ani Komisji, co do dokładnego określenia koncentracji, które mogą być przedmiotem odesłania do Komisji na podstawie tego artykułu.

170 Po piąte, co do odesłania do art. 22 ust. 3 akapit trzeci rozporządzenia nr 139/2004, który stanowi, że „[p]aństwo członkowskie lub państwa po złożeniu wniosku nie stosują do koncentracji krajowych przepisów prawnych dotycząc[ych] konkurencji", Sąd nie popełnił błędu, uznając w pkt 134 zaskarżonego wyroku, że przepis ten nie potwierdza argumentów przytoczonych przez wnoszące odwołanie, ponieważ poprzez odniesienie do „krajowych przepisów prawnych dotycząc[ych] konkurencji" przepis ten odsyła nie tylko do krajowego uregulowania w dziedzinie kontroli koncentracji, lecz również do przepisów krajowych dotyczących porozumień antykonkurencyjnych i nadużywania pozycji dominującej. Niemniej jednak takie ustalenie nie potwierdza również tezy bronionej przez Komisję.

171 Po szóste, w pkt 135 i 136 zaskarżonego wyroku Sąd zbadał art. 22 ust. 4 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004, zgodnie z którym art. 2, art. 4 ust. 2 i 3 oraz art. 5, 6 i 8–21 tego rozporządzenia stosuje się w przypadku, gdy Komisja przeprowadza badanie koncentracji, w przedmiocie której skierowano odesłanie i zgodnie z którym art. 7 wspomnianego rozporządzenia stosuje się „w stopniu, w jakim koncentracja nie została dokonana w dniu, w którym Komisja informuje zainteresowane przedsiębiorstwa, że został złożony wniosek". Komisja wywnioskowała z brzmienia tego art. 7, że przewidziany w nim obowiązek zawieszenia dotyczy zarówno sytuacji, w których koncentracja, o której odesłanie się zwrócono, nie jest objęta

zakresem stosowania krajowego uregulowania w dziedzinie kontroli koncentracji, jak i sytuacji, w których takie uregulowanie znajduje zastosowanie, ale nie przewiduje zawieszenia tej koncentracji.

172 Otóż o ile Sąd słusznie zauważył, że obowiązek zawieszenia przewidziany w art. 7 rozporządzenia nr 139/2004 ma zastosowanie do wszystkich koncentracji, o których odesłanie zwrócono się do Komisji, a to w celu zapewnienia skuteczności systemu kontroli wprowadzonego tym rozporządzeniem i niedopuszczenia do tego, by przed podjęciem decyzji, czy sprawa zostanie poddana zbadaniu przez Komisję, powstały zakłócenia konkurencji, o tyle brzmienie art. 22 ust. 4 akapit pierwszy wspomnianego rozporządzenia nie przemawia jednak za wykładnią proponowaną przez Komisję w niniejszych sprawach.

173 Po siódme, w pkt 137 zaskarżonego wyroku Sąd zauważył, że zgodnie z art. 22 ust. 5 rozporządzenia nr 139/2004 „Komisja może poinformować jedno lub więcej państw członkowskich, iż stwierdziła, że jej zdaniem koncentracja spełnia kryteri[a] z ust. 1 [tego artykułu]”. Ponieważ owo sformułowanie odnosi się jedynie do tych kryteriów, Sąd uznał, że ów przepis nie wymaga, aby koncentracja, której dotyczy wniosek o odesłanie, mieściła się w zakresie stosowania krajowych przepisów w dziedzinie kontroli koncentracji.

174 Tymczasem przepis ten przewiduje jedynie, że Komisja może poinformować państwa członkowskie o koncentracji i wezwać je do złożenia wniosku zgodnie z art. 22 ust. 5 tego rozporządzenia. W zakresie, w jakim przepis ten odnosi się do art. 22 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia, a w pkt 128 niniejszego wyroku stwierdzono, że brzmienie tego ostatniego przepisu nie potwierdza ani wykładni, za którą opowiada się Komisja, ani wykładni bronionej przez spółki Illumina i Grail, należy dokonać analogicznego ustalenia w odniesieniu do owego art. 22 ust. 5.

175 Z całości powyższych rozważań wynika, że chociaż elementy szczegółowo zbadane przez Sąd przy dokonanej przez niego wykładni kontekstualnej nie potwierdzają bezwzględnie stanowiska, za którym opowiadają się wnoszące odwołanie, nie wydają się one jednak także decydujące dla stwierdzenia, że Komisja miała kompetencje do wydania spornych decyzji.

176 Należy ponadto zbadać, czy, jak utrzymują wnoszące odwołanie, Sąd pominął inne elementy kontekstu mogące podważyć dokonaną przez niego wykładnię.

– *W przedmiocie ewentualnie istotnych elementów kontekstu*

177 W pierwszej kolejności, co się tyczy art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 139/2004, przewidującego inny mechanizm odesłania, umożliwiający stronom koncentracji, która nie ma wymiaru europejskiego i która może być poddana kontroli zgodnie z krajowym prawem konkurencji co najmniej przez trzy państwa członkowskie, wystąpić o zbadanie tej koncentracji przez Komisję, nie ma wątpliwości co do tego, że Sąd w pkt 126 zaskarżonego wyroku słusznie orzekł, iż przesłanki stosowania oraz cele owego przepisu i art. 22 tego rozporządzenia zasadniczo różnią się od siebie.

178 Jednakże należy zauważyć, że w przeciwieństwie do koncentracji, które od początku nie mają wymiaru europejskiego, lecz mogą zyskać taki wymiar na warunkach określonych w art. 4 ust. 5 akapit piąty rozporządzenia nr 139/2004, koncentracje badane przez Komisję na podstawie art. 22 tego rozporządzenia nie są uważane za odznaczające się wymiarem europejskim. W sposób spójny z tym stwierdzeniem to jedynie państwo lub państwa członkowskie, które

złożyły wniosek na podstawie art. 22 wspomnianego rozporządzenia, są pozbawione zgodnie z ust. 3 akapit trzeci tego artykułu możliwości stosowania do koncentracji krajowych przepisów prawnych dotyczących konkurencji.

179 W ramach tego mechanizmu, co się tyczy wniosku złożonego przez co najmniej jedno państwo członkowskie posiadające przepisy krajowe w dziedzinie kontroli ex ante koncentracji, badanie danej koncentracji przez Komisję zastępuje tym samym badanie, które ewentualnie zostałoby dokonane w jednym z tych państw członkowskich, ponieważ owo zastąpienie nie ma wpływu na ewentualne badanie tej koncentracji w innych państwach członkowskich. Natomiast w ramach mechanizmu odesłania sprawy określonego w art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 139/2004 okoliczność, że rozpatrywana koncentracja jest uznawana za mającą wymiar europejski i że powinna zostać zgłoszona do Komisji zgodnie z ust. 1 i 2 tego artykułu, oznacza, iż żadne państwo członkowskie nie stosuje wobec tej koncentracji przepisów krajowego prawa dotyczącego konkurencji.

180 Otóż różnica ta przemawia za wykładnią art. 22 tego rozporządzenia, za którą opowiadają się spółki Illumina i Grail. Co się tyczy bowiem wniosku o odesłanie złożonego przez co najmniej jedno państwo członkowskie posiadające przepisy krajowe w dziedzinie kontroli ex ante koncentracji, podstawą kompetencji powierzonej w tym przepisie Komisji w celu zbadania danej koncentracji jest możliwość, by instytucja ta zastąpiła co najmniej jeden organ krajowy, pomimo okoliczności, że owa koncentracja nie jest uznawana za mającą rozmiar europejski. Taka koncentracja zakłada jednak, że jeżeli państwo członkowskie będące wnioskodawcą dysponuje takimi przepisami, kompetencja organu odpowiedzialnego w nim za kontrolę ex ante koncentracji nie jest wykluczona tymi przepisami, w szczególności z tego powodu, iż dana koncentracja sytuuje się poniżej progów określonej w tych przepisach kontroli.

181 W drugiej kolejności, co się tyczy art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, Sąd stwierdził w pkt 138 zaskarżonego wyroku, że nie zawierają one żadnego istotnego elementu, który mógłby przyczynić się do lepszego wyjaśnienia treści art. 22 ust. 1 akapit pierwszy tego rozporządzenia.

182 Powyższe ustalenie pomija jednak jeden z warunków stosowania, określony w tym ostatnim przepisie, zgodnie z którym dana koncentracja musi zagrażać w znaczący sposób konkurencji „na terytorium państwa członkowskiego lub państw członkowskich”, które składają wniosek o odesłanie tej koncentracji. Ów warunek wskazuje bowiem, że mechanizm odesłania, o którym mowa w art. 22 rozporządzenia nr 139/2004, mający na celu umożliwienie kontroli koncentracji mogących zakłócić konkurencję w państwie członkowskim, które albo nie posiada krajowych przepisów w dziedzinie kontroli koncentracji, albo uważa, że kontrola ta powinna być dokonana przez Komisję ze względu na wyraźnie wskazaną przy zmianie rozporządzenia nr 4064/89 rozporządzeniem nr 1310/97, a następnie ugruntowaną przyjęciem rozporządzenia nr 139/2004, potrzebę rozszerzenia zasady „jednego okienka”, aby umożliwić zbadanie przez Komisję koncentracji zgłoszonej lub podlegającej zgłoszeniu w kilku państwach członkowskich celem zapobieżenia wielokrotnym zgłoszeniom na szczeblu krajowym.

183 W trzeciej kolejności, co się tyczy innych przepisów rozporządzenia nr 139/2004, Sąd niesłusznie nie uwzględnił tego, że rozporządzenie nr 139/2004 przewiduje, podobnie jak rozporządzenie nr 4064/89, uproszczoną procedurę korygowania progów, które wyznaczają zakres stosowania tych rozporządzeń. I tak art. 1 ust. 4 i 5 rozporządzenia nr 139/2004 umożliwia Radzie, działającej na wniosek Komisji, skorygowanie progów i kryteriów, które zgodnie z tym artykułem

wyznaczają zakres stosowania owego rozporządzenia na „podstawie danych statystycznych, które mogą być regularnie dostarczane przez państwa członkowskie” i w następstwie sprawozdania złożonego Radzie do dnia 1 lipca 2009 r.

184 Prawodawca Unii wyraźnie przewidział zatem w rozporządzeniu nr 139/2004 możliwość szybkiego dostosowania zakresu stosowania tego rozporządzenia, jeżeli stosowane kryteria dotyczące kompetencji przestaną być, z powodów związanych z rozwojem rynku, odpowiednie do wychwycenia koncentracji mających potencjalnie szkodliwe skutki dla konkurencji.

– *Wniosek w przedmiocie wykładni kontekstualnej*

185 Z całości powyższych rozważań wynika, że Sąd niesłusznie orzekł zatem w pkt 139 zaskarżonego wyroku, że z wykładni kontekstualnej wynika, iż wniosek o odesłanie na podstawie art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 można złożyć niezależnie od istnienia lub zakresu krajowego uregulowania w dziedzinie kontroli ex ante koncentracji.

W przedmiocie wykładni celowościowej

186 Zarówno spółka Illumina, jak i spółka Grail krytykują ustalenia Sądu dotyczące przedmiotu rozporządzenia nr 139/2004 i jego art. 22. Ich zdaniem w ten sposób Sąd niesłusznie uznał, że w rozporządzeniu tym przewidziano „mechanizmy korygujące” służące zaradzeniu brakom w kontroli, które są nierozerwalnie związane z systemem stosującym progi obrotów w celu przyznania kompetencji Komisji, i przyjął nazbyt szeroką wykładnię tych mechanizmów. W rzeczywistości wspomniane rozporządzenie zostało pomyślane w taki sposób, aby zapewnić wysoki stopień przewidywalności i pewności prawa, a także zapewnić, jak stanowi motyw 14 tego rozporządzenia, by sprawy dotyczące koncentracji były rozpatrywane przez najwłaściwszy organ.

187 W tym względzie należy zaznaczyć, że w pkt 140–151 zaskarżonego wyroku Sąd dokonał wykładni celowościowej art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenie nr 139/2004 poprzez odesłanie w zasadniczym zakresie do brzmienia motywów tego rozporządzenia.

188 W szczególności w pkt 140–144 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, że motywy 5, 6, 8, 24 i 25 wspomnianego rozporządzenia wskazują, że jego celem jest „umożliwienie skutecznej kontroli wszystkich koncentracji mających znaczący wpływ na strukturę konkurencji w Unii”. Sąd podkreślił również, że w motywie 11 rozporządzenia nr 139/2004 mechanizmy odsyłania spraw określa się mianem „mechanizm[ów] korygujący[ch]”, co świadczy o tym, iż tworzą one „kompetencję subsydiarną Komisji, przyznającą jej elastyczność niezbędną do osiągnięcia celu tego rozporządzenia”.

189 Ponadto Sąd wskazał w pkt 145–147 zaskarżonego wyroku, że motywy 15 i 16 rozporządzenia nr 139/2004 potwierdzają ustalenie, zgodnie z którym przesłanki stosowania mechanizmu odesłania przewidzianego w art. 22 tego rozporządzenia różnią się zasadniczo od przesłanek stosowania innych mechanizmów odesłania i w szczególności mechanizmu odesłania określonego w art. 4 ust. 5 wspomnianego rozporządzenia, który wymaga wyraźnie, aby koncentracja odesłana do Komisji „[mogła] być poddana zbadaniu zgodnie z krajowym prawem dotyczącym konkurencji co najmniej przez trzy państwa członkowskie”.

190 Na podstawie powyższych rozważań Sąd orzekł w pkt 148 zaskarżonego wyroku, że wykładnia celowościowa potwierdza, iż wniosek na podstawie art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 można złożyć niezależnie istnienia lub zakresu krajowego uregulowania w dziedzinie kontroli ex ante koncentracji.

191 Powyższy wniosek jest błędny pod wieloma względami.

192 W pierwszej kolejności – Sąd niesłusznie przyjął, że artykuł ten należy, jak wynika z motywu 11 tego rozporządzenia, postrzegać jako „mechanizm korygujący" mający na celu zaradzenie brakom w systemie kontroli koncentracji poprzez umożliwienie kontroli koncentracji nieosiągających ani progów kontroli określonych na szczeblu Unii, ani krajowych. Jak wynika z uzasadnienia rozporządzenia nr 139/2004 i jak zauważył rzecznik generalny w pkt 179 opinii, ów motyw 11 odnosi się do mechanizmu mającego funkcję korygującą w zakresie podziału kompetencji między Komisję a krajowe organy ochrony konkurencji, biorąc pod uwagę potrzebę zapewnienia pewności prawa danym przedsiębiorstwom i zasadę „jednego okienka".

193 W tej kwestii należy zauważyć, że wspomniany motyw 11 ten nie był ujęty w rozporządzeniu nr 4064/89, lecz został wprowadzony do uzasadnienia rozporządzenia nr 139/2004 jedynie celem uwzględnienia zastrzeżeń wynikających z uznanej od 1997 r. możliwości wielokrotnych zgłoszeń. Nie można zatem z niego wywieść, że mechanizm odesłania określony w art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 zmierza do wypełnienia luki w systemie kontroli koncentracji, który opiera się na zasadzie dokładnego podziału kompetencji Komisji i krajowych organów ochrony konkurencji, poprzez umożliwienie Komisji badania koncentracji sytuujących się poniżej progów określonych zarówno na poziomie Unii, jak i na poziomie krajowym.

194 Co więcej, okoliczność, że niektóre motywy tego rozporządzenia, w szczególności motywy 6 i 24, odnoszą się do skutecznej kontroli „wszystkich koncentracji", nie potwierdza również stanowiska bronionego przez Komisję, ponieważ to sformułowanie dotyczy jedynie koncentracji o wymiarze europejskim (zob. podobnie wyrok z dnia 4 marca 2020 r., Marine Harvest/Komisja, C-10/18 P, EU:C:2020:149, pkt 108 i przytoczone tam orzecznictwo), które nie są rozpatrywane w niniejszych sprawach.

195 Należy w tym względzie zaznaczyć, że wzmianka w tym motywie o „wszystkich" koncentracjach, która znajdowała się już w motywach 6 i 7 rozporządzenia nr 4064/89, odnosi się do zamiaru wyjaśnienia przez prawodawcę unijnego, że rozporządzenie nr 139/2004 stanowi jedyny instrument proceduralny mający zastosowanie do przeprowadzanego ex ante i scentralizowanego badania, który, zgodnie z motywem 6 tego rozporządzenia, winien umożliwić sprawowanie skutecznej kontroli nad wszystkimi koncentracjami z punktu widzenia ich wpływu na strukturę konkurencji. Zgodnie z ustanowionym w tym rozporządzeniu systemem „jednego okienka" stanowi ono bowiem szczególny instrument proceduralny mający znajdować zastosowanie wyłącznie do koncentracji przedsiębiorstw powodujących istotne zmiany strukturalne, których wpływ na rynek wykracza poza granice krajowe danego państwa członkowskiego, jak wynika z motywu 8 wspomnianego rozporządzenia (wyrok z dnia 16 marca 2023 r., Towercast, C-449/21, EU:C:2023:207, pkt 36, 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

196 W drugiej kolejności – Sąd niesłusznie orzekł w pkt 147 i 148 zaskarżonego wyroku, że motywy 15 i 16 rozporządzenia nr 139/2004 potwierdzają wykładnię, zgodnie z którą wniosek na podstawie art. 22 tego rozporządzenia można złożyć niezależnie od istnienia krajowego uregulowania w dziedzinie kontroli ex ante koncentracji.

197 W motywie 15 wspomnianego rozporządzenia, który dotyczy wszystkich mechanizmów odesłania, wskazano bowiem, że Komisji zostaje przyznane prawo badania koncentracji i zajmowania się nią „w imieniu" co najmniej jednego państwa członkowskiego zgłaszającego wniosek. Brzmienie tego motywu z trudem daje się pogodzić z interpretacją, bronioną przez Komisję i za którą opowiada się Sąd, że artykuł ten przyznaje Komisji kompetencję do badania pewnych koncentracji, które mają wpływ na konkurencję na „rynku wewnętrznym" w znaczeniu ogólnym, bez względu na warunek przypomniany w pkt 182 niniejszego wyroku, iż koncentracja, której dotyczy wniosek o odesłanie, powinna zagrażać w znaczący sposób konkurencji „na terytorium państwa członkowskiego lub państw członkowskich", które składają ten wniosek.

198 Ponadto należy zaznaczyć, że wspomniany motyw 15 odnosi się do „[p]ozostał[ych] państw[…] członkowski[ch], które są również właściwe do zbadania koncentracji". Tymczasem takie odniesienie ma sens wyłącznie wtedy, gdy kompetencja państwa członkowskiego do zbadania koncentracji jest warunkiem wstępnym umożliwienia temu państwu członkowskiemu zwrócenia się o odesłanie tej koncentracji do Komisji lub o umożliwienie mu przyłączenia się do takiego wniosku.

199 W trzeciej kolejności – zarówno wykładnia historyczna, jak i kontekstowa rozporządzenia nr 139/2004 ujawniły, że przez obecnie ustanowiony w art. 22 tego rozporządzenia mechanizm odsyłania spraw realizowane są jedynie dwa główne cele. Pierwszym z tych celów, który był powodem wprowadzenia do rozporządzenia nr 4064/89 mechanizmu odsyłania spraw, zwanego wówczas „klauzulą niderlandzką", było umożliwienie kontroli koncentracji, które mogą zakłócić konkurencję na poziomie lokalnym, w sytuacji, w której dane państwo członkowskie nie dysponuje krajowymi przepisami w dziedzinie kontroli koncentracji. Drugim z tych celów, wprowadzonym przy zmianie rozporządzenia nr 4064/89 rozporządzeniem nr 1310/97, następnie wzmocnionym przyjęciem rozporządzenia nr 139/2004, jest, jak zauważono w pkt 192 i 193 niniejszego wyroku, cel służący rozszerzeniu zasady „jednego okienka", aby umożliwić zbadanie przez Komisję koncentracji zgłoszonej lub podlegającej zgłoszeniu w kilku państwach członkowskich celem zapobieżenia wielokrotnym zgłoszeniom na poziomie krajowym i wzmocnić tym samym pewność prawa po stronie przedsiębiorstw.

200 Nie wykazano natomiast, że mechanizm ten miał na celu zaradzenie brakom w systemie kontroli nierozerwalnie związanym z systemem opartym głównie na limitach obrotów, który z definicji nie może obejmować wszystkich potencjalnie problematycznych koncentracji.

201 Z powyższych rozważań wynika, że Sąd niesłusznie wywiódł z motywów rozporządzenia nr 139/2004, iż jego art. 22 stanowi „mechanizm korygujący" mający na celu skuteczną kontrolę wszystkich koncentracji mających znaczący wpływ na strukturę konkurencji w Unii.

202 Powyższa wykładnia jest ponadto niezgodna z szeregiem celów, których realizacji służy rozporządzenie nr 139/2004 rozpatrywane jako całość.

203 Z motywów rozporządzenia nr 139/2004 analizowanych pod kątem systemowym można wywieść, że o ile rozporządzenie to zmierza do stworzenia „nowego instrumentu prawnego [w postaci rozporządzenia] w celu umożliwienia skutecznej kontroli wszystkich koncentracji, z punktu widzenia ich wpływu na strukturę konkurencji" (motyw 6), o tyle ma ono również na celu wdrożenie skutecznego i przewidywalnego systemu kontroli, uwzględniającego potrzebę zapewnienia pewności prawa i opartego na zasadzie „one-stop shop", czyli „jednego okienka" (motywy 8 i 11). System ten opiera się jednocześnie na jasnym podziale zadań powierzonych, odpowiednio, Komisji i państwom członkowskim oraz na precyzyjnym określeniu warunków

zgłoszenia i zawieszenia, które wiążą strony koncentracji (zob. podobnie wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r., Cementbouw Handel & Industrie/Komisja, C-202/06 P, EU:C:2007:814, pkt 35–37 i przytoczone tam orzecznictwo).

204 W tym celu, podobnie jak pierwotne rozporządzenie w zakresie kontroli koncentracji nr 4064/89, rozporządzenie nr 139/2004 zawiera przepisy, których celem jest skrócenie, ze względów pewności prawa i w interesie zainteresowanych przedsiębiorstw, czasu trwania przeprowadzanych przez Komisję postępowań w przedmiocie oceny koncentracji. W tym względzie celem prawodawcy było zapewnienie kontroli koncentracji w terminach zgodnych z wymogami zarówno dobrej administracji, jak i życia gospodarczego (zob. podobnie wyrok z dnia 22 czerwca 2004 r., Portugalia/Komisja, C-42/01, EU:C:2004:379, pkt 51, 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

205 Tymczasem wykładnia art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 proponowana przez Komisję, która została potwierdzona przez Sąd, może naruszyć równowagę istniejącą między poszczególnymi celami realizowanymi przez to rozporządzenie.

206 W szczególności wykładnia ta podważa skuteczność, przewidywalność i pewność prawa, które należy zagwarantować stronom koncentracji.

207 O ile bowiem rozporządzenie nr 139/2004 ma na celu faktycznie wdrożenie systemu kontroli potencjalnie szkodliwych dla konkurencji koncentracji przedsiębiorstw, o tyle zmierza ono jednocześnie do ustanowienia z jednej strony jasnego podziału kompetencji między Komisją a krajowymi organami ochrony konkurencji, a z drugiej strony skutecznego i przewidywalnego systemu uprzedniej kontroli dla zainteresowanych przedsiębiorstw. To właśnie w świetle wszystkich tych celów i ich wyważenia należy rozpatrywać całość przepisów owego rozporządzenia i w szczególności mechanizm odesłania przewidziany w jego art. 22.

208 W tym kontekście należy przypomnieć, że w strukturze planowanych alternatywnie na poziomie Unii systemów uprzedniej kontroli koncentracji przedsiębiorstw progi ustanowione w celu określenia, czy transakcja powinna zostać zgłoszona, mają podstawowe znaczenie. Przedsiębiorstwa, które mogą podlegać obowiązkom zgłoszenia i zawieszenia, muszą bowiem być w stanie bez trudu określić, czy planowana przez nie transakcja powinna być przedmiotem uprzedniego badania, a jeżeli tak, to jaki organ dokona tego badania oraz kiedy można się spodziewać decyzji tego organu dotyczącej owej transakcji.

209 Ustalenie kompetencji krajowych organów ochrony konkurencji poprzez odniesienie się do kryteriów związanych z obrotem stanowi ważną gwarancję przewidywalności i pewności prawa dla zainteresowanych przedsiębiorstw, które muszą być w stanie bez trudu i szybko wskazać, do jakiego organu powinny się kierować oraz w jakim terminie i w jakiej formie, w szczególności w odniesieniu do języka i treści wymaganych informacji, muszą się zwrócić, gdy uczestniczą w koncentracji.

210 Otóż, jak zaznaczył rzecznik generalny w pkt 206–213 opinii, z jednej strony nieformalne zgłoszenie koncentracji każdemu z krajowych organów ochrony konkurencji w państwach członkowskich i w innych państwach będących stronami porozumienia EOG, jakie zaproponowała Komisja, byłoby niezgodne z celem służącym skuteczności realizowanym przez rozporządzenie nr 139/2004. Z drugiej strony, gdyby wykładnia art. 22 tego rozporządzenia zaproponowana przez Komisję została potwierdzona, wymogi proceduralne, którym podlegałyby

przedsiębiorstwa, byłyby szczególnie trudne do określenia, co nie byłoby zgodne z celem wspomnianego rozporządzenia, by uwzględnić potrzebę zapewnienia pewności prawa przedsiębiorstwom.

211 W czwartej kolejności – konieczność umożliwienia skutecznej kontroli transakcji mających znaczący wpływ na strukturę konkurencji w Unii nie może w żadnym razie prowadzić do rozszerzenia zakresu stosowania rozporządzenia nr 139/2004.

212 W tym względzie należy zaznaczyć, że od czasu przyjęcia rozporządzenia nr 4064/89, które zostało zastąpione rozporządzeniem nr 139/2004, Unia ma do swojej dyspozycji szczególne przepisy mające zastosowanie do koncentracji, które mogą znacząco utrudnić skuteczną konkurencję na rynku wewnętrznym lub na jego znacznej części.

213 W rozporządzeniach tych, których podstawą są art. 103 i 352 TFUE (dawniej art. 83 i 308 WE), uregulowana jest konkretnie opierająca się na systemie obowiązkowych zgłoszeń uprzednia kontrola wszystkich koncentracji przekraczających określone progi. Rzeczone rozporządzenia stanowią zatem część składową zbioru przepisów mającego na celu wdrożenie art. 101 i 102 TFUE oraz ustanowienie systemu kontroli mającego zapewnić niezakłóconą konkurencję na rynku wewnętrznym Unii (wyrok z dnia 7 września 2017 r., Austria Asphalt, C-248/16, EU:C:2017:643, pkt 31).

214 Jednakże, jak orzekł Trybunał, art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 139/2004 nie stoi na przeszkodzie temu, aby koncentracja przedsiębiorstw niemająca wymiaru europejskiego w rozumieniu art. 1 tego rozporządzenia i której wielkość nie przekracza przewidzianych w prawie krajowym progów, powyżej których przeprowadzenie kontroli ex ante jest obowiązkowe, była badana przez organ ochrony konkurencji danego państwa członkowskiego jako mająca znamiona nadużycia na przykład pozycji dominującej, zakazanego przez art. 102 TFUE, ze względu na strukturę konkurencji na rynku o wymiarze krajowym. Rozporządzenie nr 139/2004 nie może stać na przeszkodzie temu, aby koncentracja o wymiarze nieeuropejskim, taka jak ta rozpatrywana, mogła stać się przedmiotem kontroli przeprowadzanej przez krajowe organy ochrony konkurencji i sądy krajowe z tytułu bezpośredniej skuteczności art. 102 TFUE w zastosowaniu ich własnych przepisów proceduralnych (wyrok z dnia 16 marca 2023 r., Towercast, C-449/21, EU:C:2023:207, pkt 50, 53).

215 W piątej i ostatniej kolejności, jak wskazał w istocie rzecznik generalny w pkt 216 i 218 opinii, wydaje się, że przyjęta przez Sąd wykładnia szeroka art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004, która skutkuje potencjalnie rozszerzeniem zakresu stosowania tego rozporządzenia oraz zakresu uprawnień kontrolnych Komisji dotyczących koncentracji, jest sprzeczna z zasadą równowagi instytucjonalnej, charakterystyczną dla struktury instytucjonalnej Unii i wynikającą z art. 13 ust. 2 TUE, który wymaga, aby każda instytucja wykonywała swoje kompetencje z poszanowaniem kompetencji pozostałych instytucji [wyrok z dnia 9 kwietnia 2024 r., Komisja/Rada (Podpisanie umów międzynarodowych), C-551/21, EU:C:2024:281, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo).

216 Jak wskazano w pkt 183 niniejszego wyroku, przewidziano konkretną procedurę ustawodawczą korygowania progów, które wyznaczają zakres stosowania wspomnianego rozporządzenia. Wobec tego, przy założeniu, że skuteczność progów właściwości opartych na obrocie przewidzianych w rozporządzeniu nr 139/2004 okazałaby się niewystarczająca dla kontroli niektórych transakcji

mogących mieć znaczący wpływ na konkurencję, jedynie do prawodawcy Unii należy dokonanie ich przeglądu lub wprowadzenie mechanizmu ochronnego umożliwiającego Komisji kontrolowanie takiej transakcji.

217 Ponadto, nawet przy założeniu, że zmiany odnotowane na niektórych rynkach, z udziałem w szczególności innowacyjnych przedsiębiorstw, które odgrywają ważną rolę konkurencyjną lub mogą ją odgrywać, mimo że realizują one w momencie koncentracji niewielki obrót lub nie realizują żadnego obrotu, uzasadniają potrzebę rozszerzenia zakresu transakcji zasługujących na uprzednie badanie, państwa członkowskie mogą obniżyć własne progi właściwości, oparte na obrocie, przewidziane w ustawodawstwie krajowym.

218 Z całości powyższych rozważań wynika, że Sąd naruszył prawo w zakresie wykładni art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 139/2004, gdy orzekł, iż państwa członkowskie mogą, na warunkach w nim określonych, złożyć wniosek na podstawie tego przepisu niezależnie od zakresu ich krajowych regulacji w dziedzinie kontroli ex ante koncentracji. Sąd błędnie orzekł zatem, że Komisja słusznie uwzględniła w spornych decyzjach wniosek o odesłanie i wnioski o przyłączenie się na podstawie art. 22 rozporządzenia nr 139/2004.

219 Z uwagi na zasadność zarzutu pierwszego odwołań należy uchylić zaskarżony wyrok, bez konieczności badania pozostałych zarzutów odwołań.

W przedmiocie skargi do Sądu

220 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy zdanie drugie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala.

221 Tak jest w niniejszym przypadku, ponieważ zarzuty skargi zmierzającej do stwierdzenia nieważności spornych decyzji i pisma informacyjnego były przedmiotem kontradyktoryjnej debaty przed Sądem, a ich badanie nie wymaga zarządzenia żadnego dodatkowego środka organizacji postępowania lub środka dowodowego.

222 W tym względzie wystarczy wskazać, z powodów przedstawionych w pkt 121–218 niniejszego wyroku, że należy stwierdzić nieważność spornych decyzji, ponieważ Komisja nie mogła oprzeć się na art. 22 rozporządzenia nr 139/2004 w celu zbadania rozpatrywanej koncentracji. Komisja błędnie bowiem zinterpretowała rozporządzenie nr 139/2004, uznając w owych decyzjach, że może uwzględnić wniosek na podstawie art. 22 tego rozporządzenia, w sytuacji gdy państwa członkowskie, które złożyły ten wniosek, nie są uprawnione na mocy ich krajowych przepisów w dziedzinie kontroli koncentracji do zbadania koncentracji będącej przedmiotem wspomnianego wniosku.

223 Co do żądań zmierzających do stwierdzenia nieważności wniosku o odesłanie i pisma informacyjnego – należy je natomiast oddalić.

224 Co się tyczy w pierwszej kolejności pisma informacyjnego, pismo to, które nie określa ostatecznego stanowiska Komisji w przedmiocie badania rozpatrywanej koncentracji ani nie nakłada na nią definitywnie obowiązku zawieszenia określonego w art. 7 rozporządzenia nr 139/2004, należy uznać za niepodlegający zaskarżeniu akt pośredni i przygotowawczy spornych decyzji.

225 W drugiej kolejności, w odniesieniu do wniosku o odesłanie, należy go również uznać za niedopuszczalny ze względu na brak żądania odnoszącego się do niego w skardze w pierwszej instancji.

W przedmiocie kosztów

226 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania jeżeli odwołanie jest zasadne i Trybunał wydaje orzeczenie kończące postępowanie w sprawie, rozstrzyga on również o kosztach.

227 Artykuł 138 § 1 tego regulaminu, mający zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 wspomnianego regulaminu stanowi, że kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

228 Ponieważ Komisja przegrała sprawę w zasadniczej części, należy zgodnie z żądaniem spółek Illumina i Grail obciążyć ją jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez wnoszące odwołanie, tak w postępowaniu w pierwszej instancji, jak i w postępowaniu odwoławczym. Komisję należy obciążyć również kosztami poniesionymi przez Biocom California w ramach jej interwencji w sprawie C-611/22 P, w myśl żądania zgłoszonego przez tę spółkę.

229 Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, państwa członkowskie i instytucje Unii, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty. Na podstawie tego przepisu należy orzec, że Republika Estonii, Republika Grecka, Republika Francuska i Królestwo Niderlandów pokryją własne koszty.

230 Zgodnie z art. 140 § 2 regulaminu postępowania, mającego także zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie jego art. 184 § 1 tego regulaminu postępowania, Urząd Nadzoru EFTA interweniujący w sprawie pokrywa własne koszty.

231 Co za tym idzie, Urząd Nadzoru EFTA, jako interwenient w niniejszym postępowaniu odwoławczym, winien pokryć własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) **Wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 13 lipca 2022 r., Illumina/Komisja (T-227/21, EU:T:2022:447) zostaje uchylony.**

2) **Stwierdza się nieważność decyzji Komisji Europejskiej C(2021) 2847 final z dnia 19 kwietnia 2021 r. uwzględniającej wniosek francuskiego organu ochrony konkurencji mający na celu zbadanie przez Komisję koncentracji dotyczącej przejęcia przez spółkę Illumina Inc. wyłącznej kontroli nad spółką Grail LLC (sprawa COMP/M.10188 – Illumina/Grail).**

3) **Stwierdza się nieważność decyzji Komisji C(2021) 2848 final, C(2021) 2849 final, C(2021) 2851 final, C(2021) 2854 final i C(2021) 2855 final z dnia 19 kwietnia 2021 r., uwzględniających wnioski greckiego, belgijskiego, norweskiego, islandzkiego i niderlandzkiego organu ochrony konkurencji o przyłączeniu się do tego wniosku o odesłanie sprawy.**

4) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.

5) Komisja Europejska pokrywa, poza własnymi kosztami, koszty poniesione, po pierwsze, przez spółki Illumina, Inc. i Grail LLC w pierwszej instancji i w postępowaniu odwoławczym, oraz po drugie, przez spółkę Biocom California w postępowaniu odwoławczym w sprawie C-611/22 P.

6) Republika Estonii, Republika Grecka, Republika Francuska, Królestwo Niderlandów i Urząd Nadzoru EFTA pokrywają własne koszty.

Podpisy