Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 3 september 2024*

Innehållsförteckning

Tillämpliga bestämmelser . . . . . 5

Bakgrund till tvisten . . . . . 11

De berörda företagen och koncentrationen i fråga . . . . . 11

Avsaknaden av anmälan . . . . . 12

Begäran om hänskjutande till kommissionen . . . . . 12

De omtvistade besluten . . . . . 13

Förfarandet vid tribunalen . . . . . 13

Den överklagade domen . . . . . 14

Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden . . . . . 16

Beslut om att förena målen . . . . . 16

Interventionsansökningarna . . . . . 16

Ansökningarna om skyndsam handläggning . . . . . 16

Parternas yrkanden i målen om överklagande . . . . . 17

Prövning av överklagandena . . . . . 18

Parternas argument . . . . . 19

Domstolens bedömning . . . . . 26

Bokstavstolkning . . . . . 28

Historisk tolkning . . . . . 29

* Rättegångsspråk: engelska.

– Upptagande till sakprövning av de omständigheter som anförts av Grail . . . . . 29

– Prövning i sak . . . . . 30

Kontextuell tolkning . . . . . 33

– Kontextuella omständigheter som tribunalen beaktade . . . . . 33

– Övriga kontextuella omständigheter som eventuellt är relevanta . . . . . 37

– Slutsats om den kontextuella tolkningen . . . . . 38

Teleologisk tolkning . . . . . 39

Talan i målet vid tribunalen . . . . . 44

Rättegångskostnader . . . . . 44

”Överklagande – Konkurrens – Koncentrationer – Läkemedelsmarknaden – System för genetisk sekvensering – Illumina Inc.:s förvärv av ensam kontroll över Grail LLC – Förordning (EG) nr 139/2004 – Artikel 22 – Begäran om hänskjutande från en nationell konkurrensmyndighet som enligt nationell lagstiftning saknar behörighet att undersöka den aktuella koncentrationen – Europeiska kommissionens beslut att undersöka denna koncentration – Kommissionens beslut att bifalla andra nationella konkurrensmyndigheters begäran om att få ansluta sig till begäran om hänskjutande – Kommissionens behörighet – Rättssäkerhet”

I de förenade målen C-611/22 P och C-625/22 P,

angående två överklaganden enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 22 september 2022 respektive den 30 september 2022,

**Illumina Inc**., Wilmington (Förenta staterna), företrätt av D. Beard, BL, och J. Holmes, barrister, biträdda av P. Chappatte, advocaat, F. E. González Díaz, abogado, G.C. Rizza och M. Siragusa, avvocati, T. Verheyden, avocat, och L. Wright, advocate,

klagande i mål C-611/22 P,

med stöd av

**Biocom California**, San Diego (Förenta staterna), företrätt av B. Amory, É. Barbier de La Serre, A.S. Perraut och L. Van Mullem, avocats,

intervenient i målet om överklagande,

i vilket de andra parterna är:

**Europeiska kommissionen**, företrädd av G. Conte, N. Khan och C. Urraca Caviedes, samtliga i egenskap av ombud,

svarande i första instans,

**Republiken Grekland**, företrädd av K. Boskovits, i egenskap av ombud,

**Republiken Frankrike**, inledningsvis företrädd av T. Stéhelin och N. Vincent, båda i egenskap av ombud, därefter av R. Bénard, T. Lechevallier och T. Stéhelin, samtliga i egenskap av ombud,

**Konungariket Nederländerna**, företrätt av E.M.M. Besselink, K. Bulterman, A. Hanje och P.P. Huurnink, samtliga i egenskap av ombud,

**Eftas övervakningsmyndighet**, företrädd av C. Simpson, M. Sánchez Rydelski och M.-M. Joséphidès, samtliga i egenskap av ombud,

**Grail LLC**, Menlo Park (Förenta staterna), företrätt av A. Giraud, avocat, J.M. Jiménez-Laiglesia Oñate, abogado, D. Little, solicitor, J. Ruiz Calzado, abogado, och S. Troch, advocaat,

intervenienter i första instans,

och

**Grail LLC**, Menlo Park, företrätt av A. Giraud, avocat, J.M. Jiménez-Laiglesia Oñate, abogado, D. Little, solicitor, J. Ruiz Calzado, abogado, och S. Troch, advocaat,

klagande i mål C-625/22 P,

med stöd av

**Republiken Estland**, företrädd av N. Grünberg, i egenskap av ombud,

intervenient i målet om överklagande,

i vilket de andra parterna är:

**Illumina Inc**., Wilmington, inledningsvis företrätt av D. Beard, BL, och J. Holmes, barrister, biträdda av B. Cullen, BL, F. González Díaz, abogado, G.C. Rizza och M. Siragusa, avvocati, därefter av D. Beard, BL, och J. Holmes, barrister, biträdda av J. Blanco Carol och F. E. González Díaz, abogados, A. Magraner Oliver, avocate, G.C. Rizza och M. Siragusa, avvocati, samt T. Verheyden, avocat,

sökande i första instans,

**Europeiska kommissionen**, företrädd av G. Conte, N. Khan och C. Urraca Caviedes, samtliga i egenskap av ombud,

svarande i första instans,

**Republiken Grekland**, företrädd av K. Boskovits, i egenskap av ombud,

**Republiken Frankrike**, inledningsvis företrädd av T. Stéhelin och N. Vincent, båda i egenskap av ombud, därefter av R. Bénard, T. Lechevallier och T. Stéhelin, samtliga i egenskap av ombud,

**Konungariket Nederländerna**, företrätt av E.M.M. Besselink, K. Bulterman, A. Hanje och P.P. Huurnink, samtliga i egenskap av ombud,

**Eftas övervakningsmyndighet**, företrädd av C. Simpson, M. Sánchez Rydelski och M.-M. Joséphidès, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden L. Bay Larsen, avdelningsordförandena A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, F. Biltgen samt domarna S. Rodin, P.G. Xuereb, L.S. Rossi, N. Jääskinen, N. Wahl (referent), I. Ziemele och J. Passer,

generaladvokat: N. Emiliou,

justitiesekreterare: handläggaren A. Lamote,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 12 december 2023,

och efter att den 21 mars 2024 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

## Dom

1 Illumina Inc. (i mål C-611/22 P) och Grail LLC (i mål C-625/22 P) har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 13 juli 2022, Illumina/kommissionen (T-227/21, EU:T:2022:447) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogillade tribunalen Illuminas talan om ogiltigförklaring av, för det första, kommissionens beslut C(2021) 2847 final av den 19 april 2021 att bifalla en begäran som framställts av den franska nationella konkurrensmyndigheten om hänskjutande av granskningen av Illuminas förvärv av ensam kontroll över Grail (ärende COMP/M.10188 – Illumina/Grail) (nedan kallat det omtvistade beslutet), för det andra, kommissionens beslut C(2021) 2848 final, C(2021) 2849 final, C(2021) 2851 final, C(2021) 2854 final och C(2021) 2855 final av den 19 april 2021 att tillåta den grekiska, den belgiska, den norska, den isländska och den nederländska nationella konkurrensmyndigheten att ansluta sig till begäran om hänskjutande samt, för det tredje, kommissionens skrivelse av den 11 mars 2021 genom vilken den underrättade Illumina och Grail om denna begäran om hänskjutande (nedan kallad underrättelsen).

## Tillämpliga bestämmelser

2 I skälen 5–8, 11, 14–16, 24 och 25 i rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer (”EG:s koncentrationsförordning”) (EUT L 24, 2004, s. 1) anges följande:

”(5) Åtgärder måste … vidtas för att säkerställa att omstruktureringsprocessen inte på längre sikt skadar konkurrensen. Gemenskapsrätten bör därför innehålla bestämmelser om sådana koncentrationer som påtagligt kan hämma en effektiv konkurrens inom den gemensamma marknaden eller en väsentlig del av den.

(6) Det är därför nödvändigt med en särskild rättsakt som möjliggör en effektiv kontroll av alla koncentrationer med avseende på deras verkningar på konkurrensstrukturen inom gemenskapen. Den skall vara den enda rättsakt som är tillämplig på sådana koncentrationer. Rådets förordning (EEG) nr 4064/89 [av den 21 december 1989 om kontroll av företagskoncentrationer (EGT L 395, 1989, s. 1)] har gjort det möjligt att utveckla en gemenskapspolitik på detta område. Mot bakgrund av de erfarenheter som har gjorts bör emellertid denna förordning omarbetas till en lagstiftning som är anpassad till de utmaningar som en mer integrerad marknad och den framtida utvidgningen av Europeiska unionen medför. I enlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i artikel 5 [EG] går denna förordning inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet att se till att konkurrensen på den gemensamma marknaden inte snedvrids.

(7) Även om artiklarna 81 och 82 [EG] enligt domstolens rättspraxis är tillämpliga på vissa koncentrationer har de inte tillräcklig räckvidd för att kontrollera alla transaktioner som kan visa sig vara oförenliga med den ordning utan snedvridning av konkurrensen som förutses i [EG]-fördraget. Denna förordning bör därför inte baseras endast på artikel 83 [EG] utan framför allt på artikel 308 [EG], enligt vilken gemenskapen kan ge sig själv de ytterligare befogenheter som behövs för att uppnå sina mål, även när det gäller handlingsbefogenheter på marknaderna för de jordbruksvaror som upptas i bilaga I till [EG]-fördraget.

(8) De bestämmelser som skall antas i denna förordning bör gälla betydande strukturförändringar vars verkningar på marknaden sträcker sig utöver en enskild medlemsstats gränser. Sådana koncentrationer bör generellt ses över uteslutande på gemenskapsnivå, i enlighet med principen om prövning vid en enda instans (’one-stop-shop’) och subsidiaritetsprincipen. …

…

(11) Reglerna för att hänskjuta koncentrationer från kommissionen till medlemsstaterna och från medlemsstaterna till kommissionen bör fungera som en effektiv korrigerande mekanism mot bakgrund av subsidiaritetsprincipen. Genom dessa regler skyddas medlemsstaternas konkurrensintressen på lämpligt sätt och rättssäkerheten och principen om prövning vid en enda instans beaktas.

…

(14) För att säkerställa att ett ärende handläggs vid den myndighet som är bäst lämpad för det, mot bakgrund av subsidiaritetsprincipen och för att i största möjliga utsträckning undvika flerfaldiga anmälningar av en och samma koncentration, bör kommissionen och medlemsstaternas behöriga myndigheter tillsammans utgöra ett nätverk av offentliga myndigheter, som utövar sin respektive behörighet i nära samarbete och använder sig av effektiva förfaranden för informationsutbyte och samråd. Hänskjutande av koncentrationer från kommissionen till medlemsstaterna och från medlemsstaterna till kommissionen bör ske på ett effektivt sätt för att i största möjliga utsträckning undvika att en koncentration hänskjuts både före och efter anmälan.

(15) Kommissionen bör till en medlemsstat kunna hänskjuta anmälda koncentrationer med en gemenskapsdimension som riskerar att påtagligt påverka konkurrensen på en marknad inom den medlemsstaten som uppvisar alla kännetecken för en avgränsad marknad. Om koncentrationen påverkar konkurrensen på en sådan marknad, som inte utgör en väsentlig del av den gemensamma marknaden, bör kommissionen vara skyldig att på begäran hänskjuta hela eller delar av ärendet till den berörda medlemsstaten. En medlemsstat bör till kommissionen kunna hänskjuta en koncentration som saknar gemenskapsdimension men som påverkar handeln mellan medlemsstater och riskerar att påtagligt påverka konkurrensen inom dess territorium. Andra medlemsstater som också är behöriga att pröva koncentrationen bör kunna få ansluta sig till denna begäran. För att se till att systemet är effektivt och förutsägbart bör de nationella tidsfristerna i sådana fall förlängas till dess att ett beslut om ärendets hänskjutande fattats. Kommissionen bör ha befogenhet att pröva och handlägga en koncentration på en eller flera ansökande medlemsstaters vägnar.

(16) För att ytterligare öka effektiviteten hos systemet för koncentrationskontroll inom gemenskapen, bör de berörda företagen ges möjlighet att begära hänskjutande till eller från kommissionen innan de anmäler en koncentration. … På begäran av de berörda företagen bör kommissionen till en medlemsstat få hänskjuta en koncentration med gemenskapsdimension som påtagligt kan påverka konkurrensen på en marknad inom den medlemsstat som uppvisar alla kännetecken på en avgränsad marknad. De berörda företagen bör dock inte behöva visa att koncentrationens verkningar kan skada konkurrensen. Kommissionen bör inte hänskjuta en koncentration till en medlemsstat som har invänt mot ett sådant hänskjutande. Före en anmälan till de nationella myndigheterna bör de berörda företagen även få möjlighet att begära att en koncentration utan gemenskapsdimension hänskjuts till kommissionen, om den får prövas enligt minst tre medlemsstaters nationella konkurrenslagstiftning. …

…

(24) För att säkerställa ett system där det inte förekommer någon snedvridning av konkurrensen inom den gemensamma marknaden, för att främja en politik som förs i enlighet med principen om en öppen marknadsekonomi med fri konkurrens, måste denna förordning medge en effektiv kontroll av alla koncentrationer med utgångspunkt från deras verkningar på konkurrensen inom gemenskapen. I förordning [nr 4064/89] fastställs därför principen att om en koncentration med en gemenskapsdimension som skapar eller förstärker en dominerande ställning som medför att en effektiv konkurrens inom den gemensamma marknaden eller en väsentlig del av den påtagligt skulle hämmas, bör den förklaras oförenlig med den gemensamma marknaden.

(25) Mot bakgrund av de konsekvenser som koncentrationer inom oligopolistiska marknadsstrukturer kan ha, är det i ännu högre grad nödvändigt att upprätthålla en effektiv konkurrens på sådana marknader. Många oligopolistiska marknader uppvisar en sund konkurrens. Under vissa omständigheter kan dock koncentrationer som innebär att det viktiga konkurrenstryck som de samgående parterna tidigare utövat på varandra upphör, och att konkurrenstrycket på de konkurrenter som blir kvar minskar, leda till att en effektiv konkurrens påtagligt hämmas, även när det inte är sannolikt att det förekommer samordning mellan medlemmarna i oligopolet. Gemenskapsdomstolarna har dock hittills inte uttryckligen tolkat det så att det enligt förordning [nr 4064/89] krävs att koncentrationer som ger upphov till sådana icke-samordnade effekter skall förklaras oförenliga med den gemensamma marknaden. För rättssäkerhetens skull bör det därför klargöras, att denna förordning medger effektiv kontroll av alla sådana koncentrationer genom att det föreskrivs att varje koncentration, som medför att en effektiv konkurrens inom den gemensamma marknaden eller en väsentlig del av den påtagligt skulle hämmas, bör förklaras oförenlig med den gemensamma marknaden. Begreppet 'påtagligt hinder för effektiv konkurrens' i artikel 2.2 och 2.3 bör tolkas så, att det, utöver begreppet 'dominerande ställning', endast sträcker sig till en koncentrations konkurrenshämmande effekter till följd av ett icke-samordnat beteende hos företag som inte skulle få någon dominerande ställning på den berörda marknaden."

3 I artikel 1 i förordning nr 139/2004, med rubriken "Tillämpningsområde" föreskrivs följande:

"1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4.5 och artikel 22, gäller denna förordning alla koncentrationer med en gemenskapsdimension enligt definitionerna i denna artikel.

2. En koncentration har en gemenskapsdimension om

a) den sammanlagda omsättningen i hela världen för samtliga berörda företag överstiger 5 miljarder euro, och

b) den sammanlagda omsättningen inom gemenskapen för minst två av de berörda företagen överstiger 250 miljoner euro,

om inte vart och ett av de berörda företagen uppnår mer än två tredjedelar av sin sammanlagda omsättning inom gemenskapen i en och samma medlemsstat.

3. En koncentration som inte uppnår de tröskelvärden som anges i punkt 2 har en gemenskapsdimension om

a) den sammanlagda omsättningen i hela världen för samtliga berörda företag överstiger 2,5 miljarder euro,

b) den sammanlagda omsättningen för samtliga berörda företag i var och en av åtminstone tre medlemsstater överstiger 100 miljoner euro,

c) i var och en av åtminstone tre medlemsstater enligt punkt b, den totala omsättningen för vart och ett av åtminstone två av de berörda företagen överstiger 25 miljoner euro, och

d) den sammanlagda omsättningen inom gemenskapen för vart och ett av åtminstone två av de berörda företagen överstiger 100 miljoner euro,

om inte vart och ett av de berörda företagen uppnår mer än två tredjedelar av sin sammanlagda omsättning inom gemenskapen i en och samma medlemsstat.

4. På grundval av statistiska uppgifter som medlemsstaterna regelbundet får överlämna skall kommissionen senast den 1 juli 2009 rapportera till rådet om genomförandet av tröskelvärdena och kriterierna i punkterna 2 och 3 och får lägga fram förslag enligt punkt 5.

5. Med anledning av den rapport som avses i punkt 4 och på förslag av kommissionen får rådet genom beslut med kvalificerad majoritet se över tröskelvärdena och kriterierna i punkt 3."

4 I artikel 3.1 i förordningen anges följande:

"En koncentration skall anses uppstå om en varaktig förändring av kontroll följer av att

a) två eller flera tidigare självständiga företag eller delar av företag slås samman, eller

b) en eller flera personer som redan kontrollerar minst ett företag eller ett eller flera företag genom förvärv av värdepapper eller tillgångar, genom avtal eller på annat sätt direkt eller indirekt förvärvar kontroll helt eller delvis över ett eller flera andra företag."

5 I artikel 4 i förordningen, med rubriken "Förhandsanmälan av koncentrationer och hänskjutande före anmälan på begäran av de anmälande parterna", föreskrivs följande:

"1. Koncentrationer med en gemenskapsdimension enligt definitionen i denna förordning skall anmälas till kommissionen innan de genomförs och efter ingåendet av avtalet, tillkännagivandet av det offentliga budet eller förvärvet av en kontrollerande andel.

…

2. En koncentration som består av en företagssammanslagning enligt artikel 3.1 a eller ett förvärv av gemensam kontroll enligt artikel 3.1 b skall anmälas gemensamt av parterna i företagssammanslagningen respektive av dem som förvärvar gemensam kontroll. I övriga fall skall anmälan göras av den person eller det företag som helt eller delvis förvärvar kontroll över ett eller flera företag.

…

4. Innan en koncentration anmäls enligt punkt 1 får de personer eller företag som anges i punkt 2 genom en motiverad skrivelse underrätta kommissionen om att koncentrationen påtagligt kan påverka konkurrensen på en marknad inom en medlemsstat som uppvisar alla kännetecken på en avgränsad marknad och därför, helt eller delvis, bör undersökas av den medlemsstaten.

Kommissionen skall utan dröjsmål översända denna skrivelse till samtliga medlemsstater. Den medlemsstat som avses i den motiverade skrivelsen skall inom 15 arbetsdagar från mottagandet av skrivelsen ange om den samtycker till eller invänder mot begäran om hänskjutande av ärendet. Om denna medlemsstat inte fattar ett sådant beslut inom denna tid skall den anses ha lämnat sitt samtycke.

Om inte denna medlemsstat invänder mot begäran får kommissionen, om den anser att en sådan avgränsad marknad föreligger och att konkurrensen på den marknaden kan komma att påtagligt

påverkas av koncentrationen, besluta att hänskjuta hela eller en del av ärendet till de behöriga myndigheterna i den medlemsstaten för tillämpning av den statens nationella konkurrenslagstiftning.

Beslutet om huruvida ärendet skall hänskjutas eller inte enligt tredje stycket skall fattas inom 25 arbetsdagar räknat från den dag då kommissionen mottog den motiverade skrivelsen. Kommissionen skall underrätta de övriga medlemsstaterna och de berörda personerna eller företagen om sitt beslut. Om kommissionen inte fattar ett beslut inom den angivna tiden skall den anses ha fattat ett beslut om att hänskjuta ärendet i enlighet med skrivelsen från de berörda personerna eller företagen.

Om kommissionen beslutar eller enligt tredje och fjärde styckena skall anses ha beslutat att hänskjuta hela ärendet, skall någon anmälan enligt punkt 1 inte göras, och nationell konkurrenslagstiftning skall tillämpa. Artikel 9.6–9.9 skall gälla i tillämpliga delar.

5. När det gäller en koncentration enligt definitionen i artikel 3 som inte har en gemenskapsdimension enligt definitionen i artikel 1 och som får prövas enligt den nationella konkurrenslagstiftningen i minst tre medlemsstater, får de personer eller företag som avses i punkt 2 före varje anmälan till de behöriga myndigheterna genom en motiverad skrivelse underrätta kommissionen om att koncentrationen bör undersökas av kommissionen.

Kommissionen skall utan dröjsmål översända denna skrivelse till samtliga medlemsstater.

Medlemsstater som är behöriga att undersöka koncentrationen enligt sin nationella konkurrenslagstiftning får inom 15 arbetsdagar från mottagandet av den motiverade skrivelsen meddela att den invänder mot att ett hänskjutande av ärendet begärs.

Om minst en sådan medlemsstat har gjort en invändning enligt tredje stycket inom 15 arbetsdagar skall ärendet inte hänskjutas. Kommissionen skall utan dröjsmål underrätta alla medlemsstater och berörda personer eller företag om denna invändning.

Om ingen sådan medlemsstat har gjort en invändning enligt tredje stycket inom 15 arbetsdagar skall koncentrationen anses ha en gemenskapsdimension och anmälas till kommissionen enligt punkterna 1 och 2. I sådana fall får ingen medlemsstat tillämpa sin nationella konkurrenslagstiftning på koncentrationen.

…”

6 Artikel 9 i förordning nr 139/2004, med rubriken ”Hänskjutande till medlemsstaternas behöriga myndigheter”, har följande lydelse:

”1. Kommissionen får genom ett beslut som utan dröjsmål meddelas de berörda företagen och de övriga medlemsstaternas behöriga myndigheter hänskjuta en anmäld koncentration till den berörda medlemsstatens behöriga myndigheter under följande omständigheter.

2. En medlemsstat får inom 15 arbetsdagar från mottagandet av en kopia av anmälan, på eget initiativ eller på uppmaning av kommissionen, underrätta kommissionen, som i sin tur skall underrätta de berörda företagen, om att

a) en koncentration hotar att påtagligt påverka konkurrensen på en marknad inom den medlemsstaten som uppvisar alla kännetecken på en avgränsad marknad, eller om att

b) en koncentration påverkar konkurrensen på en marknad inom den medlemsstaten som uppvisar alla kännetecken på en avgränsad marknad och som inte utgör en väsentlig del av den gemensamma marknaden.

3. Om kommissionen med hänsyn till marknaden för varorna och tjänsterna i fråga och den geografiska referensmarknaden enligt definitionen i punkt 7 anser att det föreligger en sådan avgränsad marknad och ett sådant hot, skall den antingen

a) själv behandla ärendet med stöd av denna förordning eller

b) hänskjuta hela eller delar av ärendet till den berörda medlemsstatens behöriga myndigheter för att denna stats nationella konkurrenslagstiftning skall tillämpas.

Om kommissionen däremot anser att en sådan avgränsad marknad eller ett sådant hot inte föreligger, skall den fatta ett beslut med den innebörden som den skall rikta till den berörda medlemsstaten och den skall själv behandla ärendet med stöd av denna förordning.

I sådana fall där en medlemsstat underrättar kommissionen enligt punkt 2 b om att en koncentration påverkar konkurrensen på en avgränsad marknad på dess territorium som inte utgör en väsentlig del av den gemensamma marknaden, skall kommissionen hänskjuta hela ärendet eller de delar av ärendet som har anknytning till den berörda avgränsade marknaden, om kommissionen anser att en sådan avgränsad marknad påverkas.

…”

7 Artikel 22 i förordningen, med rubriken ”Hänskjutande till kommissionen”, har följande lydelse:

”1. En eller flera medlemsstater får begära att kommissionen undersöker en koncentration enligt definitionen i artikel 3 som inte har en gemenskapsdimension i den mening som avses i artikel 1, men som påverkar handeln mellan medlemsstater och hotar att påtagligt påverka konkurrensen inom den medlemsstats eller de medlemsstaters territorium som framställer begäran.

En sådan begäran skall framställas inom 15 arbetsdagar från den dag då koncentrationen anmäldes eller, om någon anmälan inte krävs, på annat sätt kom till den berörda medlemsstatens kännedom.

2. Kommissionen skall utan dröjsmål underrätta medlemsstaternas behöriga myndigheter och de berörda företagen om varje begäran som den har mottagit enligt punkt 1.

Varje annan medlemsstat skall ha rätt att ansluta sig till den ursprungliga begäran inom 15 arbetsdagar från och med att den underrättats av kommissionen om den ursprungliga begäran.

Alla nationella tidsfrister avseende koncentrationen skall tillfälligt avbrytas till dess att det i enlighet med förfarandet i denna artikel fastställts var koncentrationen skall undersökas. Så snart som en medlemsstat underrättat kommissionen och de berörda företagen om att den inte vill ansluta sig till begäran skall dess nationella tidsfrister på nytt börja löpa.

3. Kommissionen får senast tio arbetsdagar efter utgången av den tidsfrist som anges i punkt 2 besluta att undersöka koncentrationen, om den anser att den påverkar handeln mellan medlemsstater och hotar att påtagligt påverka konkurrensen inom den eller de medlemsstater som framställt begäran. Om kommissionen inte fattar beslut inom denna tidsfrist, skall den anses ha fattat ett beslut om att undersöka koncentrationen i enlighet med begäran.

Kommissionen skall underrätta samtliga medlemsstater och de berörda företagen om sitt beslut. Den får kräva att en anmälan lämnas in enligt artikel 4.

Den eller de medlemsstater som har framställt begäran får inte därefter fortsätta att tillämpa sin nationella konkurrenslagstiftning på koncentrationen.

4. Artikel 2, artikel 4.2–[4.]3, artiklarna 5 och 6 samt artiklarna 8–21 är tillämpliga när kommissionen undersöker en koncentration i enlighet med punkt 3. Artikel 7 är tillämplig i den utsträckning koncentrationen inte är genomförd den dag då kommissionen underrättar de berörda företagen om att en begäran har framställts.

Om en anmälan enligt artikel 4 inte krävs, skall den tidsfrist som anges i artikel 10.1, inom vilken ett förfarande kan inledas, börja löpa den första arbetsdagen efter den dag då kommissionen underrättar de berörda företagen om att den i enlighet med punkt 3 har beslutat att undersöka koncentrationen.

5. Kommissionen får underrätta en eller flera medlemsstater om att den anser att en sådan koncentration uppfyller kriterierna i punkt 1. I så fall får kommissionen uppmana den eller de medlemsstaterna att framställa en begäran enligt punkt 1.”

8 Avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet av den 2 maj 1992 (EGT L 1, 1994, s. 3) (nedan kallat EES-avtalet) innehåller ett protokoll 24 om samarbete vid kontroll av företagskoncentrationer. I artikel 6.3 andra stycket i detta protokoll föreskrivs att en eller flera stater i Europeiska frihandelssammanslutningen (Efta) får ansluta sig till en begäran till kommissionen från en medlemsstat i enlighet med artikel 22 i förordning nr 139/2004, om koncentrationen påverkar handeln mellan en eller flera medlemsstater och en eller flera Eftastater och hotar att påtagligt påverka konkurrensen inom den eller de Eftastaters territorium som ansluter sig till begäran.

## Bakgrund till tvisten

9 Bakgrunden till tvisten beskrivs i punkterna 6–35 i den överklagade domen och kan, i den mån den är relevant i det aktuella förfarandet, sammanfattas enligt följande.

### *De berörda företagen och koncentrationen i fråga*

10 Illumina är ett bolag med säte i Förenta staterna som erbjuder lösningar inom genetisk och genomisk analys genom sekvensering och mikrochips.

11 Den 20 september 2020 ingick Illumina ett avtal och en sammanslagningsplan som avsåg förvärv av ensam kontroll över Grail (tidigare Grail Inc.), som också är ett bolag med säte i Förenta staterna och som utvecklar blodprover för tidig cancerdiagnostik, i vilket det innehade 14,5 procent av kapitalet (nedan kallad den aktuella koncentrationen).

12 Den 21 september 2020 offentliggjorde Illumina och Grail ett pressmeddelande i vilket koncentrationen tillkännagavs.

### *Avsaknaden av anmälan*

13 Eftersom Illuminas och Grails omsättning inte översteg de relevanta tröskelvärdena, bland annat eftersom Grail inte genererade intäkter i någon av Europeiska unionens medlemsstater eller någon annanstans i världen, hade den aktuella koncentrationen inte någon europeisk dimension, i den mening som avses i artikel 1 i förordning nr 139/2004, och anmäldes således inte till Europeiska kommissionen i enlighet med artikel 4.1 i denna förordning.

14 Koncentrationen i fråga har inte heller anmälts i unionens medlemsstater eller i andra stater som är parter i EES-avtalet, eftersom den inte omfattas av deras nationella bestämmelser om kontroll av koncentrationer.

### *Begäran om hänskjutande till kommissionen*

15 Kommissionen mottog den 7 december 2020 ett klagomål avseende koncentrationen i fråga.

16 Den 19 februari 2021 tillställde kommissionen medlemsstaterna och de andra stater som är parter i EES-avtalet, i enlighet med artikel 22.5 i förordning nr 139/2004, en skrivelse genom vilken de underrättades om koncentrationen i fråga, varvid kommissionen förklarade varför den ansåg att koncentrationen föreföll uppfylla kriterierna i artikel 22.1 i denna förordning och anmodade dem att med stöd av sistnämnda bestämmelse begära att kommissionen skulle pröva koncentrationen (nedan kallad anmodan).

17 Den 4 mars 2021 underrättade kommissionen Illumina och Grail om att anmodan hade skickats till medlemsstaterna och de andra stater som är parter i EES-avtalet och att dessa mottagare hade möjlighet att tillställa kommissionen en begäran om hänskjutande enligt artikel 22.1 i förordning nr 139/2004.

18 Den 9 mars 2021 begärde den franska nationella konkurrensmyndigheten med stöd av denna bestämmelse att kommissionen skulle undersöka den aktuella koncentrationen (nedan kallad begäran om hänskjutande).

19 Den 10 mars 2021 underrättade kommissionen, i enlighet med artikel 22.2 i förordning nr 139/2004, de nationella konkurrensmyndigheterna i övriga medlemsstater och i de andra stater som är parter i EES-avtalet samt Eftas övervakningsmyndighet om begäran om hänskjutande. Den 11 mars 2021 skickade kommissionen en underrättelse till Illumina och Grail, genom vilken kommissionen underrättade dem om denna begäran och erinrade dem om att de, i enlighet med artikel 7 och artikel 22.4 första stycket andra meningen i förordningen, inte kunde genomföra koncentrationen i fråga förrän kommissionen hade avslagit nämnda begäran eller förklarat koncentrationen förenlig med den inre marknaden.

20 Den 16 och den 29 mars 2021 inkom Illumina och Grail med yttranden till kommissionen i vilka de invände mot begäran om hänskjutande. Den 2, 7 och 12 april 2021, svarade Illumina på de begäranden om upplysningar som kommissionen hade riktat till bolaget den 26 mars och den 8 april 2021.

21 Genom skrivelser av den 24, den 26 och den 31 mars 2021 ansökte den isländska, den norska, den belgiska, den nederländska och den grekiska konkurrensmyndigheten om att få ansluta sig till begäran om hänskjutande med stöd av artikel 22.2 i förordning nr 139/2004 och, vad beträffar den isländska och den norska konkurrensmyndigheten, med stöd av artikel 6.3 i protokoll 24 till EES-avtalet (nedan kallade ansökningarna om anslutning).

22 Den 31 mars 2021 offentliggjorde kommissionen vägledning om tillämpning av den mekanism för hänskjutande av ärenden som anges i artikel 22 i koncentrationsförordningen för vissa kategorier av ärenden (EUT C 113, 2021, s. 1)

### *De omtvistade besluten*

23 Genom de omtvistade besluten biföll kommissionen begäran om hänskjutande och ansökningarna om anslutning.

24 Kommissionen ansåg för det första att begäran om hänskjutande hade framställts inom den frist på 15 arbetsdagar som föreskrivs i artikel 22.1 andra stycket i förordning nr 139/2004, räknat från den dag då kommissionen genom anmodan hade underrättat bland annat Republiken Frankrike om koncentrationen i fråga.

25 För det andra ansåg kommissionen även att de nationella myndigheterna i Island, Norge, Belgien, Nederländerna och Grekland hade ingett ansökningarna om anslutning inom den frist på 15 arbetsdagar som föreskrivs i artikel 22.2 andra stycket i förordningen, räknat från den dag då kommissionen, genom sin skrivelse av den 10 mars 2021, hade underrättat dessa myndigheter om begäran om hänskjutande.

26 För det tredje ansåg kommissionen att koncentrationen i fråga uppfyllde kriterierna i artikel 22.1 i förordning nr 139/2004, vilket innebar att medlemsstaterna kunde begära att kommissionen skulle undersöka koncentrationen, trots att den inte hade någon europeisk dimension.

27 Kommissionen ansåg i detta avseende att medlemsstaterna kunde begära att kommissionen skulle undersöka varje koncentrationsärende ”i vilket de saknade behörighet”, under förutsättning att villkoren i artikel 22 i förordningen var uppfyllda.

### Förfarandet vid tribunalen

28 Illumina väckte genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 28 april 2021 talan som registrerades som mål T-227/21.

29 Genom beslut av den 2 juli 2021 tillät ordföranden på tribunalens tredje avdelning i utökad sammansättning Grail att intervenera i målet till stöd för Illuminas yrkanden.

30 Genom beslut av den 12 och den 22 juli samt av den 6 augusti 2021 och genom beslut av den 25 augusti 2021 tillät ordföranden på tribunalens tredje avdelning i utökad sammansättning Konungariket Nederländerna, Republiken Frankrike, Republiken Grekland respektive Eftas övervakningsmyndighet att intervenera i målet till stöd för kommissionens yrkanden.

31 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 18 augusti 2021 underrättade Illumina tribunalen om att bolaget samma dag hade förvärvat samtliga aktier i Grail, men att det hade avskilt tillgångarna för att säkerställa att det inte utövade kontroll över detta bolag.

32 Den 7 oktober 2021 begärde kommissionen att tribunalen, på grund av detta förvärv, skulle frånta Grail ställningen som intervenient.

33 Parterna utvecklade sin talan och besvarade tribunalens muntliga frågor vid förhandlingen den 16 december 2021.

## Den överklagade domen

34 I den överklagade domen ogillade tribunalen först kommissionens yrkande om att Grail skulle fråntas sin ställning som intervenient (punkterna 53–59) och fann att talan skulle avvisas i den del den avsåg underrättelsen och att talan kunde upptas till prövning såvitt avsåg ogiltigförklaringen av de omtvistade besluten (punkterna 60–82). Därefter prövade tribunalen de tre grunder som Illumina hade åberopat till stöd för sin talan. Den första grunden avsåg kommissionens bristande behörighet att pröva en koncentration som inte omfattas av tillämpningsområdet för den nationella lagstiftningen om kontroll av koncentrationer i den medlemsstat som har begärt att kommissionen ska göra en sådan prövning. Den andra grunden avsåg att begäran om hänskjutande framställts för sent, eftersom den inte hade framställts inom den frist som föreskrivs i artikel 22.1 andra stycket i förordning nr 139/2004, samt att rättssäkerhetsprincipen och principen om god förvaltningssed åsidosatts med hänsyn till kommissionens dröjsmål med att skicka anmodan. Den tredje grunden avsåg åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen, eftersom kommissionen enligt den beslutspraxis som gällde vid tidpunkten då Illumina och Grail kom överens om den aktuella koncentrationen inte prövade koncentrationer som inte omfattades av tillämpningsområdet för nationell lagstiftning om kontroll av koncentrationer.

35 Tribunalen fann att talan inte kunde vinna bifall på någon av dessa grunder och ogillade därför talan i dess helhet.

36 Vad inledningsvis gäller grunden om kommissionens bristande behörighet, fann tribunalen, efter en bokstavlig, historisk, kontextuell och teleologisk tolkning av artikel 22.1 första stycket i förordning nr 139/2004, att medlemsstaterna, på de villkor som anges i denna bestämmelse, kunde begära att en koncentration som inte har en europeisk dimension skulle hänskjutas, oberoende av om medlemsstaterna har en nationell lagstiftning om förhandskontroll av koncentrationer eller räckvidden av en sådan lagstiftning. Tribunalen drog härav slutsatsen att kommissionen, genom de omtvistade besluten, med rätta hade kunnat bifalla begäran om hänskjutande och ansökningarna om anslutning (den överklagade domen, punkterna 183 och 184).

37 Tribunalen ansåg i detta avseende att Illuminas och Grails argument inte kunde påverka denna tolkning.

38 För det första underkände tribunalen Illuminas påstående att en medlemsstat som har antagit en nationell lagstiftning om kontroll av koncentrationer som inte har en europeisk dimension inte har möjlighet att hänskjuta sådana koncentrationer till kommissionen när de inte omfattas av denna lagstiftning. Tribunalen gjorde bedömningen, enligt principen om tilldelade befogenheter i

artikel 4.1 FEU, jämförd med artikel 5 FEU, att en koncentration som på grund av att den inte överstiger tröskelvärdena för omsättning enligt artikel 1 i förordning nr 139/2004 inte omfattas av tillämpningsområdet för denna förordning, automatiskt omfattas av medlemsstaternas behörighet. Medlemsstaterna har således, ur unionsrättslig synvinkel, alltid behörighet att framställa en begäran om hänskjutande enligt artikel 22 i nämnda förordning (den överklagade domen, punkterna 153–156).

39 För det andra fann tribunalen att den tolkning av artikel 22 i förordning nr 139/2004 som gjordes i de omtvistade besluten, enligt vilken en medlemsstat kan begära att en koncentration hänskjuts med stöd av denna bestämmelse, oberoende av om medlemsstaten har en nationell lagstiftning om förhandskontroll av koncentrationer eller räckvidden av en sådan lagstiftning, är förenlig med subsidiaritetsprincipen. En sådan tolkning skulle i synnerhet säkerställa att denna bestämmelse utgör en ”effektiv korrigerande mekanism” mot bakgrund av denna princip, i den mening som avses i skäl 11 i förordningen, genom att skydda medlemsstaternas intressen. Den säkerställer dessutom, i enlighet med skäl 14 i förordningen, att ett ärende handläggs vid den myndighet som är bäst lämpad för det, mot bakgrund av nämnda princip (den överklagade domen, punkterna 157–166).

40 För det tredje slog tribunalen fast att denna tolkning är förenlig med proportionalitetsprincipen och att den, såsom unionslagstiftaren angav i skäl 6 i förordning nr 139/2004, inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet att se till att konkurrensen inom den inre marknaden inte snedvrids. Tribunalen angav bland annat att den tolkning av artikel 22 i denna förordning som gjorts i de omtvistade besluten enbart tillåter kommissionen att undersöka en koncentration enligt denna artikel i vissa särskilda fall och på vissa specifika villkor, nämligen att de fyra kumulativa villkor som föreskrivs i artikel 22.1 första stycket i denna förordning är uppfyllda (den överklagade domen, punkterna 167–172).

41 För det fjärde fann tribunalen att den tolkning av artikel 22 i förordning nr 139/2004 som förespråkas av Illumina och Grail, enligt vilken tillämpningen av denna bestämmelse villkoras av tillämpningsområdet för nationella lagstiftningar om kontroll av koncentrationer samtidigt som det föreskrivs ett undantag för de medlemsstater som inte har en sådan lagstiftning, skulle leda till osäkerhet om vilka koncentrationer som omfattas av nämnda bestämmelse. Den tolkning som gjorts i de omtvistade besluten innebär däremot att tillämpningen av denna artikel endast blir beroende av att de fyra kumulativa kriterier som föreskrivs i artikel 22.1 första stycket i förordningen är uppfyllda, vilka säkerställer en enhetlig tillämpning av artikel 22 inom unionen, med iakttagande av rättssäkerhetsprincipen (den överklagade domen, punkterna 173–178).

42 För det femte fann tribunalen att den undantagskaraktär som Illumina har åberopat i samband med begäran om hänskjutande enligt artikel 22 i förordning nr 139/2004 har behållits genom den tolkning som gjorts i de omtvistade besluten, eftersom kommissionens undersökningsbehörighet fortsätter att i huvudsak vara beroende av huruvida de tröskelvärden för omsättningen som anges i artikel 1 i förordningen har överskridits och att mekanismen för hänskjutande enligt artikel 22 i förordningen endast utgör en subsidiär behörighet som, i vissa särskilda fall och på specifika villkor, innebär att en koncentration som inte överstiger dessa tröskelvärden trots dess gränsöverskridande verkningar även får undersökas av kommissionen på begäran av en eller flera medlemsstater, vilket beaktas genom att nämnda artikel 22 fungerar som en ”korrigerande mekanism” (den överklagade domen, punkt 182).

43 Vad vidare gäller den grund som avsåg att begäran om hänskjutande hade framställts för sent och att rättssäkerhetsprincipen och principen om god förvaltningssed hade åsidosatts, fann tribunalen att begäran hade framställts inom 15 dagar från avsändandet av anmodan, vilken innebar att koncentrationen ”kom till den berörda medlemsstatens kännedom” i den mening som avses i artikel 22.1 andra stycket i förordning nr 139/2004 (den överklagade domen, punkt 214). Tribunalen gjorde vidare bedömningen att även om kommissionen inte hade skickat denna skrivelse inom rimlig tid, var denna omständighet i sig inte tillräcklig för att styrka att rätten till försvar hade åsidosatts (den överklagade domen, punkterna 239 och 242).

44 Vad slutligen gäller grunden avseende ett åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen, fann tribunalen att talan inte kunde bifallas på denna grund bland annat med motiveringen att Illumina inte hade styrkt att kommissionen hade gett Illumina tydliga, ovillkorliga och samstämmiga försäkringar beträffande behandlingen av koncentrationer som inte omfattas av tillämpningsområdet för en nationell lagstiftning om kontroll av koncentrationer (den överklagade domen, punkt 263).

## Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

### *Beslut om att förena målen*

45 Genom skrivelser som inkom till domstolens kansli den 22 respektive den 30 september 2022 ingav Illumina och Grail förevarande överklaganden.

46 Domstolens ordförande beslutade den 21 december 2022 i enlighet med artikel 54.2 i domstolens rättegångsregler att förena de aktuella målen vad gäller den muntliga delen av förfarandet och domen.

### *Interventionsansökningarna*

47 Genom beslut av domstolens ordförande av den 14 februari 2023 tilläts Republiken Estland att intervenera i mål C-625/22 P till stöd för Grails yrkanden.

48 Genom beslut av domstolens ordförande av den 10 mars 2023, Illumina/kommissionen (C-611/22 P, EU:C:2023:205), tilläts Biocom California att intervenera i mål C-611/22 P till stöd för Illuminas yrkanden.

49 Genom beslut av domstolens ordförande av den 10 mars 2023, Grail/kommissionen och Illumina (C-625/22 P, EU:C:2023:227), avslogs däremot interventionsansökningarna från Association française des juristes d’entreprise (AFJE) och Association européenne des juristes d’entreprise (AEJE).

### *Ansökningarna om skyndsam handläggning*

50 Genom särskilda handlingar som inkom till domstolens kansli den 8 och den 20 december 2022 ansökte kommissionen om att målen skulle handläggas skyndsamt i enlighet med artiklarna 133–136 i rättegångsreglerna, vilka är tillämpliga på överklaganden enligt artikel 190.1 i rättegångsreglerna.

51 Till stöd för sina yrkanden gjorde kommissionen i huvudsak gällande att besluten avseende den aktuella koncentrationen, i synnerhet kommissionens beslut C(2022) 6454 final av den 6 september 2022 om att förklara en koncentration oförenlig med den inre marknaden och med avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdets funktion, som antagits med tillämpning av artikel 8.3 i förordning nr 139/2004, besluten enligt artikel 8.5 a och c i denna förordning och varje framtida beslut som kräver att koncentrationen upplöses enligt artikel 8.4 i nämnda förordning och böter åläggs för överträdelse av artikel 7.1 i samma förordning, grundar sig på eller kommer att grunda sig på antagandet att kommissionen är behörig att pröva koncentrationen. Det ligger således i såväl kommissionens som Illuminas och Grails intresse, och mer allmänt med hänsyn till en god rättskipning, att frågan om kommissionens behörighet, som det ankommer på domstolen att avgöra, avgörs så fort som möjligt.

52 I artikel 133.1 i rättegångsreglerna föreskrivs att domstolens ordförande, på ansökan av antingen sökanden eller svaranden, får, efter att ha hört den andra parten, referenten och generaladvokaten, besluta att ett mål ska handläggas skyndsamt när målet är av sådan beskaffenhet att det måste avgöras utan dröjsmål.

53 Domstolens ordförande beslutade den 10 januari 2023, efter att ha hört övriga parter, referenten och generaladvokaten, att inte bifalla kommissionens ansökningar.

54 Med hänsyn till att förevarande mål var av känslig och komplicerad karaktär lämpade de sig svårligen för tillämpningen av ett skyndsamt förfarande, särskilt när det inte framstod som lämpligt att förkorta den skriftliga delen av förfarandet vid EU-domstolen (se, analogt, dom av den 18 maj 2021, Asociaügyia ”Forumul Judecătorilor din România” m.fl., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19, EU:C:2021:393, punkt 103 och där angiven rättspraxis).

55 Det föreföll än mindre lämpligt att handlägga målen skyndsamt med hänsyn till att Illumina och Grail, förutom att de frågor som ställts hade systemviktig karaktär och rörde svåra frågeställningar, hade framfört allvarliga invändningar. Illumina och Grail hade nämligen i detta skede inte haft tillfälle att ta del av kommissionens svarsskrivelser och borde a priori inte fråntas möjligheten att inkomma med repliker.

56 Unionsinstitutionernas intresse, visserligen berättigat, av att så snabbt som möjligt fastställa räckvidden av de rättigheter och befogenheter som de har enligt unionsrätten kan inte i samtliga fall läggas till grund för att det anses visat att det föreligger en exceptionell omständighet som kan motivera att ett mål handläggs skyndsamt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 juli 2022, kommissionen/Polen (Protokoll nr 36), C-207/21 P, EU:C:2022:560, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

57 Med hänsyn till de aktuella målens betydelse beslutade emellertid domstolens ordförande att de skulle ges förtur i enlighet med artikel 53.3 i rättegångsreglerna (se, för ett liknande resonemang, beslut av domstolens ordförande av den 18 oktober 2017, Weiss m.fl., C-493/17, EU:C:2017:792, punkterna 13 och 14, och dom av den 8 september 2020, kommissionen och rådet/Carreras Sequeros m.fl., C-119/19 P och C-126/19 P, EU:C:2020:676, punkt 41).

### *Parternas yrkanden i målen om överklagande*

58 Illumina (mål C-611/22 P) och Grail (mål C-625/22 P) har i sina respektive överklaganden yrkat att domstolen ska

– upphäva den överklagade domen,

– ogiltigförklara de angripna besluten och underrättelsen, samt

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna såväl i förevarande mål om överklagande som i målet vid tribunalen.

59 Kommissionen har yrkat att domstolen ska

– ogilla överklagandena, och

– förplikta Illumina och Grail att ersätta rättegångskostnaderna.

60 Republiken Frankrike har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandena.

61 Konungariket Nederländerna har yrkat att domstolen ska

– ogilla överklagandena, och

– förplikta Illumina och Grail att ersätta rättegångskostnaderna.

62 Eftas övervakningsmyndighet har yrkat att domstolen ska

– ogilla överklagandena, och

– förplikta Illumina och Grail att ersätta rättegångskostnaderna.

63 Biocom California, som har intervenerat till stöd för Illumina (mål C-611/22 P), har yrkat att domstolen ska

– upphäva den överklagade domen,

– ogiltigförklara de angripna besluten och underrättelsen, samt

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna i förevarande mål om överklagande, inklusive sina egna rättegångskostnader.

64 Republiken Estland, som har intervenerat till stöd för Grail (C-625/22 P), har inte inkommit med någon interventionsinlaga.

## Prövning av överklagandena

65 Illumina har till stöd för sitt överklagande i mål C-611/22 P åberopat tre grunder.

66 I den första grunden har Illumina gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den tolkade artikel 22.1 i förordning nr 139/2004 på så sätt att den ger en medlemsstat som har en nationell lagstiftning om kontroll av koncentrationer rätt att begära att kommissionen ska undersöka en koncentration som inte uppfyller villkoren för att prövas i enlighet med denna lagstiftning. I den andra grunden har Illumina gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig

rättstillämpning genom att inte bifalla talan på den grunden att begäran om hänskjutande inkommit för sent och att rättssäkerhetsprincipen och principen om god förvaltningssed har åsidosatts. Illuminas tredje grund avser felaktig rättstillämpning i samband med tribunalens bedömning av Illuminas argument om åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen, mot bakgrund av de tydliga, ovillkorliga och samstämmiga försäkringar som kommissionens verkställande vice ordförande påstås ha lämnat.

67 Grail har till stöd för sitt överklagande i mål C-625/22 P också åberopat tre grunder. Dessa avser felaktig rättstillämpning vid tolkningen av artikel 22 i förordning nr 139/2004, felaktig rättstillämpning vad gäller kommissionens orimliga dröjsmål och felaktig rättstillämpning vid bedömningen av grunden avseende berättigade förväntningar och rättssäkerhet, vilka till stor del sammanfaller med de grunder som Illumina har åberopat.

68 Domstolen ska först gemensamt pröva den första grunden för respektive överklagande, som avser en felaktig tolkning av artikel 22 i förordning nr 139/2004, särskilt punkt 1 i denna artikel.

### *Parternas argument*

69 Illumina har gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig tolkning när den fann att en medlemsstat med stöd av artikel 22.1 i förordning nr 139/2004 får begära hänskjutande till kommissionen av en koncentration som medlemsstaten enligt sin egen nationella lagstiftning om kontroll av koncentrationer inte har rätt att kontrollera.

70 För det första åberopar Illumina att tribunalen inte på ett korrekt sätt beaktade principerna om rättssäkerhet, proportionalitet och subsidiaritet.

71 Illumina har till att börja med gjort gällande att det system som inrättats genom förordning nr 139/2004 utgör ett konkret uttryck för rättssäkerhetsprincipen genom att fastställa objektiva tröskelvärden för omsättningen i syfte att definiera koncentrationer med en europeisk dimension som omfattas av kommissionens behörighet samt genom att fastställa strikta tidsfrister för att undersöka koncentrationer. Tribunalens tolkning, särskilt i punkterna 174 och 175 i den överklagade domen, medför en uppenbar rättsosäkerhet, eftersom den gör det möjligt att kontrollera koncentrationer som varken uppnår tröskelvärdena för omsättning för att anses ha en europeisk dimension eller de tröskelvärden för kontroll som fastställts på nationell nivå. Denna ytterligare potentiella kontroll, utanför de system som inrättats genom denna förordning och nationell lagstiftning, ökar den osäkerhet som parterna i en koncentration måste beakta för att veta om koncentrationen kan bli föremål för kontroll och följaktligen förbjudas, ändras eller försenas.

72 Tribunalens tolkning skapar även rättsosäkerhet eftersom de behörighetsregler som den fastställer uteslutande grundar sig på de kvalitativa kriterier som anges i artikel 22.1 första stycket i förordning nr 139/2004, i strid med det synsätt som används i andra bestämmelser i denna förordning och i de nationella lagstiftningar om kontroll av koncentrationer som antagits av medlemsstaterna.

73 Denna tolkning, enligt vilken medlemsstaterna inte åläggs någon frist för att begära att koncentrationer ska hänskjutas till kommissionen, skulle dessutom skapa tidsmässig osäkerhet och risk för förseningar i undersökningen av dessa koncentrationer.

74 Vad vidare gäller proportionalitetsprincipen anser Illumina att även tribunalens bedömning i punkterna 167–172 i den överklagade domen är behäftad med felaktig rättstillämpning. Illumina har bland annat gjort gällande att tribunalens tolkning tvingar parterna i koncentrationer som varken uppnår de tröskelvärden för omsättning som fastställs i förordning nr 139/2004 eller de tröskelvärden för kontroll som fastställts på nationell nivå att, av rättssäkerhetsskäl, anmäla dessa koncentrationer till var och en av medlemsstaterna, vilka i sin tur är tvungna att behandla dessa anmälningar.

75 Slutligen gjorde tribunalen, i punkterna 160–166 i den överklagade domen, en felaktig prövning av subsidiaritetsprincipen och kommissionens befogenhet, genom att tillåta kommissionen att kringgå lagstiftningsförfarandet och de facto ändra trösklarna för kommissionens behörighet som fastställs i förordning nr 139/2004. Kommissionen försöker, med tribunalens godkännande, åtgärda de påstådda bristerna i unionens och medlemsstaternas lagstiftning om kontroll av koncentrationer genom att tillåta kontroll av koncentrationer som varken uppnår tröskelvärdena för omsättning för att ha en europeisk dimension eller de tröskelvärden för kontroll som fastställts på nationell nivå, och därigenom kringgå de grundläggande lagstadgade kraven för ändring av unionsrätten och relevanta nationella bestämmelser.

76 För det andra anser Illumina att tribunalen på ett felaktigt sätt identifierat och undersökt syftet med förordning nr 139/2004 och artikel 22 i denna förordning.

77 Enligt Illumina återspeglar punkterna 140 och 142 i den överklagade domen en felaktig tolkning av skälen i förordningen och en missuppfattning av den tolkningsmetod som tribunalen ska följa. Till att börja med är det felaktigt att påstå att koncentrationer som har betydande effekter på konkurrensstrukturen i unionen uteslutande undersöks på unionsnivå. Vidare innehåller förordningen inte någon övergripande ordning för att säkerställa att alla koncentrationer som påverkar konkurrensstrukturen i unionen kontrolleras. Eventuella brister bör snarare åtgärdas enbart genom lagstiftning. Dessutom har tribunalen i punkt 142 i den överklagade domen, där det anges att förordning nr 139/2004 innehåller mekanismer för att avhjälpa de brister som finns i tröskelvärdena för omsättning, inte beaktat det förhållandet att dessa tröskelvärden varit föremål för långa diskussioner vid utarbetandet av förordning nr 4064/89 och därefter förordning nr 139/2004. Genom att använda objektiva tröskelvärden för omsättningen, i stället för kvalitativa bedömningskriterier, erbjuder unionslagstiftaren parterna i en koncentration och medlemsstaterna rättssäkerhet, vilket återspeglar den kompromiss som nåtts mellan medlemsstaterna och kommissionen.

78 Tribunalens beskrivning av syftet med förordning nr 139/2004 ledde den till att göra en alltför vid tolkning av de ”korrigerande mekanismer” som särskilt föreskrivs i artikel 22 i denna förordning, vilket kan ändra befogenhetsfördelningen mellan medlemsstaterna och unionen till förmån för unionen. I sin teleologiska bedömning bortsåg tribunalen dessutom från frågan hur artikel 22 i förordningen, enligt unionslagstiftaren, skulle tolkas för att fastställa vilken myndighet som var ”bäst lämpad” att handlägga ärendet, i den mening som avses i skäl 14 i samma förordning, när varken de nationella konkurrensmyndigheterna eller unionens myndigheter är behöriga att pröva en koncentration.

79 För det tredje har Illumina, med stöd av bland annat domen av den 3 april 2003, Royal Philips Electronics/kommissionen (T-119/02, EU:T:2003:101, punkt 354), gjort gällande att tribunalen i punkt 182 i den överklagade domen varken gjorde en korrekt bedömning av undantagskaraktären hos artikel 22 i förordning nr 139/2004 eller iakttog regeln om att en undantagsbestämmelse ska tolkas restriktivt.

80 För det fjärde anser Illumina att tribunalen inte gjorde en korrekt tillämpning av principerna om bokstavlig, historisk, kontextuell och teleologisk tolkning vid sin bedömning av artikel 22.1 i förordning nr 139/2004.

81 Grail har även gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig tolkning när den fann att artikel 22 i förordning nr 139/2004 gav kommissionen behörighet att pröva en koncentration som saknar europeisk dimension och som hänskjutits till kommissionen av en medlemsstat som enligt sin nationella lagstiftning om kontroll av koncentrationer själv saknar behörighet att pröva denna koncentration. Ingen av tolkningsmetod, korrekt tillämpad, stöder tribunalens tolkning.

82 Grail har för det första gjort gällande att tribunalens bokstavstolkning felaktigt tillskriver ordet ”any” (en) som föregår ordet ”koncentration” i den engelska versionen av artikel 22 i förordning nr 139/2004 (den överklagade domen, punkterna 91 och 94) och att den inte beaktar övriga språkversioner av denna förordning.

83 Grail anser för det andra att tribunalens historiska tolkning innehåller ett stort antal brister. Till att börja med grundar sig denna tolkning endast på tre handlingar som alla upprättats av kommissionen och bortser från andra tolkningsdata, däribland förarbetena till förordning nr 4064/89, rådets förordning (EG) nr 1310/97 av den 30 juni 1997 om ändring av förordning nr 4064/89 (EGT L 180, 1997, s. 1) och förordning nr 139/2004. Vidare offentliggjordes alla de handlingar som tribunalen grundade sig på för att tolka det ursprungliga syftet med artikel 22 i förordning nr 4064/89 (den överklagade domen, punkt 96) efter antagandet av förordningen, trots att det ska hänvisas till uppgifter om lagstiftarens avsikt vid den tidpunkt då förordningen antogs. Dessutom är flera viktiga punkter i tribunalens historiska resonemang inte övertygande, eftersom de inte ger svar på den centrala frågan huruvida kommissionen, enligt artikel 22 i förordning nr 139/2004, är behörig att undersöka en koncentration som en medlemsstat, i vilken det finns en nationell lagstiftning om kontroll av koncentrationer, har hänskjutit till kommissionen, men som inte omfattas av tillämpningsområdet för denna lagstiftning. Ingen av de begränsade källor som nämns i den överklagade domen stöder tribunalens historiska tolkning, vilken grundar sig på tanken att denna bestämmelse har ett annat syfte än att göra det möjligt för medlemsstater som saknar nationell lagstiftning om kontroll av koncentrationer att hänskjuta koncentrationer till kommissionen. Slutligen innehåller denna tolkning uppenbart felaktiga påståenden, bland annat i punkterna 107–109 i den överklagade domen.

84 Grail anser att en korrekt analys av förarbetena leder till slutsatsen att artikel 22 i förordning nr 4064/89, vid tidpunkten för dess antagande, inte var tillämplig på de medlemsstater som hade en nationell lagstiftning om kontroll av koncentrationer, utan att den var tillämplig på de medlemsstater som saknade sådan lagstiftning för att de skulle kunna begära att kommissionen undersöker och, i förekommande fall, förbjuder koncentrationer som inte når upp till tröskelvärdena för omsättning i denna förordning. De successiva ändringarna av denna bestämmelse, åren 1997 och 2004, innebar endast att det till detta syfte även lades målet att minska risken för att medlemsstaterna prövar en och samma koncentration parallellt genom att göra det möjligt för de medlemsstater som är behöriga att undersöka en koncentration att hänskjuta koncentrationen till kommissionen om de anser att denna är bättre lämpad att vidta åtgärder.

85 Förarbetena stöder således inte de slutsatser som tribunalen kom fram till i den överklagade domen, utan motsäger dem.

86 Grail anser för det tredje att även tribunalens kontextuella tolkning innehåller betydande brister. De argument som framförts särskilt i punkterna 126–130 och 132 i den överklagade domen är således föga övertygande. Tribunalen har dessutom felaktigt underlåtit att beakta ett antal handlingar, däribland kommissionens tillkännagivande om hänskjutande av koncentrationsärenden (EUT C 56, 2005, s. 2), vilka emellertid är relevanta för den kontextuella tolkningen.

87 Enligt Grail har tribunalen även till stor del bortsett från flera bestämmelser i förordning nr 139/2004, vilka är oförenliga med tribunalens tolkning av artikel 22 i denna förordning. Grail har särskilt hänvisat till artikel 1.4 och 1.5 samt till artikel 22.2 tredje stycket och 22.3 tredje stycket i nämnda förordning. Grail har även gjort gällande att ordalydelsen i skäl 15 i samma förordning, i vilket uttrycket ”också är behöriga” används, strider mot kommissionens tolkning som bekräftats av tribunalen.

88 Grail anser för det fjärde att tribunalens teleologiska tolkning är lika bristfällig. Till att börja med saknas det stöd för tribunalens påstående att syftet med förordning nr 139/2004 är att möjliggöra kontroll av ”alla koncentrationer” som påverkar konkurrensen inom unionen, oberoende av tröskelvärdena för omsättningen (den överklagade domen, punkterna 140–143). Vidare grundar sig inte tribunalens påstående att hänskjutandemekanismerna utgör en ”effektiv korrigerande mekanism” för att avhjälpa de brister som finns i tröskelvärdena för omsättning på något prejudikat och är helt grundlöst (den överklagade domen, punkt 142).

89 Tribunalens resonemang till stöd för den teleologiska tolkningen leder enligt Grail till resultat som är oförenliga med förordning nr 139/2004. Denna tolkning skulle nämligen göra det möjligt för kommissionen att göra en efterhandsundersökning av koncentrationer, vilket kommissionen uttryckligen har angett i punkt 21 i kommissionens vägledning om tillämpning av den mekanism för hänskjutande av ärenden som anges i artikel 22 i koncentrationsförordningen för vissa kategorier av ärenden. Tolkningen strider således mot syftet att inrätta ett system för förhandsundersökning, vilket kräver att koncentrationerna prövas inom strikta tidsfrister och utgör ett ”paradigmskifte” i unionens system för kontroll av koncentrationer. Vidare skulle nämnda tolkning, om den inte korrigerades, få betydande praktiska konsekvenser för företagen och de nationella konkurrensmyndigheterna genom att undergräva principerna om effektivitet och rättssäkerhet som legat till grund för kontrollen av koncentrationer inom unionen i mer än 30 år. Dessutom gör denna tolkning det möjligt att kringgå de tröskelvärden för omsättning i förordning nr 139/2004 och inverkar således menligt på förutsebarheten i det system för kontroll av koncentrationer som införs genom förordningen. Detta får allvarliga konsekvenser för rättssäkerheten. Slutligen har Grail påpekat att om unionslagstiftarens avsikt var att göra det möjligt för kommissionen att undersöka alla koncentrationer, vilket inte alls framgår av förordningens förarbeten, uppkommer den berättigade frågan om vad syftet är med en ordning med osäkra hänvisningar från medlemsstaterna i stället för en ordning med en direkt rätt för kommissionen att undersöka alla potentiellt problematiska koncentrationer, oberoende av tröskelvärdena för europeisk och nationell omsättning.

90 Biocom California, som har intervenerat till stöd för Illumina i mål C-611/22 P, anser även att tribunalens tolkning, enligt vilken en begäran enligt artikel 22 i förordning nr 139/2004 kan framställas och beviljas, oberoende av tillämpningsområdet för de nationella lagstiftningarna om kontroll av koncentrationer, inte är förenlig med de grundläggande principerna om rättssäkerhet och proportionalitet.

91 Kommissionen har bestritt Illuminas och Grails argument till stöd för den första grunden för överklagandena.

92 Kommissionen har inledningsvis anfört att Illuminas första grund för överklagandet bygger på två grundläggande fel avseende karaktären på förordning nr 139/2004. Det första felet avser den omständigheten att Illumina felaktigt har åberopat principen om en enda kontroll (”one-stop shop”) som införts genom denna förordning, vilket endast avser koncentrationer med en europeisk dimension, eftersom det är utrett att den överklagade domen inte rör en sådan koncentration. Det andra grundläggande felet består i att Illumina felaktigt anser att de rättigheter som medlemsstaterna har enligt nämnda förordning är beroende av den nationella lagstiftningen om kontroll av koncentrationer. Det skulle nämligen vara möjligt att grunda sig på artikel 308 EG (nu artikel 352 FEUF), med stöd av vilken förordning nr 139/2004 antogs, ”för att skapa nya rättigheter som är överordnande nationella rättigheter”. Illumina har underlåtit att beakta själva förekomsten av artikel 22 i denna förordning, som utgör ”ett exempel på en rättighet som följer av unionsrätten och som är överordnad de nationella rättsordningarna” och den rätt som denna artikel, enligt artikel 352 FEUF, ger medlemsstaterna att hänskjuta en koncentration till kommissionen, trots att de inte är behöriga att pröva denna.

93 Enligt kommissionen är Illuminas första grund för överklagandet verkningslös. Illumina har nämligen inte på något sätt ifrågasatt punkterna 90–94 i den överklagade domen, i vilka tribunalen efter en bokstavstolkning av artikel 22 i förordning nr 139/2004 fann att den klara ordalydelsen i denna bestämmelse är tillräcklig för att ligga till grund för kommissionens uppfattning. Kommissionen anser i detta avseende att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning, eftersom punkt 95 i den överklagade domen ska tolkas så, att det trots allt var nödvändigt att stödja sig på andra tolkningsmetoder för att formulera den slutsats som nåddes i punkt 183 i domen. Kommissionen anser därför att domstolen ska ändra domskälen i den överklagade domen på denna punkt och slå fast att en bokstavstolkning av artikel 22.1 i förordning nr 139/2004 räcker för att underkänna den första grunden för talan i första instans. Eftersom samtliga argument inom ramen för den första grunden för Illuminas överklagande grundar sig på andra tolkningsmetoder än bokstavstolkning, är denna grund därför verkningslös och ska inte prövas.

94 Kommissionen har i andra hand gjort gällande att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den första grunden. Även om det antas att de tolkningsmetoder som åberopats i överklagandet ska beaktas, har Illumina i överklagandet inte förklarat på vilket sätt bolagets påståenden som grundar sig på dessa andra metoder är tillräckliga för att den klara innebörden av artikel 22.1 i förordning nr 139/2004 ska avfärdas.

95 Enligt kommissionen grundar sig det allmänna påståendet att den överklagade domen medför rättsosäkerhet på grundläggande fel, eftersom det inte tar hänsyn till att denna bestämmelse ger medlemsstaterna en rätt att begära ett hänskjutande, vilken är överordnad de nationella lagstiftningarna om kontroll av koncentrationer. Vad gäller argumentet att behörigheten enligt artikel 22 i förordning nr 139/2004 inte begränsas av någon form av objektiva tröskelvärden för omsättningen, har kommissionen gjort gällande att det inte kan tas upp till sakprövning, eftersom det rör sig om ett nytt argument. Detta argument är för övrigt felaktigt i rättsligt och faktiskt hänseende, särskilt eftersom det inte alls är fastställt att varje tröskelvärde för behörighet i fråga om kontroll av koncentrationer ska grundas på omsättningen. Vad gäller kritiken att det inte finns någon tidsfrist inom vilken en medlemsstat kan utlösa ett hänskjutande enligt artikel 22 i förordning nr 139/2004, bygger den på en felaktig tolkning av punkt 181 i den överklagade domen.

96 Vad gäller iakttagandet av proportionalitetsprincipen har kommissionen gjort gällande att Illumina vid tribunalen inte åberopade någon grund enligt vilken den aktuella koncentrationen vid tidpunkten för det omtvistade beslutet inte var en koncentration som påtagligt kunde hämma en effektiv konkurrens på den inre marknaden. Det finns således ingen grund som Illumina i överklagandet kan åberopa för att ifrågasätta det omtvistade beslutets proportionalitet. Om det antas att domstolen skulle anse det nödvändigt att pröva överklagandet på denna punkt, har kommissionen gjort gällande att Illuminas påståenden under alla omständigheter saknar relevans och saknar stöd.

97 Vad gäller det påstådda åsidosättandet av subsidiaritetsprincipen anser kommissionen att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att den var behörig att besvara Illuminas argument avseende tillämpningen av denna princip. Kommissionen har för det första hävdat att Illumina inte har gjort gällande att artikel 22 i förordning nr 139/2004 inte är tillämplig på grund av att den strider mot subsidiaritetsprincipen. Kommissionen anser för det andra att Illumina saknade rätt att ifrågasätta det omtvistade beslutets förenlighet med denna princip, eftersom denna princip inte blir aktuell vid en lagenlighetsprövning av rättsakter som antagits med stöd av denna artikel. Kommissionen har således i första hand gjort gällande att det saknades anledning för tribunalen att pröva argumenten avseende åsidosättande av subsidiaritetsprincipen och att domstolen på denna punkt bör ändra domskälen och underkänna Illuminas argument eftersom de saknar relevans.

98 Även om det antas att domstolen anser att det är nödvändigt att pröva dessa argument, har kommissionen understrukit att de motsäger de argument som framförts i ansökan till tribunalen, att de saknar grund när det gäller en begäran om hänskjutande som en medlemsstat har framställt och att de strider mot själva karaktären hos artikel 22 i förordning nr 139/2004.

99 Vad gäller syftet med förordning nr 139/2004 och artikel 22 i denna, anser kommissionen att Illumina har missuppfattat räckvidden av punkterna 140 och 142 i den överklagade domen och bortser från den omständigheten att kommissionens tolkning inte alls har ett annat syfte än förordningen, utan möjliggör en ”effektiv kontroll av alla koncentrationer med avseende på deras verkningar på konkurrensstrukturen inom [unionen]”, i enlighet med det syfte som anges i skäl 6 i förordningen.

100 Vad gäller undantagskaraktären på artikel 22 i förordning nr 139/2004 har kommissionen understrukit att även om man antar att Illuminas argumentation inte är verkningslös, saknar den grund. Illumina har bland annat felaktigt försökt få förevarande mål att likna det mål som avgjordes genom domen av den 3 april 2003, Royal Philips Electronics/kommissionen (T-119/02, EU:T:2003:101, punkt 354).

101 Kommissionen har hävdat att inte heller de argument som särskilt anförts i Grails första grund för överklagandet kan godtas.

102 Kommissionen har inledningsvis understrukit att tribunalens bedömning i punkt 142 i den överklagade domen, enligt vilken syftet med förordning nr 139/2004 är att ”möjliggöra en kontroll av koncentrationer som kan medföra att en effektiv konkurrens på den inre marknaden påtagligt hämmas”, är förenlig med skälen 6 och 7 i förordning nr 4064/89, enligt vilka artiklarna 85 och 86 i EG-fördraget (sedermera artiklarna 81 och 82 EG, nu artiklarna 101 och 102 FEUF) inte hade tillräcklig ”räckvidd för att … alla transaktioner som kan visa sig vara oförenliga med den ordning utan snedvridning av konkurrensen som förutses i fördraget [ska kunna kontrolleras]” och att det därför var nödvändigt att inrätta en lagstiftning grundad på

artikel 235 i EG-fördraget (sedermera artikel 308 EG, nu artikel 352 FEUF) som ”möjliggör en effektiv kontroll av alla koncentrationer med avseende på deras verkningar på konkurrensstrukturen inom gemenskapen”. Kommissionen anser att Grail inte på något sätt behandlar följderna av hänvisningen till artikel 352 FEUF. Den möjlighet som medlemsstaterna ges i artikel 22 i förordning nr 139/2004 att begära hänskjutande av en koncentration är ett exempel på utövandet av en rättighet som följer av unionsrätten och som är överordnad de nationella rättsordningarna.

103 Kommissionen har gjort gällande att Grails första grund för överklagandet är verkningslös av två skäl. För det första har Grail inte klart och tydligt ifrågasatt punkterna 183 och 184 i den överklagade domen, i vilka tribunalen slog fast att medlemsstaterna kan begära att en koncentration hänskjuts oberoende av om medlemsstaterna har en nationell lagstiftning om förhandskontroll av koncentrationer eller räckvidden av en sådan lagstiftning och att kommissionen således inte gjorde fel när den i det omtvistade beslutet godtog den framställda begäran om hänskjutande. Det är nämligen nödvändigt att det beträffande åberopade grunder och argument avseende rättsliga omständigheter i detalj anges på vilka punkter som klaganden anser att tribunalens avgörande är felaktigt. Med hänsyn till att punkterna 183 och 184 i den överklagade domen inte har bestritts, är de argument som avser de mellanliggande stegen i tribunalens motivering verkningslösa. För det andra anser kommissionen att eftersom Grail, i likhet med Illumina, inte med giltig verkan har bestritt den bokstavstolkning av artikel 22.1 i förordning nr 139/2004 som gjordes i den överklagade domen, saknar Grails första grund ändamålsenlig verkan, med hänsyn till att den helt och hållet bygger på påståendet att bestämmelsens klara och precisa lydelse inte är tillräcklig för att underbygga kommissionens tolkning.

104 Kommissionen anser i andra hand att det saknas stöd för Grails första grund för överklagandet, eftersom Grail i sitt överklagande inte har förklarat på vilket sätt de historiska, kontextuella och teleologiska tolkningsmetoder som Grail har åberopat skulle kunna motivera en tolkning som avviker från den klara ordalydelsen av artikel 22.1 i förordning nr 139/2004.

105 När det gäller den historiska tolkningen anser kommissionen att Grails kritik att tribunalens prövning av förarbetena till förordning nr 139/2004 är bristfällig är verkningslös och under alla omständigheter till stor del inte kan tas upp till sakprövning. Kommissionen har påpekat att Grail inte enbart har ifrågasatt tribunalens tolkning av handlingar, såsom grönböcker, som ingetts till tribunalen, utan även har ingett ett stort antal nya bevis som inte har lagts fram för tribunalen.

106 Kommissionen anser således att Grails första grund för överklagandet inte kan tas upp till sakprövning, eftersom den bygger på förarbeten som ingetts i samband med överklagandet eller senare. Kommissionen har dessutom, med stöd av domen av den 2 oktober 2019, Crédit mutuel Arkéa/ECB (C-152/18 P och C-153/18 P, EU:C:2019:810, punkt 39), gjort gällande att de tolkningshandlingar som bifogats överklagandet och som ingavs till tribunalen endast kan tas upp till sakprövning om de även återfinns i själva överklagandet eller att de åtminstone i tillräcklig utsträckning förklaras i överklagandet.

107 Enligt kommissionen kan argumentet att tribunalen har varit oaktsam i sin historiska tolkning inte godtas. Det skulle i annat fall krävas att tribunalen systematiskt anmodar institutionerna att inkomma med alla förarbeten för varje rättsakt som är aktuell vid tribunalen. Grail har dessutom utelämnat den omständigheten att tribunalen i den överklagade domen bemötte de argument som åberopades i första instans, genom vilka Illumina tolkade förordning nr 4064/89 med hänvisning

till en handling som tillkommit efter förordningen. Kommissionen anser, i motsats till vad Grail har hävdat i sitt överklagande, att den historiska tolkning som gjorts i den överklagade domen inte visar på något ”uppenbart felaktigt uttalande”. Det är således inte nödvändigt att domstolen prövar detta överklagande närmare. Grail, som endast har gjort en allmän och kortfattad hänvisning till de handlingar som bifogats överklagandet, har i vart fall inte visat på vilket sätt en noggrann undersökning av förarbetena skulle visa att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning i sin historiska tolkning.

108 Vad gäller den kontextuella tolkningen anser kommissionen att Grails argument inte kan underbygga bolagets uppfattning. Bolaget har således inte lyckats visa exakt av vilka skäl tribunalens överväganden vid prövningen av det sammanhang i vilket artikel 22 i förordning nr 139/2004 ingår, såsom bolaget har hävdat, inte var övertygande.

109 Vad gäller den teleologiska tolkningen av denna bestämmelse har kommissionen understrukit att syftet med förordning nr 139/2004 är att möjliggöra kontroll av alla koncentrationer som påverkar konkurrensen inom unionen, oberoende av de tröskelvärden för omsättning som avses i artikel 1 i förordningen, eftersom förordningen inte påverkar medlemsstaternas rätt att behålla nationell lagstiftning om kontroll av koncentrationer och att fastställa tröskelvärdena utifrån vilka de är behöriga att utöva sin kontroll enligt dessa lagstiftningar. Den omständigheten att kommissionen endast har den huvudsakliga behörigheten för koncentrationer med en europeisk dimension påverkar inte dess behörighet att godta att koncentrationer hänskjuts med stöd av de mekanismer för hänskjutande som föreskrivs i förordning nr 139/2004. Artikel 22 i förordningen utgör, såsom anges i skäl 11 i förordningen, ”en effektiv korrigerande mekanism mot bakgrund av subsidiaritetsprincipen”, eftersom den gör det möjligt att uppnå förordningens mål, samtidigt som kommissionens huvudsakliga behörighet begränsas till koncentrationer som omfattas av tröskelvärdena i artikel 1 i samma förordning.

110 Slutligen anser kommissionen, i motsats till vad Grail har hävdat, att den överklagade domen inte leder till resultat som är oförenliga med förordning nr 139/2004. Grails argument utgör i huvudsak ett ”manifest i egen sak” rörande det sätt på vilket Grail anser att unionens system för kontroll av koncentrationer borde fungera, vilket inte är en fråga som omfattas av domstolens behörighet.

111 Republiken Frankrike, Konungariket Nederländerna och Eftas övervakningsmyndighet har även bestritt Illuminas och Grails påståenden. De anser att Illumina och Grail bland annat inte beaktar den övervägande betydelsen av en bokstavstolkning och bortser från den klara och precisa ordalydelsen i första delen av meningen i artikel 22.1 första stycket i förordning nr 139/2004, där det inte görs någon åtskillnad beroende på om medlemsstaten har en nationell lagstiftning om kontroll av koncentrationer eller ej. Hänskjutandemekanismerna fungerar som ”korrigerande mekanismer” för att möjliggöra en effektiv kontroll av alla koncentrationer i förhållande till deras inverkan på konkurrensstrukturen i unionen.

### *Domstolens bedömning*

112 I den första grunden för överklagandena har Illumina och Grail gjort gällande att tribunalen har gjort sig skyldig till flera fel vid tolkningen av artikel 22 i förordning nr 139/2004, och särskilt beträffande punkt 1 i denna artikel, vilken även var föremål för den första grunden som åberopades i första instans som avsåg kommissionens bristande behörighet.

113 Vid prövningen av denna grund slog tribunalen för det första fast att det framgick av en bokstavstolkning, en historisk tolkning, en kontextuell tolkning och en teleologisk tolkning av artikel 22.1 första stycket i förordning nr 139/2004 att kommissionen, såsom den funnit i de omtvistade besluten, kunde godta ett hänskjutande av en koncentration med stöd av nämnda artikel 22 i en situation där den medlemsstat som begär hänskjutandet enligt sin nationella lagstiftning om kontroll av koncentrationer inte är behörig att pröva koncentrationen.

114 För det andra fann tribunalen att denna bedömning inte påverkades av Illuminas och Grails argument att det inte var möjligt att hänskjuta koncentrationer till kommissionen för det fall en medlemsstat har fastställt villkoren för att kontrollera koncentrationer som inte har någon europeisk dimension, att det var fråga om ett åsidosättande av subsidiaritetsprincipen, proportionalitetsprincipen och rättssäkerhetsprincipen samt att hänskjutanden enligt artikel 22 i denna förordning var av undantagskaraktär.

115 I detta sammanhang fann tribunalen, särskilt i punkt 177 i den överklagade domen, att det genom denna bestämmelse infördes en ”korrigerande mekanism” som var avsedd att möjliggöra en effektiv kontroll av alla koncentrationer som påtagligt kan hämma en effektiv konkurrens på den inre marknaden och som, på grund av att tröskelvärdena för omsättning inte har överskridits, inte omfattas av unionens och medlemsstaternas lagstiftningar om kontroll av koncentrationer.

116 Enligt fast rättspraxis, och såsom tribunalen erinrade om i punkt 88 i den överklagade domen, ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med den rättsakt som bestämmelsen ingår i. Även bakgrunden till en unionsrättslig bestämmelse kan vara relevant för tolkningen av densamma (dom av den 10 december 2018, Wightman m.fl., C-621/18, EU:C:2018:999, punkt 47, och dom av den 25 juni 2020, A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 37 och där angiven rättspraxis).

117 Illumina och Grail anser emellertid att tribunalens tillämpning av dessa tolkningsmetoder är behäftad med flera fel och att en korrekt tillämpning av dessa borde ha föranlett tribunalen att slå fast att kommissionen enligt artikel 22.1 första stycket i förordning nr 139/2004 inte är behörig att pröva en koncentration när den hänskjuts till kommissionen av en medlemsstat som har en nationell lagstiftning om kontroll av koncentrationer och denna koncentration inte omfattas av tillämpningsområdet för denna lagstiftning.

118 Domstolen underkänner inledningsvis kommissionens invändning att den första grunden för överklagandena är verkningslös, eftersom klagandena har åberopat vissa allmänna överväganden avseende systemet för kontroll av koncentrationer och underlåtit att bestrida tribunalens konstateranden i vissa avsnitt i den överklagade domen. Kommissionen anser i detta avseende att ordalydelsen i artikel 22.1 i förordning nr 139/2004 är tillräcklig för att ligga till grund för tribunalens tolkning av denna bestämmelse.

119 För att en grund för överklagande ska förklaras verkningslös måste det fastställas att även om det skulle anses finnas fog för nämnda grund, skulle den ändå inte kunna leda till att den överklagade domen upphävs (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juli 2023, kommissionen/CK Telecoms UK Investments, C-376/20 P, EU:C:2023:561, punkt 96 och där angiven rättspraxis). Det framgår emellertid att klagandena genom den första grunden för överklagandena med erforderlig precision har angett skälen till varför de anser att tribunalen gjorde en felaktig tolkning av arten och räckvidden av den mekanism för hänskjutande som föreskrivs i artikel 22 i förordning nr 139/2004, vilket innebar att kommissionen därför inte kunde undersöka

koncentrationen i fråga. Om det fanns fog för en sådan grund skulle den kunna leda till att den överklagade domen upphävs eller, i förekommande fall, till och med att de omtvistade besluten ogiltigförklaras.

120 Följaktligen ska domstolen pröva huruvida tribunalens tolkning är välgrundad, genom att i detta syfte följa de olika stegen i tribunalens resonemang.

*Bokstavstolkning*

121 I punkt 89 i den överklagade domen påpekade tribunalen, med hänvisning till ordalydelsen i artikel 22.1 första stycket i förordning nr 139/2004, att denna bestämmelse innehåller fyra kumulativa villkor för att tillåta att en koncentration hänskjuts till kommissionen. För det första ska en begäran till kommissionen om att den ska undersöka en koncentration komma från en eller flera medlemsstater. För det andra ska den transaktion som är föremål för denna begäran motsvara definitionen av koncentration i artikel 3 i denna förordning utan att uppnå de tröskelvärden för europeisk dimension som fastställs i artikel 1 i nämnda förordning. För det tredje ska koncentrationen påverka handeln mellan medlemsstaterna. För det fjärde ska koncentrationen hota att påtagligt påverka konkurrensen i den eller de medlemsstater som har framställt denna begäran.

122 Tribunalen drog härav, i punkt 90 i den överklagade domen, slutsatsen att ”[d]et framgår således inte av lydelsen i denna bestämmelse att koncentrationen, för att en medlemsstats hänskjutande av den till kommissionen ska tillåtas, måste omfattas av tillämpningsområdet för denna medlemsstats bestämmelser om koncentrationskontroll, eller att medlemsstaten ska förfoga över sådana kontrollbestämmelser”. Uttrycket ”en koncentration”, som används i första ledet av meningen i artikel 22.1 första stycket i förordning nr 139/2004, visar tvärtom att en koncentration kan bli föremål för hänskjutande oberoende av förekomsten eller räckvidden av en nationell lagstiftning om förhandskontroll av koncentrationer, under förutsättning att de kumulativa kriterier som det erinras om i punkt 89 i den överklagade domen är uppfyllda.

123 Tribunalen slog således fast, i punkt 94 i den överklagade domen, att det ”framgår … av en bokstavstolkning av artikel 22.1 första stycket i förordning nr 139/2004, även om ingen slutgiltig slutsats kan dras av denna, att en medlemsstat har rätt att hänskjuta en koncentration som uppfyller de kumulativa villkor som föreskrivs i denna till kommissionen. Detta gäller oberoende av huruvida det finns nationella bestämmelser på området koncentrationskontroll och vilken räckvidd dessa i så fall har.”

124 Såsom framgår av punkt 95 i den överklagade domen ansåg tribunalen följaktligen att det var lämpligt att göra en historisk tolkning, eftersom denna tolkning kunde ge närmare upplysningar om unionslagstiftarens avsikt vid antagandet av artikel 22 i förordning nr 139/2004, vilken ska beaktas vid den kontextuella och teleologiska tolkningen av denna bestämmelse.

125 Dessa överväganden kan inte anses felaktiga.

126 Det följer visserligen av fast rättspraxis att en tolkning av en unionsbestämmelse inte får leda till att bestämmelsens klara och precisa lydelse förlorar all ändamålsenlig verkan (dom av den 25 januari 2022, VYSOČINA WIND, C-181/20, EU:C:2022:51, punkt 39, och dom av den 13 oktober 2022, Gmina Wieliszew, C-698/20, EU:C:2022:787, punkt 83).

127 Unionsdomstolen har emellertid inte därigenom fråntagits möjligheten att i vissa situationer använda sig av de tolkningsmetoder som den anser lämpliga för att klargöra den exakta räckvidden av en unionsbestämmelse som framstår som klar. Härvidlag ska varje bestämmelse i unionsrätten bedömas i sitt sammanhang och tolkas mot bakgrund av samtliga bestämmelser som ingår i denna rättsordning, dess syften och dess utveckling vid den tidpunkt då den aktuella bestämmelsen ska tillämpas (dom av den 6 oktober 1982, Cilfit m.fl., 283/81, EU:C:1982:335, punkt 20, och dom av den 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management och Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, punkt 46).

128 Mot bakgrund av omständigheterna i förevarande mål, där det framgår att tribunalen fick kännedom om ett stort antal omständigheter för att klargöra räckvidden av den påstått tydliga ordalydelsen i artikel 22.1 första stycket i förordning nr 139/2004, gjorde tribunalen en riktig bedömning när den slog fast att den inte kunde hålla sig till en isolerad tolkning av bestämmelsens ordalydelse, som är såväl kortfattad som allmänt hållen, och avstå från en kontextuell och teleologisk tolkning mot bakgrund av hur bestämmelsen tillkommit.

*Historisk tolkning*

129 Den historiska tolkningen, som det redogörs för i punkterna 96–117 i den överklagade domen, ansågs, såsom tribunalen formulerat det, ”[kunna] ge närmare upplysningar avseende unionslagstiftarens avsikt vid avfattandet av artikel 22 i förordning nr 139/2004, vilken ska beaktas inom ramen för den teleologiska och den kontextuella tolkningen av denna bestämmelse” (den överklagade domen, punkt 95). Det framgår således av systematiken i den överklagade domen att denna historiska tolkning är av särskild betydelse för tribunalens resonemang, eftersom den utgör grunden för tribunalens överväganden inom ramen för de teleologiska och kontextuella tolkningarna.

130 Tribunalen slog fast att en historisk tolkning tyder på att artikel 22.1 första stycket i förordning nr 139/2004 gör det möjligt för en medlemsstat att, oberoende av om medlemsstaten har en nationell lagstiftning om förhandskontroll av koncentrationer eller räckvidden av en sådan lagstiftning, till kommissionen hänskjuta koncentrationer som inte når upp till tröskelvärdena för omsättning i artikel 1 i denna förordning, men som riskerar att få betydande gränsöverskridande verkningar.

131 Innan det prövas huruvida klagandenas argument mot de olika delarna av tribunalens bedömning är välgrundade, ska domstolen fastställa huruvida de omständigheter som Grail har anfört i detta sammanhang kan tas upp till sakprövning.

– *Upptagande till sakprövning av de omständigheter som anförts av Grail*

132 Kommissionen har i sin svarsskrivelse i mål C-625/22 P ifrågasatt huruvida de omständigheter som Grail har anfört till stöd för sina anmärkningar avseende den historiska tolkningen kan tas upp till sakprövning. Kommissionen har nämligen hävdat att även om Grail endast ägnade två punkter åt denna tolkning i sin interventionsinlaga i första instans, har Grail i sitt överklagande hänvisat till ett stort antal handlingar som utarbetats inom ramen för förarbetena till förordning nr 4064/89, förordning nr 1310/97 och förordning nr 139/2004, vilka bifogats överklagandet. Kommissionen har anfört att dessa handlingar, av vilka majoriteten inte har offentliggjorts, inte har kommit till tribunalens kännedom och således inte har avhandlats vid tribunalen.

133 Det utgör fast rättspraxis att om en part tilläts att vid domstolen åberopa en ny grund och anföra nya argument som denne inte har åberopat vid tribunalen, skulle detta innebära att vederbörande vid domstolen, vilken har en begränsad behörighet i mål om överklagande, kunde anhängiggöra en mer omfattande tvist än den som tribunalen har prövat. Domstolen är i ett mål om överklagande således endast behörig att pröva den rättsliga bedömningen av de grunder och argument som har åberopats i den lägre instansen (dom av den 21 september 2010, Sverige m.fl./API och kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, EU:C:2010:541, punkt 126 och där angiven rättspraxis).

134 När det är fråga om tribunalens tolkning av en unionsrättslig bestämmelse kan emellertid förarbetena, som direkt hänför sig till räckvidden av den tillämpliga unionslagstiftningen, inte betraktas som rent faktiska omständigheter som borde ha åberopats i första instans. Domstolen är nämligen ensam behörig att fastställa innebörden av nämnda lagstiftning. För det fall tolkningen av en bestämmelse i sekundärrätten ifrågasätts, såsom i förevarande mål, måste unionsdomstolen, antingen ex officio eller på grund av omständigheter som har åberopats på ett giltigt sätt, kunna beakta handlingar som utarbetats inom ramen för förarbetena som kan ge indikationer på unionslagstiftarens avsikt.

– *Prövning i sak*

135 Tribunalens överväganden inom ramen för den historiska tolkningen grundar sig, för det första, på att det ursprungligen inte hade uteslutits att den mekanism för hänskjutande av en koncentration till kommissionen som först föreskrevs i artikel 22.3 i förordning nr 4064/89, trots att den ursprungligen hade utformats för de medlemsstater som ännu inte hade någon lagstiftning för kontroll av koncentrationer, även kunde användas av medlemsstater som hade en sådan lagstiftning (den överklagade domen, punkterna 96–99). För det andra grundar sig den historiska tolkningen på den omständigheten att syftena med denna mekanism ”successivt utvidgats med tiden” för att förstärka tillämpningen av unionens konkurrensrätt på företagskoncentrationer med gränsöverskridande verkan (den överklagade domen, punkterna 100–104) och för det tredje grundar sig denna tolkning på följderna av kommissionens förslag till rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer (EG:s koncentrationsförordning) (EGT C 20, 2003, s. 4) (nedan kallat 2003 års förslag) i samband med omarbetningen av förordning nr 4064/89 och antagandet av förordning nr 139/2004 (den överklagade domen, punkterna 105–114). För det fjärde grundar sig den historiska tolkningen på att de handlingar som kommissionen offentliggjort efter antagandet av förordning nr 139/2004 saknade relevans (den överklagade domen, punkt 115).

136 Vad för det första gäller tribunalens bedömning att det ursprungligen inte var uteslutet att den mekanism för hänskjutande av ett koncentrationsärende till kommissionen som inledningsvis föreskrevs i artikel 22.3 i förordning nr 4064/89 inte bara kunde användas av de medlemsstater som inte hade någon nationell lagstiftning om kontroll av koncentrationer, utan även av de medlemsstater som har sådan lagstiftning, konstaterar domstolen att denna bedömning grundar sig på flera handlingar som kommissionen har utarbetat, nämligen kommissionens grönbok av den 31 januari 1996 om översyn av koncentrationsförordningen, COM(96) 19 final, kommissionens grönbok av den 11 december 2001 om översyn av rådets förordning nr 4064/89, KOM(2001) 745 slutlig och 2003 års förslag.

137 De handlingar som kommissionen själv utarbetar kan visserligen ge exakta upplysningar om lagstiftarens avsikt vid utarbetandet av på varandra följande förordningar om kontroll av koncentrationer och kan således ha ett visst tolkningsvärde när det gäller innebörden och

räckvidden av artikel 22.1 första stycket i förordning nr 139/2004. I förevarande fall innehåller de handlingar som nämns i föregående punkt emellertid inte några exakta uppgifter som kan lösa den tolkningsfråga som är central för grunden att kommissionen saknade behörighet att anta de omtvistade besluten.

138 Tribunalen gjorde i detta avseende en riktig bedömning när den i punkt 98 i den överklagade domen påpekade att det framgick av punkt 97 i kommissionens grönbok av den 31 januari 1996 om översyn av koncentrationsförordningen, COM(96) 19 final, att mekanismen för hänskjutande i allmänhet ansågs vara ett användbart instrument, särskilt för de medlemsstater som inte hade någon nationell lagstiftning om kontroll av koncentrationer, men att användningen av denna mekanism inte i något fall var förbehållen dessa medlemsstater.

139 Detta konstaterande gör det emellertid inte möjligt att besvara frågan huruvida artikel 22 i förordning nr 139/2004 gör det möjligt för de medlemsstater som har en sådan lagstiftning att till kommissionen hänskjuta transaktioner som inte omfattas av denna lagstiftning och som således inte behöver anmälas på nationell nivå.

140 Detsamma gäller hänvisningen i punkt 99 i den överklagade domen till att det redan vid tidpunkten för antagandet av kommissionens grönbok av den 11 december 2001 om översyn av rådets förordning nr 4064/89, KOM(2001) 745 slutlig, endast var Storhertigdömet Luxemburg som saknade sådan lagstiftning, vilket föranledde kommissionen att i punkt 85 i grönboken konstatera att ”[i] praktiken [var] tillämpningsområdet för artikel 22.3 [i förordning nr 4064/89] i dess ursprungliga form numera mycket begränsat”. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 87 i sitt förslag till avgörande antyder visserligen detta avsnitt i punkt 85 i grönboken att de flesta medlemsstaters antagande av en nationell lagstiftning om kontroll av koncentrationer innebar att de hade ett mer begränsat intresse av att hänskjuta undersökningen av en koncentration till kommissionen. Den innehåller däremot inte någon uppgift, inte ens underförstådd, om att kommissionen skulle vara behörig att undersöka koncentrationer som har hänskjutits till kommissionen av en medlemsstat som har infört en sådan nationell lagstiftning, oberoende av frågan huruvida sådana koncentrationer omfattas av denna lagstiftning.

141 När det, för det andra, gäller den omständigheten att syftena med denna mekanism ”successivt utvidgats med tiden” i syfte att förstärka tillämpningen av unionens konkurrensrätt på företagskoncentrationer med gränsöverskridande verkan, grundar sig visserligen övervägandena i punkterna 100–104 i den överklagade domen på korrekta konstateranden. De stöder emellertid inte heller det synsätt som kommissionen har förespråkat i förevarande mål vad gäller räckvidden av den mekanism för hänskjutande som föreskrivs i artikel 22 i förordning nr 139/2004.

142 Även om denna mekanism visserligen, såsom tribunalen slog fast i punkt 102 i den överklagade domen, syftar till att göra det möjligt för medlemsstaterna att begära att kommissionen prövar en koncentration när tröskelvärdena i artikel 1 i förordningen inte har uppnåtts, är detta klargörande emellertid inte avgörande för att fastställa huruvida artikel 22 i förordningen tillåter medlemsstater som har en nationell lagstiftning om kontroll av koncentrationer att hänskjuta transaktioner som inte omfattas av denna lagstiftning.

143 Vad för det tredje gäller hänvisningen i punkterna 105–114 i den överklagade domen till följderna av 2003 års förslag i samband med omarbetningen av förordning nr 4064/89 och antagandet av förordning nr 139/2004, ger den inte heller stöd för den tolkning som kommissionen förespråkar. Även om de ändringar av mekanismen för hänskjutande som följer av detta förslag visar att

kommissionen har velat uppnå en ökad användning av denna mekanism och önskat att målen med mekanismen successivt ska breddas, ger de inga uppgifter om vilken typ av koncentrationer som kan bli föremål för hänskjutande.

144 För det fjärde kunde unionslagstiftaren, såsom tribunalen påpekade i punkt 115 i den överklagade domen, inte beakta handlingar från kommissionen som offentliggjorts efter antagandet av förordning nr 139/2004 varför de således saknar relevans för den historiska tolkningen av artikel 22 i denna förordning.

145 Av det ovan anförda följer att de omständigheter som avses i punkterna 96–116 i den överklagade domen inte ger stöd för tribunalens bedömning av bakgrunden till artikel 22 i förordning nr 139/2004.

146 En undersökning av förarbetena till de på varandra följande förordningarna om kontroll av koncentrationer, särskilt de historiska handlingarna avseende antagandet av förordningarna nr 4064/89 och nr 139/2004, tycks tvärtom motsäga denna bedömning, eftersom, såsom generaladvokaten har påpekat särskilt i punkterna 102 och 105 i sitt förslag till avgörande, ingen av dessa handlingar vittnar om unionslagstiftarens vilja att använda sig av de mekanismer för hänskjutande som föreskrivs i artikel 22.3 i förordning nr 4064/89 respektive artikel 22 i förordning nr 139/2004 för att avhjälpa de påstådda brister som följer av de strikta tröskelvärdena i artikel 1 i respektive förordning.

147 Såsom tribunalen själv påpekade i punkt 97 i den överklagade domen och som samtliga parter är eniga om var den mekanism för hänskjutande som ursprungligen infördes genom artikel 22.3 i förordning nr 4064/89 en följd av Konungariket Nederländernas önskan, som vid denna tidpunkt inte hade någon nationell lagstiftning om kontroll av koncentrationer, att låta kommissionen undersöka koncentrationer som har negativa effekter på dess territorium, under förutsättning att dessa koncentrationer även påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Det var av detta skäl som mekanismen kallades ”den nederländska klausulen” (punkt 133 i det arbetsdokument från kommissionens tjänsteavdelningar som åtföljde kommissionens meddelande till rådet – Rapport om tillämpningen av förordning nr 139/2004 av den 30 juni 2009, SEC(2009) 808 final/2). Med andra ord hade denna mekanism framför allt införts på grund av att vissa medlemsstater inte hade någon lagstiftning om förebyggande kontroll (förhandskontroll) av koncentrationer.

148 Det framgår således av förberedande handlingar och förarbeten, av vilka vissa härrör från Europeiska unionens råd, avseende den ursprungliga versionen av förordning nr 4064/89, som parterna har hänvisat till, att unionslagstiftaren, såsom generaladvokaten har påpekat i bland annat punkt 101 i sitt förslag till avgörande, har beaktat den omständigheten att vissa koncentrationer som kan påverka den inre marknaden, oberoende av typen av och storleken på de valda tröskelvärdena, under alla omständigheter undgår en förhandskontroll från kommissionens sida inom ramen för denna förordning. Inte i någon av dessa handlingar anges att den mekanism för hänskjutande som föreskrivs i artikel 22.3 i nämnda förordning var tänkt som en ”korrigerande mekanism” som gör det möjligt att hänskjuta varje koncentration som uppfyller villkoren i punkt 1 i denna artikel till kommissionen, oberoende av om koncentrationen omfattas av den nationella lagstiftningen om kontroll av koncentrationer i den medlemsstat som begär det eller inte.

149 De historiska handlingarna avseende antagandet av förordning nr 1310/97 och förordning nr 139/2004 ger inte heller stöd för tribunalens bedömning angående unionslagstiftarens avsikt att använda sig av hänskjutandemekanismen i artikel 22 i sistnämnda förordning för att avhjälpa de påstådda bristerna till följd av de strikta tröskelvärdena i artikel 1 i förordningen.

150 Av det ovan anförda följer, tvärtemot vad tribunalen slog fast i punkt 116 i den överklagade domen, att en historisk tolkning inte gör det möjligt att dra slutsatsen att artikel 22.1 första stycket i förordning nr 139/2004 ger kommissionen behörighet att undersöka en koncentration som inte uppnår de tröskelvärden för omsättning som föreskrivs i artikel 1 i denna förordning, oberoende av lagstiftningens räckvidd i den medlemsstat som har framställt en begäran om hänskjutande i fråga om kontroll av koncentrationer.

*Kontextuell tolkning*

151 Tribunalen gjorde till stöd för sin kontextuella tolkning, enligt vilken en medlemsstat kan begära att en koncentration hänskjuts med stöd av artikel 22 i förordning nr 139/2004 oberoende av räckvidden av dess nationella lagstiftning om förhandskontroll av koncentrationer, ett antal överväganden i punkterna 118–138 i den överklagade domen. Dessa överväganden gällde för det första förordningens rättsliga grund. För det andra, den omständigheten att artikel 1.1 i förordningen, i vilken förordningens tillämpningsområde definieras, uttryckligen hänvisar till artikel 22 i samma förordning. För det tredje, konstaterandet att villkoren för att tillämpa sistnämnda bestämmelse skiljer sig väsentligt från dem som föreskrivs i artikel 4.5 i förordning nr 139/2004, det vill säga en bestämmelse som även gör det möjligt att, på begäran av parterna och före anmälan, hänskjuta en koncentration som inte har en europeisk dimension från en medlemsstat till kommissionen. För det fjärde, den omständigheten att den mekanism för hänskjutande som föreskrivs i artikel 22 i förordningen skiljer sig från dem som föreskrivs i artikel 4.4 och artikel 9 i förordningen, det vill säga bestämmelser som reglerar hänskjutandet av en koncentration med en europeisk dimension till de behöriga myndigheterna i en medlemsstat. För det femte, förhållandet mellan artikel 22.1 första stycket i förordningen och övriga bestämmelser i denna artikel.

152 Domstolen finner att det finns anledning att, för det första, undersöka dessa olika omständigheter som prövades av tribunalen, och, för det andra, pröva huruvida tribunalen, såsom klagandena har gjort gällande, underlät att beakta andra kontextuella omständigheter som kunde klargöra räckvidden av den hänskjutandemekanism som föreskrivs i artikel 22 i förordning nr 139/2004.

– *Kontextuella omständigheter som tribunalen beaktade*

153 Vad för det första gäller den omständigheten att den rättsliga grunden för förordning nr 139/2004 inte bara är artikel 83 EG (nu artikel 103 FEUF) utan även artikel 308 EG (nu artikel 352 FEUF), fann tribunalen i huvudsak att hänvisningen till sistnämnda artikel, enligt vilken unionen kan ge sig själv de ytterligare befogenheter som behövs för att uppnå sina mål, inte gav någon vägledning om den korrekta innebörden och räckvidden av artikel 22.1 första stycket i förordningen. Tribunalen godtog således inte Illuminas påstående att de rättsliga grunder som valdes successivt vid antagandet av förordningarna om kontroll av koncentrationer stödde den tolkning av denna bestämmelse som Illumina anförde.

154 Tribunalen slog bland annat fast i punkt 120 i den överklagade domen att den omständigheten att förordning nr 139/2004 även var grundad på artikel 308 EG endast visar att unionslagstiftaren avsåg att använda en tillräckligt bred rättslig grund för unionens lagstiftning om kontroll av koncentrationer, vilket är förenligt med protokoll (nr 27) om den inre marknaden och konkurrens (EUT C 202, 2016, s. 308), enligt vilket den inre marknaden innefattar en ordning som säkerställer att konkurrensen inte snedvrids, och unionen ska för detta ändamål, om nödvändigt, vidta åtgärder enligt bestämmelserna i fördragen, inbegripet enligt artikel 352 FEUF.

155 Denna slutsats av tribunalen är inte behäftad med någon felaktig rättstillämpning. Det framgår nämligen av skäl 7 i förordning nr 4064/89 och av skäl 7 i förordning nr 139/2004 samt av förarbetena till förordning nr 4064/89 att unionslagstiftaren ansåg att artikel 103 FEUF – som gör det möjligt att anta en lagstiftning ”som behövs för att tillämpa de principer som anges i artiklarna 101 och 102 [FEUF]” – i sig var otillräcklig för att inrätta ett system för kontroll av koncentrationer i syfte att förhindra uppkomsten av en dominerande ställning och även innefattar koncentrationer på marknaden för jordbruksprodukter som, enligt artikel 38.3 FEUF och bilaga I till EUF-fördraget, kunde omfattas av en särskild rättslig reglering som inbegrep undantag från full tillämpning av unionens konkurrensregler.

156 Det har däremot inte fastställts att artikel 352 FEUF gör det möjligt för kommissionen att pröva en koncentration som inte har en europeisk dimension, även när den medlemsstat som har ingett en ansökan om detta med stöd av artikel 22 i förordning nr 139/2004 har en nationell lagstiftning som innebär att den själv saknar behörighet att kontrollera denna koncentration.

157 För det andra kan hänvisningen i punkterna 121–124 i den överklagade domen till artikel 1 i förordning nr 139/2004 inte anses avgörande. I nämnda artikel anges de tröskelvärden som en koncentration måste uppnå för att anses ha ”en gemenskapsdimension” och då den således ska omfattas av bestämmelserna om obligatorisk anmälan till kommissionen. I artikeln anges även att dessa tröskelvärden ”[inte] påverkar tillämpningen av artikel 4.5 och artikel 22”.

158 Tribunalen gjorde visserligen en riktig bedömning när den av nämnda artikel 1 drog slutsatsen att ”tillämpningsområdet för förordning nr 139/2004 och, följaktligen, kommissionens undersökningsbehörighet avseende koncentrationer i huvudsak är beroende av att de tröskelvärden för omsättningen som karaktäriserar en europeisk dimension överstigs och, i andra hand, de hänskjutandemekanismer som föreskrivs i artikel 4.5 och artikel 22 i denna förordning, vilka kompletterar dessa tröskelvärden genom att tillåta att kommissionen undersöker vissa koncentrationer som inte har en europeisk dimension” (den överklagade domen, punkt 123). Detta övervägande ger emellertid inte någon exakt anvisning om vilken typ av koncentrationer som inte når upp till de tröskelvärdena i förordningen som kan kontrolleras av kommissionen i enlighet med förordningens artikel 22.

159 I förevarande fall är det utrett att artikel 22.1 första stycket i förordning nr 139/2004 gör det möjligt för kommissionen att kontrollera vissa koncentrationer som inte når upp till tröskelvärdena i artikel 1 i denna förordning. Detta konstaterande gör det emellertid inte möjligt att, såsom krävs i förevarande mål, fastställa exakt vilka av de koncentrationer som inte når upp till tröskelvärdena i nämnda förordning som kan kontrolleras av kommissionen i enlighet med förordningens artikel 22.

160 För det tredje gjorde tribunalen även en riktig bedömning när den i punkt 129 i den överklagade domen slog fast att artikel 22 i förordning nr 139/2004 – enligt vilken det uttryckligen inte krävs vare sig att den nationella konkurrensmyndighet som begär att undersökningen av

koncentrationen ska hänskjutas till kommissionen ska vara behörig att undersöka den hänskjutna koncentrationen eller att denna koncentration ska anmälas – inte kan tolkas mot bakgrund av de mekanismer för hänskjutande som föreskrivs i artikel 4.4 och artikel 9 i denna förordning. Dessa bestämmelser kan inte heller ge stöd åt kommissionens ståndpunkt i förevarande mål.

161 Vad för det fjärde gäller förhållandet mellan artikel 22.1 första stycket i förordning nr 139/2004 och övriga bestämmelser i denna artikel, vilket prövades i punkterna 130–137 i den överklagade domen, beaktade tribunalen sju omständigheter.

162 Först fann tribunalen, i punkt 130 i den överklagade domen, att det av ordalydelsen i artikel 22.1 andra stycket i denna förordning inte går att dra slutsatsen att denna artikel endast är tillämplig på medlemsstater som har en nationell lagstiftning om kontroll av koncentrationer när de berörda koncentrationerna omfattas av denna lagstiftning.

163 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 124 i sitt förslag till avgörande innebär lydelsen av artikel 22.1 andra stycket i förordning nr 139/2004, enligt vilken begäran om hänskjutande ska framställas inom 15 arbetsdagar från den dag då koncentrationen ”anmäldes” eller, om någon anmälan inte krävs, på annat sätt ”kom till den berörda medlemsstatens kännedom”, inte att artikel 22.1 första stycket i denna förordning reglerar de situationer där koncentrationerna inte har anmälts utan endast meddelats den berörda medlemsstaten, antingen på grund av att de inte omfattas av denna lagstiftnings tillämpningsområde eller på grund av att det inte finns någon sådan lagstiftning.

164 Användningen av uttrycket ”kom till medlemsstatens kännedom” i denna bestämmelse var nämligen nödvändig just för att göra det möjligt för de medlemsstater som inte har en nationell lagstiftning om kontroll av koncentrationer att begära att kommissionen kontrollerar koncentrationer som kan få negativa effekter på deras territorium, när dessa koncentrationer även påverkar handeln mellan medlemsstater.

165 I tribunalens ovannämnda slutsats (ovan punkt 162) beaktas inte den situation i vilken artikel 22.1 andra stycket i förordning nr 139/2004 är tillämplig, nämligen där en medlemsstat har en nationell lagstiftning om kontroll av koncentrationer men inte uppställer någon anmälningsskyldighet för koncentrationer som omfattas av denna lagstiftning, vilket var fallet med Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland.

166 Vidare fann tribunalen i punkt 131 i den överklagade domen att Illumina och Grail inte kunde stödja sig på den omständigheten att det i artikel 22.2 första stycket i förordning nr 139/2004 föreskrivs att ”[k]ommissionen utan dröjsmål [ska] underrätta medlemsstaternas behöriga myndigheter och de berörda företagen om varje begäran [om hänskjutande] som den har mottagit enligt punkt 1 [i denna artikel]”, eftersom hänvisningen till ”behöriga myndigheter” endast har till syfte att säkerställa att kommissionen ska underrätta de nationella konkurrensmyndigheterna om en begäran om hänskjutande.

167 Denna bedömning ska godtas, eftersom denna allmänna hänvisning som sådan inte är avgörande för att fastställa innebörden och räckvidden av artikel 22.1 första stycket i förordning nr 139/2004.

168 Tribunalen fann därefter i punkt 132 i den överklagade domen att artikel 22.2 andra stycket i förordning nr 139/2004 – i vilken det föreskrivs att ”[v]arje annan medlemsstat ska ha rätt att ansluta sig till den ursprungliga begäran [om hänskjutande]” – ”överensstämmer med artikel 22.1 och bekräftar att varje medlemsstat får framställa en begäran om hänskjutande eller anslutning

enligt denna artikel, oberoende av räckvidden av dess nationella lagstiftning på området koncentrationskontroll”. Det måste emellertid konstateras att denna bedömning inte har något stöd i artikelns ordalydelse.

169 I punkt 133 i den överklagade domen fann tribunalen sedan att den omständigheten att det i artikel 22.2 tredje stycket i förordning nr 139/2004 föreskrivs att ”[a]lla nationella tidsfrister avseende koncentrationen tillfälligt [ska] avbrytas”, endast innebär att om en sådan nationell tidsfrist löper så ska den avbrytas. Denna bestämmelse ger emellertid inte någon anvisning, vare sig till stöd för klagandena eller för kommissionen, om exakt vilka koncentrationer som kan bli föremål för hänskjutande till kommissionen enligt denna artikel.

170 När det gäller hänvisningen till artikel 22.3 tredje stycket i förordning nr 139/2004, i vilken det föreskrivs att ”[d]en eller de medlemsstater som har framställt begäran [om hänskjutande] får inte därefter fortsätta att tillämpa sin nationella konkurrenslagstiftning på koncentrationen”, gjorde tribunalen inte någon felaktig rättstillämpning när den i punkt 134 i den överklagade domen konstaterade att denna bestämmelse inte stödde klagandenas argument, eftersom denna bestämmelse, genom att hänvisa till ”nationell konkurrenslagstiftning”, inte endast hänvisar till nationell lagstiftning om kontroll av koncentrationer utan även till nationella bestämmelser om konkurrensbegränsande avtal och missbruk av dominerande ställning. Ett sådant konstaterande ger emellertid inte heller stöd för kommissionens ståndpunkt.

171 I punkterna 135 och 136 i den överklagade domen undersökte tribunalen artikel 22.4 första stycket i förordning nr 139/2004, enligt vilken artikel 2, artikel 4.2 och 4.3, artiklarna 5 och 6 samt artiklarna 8–21 i förordningen är tillämpliga när kommissionen undersöker en koncentration som hänskjutits, och enligt vilken artikel 7 i förordningen är tillämplig ”i den utsträckning koncentrationen inte är genomförd den dag då kommissionen underrättar de berörda företagen om att en begäran har framställts”. Kommissionen har av ordalydelsen i artikel 7 dragit slutsatsen att den skyldighet att skjuta upp genomförandet som föreskrivs i den artikeln gäller såväl för situationer där den koncentration som avses med begäran om hänskjutande inte omfattas av tillämpningsområdet för en nationell lagstiftning om kontroll av koncentrationer, som för de situationer där en sådan lagstiftning är tillämplig men inte föreskriver att koncentrationen ska skjutas upp.

172 Tribunalen gjorde visserligen en riktig bedömning när den angav att den skyldighet att skjuta upp genomförandet som föreskrivs i artikel 7 i förordning nr 139/2004 gäller för alla koncentrationer för vilka ett hänskjutande till kommissionen har begärts, och detta för att säkerställa effektiviteten i det kontrollsystem som inrättats genom denna förordning och för att undvika att det sker en snedvridning av konkurrensen innan det har avgjorts huruvida kommissionen kommer att pröva ärendet. Lydelsen i artikel 22.4 första stycket i nämnda förordning ger emellertid inte något stöd för den tolkning som kommissionen har förordat i förevarande mål.

173 Slutligen påpekade tribunalen i punkt 137 i den överklagade domen att enligt artikel 22.5 i förordning nr 139/2004 ”[får] kommissionen … underrätta en eller flera medlemsstater om att den anser att en … koncentration uppfyller kriterierna i punkt 1 [i denna artikel]”. Eftersom denna ordalydelse endast hänvisar till dessa kriterier, fann tribunalen att det enligt denna bestämmelse inte krävs att den koncentration som avses med begäran om hänskjutande omfattas av tillämpningsområdet för en nationell lagstiftning om kontroll av koncentrationer.

174 I denna bestämmelse föreskrivs emellertid endast att kommissionen får underrätta medlemsstaterna om en koncentration och uppmana dem att inkomma med en begäran med stöd av artikel 22.5 i denna förordning. Eftersom det i denna bestämmelse hänvisas till artikel 22.1 i nämnda förordning och eftersom det ovan i punkt 128 har konstaterats att lydelsen i sistnämnda bestämmelse varken stöder kommissionens eller Illuminas och Grails tolkning, måste ett motsvarande konstaterande göras beträffande artikel 22.5 i förordningen.

175 Av det ovan anförda följer att även om de omständigheter som prövades av tribunalen i sin kontextuella tolkning inte nödvändigtvis stöder klagandenas ståndpunkt, kan de inte heller anses övertygande för att kunna avgöra huruvida kommissionen var behörig att anta de omtvistade besluten.

176 Det ska dessutom prövas huruvida tribunalen, såsom klagandena har gjort gällande, bortsåg ifrån andra kontextuella omständigheter som motsade dess tolkning.

– *Övriga kontextuella omständigheter som eventuellt är relevanta*

177 Vad för det första gäller artikel 4.5 i förordning nr 139/2004, i vilken det föreskrivs en annan hänskjutandemekanism som gör det möjligt för parterna i en koncentration som inte har en europeisk dimension och som får prövas enligt den nationella konkurrenslagstiftningen i minst tre medlemsstater att begära att denna koncentration undersöks av kommissionen, gjorde tribunalen visserligen en riktig bedömning när den i punkt 126 i den överklagade domen konstaterade att denna bestämmelse och artikel 22 i samma förordning skiljer sig avsevärt åt vad gäller deras respektive tillämpningsvillkor och syften.

178 Det ska emellertid påpekas att till skillnad från koncentrationer som ursprungligen saknar europeisk dimension men som kan förvärva en sådan dimension på de villkor som anges i artikel 4.5 femte stycket i förordning nr 139/2004, ska de koncentrationer som kommissionen undersöker på grundval av artikel 22 i denna förordning inte anses ha en europeisk dimension. I överensstämmelse med detta konstaterande är det endast den eller de medlemsstater som har framställt begäran enligt artikel 22 i nämnda förordning som, i enlighet med punkt 3 tredje stycket i denna bestämmelse, fråntas möjligheten att tillämpa sin nationella konkurrensrätt på den berörda koncentrationen.

179 När det gäller en begäran från en medlemsstat som har en nationell lagstiftning om förhandskontroll av koncentrationer, eller en begäran från flera sådana medlemsstater, ersätter kommissionens prövning av den aktuella koncentrationen således den prövning som i förekommande fall skulle ha genomförts i denna medlemsstat eller dessa medlemsstater, varvid kommissionens prövning inte påverkar en eventuell undersökning av denna koncentration i andra medlemsstater. Inom ramen för den hänskjutandemekanism som föreskrivs i artikel 4.5 i förordning nr 139/2004 innebär däremot den omständigheten att koncentrationen i fråga anses ha en europeisk dimension och att den ska anmälas till kommissionen i enlighet med förordningens artikel 4.1 och 4.2 att ingen medlemsstat ska tillämpa sin nationella konkurrenslagstiftning på koncentrationen.

180 Denna skillnad talar emellertid till förmån för den tolkning av artikel 22 i förordningen som Illumina och Grail förespråkar. När det gäller en begäran om hänskjutande från en medlemsstat som har en nationell lagstiftning om förhandskontroll av koncentrationer, grundar sig nämligen den behörighet som kommissionen har enligt nämnda bestämmelse för att undersöka den aktuella koncentrationen på det lämpliga i att kommissionen träder i en eller flera nationella

myndigheters ställe, trots att koncentrationen inte anses ha en europeisk dimension. För att kommissionen ska träda i en sådan myndighets ställe förutsätts emellertid, för det fall den begärande medlemsstaten har en sådan lagstiftning, att den myndighet som ansvarar för förhandskontroll av koncentrationer i den medlemsstaten inte saknar behörighet enligt denna lagstiftning, bland annat på grund av att den aktuella transaktionen ligger under de tröskelvärden för kontroll som fastställs i lagstiftningen.

181 Vad för det andra gäller bestämmelserna i artikel 22 i förordning nr 139/2004 konstaterade tribunalen i punkt 138 i den överklagade domen att de inte innehöll någon relevant omständighet som kunde bidra till att ytterligare förtydliga innehållet i artikel 22.1 första stycket i förordningen.

182 Detta övervägande tar emellertid inte hänsyn till ett av de tillämpningsvillkor som anges i sistnämnda bestämmelse, enligt vilket koncentrationen i fråga ska hota att påtagligt påverka konkurrensen ”inom den medlemsstats eller de medlemsstaters territorium” som framställer begäran om hänskjutande av denna koncentration. Detta villkor visar nämligen att den hänskjutandemekanism som avses i artikel 22 i förordning nr 139/2004 syftar till att möjliggöra kontroll av koncentrationer som kan snedvrida konkurrensen i en medlemsstat som antingen inte har någon nationell lagstiftning om kontroll av koncentrationer eller som anser att denna kontroll ska utföras av kommissionen med hänsyn till behovet – vilket tydligt angavs i samband med ändringen av förordning nr 4064/89 genom förordning nr 1310/97 och som därefter förstärktes genom antagandet av förordning nr 139/2004 – att utvidga principen om en enda kontroll (”one-stop shop”) för att kommissionen ska kunna granska en koncentration som anmälts eller som kan anmälas i flera medlemsstater för att undvika flera anmälningar på nationell nivå.

183 Vad för det tredje gäller de övriga bestämmelserna i förordning nr 139/2004 har tribunalen felaktigt underlåtit att beakta att det i förordning nr 139/2004, i likhet med förordning nr 4064/89, föreskrivs ett förenklat förfarande för att revidera de tröskelvärden som definierar tillämpningsområdet för dessa förordningar. Enligt artikel 1.4 och 1.5 i förordning nr 139/2004 får rådet på förslag av kommissionen revidera de tröskelvärden och kriterier som enligt denna artikel definierar förordningens tillämpningsområde ”[p]å grundval av statistiska uppgifter som medlemsstaterna regelbundet får överlämna” och efter en rapport som kommissionen ska överlämna till rådet före den 1 juli 2009.

184 Unionslagstiftaren har således i förordning nr 139/2004 uttryckligen föreskrivit en möjlighet till snabb anpassning av förordningens tillämpningsområde om de behörighetskriterier som används på grund av marknadsutvecklingen inte längre lämpar sig för att koncentrationer med potentiellt skadliga effekter ska kunna omfattas.

– *Slutsats om den kontextuella tolkningen*

185 Av det ovan anförda följer att tribunalen således gjorde en felaktig bedömning när den i punkt 139 i den överklagade domen slog fast att det följde av den kontextuella tolkningen att en begäran enligt artikel 22 i förordning nr 139/2004 kunde framställas oberoende av förekomsten eller räckvidden av en nationell lagstiftning om förhandskontroll av koncentrationer.

*Teleologisk tolkning*

186 Såväl Illumina som Grail har kritiserat tribunalens resonemang avseende syftet med förordning nr 139/2004 och dess artikel 22. De anser att Tribunalen gjorde en felaktig bedömning när den fann att det i denna förordning föreskrivs ”korrigerande mekanismer” för att avhjälpa brister i kontrollen, vilka utgör en naturlig del av en lagstiftning som använder tröskelvärden för omsättning för att tilldela kommissionen en behörighet, och att tribunalen gjorde en alltför vid tolkning av dessa mekanismer. Förordningen har i själva verket utformats för att säkerställa en hög grad av förutsebarhet och rättssäkerhet och för att, såsom anges i skäl 14 i samma förordning, säkerställa att koncentrationsärenden handläggs av den myndighet som är bäst lämpad.

187 I punkterna 140–151 i den överklagade domen gjorde tribunalen en teleologisk tolkning av artikel 22.1 första stycket i förordning nr 139/2004, varvid den i huvudsak hänvisade till ordalydelsen i skälen i denna förordning.

188 Tribunalen fann särskilt, i punkterna 140–144 i den överklagade domen, att det av skälen 5, 6, 8, 24 och 25 i nämnda förordning följer att förordningens syfte är ”att tillåta en faktisk kontroll av alla koncentrationer som har en påtaglig påverkan på konkurrensstrukturen i unionen”. Tribunalen fann i detta avseende att det framgår av skäl 11 i förordning nr 139/2004 att förfarandena för hänskjutande skapar en ”korrigerande mekanism”, vilket visar att de ger ”en subsidiär behörighet för kommissionen som ger den en nödvändig flexibilitet för att uppnå målet med denna förordning”.

189 Tribunalen fann dessutom, i punkterna 145–147 i den överklagade domen, att skälen 15 och 16 i förordning nr 139/2004 ger stöd för konstaterandet att tillämpningsvillkoren för den hänskjutandemekanism som föreskrivs i artikel 22 i denna förordning skiljer sig väsentligt från tillämpningsvillkoren för övriga hänskjutandemekanismer, i synnerhet den mekanism som föreskrivs i artikel 4.5 i nämnda förordning, där det uttryckligen krävs att den koncentration som hänskjuts till kommissionen ”får prövas enligt den nationella konkurrenslagstiftningen i minst tre medlemsstater”.

190 På grundval av dessa överväganden fann tribunalen, i punkt 148 i den överklagade domen, att en teleologisk tolkning bekräftar att en begäran enligt artikel 22 i förordning nr 139/2004 kan framställas oberoende av förekomsten eller räckvidden av en nationell lagstiftning om förhandskontroll av koncentrationer.

191 Denna slutsats är felaktig av flera skäl.

192 För det första gjorde tribunalen en felaktig bedömning när den slog fast att denna artikel, vilket enligt tribunalen framgick av skäl 11 i förordningen, ska betraktas som en ”korrigerande mekanism” avsedd att avhjälpa bristerna i systemet för koncentrationskontroll genom att tillåta en kontroll av koncentrationer som inte uppnår vare sig unionens tröskelvärden eller de nationella tröskelvärdena. Såsom framgår av motiveringen till förordning nr 139/2004 och såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 179 i sitt förslag till avgörande, hänvisar nämnda skäl 11 till en mekanism som har en korrigerande funktion när det gäller behörighetsfördelningen mellan kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna, med beaktande av behovet av rättssäkerhet för de berörda företagen och principen om en enda kontroll (one-stop shop).

193 Det ska i detta avseende påpekas att nämnda skäl 11 inte fanns med i förordning nr 4064/89, utan det infördes i motiveringen till förordning nr 139/2004 enbart i syfte att undanröja farhågorna angående möjligheten att göra flera anmälningar, vilket erkänts sedan år 1997. Det går således inte att av detta skäl dra slutsatsen att den hänskjutandemekanism som avses i artikel 22 i förordning nr 139/2004 syftar till att fylla en lucka i systemet för koncentrationskontroll – vilket grundar sig på en tydlig behörighetsfördelning mellan kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna – genom att göra det möjligt för kommissionen att undersöka koncentrationer som ligger under de tröskelvärden som fastställts såväl på unionsnivå som på nationell nivå.

194 Den omständigheten att det i vissa skäl i denna förordning, särskilt skälen 6 och 24, hänvisas till en effektiv kontroll av ”alla koncentrationer” stöder inte heller kommissionens ståndpunkt, eftersom denna formulering endast avser koncentrationer med en europeisk dimension (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 mars 2020, Marine Harvest/kommissionen, C-10/18 P, EU:C:2020:149, punkt 108 och där angiven rättspraxis), vilka inte är aktuella i förevarande mål.

195 Det ska i detta hänseende understrykas att omnämnandet i dessa skäl av ”alla” koncentrationer, vilket fanns med redan i skälen 6 och 7 i förordning nr 4064/89, hänför sig till unionslagstiftarens önskan att klargöra att förordning nr 139/2004 är det enda förfarandeinstrument som är tillämpligt på en centraliserad förhandsgranskning av koncentrationer som, såsom anges i skäl 6 i förordningen, ska möjliggöra en effektiv kontroll av alla koncentrationer med avseende på deras verkningar på konkurrensstrukturen. Enligt det system med ”en enda kontroll (one-stop shop)” som införts genom denna förordning, utgör det ett särskilt processuellt instrument som uteslutande är avsett att tillämpas på koncentrationer som medför betydande strukturella förändringar som påverkar marknaden utanför en medlemsstats gränser, såsom framgår av skäl 8 i nämnda förordning (dom av den 16 mars 2023, Towercast, C-449/21, EU:C:2023:207, punkterna 36 och 37 samt där angiven rättspraxis).

196 För det andra gjorde tribunalen en felaktig bedömning när den i punkterna 147 och 148 i den överklagade domen slog fast att skälen 15 och 16 i förordning nr 139/2004 bekräftade tolkningen att en begäran enligt artikel 22 i denna förordning kan framställas oberoende av räckvidden av nationella bestämmelser om förhandskontroll av koncentrationer.

197 I skäl 15 i förordningen, som avser samtliga hänskjutandemekanismer, anges nämligen att kommissionen förvärvar befogenhet att pröva och handlägga en koncentration på en eller flera ansökande medlemsstaters ”vägnar”. Formuleringen i detta skäl är svår att förena med den tolkning som kommissionen har förespråkat och som tribunalen fastställde, enligt vilken denna artikel ger kommissionen behörighet att kontrollera vissa koncentrationer som påverkar konkurrensen på den ”inre marknaden” i allmän mening, utan hänsyn till det villkor som det erinras om ovan i punkt 182, det vill säga att den koncentration för vilken hänskjutande begärs ska hota att påtagligt påverka konkurrensen ”inom den medlemsstats eller de medlemsstaters territorium” som framställer begäran.

198 Det ska dessutom understrykas att nämnda skäl 15 hänvisar till ”andra medlemsstater som också är behöriga att pröva koncentrationen”. En sådan hänvisning är emellertid meningsfull endast om en medlemsstats behörighet att kontrollera en koncentration utgör en förutsättning för att denna medlemsstat ska kunna begära att koncentrationen hänskjuts till kommissionen eller för att den ska kunna ansluta sig till en sådan begäran.

199 För det tredje följer det såväl av den historiska tolkningen som av den kontextuella tolkningen av förordning nr 139/2004 att endast två huvudsakliga syften eftersträvas genom den hänskjutandemekanism som numera föreskrivs i artikel 22 i denna förordning. Det första syftet som motiverade införandet av hänskjutandemekanismen i förordning nr 4064/89, som då betecknades som ”den nederländska klausulen”, var att möjliggöra kontroll av koncentrationer som kan snedvrida konkurrensen på lokal nivå, när medlemsstaten i fråga inte har någon nationell lagstiftning om kontroll av koncentrationer. Det andra syftet, vilket infördes i samband med ändringen av förordning nr 4064/89 genom förordning nr 1310/97 och som senare förstärktes genom antagandet av förordning nr 139/2004, är, såsom har påpekats ovan i punkterna 192 och 193, att utvidga principen om en enda kontroll (”one-stop shop”) för att kommissionen ska kunna granska en koncentration som anmälts eller som kan anmälas i flera medlemsstater för att undvika flera anmälningar på nationell nivå och därigenom stärka rättssäkerheten för företagen.

200 Det har däremot inte fastställts att denna mekanism var avsedd att i kontrollsystemet avhjälpa brister som utgör en naturlig del av en lagstiftning som huvudsakligen grundar sig på tröskelvärden för omsättningen, vilken per definition inte kan omfatta alla potentiellt problematiska koncentrationer.

201 Det följer av dessa överväganden att tribunalen utifrån skälen i förordning nr 139/2004 felaktigt drog slutsatsen att artikel 22 i förordningen utgjorde en ”korrigerande mekanism” som syftade till en effektiv kontroll av alla koncentrationer som har en påtaglig påverkan på konkurrensstrukturen i unionen.

202 Denna tolkning är dessutom oförenlig med ett antal mål som förordning nr 139/2004, betraktad i sin helhet, syftar till att uppnå.

203 Sett ur en systematisk synvinkel kan man av skälen i förordning nr 139/2004 dra slutsatsen att även om förordningen syftar till att införa ”[e]n ny rättsakt … i form av en förordning som möjliggör en effektiv kontroll av alla koncentrationer med avseende på deras verkningar på konkurrensstrukturen” (skäl 6), syftar förordningen även till att inrätta ett effektivt och förutsägbart kontrollsystem som tar hänsyn till behovet av rättssäkerhet och bygger på principen om en enda kontroll (”one-stop shop”) (skälen 8 och 11). Detta system bygger dels på en tydlig fördelning av de uppgifter som åligger kommissionen respektive medlemsstaterna, dels på en exakt definition av villkoren för anmälan och uppskjutande som gäller för parterna i en koncentration (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 december 2007, Cementbouw Handel & Industrie/kommissionen, C-202/06 P, EU:C:2007:814, punkterna 35–37 och där angiven rättspraxis).

204 I likhet med den ursprungliga förordningen om kontroll av koncentrationer nr 4064/89 innehåller förordning nr 139/2004 bestämmelser vars syfte är att av rättssäkerhetsskäl och i de berörda företagens intresse begränsa varaktigheten av de kontrollförfaranden som ankommer på kommissionen. Unionslagstiftaren har i detta avseende önskat säkerställa att koncentrationer kontrolleras inom tidsfrister som är förenliga med både kravet på god förvaltningssed och affärslivets krav (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 juni 2004, Portugal/kommissionen, C-42/01, EU:C:2004:379, punkterna 51 och 53 samt där angiven rättspraxis).

205 Den tolkning av artikel 22 i förordning nr 139/2004 som kommissionen har förordat, såsom den har fastställts av tribunalen, kan emellertid rubba jämvikten mellan de olika mål som eftersträvas med denna förordning.

206 Denna tolkning undergräver i synnerhet effektiviteten, förutsebarheten och rättssäkerheten som ska garanteras parterna i en koncentration.

207 Även om förordning nr 139/2004 faktiskt syftar till att inrätta ett system för kontroll av företagskoncentrationer som kan vara skadliga för konkurrensen, syftar den samtidigt till att införa dels en tydlig behörighetsfördelning mellan kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna, dels ett effektivt och förutsägbart system för förhandskontroll för de berörda företagen. Det är med beaktande av samtliga dessa mål och avvägningen mellan dem som samtliga bestämmelser i denna förordning, och särskilt den hänskjutandemekanism som föreskrivs i artikel 22 i förordningen, ska bedömas.

208 Det ska i detta sammanhang erinras om att de tröskelvärden som fastställts för att avgöra huruvida en koncentration ska anmälas är av vital betydelse enligt systematiken i de lagstiftningar för förhandskontroll av företagskoncentrationer som i successiv följd antagits på unionsnivå. Företag som potentiellt kan bli föremål för anmälnings- och uppskjutandeskyldigheter måste nämligen enkelt kunna avgöra om deras planerade koncentration ska bli föremål för en förhandsgranskning och, om så är fallet, av vilken myndighet och vid vilken tidpunkt ett beslut från denna myndighet rörande koncentrationen kan förväntas.

209 Fastställandet av de nationella konkurrensmyndigheternas behörighet med hänvisning till kriterier avseende omsättning är en viktig garanti för förutsebarhet och rättssäkerhet för de berörda företagen. Dessa företag måste enkelt och snabbt kunna avgöra till vilken myndighet de ska vända sig och inom vilken tid och i vilken form – bland annat vad gäller språk och de upplysningar som krävs – som företagen ska vända sig till denna myndighet när de inleder en koncentration.

210 Dels skulle, såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 206–213 i sitt förslag till avgörande, en informell anmälan av en koncentration till var och en av de nationella konkurrensmyndigheterna i medlemsstaterna och i de andra stater som är parter i EES-avtalet, såsom kommissionen har föreslagit, vara oförenlig med det effektivitetsmål som eftersträvas med förordning nr 139/2004. Dels skulle, om kommissionens tolkning av artikel 22 i denna förordning godtogs, de processuella krav som gäller för företagen vara särskilt svåra att definiera, vilket inte skulle vara förenligt med förordningens syfte att beakta företagens behov av rättssäkerhet.

211 För det fjärde får behovet av att tillåta en effektiv kontroll av samtliga koncentrationer som har en påtaglig påverkan på konkurrensstrukturen i unionen under alla omständigheter inte leda till att tillämpningsområdet för förordning nr 139/2004 utvidgas.

212 Domstolen understryker i detta avseende att sedan antagandet av förordning nr 4064/89, vilken ersattes av förordning nr 139/2004, har unionen antagit särskilda regler som är tillämpliga på koncentrationer som påtagligt kan hämma en effektiv konkurrens på den inre marknaden eller en väsentlig del av den.

213 I dessa förordningar, som grundar sig på artiklarna 103 och 352 FEUF (tidigare artiklarna 83 EG och 308 EG), föreskrivs närmare bestämt en förhandskontroll, grundad på ett system med obligatorisk anmälningsskyldighet, av samtliga koncentrationer som överskrider de föreskrivna

tröskelvärdena. Dessa förordningar ingår således i ett lagstiftningspaket som syftar till att genomföra artiklarna 101 och 102 FEUF och till att införa ett kontrollsystem som ska säkerställa att konkurrensen på unionens inre marknad inte snedvrids (dom av den 7 september 2017, Austria Asphalt, C-248/16, EU:C:2017:643, punkt 31).

214 Domstolen har slagit fast att artikel 21.1 i förordning nr 139/2004 emellertid inte utgör hinder för att en företagskoncentration, som inte har en europeisk dimension i den mening som avses i artikel 1 i denna förordning och som ligger under de tröskelvärden för obligatorisk förhandskontroll som föreskrivs i nationell rätt, undersöks av en medlemsstats nationella konkurrensmyndighet såsom ett eventuellt missbruk av dominerande ställning som är förbjudet enligt artikel 102 FEUF med hänsyn till konkurrensstrukturen på en nationell marknad. Förordning nr 139/2004 utgör således inte hinder för att en koncentration som saknar en europeisk dimension, såsom den som är aktuell i det nationella målet, kan prövas av nationella konkurrensmyndigheter och av nationella domstolar med stöd av den direkta effekten av artikel 102 FEUF med tillämpning av egna förfaranderegler (dom av den 16 mars 2023, Towercast, C-449/21, EU:C:2023:207, punkterna 50 och 53).

215 För det femte framgår det slutligen, såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 216 och 218 i sitt förslag till avgörande, att tribunalens vida tolkning av artikel 22.1 första stycket i förordning nr 139/2004, som potentiellt kan medföra en utvidgning av förordningens tillämpningsområde och kommissionens behörighet att kontrollera koncentrationer, strider mot principen om institutionell jämvikt, som är karakteristisk för unionens institutionella struktur, vilken följer av artikel 13.2 FEU och innebär att varje institution vid utövandet av sina befogenheter ska respektera övriga institutioners befogenheter (dom av den 9 april 2024, kommissionen/rådet (Undertecknande av internationella avtal), C-551/21, EU:C:2024:281, punkt 62 och där angiven rättspraxis).

216 Såsom har påpekats ovan i punkt 183 har ett särskilt lagstiftningsförfarande införts för att revidera de tröskelvärden som definierar förordningens tillämpningsområde. Även om det antas att effektiviteten hos de tröskelvärden för behörighet grundade på omsättning som föreskrivs i förordning nr 139/2004 skulle visa sig vara otillräcklig för att kontrollera vissa koncentrationer som kan ha en påtaglig inverkan på konkurrensen, ankommer det följaktligen enbart på unionslagstiftaren att revidera dessa tröskelvärden eller att föreskriva en skyddsmekanism som tillåter kommissionen att kontrollera en sådan koncentration.

217 Om det dessutom även antas att den utveckling som observerats på vissa marknader – bland annat innovativa företag som spelar eller kan spela en viktig konkurrensmässig roll trots att de uppvisar liten eller ingen omsättning vid tidpunkten för koncentrationen – motiverar att området för de koncentrationer som förtjänar en föregående undersökning utvidgas, är det tillåtet för medlemsstaterna att sänka sina egna tröskelvärden för behörighet grundade på omsättning i den nationella lagstiftningen.

218 Av det ovan anförda följer att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning vid tolkningen av artikel 22.1 första stycket i förordning nr 139/2004 när den slog fast att medlemsstaterna, på de där angivna villkoren, kunde framställa en begäran med stöd av denna bestämmelse oberoende av räckvidden av sin nationella lagstiftning om förhandskontroll av koncentrationer. Tribunalen gjorde således en felaktig bedömning när den fann att kommissionen genom de omtvistade besluten med rätta hade bifallit begäran om hänskjutande och ansökningarna om anslutning som framställts med stöd av artikel 22 i förordning nr 139/2004.

219 Med hänsyn till att överklagandet ska bifallas på den första grunden i respektive överklagande, ska den överklagade domen upphävas utan att det är nödvändigt att pröva de övriga grunderna för överklagandena.

## Talan i målet vid tribunalen

220 Enligt artikel 61 första stycket andra meningen i stadgan för Europeiska unionens domstol kan denna, om den upphäver tribunalens avgörande, själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande.

221 Så är fallet i förevarande mål, eftersom grunderna för talan om ogiltigförklaring av de omtvistade besluten och underrättelsen har varit föremål för ett kontradiktoriskt förfarande vid tribunalen och prövningen av dessa grunder inte kräver någon ytterligare åtgärd för processledning eller bevisupptagning.

222 Det är i detta avseende tillräckligt att påpeka att de omtvistade besluten, av de skäl som anges ovan i punkterna 121–218, ska ogiltigförklaras, eftersom kommissionen inte kunde grunda sig på artikel 22 i förordning nr 139/2004 för att pröva den aktuella koncentrationen. Kommissionen gjorde nämligen en felaktig tolkning av förordning nr 139/2004 genom att i dessa beslut anse att den kan godta en begäran enligt artikel 22 i denna förordning i en situation där de medlemsstater som framställer denna begäran inte har befogenhet enligt sina respektive nationella lagstiftningar om kontroll av koncentrationer att pröva den koncentration som begäran avser.

223 Yrkandet om ogiltigförklaring av begäran om hänskjutande och underrättelsen ska däremot ogillas.

224 Vad för det första gäller underrättelsen, som inte fastställer kommissionens slutliga ståndpunkt beträffande undersökningen av koncentrationen i fråga och inte slutgiltigt fastställer en skyldighet att skjuta upp genomförandet av koncentrationen enligt artikel 7 i förordning nr 139/2004, ska den anses utgöra en mellanliggande och förberedande rättsakt till de omtvistade besluten mot vilka talan inte kan väckas.

225 Vad för det andra gäller begäran om hänskjutande kan inte heller det yrkandet upptas till prövning, eftersom det inte framställdes något yrkande om detta i talan i första instans.

## Rättegångskostnader

226 Enligt artikel 184.2 i rättegångsreglerna ska EU-domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet bifalls och domstolen själv slutligt avgör saken.

227 Enligt artikel 184.1 i rättegångsreglerna ska artikel 138.1 i rättegångsreglerna tillämpas i mål om överklagande. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

228 Kommissionen har i huvudsak har tappat målet och ska därför i enlighet med Illuminas och Grails yrkanden bära sina egna rättegångskostnader och ersätta klagandenas rättegångskostnader i såväl första instans som i målet om överklagande. Kommissionen ska även ersätta Biocom Californias rättegångskostnader i samband med interventionen i mål C-611/22 P, i enlighet med bolagets yrkanden.

229 Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 ska tillämpas i mål om överklagande, ska medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. I enlighet med denna bestämmelse ska Republiken Estland, Republiken Grekland, Republiken Frankrike och Konungariket Nederländerna bära sina rättegångskostnader.

230 Enligt artikel 140.2 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 ska tillämpas i mål om överklagande, ska Eftas övervakningsmyndighet bära sina rättegångskostnader när den intervenerat i ett mål.

231 Eftas övervakningsmyndighet ska följaktligen, i egenskap av intervenient inom ramen för detta överklagande, bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

**1) Den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 13 juli 2022, Illumina/Commission (T-227/21, EU:T:2022:447), upphävs.**

**2) Europeiska kommissionens beslut C(2021) 2847 final av den 19 april 2021 att bifalla en begäran som framställts av den franska nationella konkurrensmyndigheten om hänskjutande av granskningen av Illumina Inc:s förvärv av ensam kontroll över Grail Inc. (ärende COMP/M.10188 – Illumina/Grail) ogiltigförklaras.**

**3) Kommissionens beslut C(2021) 2848 final, C(2021) 2849 final, C(2021) 2851 final, C(2021) 2854 final och C(2021) 2855 final av den 19 april 2021 att tillåta den grekiska, den belgiska, den norska, den isländska och den nederländska nationella konkurrensmyndigheten att ansluta sig till begäran om hänskjutande ogiltigförklaras.**

**4) Överklagandet ogillas i övrigt.**

**5) Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de rättegångskostnader som uppkommit för Illumina Inc. och Grail LLC i första instans och i målet om överklagande samt Biocom Californias rättegångskostnader i överklagandet i mål C-611/22 P.**

**6) Republiken Estland, Republiken Grekland, Republiken Frankrike, Konungariket Nederländerna och Eftas övervakningsmyndighet ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter